LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

Tomás de la Quadra Salcedo Janini
Universidad Autónoma de Madrid

Sumario

1. Introducción. 2. La protección frente a las calamidades públicas en la España preconstitucional. 3. La protección civil en la España constitucional. *3.1. ¿Un error jurisprudencial de partida?: la concepción de la protección civil como especie de la más amplia competencia sobre seguridad pública. 3.2. Algunas cuestiones problemáticas de la jurisprudencia constitucional inicial sobre protección civil. 3.2.1. La amplia interpretación del concepto de seguridad pública y la necesidad de graduarla. 3.2.2. El impedimento de que la protección civil sea una materia asumible estatutariamente si no es mediante la creación de una policía autonómica propia a la que se remite el art. 149.1.29 CE. 3.2.3. La protección civil como una materia que excedería las funciones estrictamente policiales. 3.3. La contradicción de la jurisprudencia constitucional inicial con la realidad normativa: ¿la seguridad pública como especie de la más amplia competencia sobre protección civil? 3.3.1. La protección civil como materia expresamente asumida en los Estatutos de Autonomía. 3.3.2. La protección civil como competencia implícitamente recogida en el resto de Estatutos de Autonomía.* 4. ¿Un nuevo enfoque jurisprudencial?: la concepción de la protección civil como materia competencial específica sobre la que puede incidir la seguridad pública en virtud del principio de subsidiariedad. 5. Un intento de reconstrucción de los fundamentos constitucionales de la distribución de competencias en materia de seguridad pública y protección civil. 6. La adecuación de la norma estatal sobre protección civil a la interpretación propuesta. *6.1. La dirección de las emergencias bajo el estado de alarma. 6.2. La dirección de las emergencias en los supuestos de supraterritorialidad. 6.3. La dirección de las emergencias en los supuestos de subsidiariedad.*

1. Introducción

En los últimos meses se ha abierto en nuestro país un debate sobre la distribución de competencias en materia de protección civil.

Las inundaciones de octubre de 2024, consecuencia de una catástrofe ambiental causada por una gota fría –o, como se denomina más técnicamente ahora, una depresión aislada en niveles altos (DANA)–, causaron 235 muertos, fundamentalmente en la Comunidad Valenciana, y cuantiosos daños materiales y dieron lugar a una importante controversia jurídica y política que aún continua en torno a la gestión de la crisis y la adecuación de nuestro estado autonómico para hacer frente a la misma.

Dicho debate se ha vuelto a producir el 28 de abril de 2025 cuando se desencadenó un gran apagón que supuso la interrupción generalizada del suministro eléctrico en la España peninsular y Portugal afectando a más de 50 millones de personas. En esta ocasión los gobiernos autonómicos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, Región de Murcia, Extremadura y Madrid, solicitaron del Gobierno la declaración de emergencia de interés nacional en sus territorios, cosa que el Ministro de Interior hizo asumiendo de esa manera la gestión centralizada de la emergencia.

Como ya ocurriera con la pandemia del Covid-19 en 2020, las situaciones de crisis son propicias para tratar de desacreditar el modelo autonómico vigente en nuestro país desde la Constitución de 1978. Sin embargo, en las próximas páginas se pretende arrojar algo de luz sobre el modelo de distribución de competencias en materia de protección civil, para concluir que la gestión, mejor o peor, de las situaciones de crisis y de las emergencias no es tanto una cuestión de competencias[1] como de competencia[2] de los responsables públicos y técnicos al frente de las mismas.

2. La protección frente a las calamidades públicas en la España preconstitucional

La protección civil fue definida en el art. 1 del Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil como "el conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión en la guerra y también por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública".

Se diferenciaban así los daños en tiempo de guerra producidos por toda clase de medios de agresión, de los daños en tiempo de paz provocados por elementos naturales o extraordinarios cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública.

Desde un punto de vista competencial este segundo supuesto referido a las calamidades públicas provocados por elementos naturales o extraordinarios nacería históricamente muy apegado al ámbito local. En efecto, como se ha destacado, la competencia municipal para adoptar medidas en situaciones de emergencia (auxilios contra los incendios, las epidemias y otras calamidades) sería una constante en la legislación de régimen local del siglo XIX y se consolida en el Estatuto municipal de 1924, que en su art. 150, por ejemplo, enumera como competencias de los Ayuntamientos los "establecimientos, institutos, prevenciones y servicios de auxilio para casos de incendio, inundación u otras calamidades, y servicios de salvamento en poblaciones costeras o ribereñas"(n.º 20)[3].

1. Entendidas como el ámbito legal de atribuciones que corresponden a un determinado nivel territorial.
2. Entendida, de acuerdo con una de las definiciones de la RAE, como "pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado".
3. MENÉNDEZ REXACH (2008: 6).

Igualmente, el art. 101.2 de la Ley de Régimen Local de 1955 en su letra h) se refiere como competencias de los municipios a las de "policía urbana y rural; extinción de incendios, salvamento, defensa pasiva[4], protección de personas y bienes; policía de construcción, fábricas, establecimientos mercantiles y espectáculos públicos".

Ello se trasladaría a la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local cuando recoge en su art. 25.2.f) entre las materias enumeradas como competencias propias municipales las siguientes: "policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios".

A las tradicionales competencias municipales en la relación a la protección frente a las calamidades públicas se superpondrá la competencia estatal que se formaliza, por ejemplo, con la creación de la Dirección General de Protección Civil en 1960 mediante el Decreto 827/1960, de 4 de mayo, y que sustituye a la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva que había sido creada por Decreto de 23 de enero de 1941.

3. La protección civil en la España constitucional

En la Constitución de 1978 no se recoge ninguna referencia expresa a la protección civil[5], pero la jurisprudencia constitucional tuvo que abordar tempranamente la cuestión de la distribución de competencias en tal materia. Abordaje que se vería en buena medida condicionado por los propios términos en los que se planteó la cuestión por la parte recurrente en el primer asunto que se suscitó y que fue resuelto por la STC 123/1984, de 18 de diciembre.

3.1. ¿Un error jurisprudencial de partida?: la concepción de la protección civil como especie de la más amplia competencia sobre seguridad pública

Así, en el requerimiento de incompetencia dirigido entonces por el Gobierno central al Consejo de Gobierno del País Vasco, previo a la interposición del conflicto positivo de competencias que daría lugar a la referida STC 123/1984, se consideraba que, según los núms. 4 y 29 del art. 149 de la Constitución, la "protección civil" sería una competencia exclusiva del Estado, por su inserción en el régimen de la defensa nacional y su vinculación con el régimen de la seguridad ciudadana.

En esta línea, en el conflicto finalmente interpuesto, el Abogado del Estado fundamentará su planteamiento ante el TC en que la norma que se cuestionaba –un Decreto del País Vasco que configuraba los llamados Centros de Coordinación Operativa como un servicio administrativo dependiente del Departamento de Interior del Gobierno vasco y proclamaba como finalidad de los mismos la de proteger y ga-

4. Defensa pasiva que se define por la RAE como aquel sistema de seguridad de la población civil contra agresiones exteriores y catástrofes naturales y cuyo concepto tiene su origen legal en un Decreto de 8 de agosto de 1935 mediante el que la República crea el "Comité Nacional para la Defensa Pasiva" de la población civil ante ataques aéreos. Concepto que será recogido finalizada la Guerra Civil en un Decreto de 23 de enero de 1941, por el que se crea la Dirección Nacional de Defensa Pasiva y del Territorio, con el objetivo de proteger a la población y los recursos y riquezas de todo orden contra las posibles agresiones aéreas.

5. La Constitución de 1978 se refiere en el art. 30.4 a que "mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública".

rantizar la seguridad de las personas, sus bienes y derechos[6]–, se situaría en el marco de la seguridad pública, a que se refiere el art. 149.1.29 de la Constitución como competencia exclusiva del Estado.

Para el Abogado del Estado, de acuerdo con dicho art. 149.1.29 CE, el Estado ostentaría la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, de la que sólo se exceptuaría «la creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica». La competencia autonómica en materia de seguridad pública, y consecuentemente en materia de protección civil, se circunscribiría, por tanto, para el Abogado del Estado, al reconocimiento de la existencia de una Policía Autonómica, que supondría la atribución de funciones materiales de protección de personas y bienes, pero sin que ello supusiese la existencia de una competencia autonómica de dirección y coordinación de los servicios de seguridad.

La STC 123/1984, acogerá, en buena medida, la construcción propuesta por el representante del Gobierno central y encuadrará la protección civil dentro de la materia seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE.

Así, en efecto, la STC 123/1984 comenzará subrayando que las bases doctrinales de la «Protección Civil» habrían quedado definidas en una norma preconstitucional, el antes referido Decreto de 29 de febrero de 1968 sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil, cuando señala, afirma la STC 123/1984, que dicha "Protección civil" estaría constituida "por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública"[7].

Para la STC 123/1984, la normativa preconstitucional vigente sobre Protección Civil contempla una serie de situaciones de emergencia, de extraordinaria heterogeneidad, y busca poner los recursos y los medios humanos y materiales necesarios para evitar o aminorar los daños frente a las calamidades públicas o las catástrofes extraordinarias, que surgen en la vida de una comunidad.

El TC asimismo señala que desde el primer momento en que este tipo de actuaciones de protección civil recibieron su configuración jurídica, se comprendió en ella

6. El Decreto 34/1983, de 8 de marzo, configura los llamados Centros de Coordinación Operativa como un servicio administrativo dependiente del Departamento de Interior del Gobierno vasco (art. 1), con la finalidad de organizar y coordinar la actividad de cualesquiera Organismos o Entidades de naturaleza pública o privada en caso de incidente o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos (art. 2). Para el cumplimiento de tal finalidad, se inviste a dichos Centros de competencias administrativas, concebidas de una manera genérica, por la vía de un deber de prestación de colaboración (art. 3) y pormenorizadas con algún detalle en el art. 4 mediante el enunciado de funciones de coordinación, estudio, planificación, información, documentación y otras análogas.

7. Para la STC 123/1984 los servicios de «Protección Civil», inicialmente incardinados en la organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, han ido poco a poco adquiriendo un carácter nítidamente civil como competencia de los Departamentos o Ministerios de Interior.

la existencia de obligaciones y servicios de las corporaciones territoriales existentes dentro del Estado, municipios y provincias[8].

En este punto, cabría destacar tres cuestiones relevantes:

– la STC 123/1984 viene a alterar la definición de la protección civil realizada en la norma preconstitucional a la que se remite, el art. 1 del Decreto de 29 de febrero de 1968, pues en este precepto los daños causados a personas y bienes por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz se diferencian de los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión en tiempos de guerra. Al omitir la referencia a la guerra, la STC 123/1984 ampliaría el ámbito de la protección civil no sólo a los daños causados por los elementos naturales o extraordinarios sino también a los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión.

– la protección civil tendría por objeto sólo una parte de las emergencias, las que por la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública señala la STC 123/1984, lo que supondría que las emergencias "ordinarias" parece que se atenderían por los servicios públicos ordinarios respectivos (sanitarios, bomberos, etc.), sin activación de los mecanismos de protección civil.

– y que el TC admite la existencia de competencias locales en materia de protección civil[9].

Pero, una vez establecido el significado y alcance de la protección civil, se hacía necesario para la STC 123/1984 determinar cómo era la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA sobre dicha materia.

---

8. Así, la STC 123/1984 subraya como en las «bases doctrinales» del Decreto de 29 de febrero de 1968, en atención a la magnitud de los peligros, daños y siniestros y a su frecuencia, se consideraba necesaria, para evitarlos o aminorarlos, la colaboración de todos los afectados, con la puesta en juego de todos los medios y recursos posibles, para lo cual admitía una condición típicamente municipal y provincial de la función protectora de personas y bienes.

9. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, por todas la STC 82/2020, FJ 5, la Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales", sino que ha distribuido todo el poder público entre el Estado, mediante las competencias reservadas en el art. 149 CE, y las CCAA, mediante las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía y las leyes previstas en los apdos. 1 y 2 del art. 150 CE.

En consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE, la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias a los entes locales –fundamentalmente municipios y provincias– ni al Estado ni a las CCAA, pues debe ser cada cual en el marco de sus atribuciones el que regule y atribuya las competencias de los entes locales, sin perjuicio del espacio que uno y otras les deben asegurar, en todo caso, en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE).

De esta manera se ha reflejado en la normativa infraconstitucional cuando, en lo que se refiere a la atribución competencial, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en sus art. 25.2, ha dispuesto, por ejemplo, un listado de materias que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA.

Y es precisamente entre las materias enumeradas en el referido art. 25.2 de la LRBRL donde el apartado f) recoge la competencia municipal en materia de policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. Asimismo, el art. 26 de la LRBRL establece que en los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, deberán prestar, en todo caso los servicios de protección civil... prevención y extinción de incendios.

Ante la inexistencia de referencias explícitas a la "protección civil" en el bloque de la constitucionalidad, pues no se recogía referencia alguna a tal concepto ni en la Constitución ni en la mayoría de los primeros Estatutos de Autonomía[10], se plantea el TC la posibilidad de que se tratase de una materia competencia del Estado en virtud de la cláusula residual recogida en el art. 149.3 CE cuando tras disponer que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos Estatutos", señala que "la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado".

Sin embargo, la STC 123/1984 rechazará explícitamente tal posibilidad considerando que no puede extraerse de la ausencia de referencias expresas en el bloque de constitucionalidad a la protección civil, la conclusión de que tal materia no se encuentre incluida en el sistema competencial como tal materia, ni, por tanto, que haya que acudir a la cláusula del art. 149.3 CE, de acuerdo con la cual corresponden al Estado las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía.

Para la STC 123/1984, es claro que las competencias de las CCAA están atribuidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto, asimismo, que para que entre en juego la llamada cláusula residual del art. 149.3 CE una materia no ha tenido que ser incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía pudiendo haberlo sido, para lo cual y con independencia de los rótulos o denominaciones explícitos recogidos en estos, es necesario interpretar el contenido y alcance real de tales rótulos o denominaciones.

Así, para la STC 123/1984 con independencia de la ausencia de un rótulo explícito, la protección civil sí debe entenderse incluida en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Para identificar donde se encuentra contenida la competencia autonómica sobre protección civil en el caso del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la STC 123/1984 comienza por considerar incluida la protección civil dentro de la competencia sobre seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE.

En efecto, para la STC 123/1984 la protección civil –entendida como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública-, ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública al que se refiere el art. 149.1.29 CE, y que debe entenderse, según el Tribunal, 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".

---

10. La excepción la encontramos en la LO 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Illes Balears que en su art. 12.10 disponía que correspondía a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de "protección civil".

A pesar de que el art. 149.1 CE enumera aparentemente un listado de competencias exclusivas y, en principio excluyentes, del Estado y que, por tanto, no cabría estatutariamente asumir por parte de las CCAA; en relación concretamente con la competencia recogida en el número 29 del art. 149.1 CE sobre seguridad pública, la reserva de la competencia al Estado no se realiza en términos excluyentes, pues en la propia Constitución se reserva la misma al Estado "sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CCAA en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica".

En efecto, el art. 149.1.29 CE que considera como competencia exclusiva del Estado la seguridad pública, dentro de la cual se englobaría , según la STC 123/1984, la protección civil, lo hace sin perjuicio de la creación de policías propias por las CCAA, lo que, recuerda la STC 123/1984, llevaría precisamente a cabo el art. 17 de la LO 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, cuando dispone que, "corresponderá a las instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes".

Por tanto, de acuerdo con la jurisprudencia del TC desarrollada en la STC 123/1984, si la protección civil forma parte de la seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE como competencia reservada al Estado, y este precepto permite la creación de policías propias, en el supuesto de una Comunidad Autónoma como la vasca que ha creado su propia Policía en su Estatuto de Autonomía cabrá reconocerle competencias en materia de protección civil.

Junto a lo anterior, la STC 123/1984 igualmente desarrolla un segundo argumento complementario para justificar una eventual competencia autonómica en materia de protección civil, cuando señala que, "al mismo tiempo, en este asunto hay que tener en cuenta el art. 148.1.22 de la Constitución, que faculta a las CCAA para asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y para que asuman la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales «en los términos que establezca una Ley orgánica»"[11]. Afirmación que

11. Los términos no son por tanto los estatutarios sino los que disponga una Ley Orgánica que no es otra que la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en cuyo art. 39 se establece que "corresponde a las CCAA, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar.

d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica".

Como se aprecia entre las funciones de coordinación de las CCAA no se establece nada específico en relación con la protección civil, por lo que difícilmente se puede considerar que el título competencial para la asunción autonómica de competencias en dicha materia pudiera estar en lo dispuesto en el art. 148.1.22 CE.

supone considerar que, puesto que en la materia pueden llegar a concurrir competencias locales, sobre dichas competencias locales en materia de policía puede llegar a incidir una competencia que, de acuerdo con el art. 148 CE, es asumible por las CCAA como es la referida a la coordinación de dichas policías locales.

Una vez establecido lo anterior, para la STC 123/1984 "resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables, y en este sentido exclusivas del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes", cuya delimitación se fundaría por un lado en la referida asunción estatutaria de la creación de una policía autonómica propia y por otro, en la capacidad del Estado de actuar, en todo caso, en tres supuestos que enuncia el Tribunal:

1. Cuando entra en juego la LO 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio;
2. En los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma;
3. Cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.

La determinación de la envergadura o entidad de una emergencia sirve por tanto a una doble finalidad:

Por un lado, y como señalábamos, la entidad de la emergencia es la que sirve para diferenciar aquellas emergencias extraordinarias, que requieren ser atendidas mediante la competencia en materia de protección civil –y que se definen por la amplitud y gravedad de sus efectos que les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública– y aquellas emergencias ordinarias que pueden ser atendidas mediante los servicios ordinarios (sanitarios, bomberos, etc.), sin activación de los mecanismos de protección civil.

Por otro lado, la entidad de la emergencia es la que sirve para determinar la capacidad del Estado de actuar, en todo caso, y a pesar del eventual reconocimiento estatutario de competencias policiales, pues cuando se trate de alguno de los tres supuestos referidos "el reconocimiento que se ha hecho de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de protección civil queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda estar en juego".

Recapitulando:

La STC 123/1984 define la protección civil como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública.

La STC 123/1984 encuadra dicha protección civil en la materia seguridad pública, entendida 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, sobre la que las CCAA podrán asumir competencias al crear sus propias policías y, en su caso, al coordinar a las policías locales.

No obstante lo anterior, en el supuesto de determinadas calamidades públicas por su grado de intensidad y ámbito territorial, la STC 123/1984 considera que el Estado retiene, en todo caso, la capacidad de actuar[12].

La posterior STC 133/1990, de 19 de julio, en la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil y un conflicto de competencias frente a determinados anexos de la Orden de 29 de marzo de 1989, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear –ambos interpuestos por el Gobierno Vasco-; ratificará la jurisprudencia sentada en la STC 123/1984 y englobará la protección civil dentro del más amplio concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 CE.

Recuerda el TC en la STC 133/1990 cómo en la STC 123/1984, se reconoció la legitimidad de la competencia del País Vasco para organizar los Centros de Coordinación Operativa en cuanto insertados en la órbita de la protección civil. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la Comunidad Autónoma del País Vasco tendría competencia para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades, y para la dirección de sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Ahora bien, esta competencia vasca «queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego». Y se sostendrá que esa subordinación competencial se producía en los tres supuestos ya señalados: estados excepcionales, carácter supraterritorial de la emergencia o aquella emergencia con una envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.

3.2. Algunas cuestiones problemáticas de la jurisprudencia constitucional inicial sobre protección civil

El encuadre competencial que se realiza por parte de las SSTC 123/1984 y 133/1990 de la protección civil dentro de la materia seguridad pública plantea varias cuestiones problemáticas que hacen que la jurisprudencia constitucional posterior haya tenido que rectificar en alguna medida esa concepción inicial para acabar adecuándose a aquella realidad fáctica y normativa que la contradecía.

3.2.1. La amplia interpretación del concepto de seguridad pública y la necesidad de graduarla

De acuerdo con la STC 104/1989, de 8 de junio, el art. 149.1.29 CE atribuye en exclusiva al Estado –no distinguiendo, al contrario que otros apartados del mismo precepto, entre potestades normativas y de mera ejecución– la competencia en mate-

12. Se trataría de los casos en los que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma; o cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.

ria de seguridad pública, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CCAA en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica».

La seguridad pública, entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano abarcaría para la jurisprudencia constitucional "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. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar... las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la CE. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen, sin duda, aquel ámbito material"[13].

Así, el TC definió la seguridad pública como la actividad dirigida "a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano" (STC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3; seguida en las SSTC 117/1984, de 5 de diciembre, FJ 4, y 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3), y pareció incluir dentro de ella actuaciones distintas a las que desarrollan los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Actuaciones distintas que se encuentran atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional igualmente desde bien temprano subrayó que "no toda seguridad de persona y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución" (STC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 2).

Ello propicio que se fuesen perfilando jurisprudencialmente las relaciones de la seguridad pública con otras títulos competenciales igualmente orientados a la protección de personas y bienes y sobre los que existían competencias autonómicas, tanto normativas compartidas como ejecutivas, como son, por ejemplo, aquellos que se refieren a la sanidad (SSTC 33/1982, de 8 de junio[14], FJ 3; 15/1989, de 26 de enero,

13. Y entre ellas se encuentran las facultades ejecutivas en relación con las medidas de seguridad en entidades y establecimientos, públicos y privados, que preven y regulan los preceptos del Real Decreto 1.338/1984 objeto de conflicto en la STC 104/1989.

14. En la que, en principio, se encuadró en el ámbito de la sanidad (sobre la que el Estado retiene las bases ex art. 149.1.16 CE pero las CCAA han asumido el desarrollo y la ejecución), y por tanto competencia de las autoridades autonómicas, la inmovilización de unas partidas de mejillones frescos cuyo consumo podría ser nocivo para la salud.

FJ 3[15]; 54/1990, de 20 de marzo, FJ 3[16]); a la industria (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6[17]); al medio ambiente (STC 32/1993, de 1 de febrero, FJ 3[18]), o a los "espectáculos públicos" (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 10[19]) por citar sólo algunas materias.

Así, para una línea jurisprudencial forma parte de la materia seguridad pública la actividad policial propiamente dicha –esto es, la desempeñada por los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 CE–, que debe diferenciarse de las actividades de lo que se puede denominar como de policía administrativa en ámbitos como el sanitario, el industrial, el medio ambiental o el de espectáculos.

Sin embargo, al mismo tiempo, la jurisprudencia constitucional recalca que la materia de seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE puede llegar a

15. Que vienes a encuadrar el Capitulo Segundo de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, colocado dentro de una rúbrica de «protección de la salud y seguridad» y que tiene por objeto específico la protección de la salud de los ciudadanos en cuanto consumidores y usuarios dentro de la competencia del art. 149.1.16 CE, que otorga al Estado competencia sobre las bases y coordinación de la sanidad excluyéndose así su encuadre en el titulo sobre seguridad pública ex art. 149.1.29 CE.

16. En la que se considera que la competencia de ejecución relativa a la inspección y control de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicótropos que la Circular 14/1985 interpreta que corresponde al Estado, debe entenderse, sin embargo, como reservada a la Junta de Galicia por encuadrarse en la materia sanitaria, sobre la que las CCAA tienen la competencia ejecutiva, y no en la materia sobre seguridad pública ex art. 149.1.29 CE.

17. En la que se considera que los preceptos impugnados que establecen las condiciones que deben cumplir los aparatos que utilizan gas como combustible en orden a preservar la seguridad y, sobre todo, la regulación de los mecanismos de homologación, es decir, de control del cumplimiento de estos requisitos, debe encuadrarse en la competencia en materia de industria y dentro de ella la de seguridad industrial, excluyéndose así su encuadre en el titulo sobre seguridad pública ex art. 149.1.29 CE, pues cuando se habla de medidas que afectan a la fabricación de aparatos que utilizan gas como combustible y a las condiciones que los tipos y los productos deben cumplir "en orden a la seguridad de las personas y los bienes", se está pensando en una intervención administrativa ordinaria –de carácter normal y constante– en el sector económico que la materia industria configura y que viene disciplinado por unas reglas competenciales propias; y su conexión ulterior e indirecta con razones de sanidad o de seguridad no puede llevar a justificar la muy forzada invocación de los títulos competenciales del Estado para ordenar la sanidad o la seguridad pública (art. 149.1, apartados 16 y 29, C.E.), que sólo en muy excepcionales supuestos de urgencia y necesidad podrían acaso tener relevancia.

18. Que encuadra el Cuerpo de Agentes Rurales de Cataluña en las competencias estatutarias sobre montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña (art. 9.10 EAC), así como pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre (art. 9.17 EAC) excluyendo que se deban encuadrar en la materia seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE, pues se trata de un cuerpo de policía administrativo especial, reorganizado por la Generalidad tras haberle sido transferido el correspondiente servicio por la Administración del Estado, y cuya regulación tiene como fundamento competencial diversos preceptos estatutarios, conclusión que se impone no sólo en atención a las funciones asignadas a este cuerpo, sino a la vista, también, de su integración funcional en la Dirección General de Política Forestal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad (art. 3 del Decreto 252/1988).

19. En la que se afirmó que "habrían de incardinarse en la materia "espectáculos" las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes "a través de una intervención administrativa ordinaria –de carácter normal y constante...[e]n suma, la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta "seguridad pública" (STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3).

incluir "todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública", pues en efecto, el TC, no parece descartar que sea la eventual gravedad de los daños la que permita dar entrada, junto a las diversas competencias que denomina ordinarias o de policía administrativa para proteger a personas y bienes (como destacábamos sobre sanidad, industria, medio ambiente o espectáculos públicos), a la competencia sobre seguridad pública (recogida en el art. 149.1.29 CE).

Así, por ejemplo, junto a la intervención administrativa ordinaria relativa a la policía administrativa de espectáculos, propia de las CCAA, el TC ha reconocido la posibilidad de adoptar otras medidas encuadrables en la materia "seguridad pública" respecto de los brotes de violencia que pudieran producirse con ocasión de los encuentros deportivos. Medidas que se justificarían en la posible existencia de contingencias o "situaciones extraordinarias".

Igualmente, en este sentido se pronuncia la STC 33/1982 cuando tras encuadrar en el ámbito de la sanidad –y por tanto en la competencia ejecutiva de las autoridades autonómicas-, la inmovilización de unas partidas de mejillones frescos cuyo consumo podría ser nocivo para la salud, consideró que ello no supondría negar que una crisis sanitaria pueda llegar a amenazar la seguridad pública (art. 149.1.29 CE) y justificar, en consecuencia, una intervención ejecutiva de las autoridades estatales, en este caso a la Administración periférica del Estado mediante la activación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Así, para el TC no cabe excluir la posibilidad de que, en aras de la protección de los ciudadanos, la seguridad pública requiera tomar medidas para atajar riesgos de la salud pública, cuando esas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes, en el caso planteado las autonómicas, para afrontar tales riesgos.

Igualmente es el caso de algunas de las actuaciones que serían en principio típicas de la policía administrativa como es el sometimiento a licencia del ejercicio de determinadas actividades industriales, que se han llegado, sin embargo, a encuadrar jurisprudencialmente en la materia seguridad pública del art. 149.1.29 CE. Es el caso de la STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 9 a) en donde se considera competencia ejecutiva del Estado la concesión de la licencia de actividad a quienes se dediquen habitual u ocasionalmente a la fabricación, transformación, procesamiento, almacenamiento, distribución, corretaje, transporte o comercialización de sustancias químicas catalogadas. Subraya el Tribunal que la finalidad de la norma recurrida cuando atribuye competencias ejecutivas al Estado es el establecimiento de "las medidas de control sobre las sustancias químicas catalogadas para evitar su desvío a la fabricación ilícita de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas" y ello se encuadra en la materia seguridad pública, pues tal y como destaca el Preámbulo de la norma impugnada los graves problemas que para las sociedades modernas supone "el uso indebido de drogas y su tráfico ilícito", hace necesario que se implanten medidas de control sobre aquéllas y también sobre los productos químicos que son necesarios para su fabricación o transformación.

Por tanto, no toda seguridad de persona y bienes, ni toda actuación encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado. Sin embargo, no cabe excluir totalmente la posibilidad de que, en aras de la protección de los ciudadanos, la seguridad pública requiera tomar medidas para atajar riesgos cuando esas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes, las autonómicas, para afrontar tales riesgos.

3.2.2. El impedimento de que la protección civil sea una materia asumible estatutariamente si no es mediante la creación de una policía autonómica propia a la que se remite el art. 149.1.29 CE

El hecho de que la protección civil se haya considerado por la jurisprudencia del TC examinada como una submateria de la seguridad pública reconocida al Estado en el art. 149.1.29 CE, y no se haya considerado una materia asumible por el Estado mediante la cláusula residual del art. 149.3 CE, supondría la imposibilidad de que la misma pudiese ser asumida por las CCAA por la vía estatutaria fuera de la vía específica prevista en el propio art. 149.1.29 CE que exige la creación de una policía autonómica en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos y en el marco de lo que disponga una ley orgánica, que no es otra que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

LO 2/1986, que en su art. 38.3.b) establece que las CCAA en cuyos Estatutos esté previsto la creación de Cuerpos de Policía podrán prestar, a través de tales Cuerpos de Policía, y de manera simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre otras, "la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil".

Por lo tanto, sería el desarrollo de la correspondiente previsión estatutaria relativa a la posibilidad de creación de una policía autonómica junto con la previsión del art. 38.3 de la LO 2/1986, lo que permitiría a las CCAA, si se aplicase estrictamente la doctrina recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990, ejercer competencias en materia de protección civil una vez creada aquella policía autonómica.

La interpretación del TC sobre el fundamento constitucional de la competencia autonómica sobre protección civil genera así una importante cuestión problemática, pues como ha denunciado la doctrina tales competencias concurrentes únicamente se darían en relación con aquellas CCAA que hubiesen decidido asumir estatutariamente la creación de policías autonómicas[20].

---

20. Como recuerda Fernández Farreres la pretendida situación de concurrencia de competencias sobre protección civil justificada en la existencia de policías propias de las CCAA, en todo caso, no alcanzaría sino a aquellas que, pudiendo constitucionalmente hacerlo, así lo hayan previsto en sus Estatutos de Autonomía, circunstancia que determinaría que la mayoría de las CCAA no dispondrían del título habilitante de esa competencia (pág. 230). En efecto, en el momento en que se dicta la STC 123/1984, las CCAA llamadas de

Así, la única excepción constitucional a la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública reconocida en el art. 149.1.29 CE proviene de la existencia de policías autonómicas con lo que habría que concluir que la competencia autonómica en materia de protección civil, submateria de la seguridad pública, solo la tendrían aquellas CCAA que, haciendo uso de la habilitación prevista en el propio art. 149.1.29 CE, efectivamente hubiesen creado estatutaria y legalmente su respectiva policía.

De esta manera lo asume la STC 133/1990 cuando afirma que la competencia vasca nace del Estatuto de Autonomía, y de las normas de éste que inciden sobre la materia de protección civil; señaladamente, y como se hizo notar en la citada STC 123/1984, la prevista en el art. 17 del Estatuto, que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia en relación con «el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes» competencia ésta que configura una notable diferencia respecto de otras CCAA que no incluyen en sus Estatutos preceptos de análogo contenido (FJ 8). Precisamente por ello la consideración de la vulneración competencial por parte de la norma estatal de protección civil traería como consecuencia, no la nulidad de los preceptos impugnados (que, dada la diversidad de regímenes competenciales, pudieran ser de aplicación en otras CCAA) sino su inaplicabilidad al País Vasco.

Y así parece asumirse cuando se señala que "[p]or tanto, las CCAA no pueden asumir estatutariamente [en materia de seguridad pública] más competencias que las previstas, para la creación de cuerpos propios de policía, en el art. 149.1.29 CE" [STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 8 A)]. Competencias que las CCAA, en su caso, ostentarían con los contenidos funcionales definidos en sus Estatutos y en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica.

Tal interpretación, tal y como examinaremos en el apartado 3, ha sido desmentida en la práctica por la realidad normativa en virtud de la cual todas las CCAA han acabado asumiendo competencias en materia de protección civil, independientemente de si estatutariamente la creación de sus propias policías.

3.2.3. La protección civil como una materia que excedería las funciones estrictamente policiales

La protección civil, entendida como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública, es una materia que excedería las funciones estrictamente policiales que son a las que se refiere el art. 149.1.29 CE cuando tras reconocer la competencia exclusiva del Estado sobre segu-

---

segundo grado –es decir, las constituidas con arreglo al art. 143 de la Constitución– no ostentan otra competencia en materia de seguridad pública que la de «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica» (art. 148.1.22.a de la Constitución) en FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1985: 227).

En el mismo sentido CASINO RUBIO, M. (2015: 70).

ridad pública habilita a las CCAA para asumir competencias en tal materia a través de la creación de su propia policía autonómica.

Así, la propia jurisprudencia constitucional ha reconocido que la "protección civil", requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (STC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6).

Sin embargo, e igualmente de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional, cuando el art. 149.1.29 CE reserva al Estado la competencia sobre seguridad publica sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CCAA, en lo relativo a esta última excepción se referiría únicamente al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la policía), no al aspecto material, la seguridad pública, por lo que la existencia de tal policía autónoma no modifica la titularidad estatal de aquellas otras competencias que no guardan relación alguna con la actividad policial (STC 117/1984, de 5 de diciembre)[21].

Como destaca Fernández Farreres la STC 117/1984 sería un claro ejemplo de "cómo la disponibilidad de una organización policial propia de la Comunidad Autónoma no arrastra tras de sí, ante la ausencia de previsión expresa, la titularidad de una determinada competencia material en relación a la seguridad pública"[22].

Sin embargo, la protección civil tiene un alcance más amplio que la actuación propiamente policial, pues implica la coordinación de diferentes organismos y agentes (autoridades locales, regionales, estatales, fuerzas de seguridad, bomberos, servicios de salud, etc.) para una respuesta eficaz ante las emergencias. Si el titulo autonómico para ejercer competencias en materia de protección civil deriva de la habilitación recogida en el art. 149.1.29 CE para crear su propia policía, por relevantes que sean esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por protección civil.

Para la propia jurisprudencia constitucional la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública (STC 175/1999, FJ 7), y es una parte de la, a su vez, más amplia submateria sobre protección civil, incluida, según la concepción de la jurisprudencia constitucional inicial, en la materia seguridad pública.

Para la jurisprudencia constitucional la competencia autonómica derivada de la creación de la policía de seguridad propia es la única excepción que el art. 149.1.29 CE contempla a la exclusiva competencia estatal sobre seguridad pública. La falta de identificación absoluta entre la materia protección civil y el ámbito propio de los servicios policiales tiene consecuencias en el plano de la delimitación de competencias en la materia, de manera que a las CCAA con competencias asumidas sobre la creación de su propia policía les corresponde únicamente la organización de sus

21. En aquella sentencia se ratificó la competencia estatal prevista en el art. 421 de la Ley de Régimen Local de 1955 relativa a la suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales por motivos graves de orden público con fundamento en la competencia estatal sobre seguridad pública del art. 149.1.29 CE.

22. FERNÁNDEZ FARRERES (1985:221).

propios servicios policiales y el ejercicio de las funciones o servicios policiales no estatales.

Tal interpretación ha quedado igualmente desmentida por la realidad fáctica y normativa, pues las CCAA vienen ejerciendo competencias sobre protección civil que exceden de las funciones estrictamente policiales.

3.3. La contradicción de la jurisprudencia constitucional inicial con la realidad normativa: ¿la seguridad pública como especie de la más amplia competencia sobre protección civil?

Como ha destacado Fernández Farreres la aproximación del propio legislador estatal a la cuestión competencial sobre la protección civil habría sido inicialmente distinta a la adoptada por la jurisprudencia constitucional recién examinada[23], pues tal y como señalaba la exposición de motivos de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil –aprobada apenas unos días después de dictarse la STC 123/1984, de 18 de diciembre, que fue publicada en el BOE de 11 de enero de 1984– se da, jurídicamente, respecto a la materia protección civil "el supuesto del número 3 del art. 149 de la Constitución. Consecuentemente, la protección civil se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración civil del Estado y, en los términos establecidos en la presente Ley, a las restantes Administraciones públicas".

La exposición de motivos de la Ley 2/1985 sobre protección civil, contradice así, palmariamente, la jurisprudencia constitucional adoptada apenas unos días antes y que había excluido como fundamento constitucional de la competencia sobre protección civil el art. 149.3 CE y había fundamentado las competencias autonómicas sobre aquella en la habilitación expresa recogida en el art. 149.1.29 CE sobre la creación de policías autonómicas.

Ciertamente la exposición de motivos de la Ley 2/1985 tras considerar que la protección civil se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración civil del Estado ex número 3 del art. 149 de la Constitución, señala que corresponde a las restantes Administraciones públicas, en los términos establecidos en la propia Ley. Lo cual hay que matizar que sólo se produciría si dichas "restantes" Administraciones públicas han asumido competencias en la materia, bien por la vía estatutaria o bien en el caso de los entes locales por la vía de la normativa sobre régimen local (la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local) o normativa sectorial (la propia Ley 2/1985, sobre protección civil).

Tal concepción de la protección civil como una materia de competencia estatal derivada del art. 149.3 CE supondría que es, por tanto, asumible por las CCAA mediante una eventual reforma estatutaria, y así se aceptará en la práctica en las sucesivas reformas estatutarias que incluirán expresamente la protección civil entre las competencias asumidas por las respectivas CCAA. Y ello se aceptará, sin necesidad de activar de hecho o de derecho la previsión del art. 149.1.29 CE de creación de poli-

23. FERNÁNDEZ FARRERES (1985:230).

cías autonómicas por esas mismas CCAA como parecería exigir la jurisprudencia constitucional ya examinada.

Lo anterior no sería óbice para que igualmente se considere que la Constitución ha reconocido al Estado en el art. 149.1.29 CE un título para asumir competencias sobre protección civil en determinadas situaciones en las que la emergencia supere determinados umbrales y hace necesaria una centralización de la gestión.

Tal concepción normativa supone que la protección civil sería una materia autónoma asumible estatutariamente sin necesidad de asumir al tiempo la capacidad de crear una policía autonómica y el título reconocido en el art. 149.1.29 CE es el que habilitaría al Estado, en su caso, para intervenir sobre aquella materia. La protección civil no sería una especie o submateria de la más amplia seguridad pública, sino más bien al contrario, la seguridad pública sería una materia que intersecciona parcialmente con la protección civil.

Dentro de la realidad normativa que va a ser analizada en las siguientes páginas es posible diferenciar en primer término dos supuestos: el supuesto en el que la protección civil es expresamente asumida como materia en los Estatutos de Autonomía (al que se dedicará el apartado 3.1) y el supuesto en el que la protección civil es implícitamente asumida como materia en los Estatutos de Autonomía (al que se dedicará el apartado 3.2).

3.2.1. La protección civil como materia expresamente asumida en los Estatutos de Autonomía

En las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía ha habido CCAA que expresamente han incluido como competencia autonómica la protección civil.

Dentro de este grupo de CCAA habría que diferenciar ente aquellas que lo han hecho sin haber previsto, al tiempo, una competencia autonómica para crear su propia policía [Asturias, que será examinada en la letra A)], de aquellas que, al tiempo que han reconocido una competencia expresa en materia de protección civil, han previsto una competencia autonómica para crear su propia policía (Valencia, Aragón, Canarias, Extremadura, Baleares, Castilla León, Cataluña).

Pero dentro de este segundo grupo habría a su vez que diferenciar entre dos subgrupos: en primer lugar, aquellas CCAA que pese a haber previsto estatutariamente la posibilidad de crear su propia policía autonómica no han desarrollado en la práctica tal posibilidad [se trataría de Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura, Baleares, y Castilla León y que se analizarán en la letra B)], y en segundo lugar, aquellas otras que sí han creado y desarrollado su propia policía autonómica [Cataluña y Canarias que se analizarán en la letra C)].

A) Cabe así destacar en primer lugar aquellas CCAA que han asumido explícitamente mediante la correspondiente reforma estatutaria la competencia en materia de protección civil sin haber previsto estatutariamente, sin embargo, la creación de una policía propia.

Este es el caso de Asturias que en el apartado 11 del art. 12 del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada por la LO 1/1999, de 5 de enero, dispone que "corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca, sobre... protección civil".

Con fundamento en la competencia estatutaria autonómica en materia de protección civil han sido elaborados varios decretos autonómicos reguladores de tal materia. El fundamento competencial de dicha normativa autonómica asturiana habría sido, por tanto, el reconocimiento en el Estatuto de Autonomía de un título específico sobre protección civil y no la asunción de la competencia para establecer una policía propia, como aparentemente se exigiría en las SSTC 123/1984 y 133/1990, pues el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma no habría previsto su creación[24].

B) Cabe destacar un segundo grupo de CCAA que habrían asumido explícitamente también mediante la correspondiente reforma estatutaria la competencia en materia de protección civil y aun estableciendo estatutariamente la posibilidad de crear una policía autonómica propia no habrían desarrollado en la práctica, sin embargo, tal previsión. Se trata de las CCAA de Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura, Baleares, y Castilla León.

i) En el caso de Andalucía, el art. 66 del vigente Estatuto de Autonomía, recogido en la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dispone que "corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública".

Por su parte el art. 65 en su apartado 2 establece que "corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la creación, organización y mando de un Cuerpo de Policía Andaluza que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y dentro del marco de la legislación estatal, desempeñe en su integridad las que le sean propias bajo la directa dependencia de la Junta de Andalucía".

En Andalucía, no se ha desarrollado este último precepto estatutario que prevé la creación de una "policía autonómica".

---

24. Así, de acuerdo con el apartado 1 del art. 20 del Estatuto de Autonomía corresponde a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias únicamente la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales asturianas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales. Y de acuerdo con el apartado 2 del art. 20 para el ejercicio de la competencia prevista en el apartado anterior, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica referida en el art. 149.1.29.ª de la Constitución.

Ciertamente, en las SSTC 123/1984 y 133/1990 se había fundado la posibilidad de asumir estatutariamente competencias sobre protección civil adicionalmente en la posibilidad abierta por el art. 148.1.22 CE y que faculta a las CCAA para asumir competencias en materia de coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica.

La falta de adopción de una norma de creación de una policía autonómica propia no ha sido, sin embargo, obstáculo para que Andalucía venga ejerciendo la competencia normativa en materia de protección civil.

La norma legal sobre protección civil andaluza es, sin embargo, anterior a la reforma estatutaria de 2007 que atribuye expresamente competencias a Andalucía sobre protección civil, y por ello no se fundó sobre tal atribución estatutaria competencial expresa.

En efecto, de acuerdo con el Preámbulo de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía "el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la atribución a la Comunidad Autónoma de títulos competenciales relacionados con la gestión de emergencias en materias tales como la creación de un Cuerpo de Policía andaluza, art. 14; sanidad, art. 13.21; carreteras, art. 13.10, o medio ambiente, art. 15.7, entre otras".

Sin embargo, el Decreto 197/2024, de 3 de septiembre, por el que se regula el Sistema Local de Protección Civil en los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía al ser posterior a la reforma estatutaria de 2007 sí incluye ya en su preámbulo el nuevo fundamento competencial estatutario cuando recuerda que "el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su art. 66.1 la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia exclusiva en materia de protección civil".

ii) El art. 49.3.14ª del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, adoptado mediante LO 5/1982, de 1 de julio, dispone, en su redacción vigente dada por la LO 1/2006, de 10 de abril, que la Generalitat tiene competencia exclusiva –sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado–, sobre "[p]rotección civil y seguridad pública". El Estatuto parece diferenciar así entre protección civil y seguridad pública.

Por su parte, el art. 55 del mismo Estatuto de Autonomía dispone que la Generalitat, mediante una Ley de Les Corts, creará un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana en el marco del propio Estatuto y de la Ley Orgánica que determina el art. 149.1.29.ª de la CE[25]. Entre las funciones que se atribuyen estatutariamente a la futura Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana estaría "la protección de las personas y bienes y el mantenimiento de la seguridad pública".

En el caso de la Comunidad Valenciana tampoco se ha llegado finalmente a adoptar la Ley de Les Corts de creación de un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana a la que se refiere el art. 55 del Estatuto.

La falta de adopción de una Ley de Les Corts de creación de una Policía Autónoma propia no ha sido, sin embargo, obstáculo para que la Comunidad Valenciana haya ejercido la competencia normativa en materia de protección civil.

25. La previsión de creación de un cuerpo de Policía Autónoma de la Comunidad Valenciana ya se encontraba recogida en el art. 36 del Estatuto original de la Comunidad del año 1982.

Así, en efecto, con fundamento en la competencia recogida en el art. 49.3.14 del Estatuto de Autonomía sobre protección civil, se dictó la norma autonómica en la materia, la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, que en su preámbulo tras citar el referido art. 49.3.14 del Estatuto afirma que la norma legal se dicta desde el respeto a la competencia del Estado en la materia, pues se excluye expresamente de su ámbito de aplicación las emergencias declaradas de interés nacional.

Ninguna referencia hay en la normativa autonómica valenciana sobre protección civil a la previsión recogida en el art 55 del Estatuto sobre creación de su propia Policía, previsión que es, de acuerdo con la jurisprudencia recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990, la que legitimaría primariamente la asunción competencial cuando la misma se desarrollase.

iii) En parecidos términos ha asumido competencias sobre protección civil la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo art. 71.57 del vigente Estatuto de Autonomía, adoptado mediante LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de "protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación, la coordinación y la ejecución de medidas relativas a emergencias y seguridad civil ante incendios, catástrofes naturales, accidentes y otras situaciones de necesidad".

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía "en el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los arts. 140 y 149.1 de la Constitución".

Por su parte, el art. 76 del Estatuto de Autonomía de Aragón ha previsto que "la Comunidad Autónoma podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente", previsión que no se ha desarrollado nunca.

Es por ello por lo que la normativa de Aragón, entre la que destaca la Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón, se ha fundado, tal y como destaca su preámbulo, en lo dispuesto en el referido art. 71.57 del Estatuto de Autonomía, cuando atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia exclusiva en materia de protección civil.

De nuevo no encontramos ninguna referencia en la normativa autonómica de protección civil a la competencia estatutaria sobre la creación de una policía autonómica que debería ser el fundamento primario del ejercicio competencial autonómico en materia de protección civil según la jurisprudencia constitucional recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990.

iv) De acuerdo con el art. 9.42 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, en la redacción dada por la LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la "Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre... [p]rotección civil y emergencias".

Por su parte la Disposición adicional séptima del Estatuto de Autonomía dispone que "corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia de seguridad pública, la creación de un cuerpo de policía autonómica propia o la adscripción permanente o la colaboración temporal de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, en ambos casos en los términos previstos en la legislación estatal...".

La disposición relativa a la creación de un cuerpo de policía autonómico no se ha desarrollado por lo que la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura se ha fundado según su exposición de motivos en el hecho de que "la LO 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura en su art. 9.1 sobre competencias exclusivas, en el punto 42 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de «protección civil y emergencias»" sin que tampoco se haga referencia alguna al título que permite a la Comunidad Autónoma la creación de una policía propia.

v) En el caso de Baleares el nuevo art. 31 del Estatuto de Autonomía, recogido en la vigente LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, establece que "en el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de... [la] protección civil. Emergencias".

Por su parte, Art. 33 dispone que "1.es competencia de las Illes Balears la creación y la organización de un cuerpo de policía propio en el marco de la legislación estatal. En los mismos términos, corresponde a la Comunidad Autónoma el mando de la policía de las Illes Balears que llevará a cabo sus funciones bajo la directa dependencia de las instituciones de las Illes Balears. 2. Las funciones de la policía de las Illes Balears se fijan en su ley de creación de acuerdo con la legislación estatal".

Pero de nuevo, no se ha llegado a crear dicha policía autonómica.

La normativa balear sobre protección civil, anterior a la reforma estatutaria de 2007 que atribuye competencias a Baleares sobre protección civil, se fundaba en el hecho de que, según el preámbulo de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears, "la competencia de las CCAA en materia de protección civil sólo queda subordinada a la del Estado en los casos en que el interés general pueda estar en juego, y esto se produce, según establece el art. 1.2 de la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, en los supuestos de estados de alarma, excepción y sitio, de una parte, y cuando la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial (más de una comunidad autónoma afectada) o sean de tal magnitud que requieran una dirección de carácter nacional. Es obvio, por tanto, que la comunidad autónoma de las Illes Balears tiene competencias en materia de protección civil...".

Dejando a un lado, el hecho de que hasta la reforma estatutaria de 2007 no se haya introducido un título competencial específico sobre protección civil, lo cierto es que con anterioridad se legisló sobre protección civil, pero no se intentó fundar la competencia autonómica en título estatutario alguno como exigía la doctrina recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990.

vi) En el caso de Castilla y León, el art. 71.16 del vigente Estatuto de Autonomía, recogido en la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, dispone que "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en [materias de] protección civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios".

Por su parte el apartado 3 del art. 72 del Estatuto dispone que "la Comunidad de Castilla y León podrá crear mediante ley de Cortes el Cuerpo de Policía de Castilla y León, que ejercerá las funciones que dicha ley establezca y de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado previstas en la Ley Orgánica reguladora de éstos."

Nuevamente esta última disposición estatutaria no se ha desarrollado y de nuevo la normativa autonómica sobre protección civil, que se recoge en la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León –y es anterior a la reforma estatutaria de noviembre de 2007, en la que atribuye se expresamente competencias a Castilla y León sobre protección civil–, se fundaba, según su Preámbulo, en que "el hecho de que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León no utilicen específicamente el término «protección civil» al enumerar las materias competenciales, no determina que dicha materia no se encuentre incluida en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Como ha señalado el TC en sus sentencias 123/1984, de 18 de diciembre y 133/1990, de 19 de julio, la materia de protección civil ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 de la Constitución, toda vez que el art. 148.1.22 del mismo Texto Legal faculta a las CCAA para asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales.

Asimismo, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado, –a las que responde la legislación básica estatal en materia de protección civil–, se producen competencias concurrentes cuya distribución es necesario diseñar".

En este caso parece fundarse la competencia autonómica sobre protección civil en la competencia estatutaria sobre vigilancia y protección de edificios e instalaciones de la Comunidad Autónoma y sobre la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales a la que también se refiere el art. 148.1.22 CE.

Sin embargo, las STCC 123/1984 y 133/1990 se referían fundamentalmente como sostén de las competencias autonómicas en materia de protección civil a la habilitación competencial prevista en el art. 149.1.29 sobre creación de una policía autonómica.

El Decreto 4/2019, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Territorial de Protección Civil de Castilla y León (PLANCAL), es posterior a la reforma estatutaria

de 2007 y por ello en su preámbulo sí se establece que el contenido del decreto "se dicta al amparo de la competencia de la Comunidad de Castilla y León de desarrollo normativo y de ejecución en materia de protección civil, de acuerdo con el art. 71.1.16.º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en lo dispuesto en la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León".

Todas las CCAA incluidas en este apartado B) –Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura, Baleares, y Castilla León–, no han desarrollado, por tanto, la previsión estatutaria que les permitiría la creación de una policía autonómica propia y, por tanto, no les es de aplicación lo dispuesto en el art. 38.3.b) de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la que se remite el art. 149.1.29 CE, y que establece que las CCAA en cuyos Estatutos esté previsto la creación de Cuerpos de Policía podrán prestar, *a través de tales Cuerpos de Policía*, y de manera simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre otras, la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.

Sin perjuicio de lo anterior, en la referida Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se ha previsto en su art. 37.2[26] la posibilidad de que las CCAA en cuyos Estatutos esté previsto la creación de Cuerpos de Policía autonómicos, pero no hagan uso de tal posibilidad, puedan, pese a ello, ejercer las funciones enunciadas en el art. 148.1.22 CE [que se refiere tanto a la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones como a la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales], de conformidad con los arts. 39 y 47 de la propia Ley.

Así, en relación con la coordinación de la actuación de las Policías Locales, el art. 39 de la LO 2/1986 dispone que corresponde a las CCAA, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones: a) Establecimiento de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local. b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones. c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar. d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

Como se aprecia la competencia para coordinar los distintos Cuerpos de Policías Locales que ha quedado desarrollada en el referido art. 39 de la LO 2/1986 nada

26. De acuerdo con dicho precepto "Las CCAA que no hicieran uso de la posibilidad prevista en el apartado anterior podrán ejercer las funciones enunciadas en el art. 148.1.22 de la Constitución, de conformidad con los arts. 39 y 47 de esta Ley".

tiene que ver con la coordinación por parte de la Comunidad Autónoma de tales cuerpos en los supuestos en los que concurra una emergencia de protección civil.

Por su parte el art. 47 de la LO 2/1986 dispone que las CCAA que no hicieran uso de la posibilidad de crear su propia policía podrán solicitar del Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía que dependerán, funcionalmente, de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, y orgánicamente del Ministerio del Interior.

Así se ha hecho en el caso de muchas de ellas y con fundamento en las previsiones establecidas en los arts. 37.2 y 47 de la LO 2/1986, se han constituido unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las CCAA de Andalucía, Aragón, Galicia y Valencia, con dependencia funcional de la consejería correspondiente y orgánica del Ministerio del Interior[27].

Sin embargo, estas unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las CCAA no tienen encomendada función alguna en relación con la protección civil, pues tienen como función específica, la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma.

En lo que se refiere a la eventual competencia autonómica para coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, ello se ha establecido mediante el ejercicio de las estrictas funciones enumeradas en el art. 39 de la LO 2/1986 y que tampoco tienen nada que ver con la protección civil.

Para ejercer en la práctica la competencia en materia de protección civil, las CCAA de Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura, Baleares, y Castilla León, no han necesitado desarrollar, por tanto, la previsión estatutaria que les permite la creación de una policía autonómica propia, a la que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 38.3.b) de la Ley 2/1986 –norma a la que se remite el art. 149.1.29 CE–, le correspondería "la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil".

Estas CCAA ejercen en la práctica competencias sobre protección civil con fundamento en la asunción estatutaria sobre tal materia y sin seguir por tanto la jurisprudencia constitucional en este punto que derivaba el ejercicio competencial sobre tal materia de la habilitación que se establece en el art. 149.1.29 CE sobre la creación de una policía autonómica propia (SSTC 123/1984 y 133/1990).

C) Cabe destacar un tercer grupo de CCAA que habrían asumido explícitamente mediante la correspondiente reforma estatutaria la competencia en materia de pro-

27. Igualmente, en el caso de Asturias, pero ello en virtud de la previsión recogida en el art. 37.3. LOFCS cuando dispone que "las CCAA cuyos estatutos no prevean la creación de Cuerpos de Policía también podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el art. 148.1.22 de la Constitución mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado".

tección civil y habrían desarrollado, asimismo, la previsión que les permite la creación de su propia policía autonómica. Se trata de las CCAA de Cataluña y Canarias.

i) En el caso de Cataluña el nuevo art. 132 de su Estatuto de Autonomía, recogido en la vigente LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dispone que "corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades en esta materia de los gobiernos locales, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública".

Por su parte el art. 164.1 del Estatut establece que "corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal: a) La planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales. b) La creación y la organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra"[28].

Esta última previsión, ya recogida en el art. 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, habría sido desarrollada por la Ley 19/1983, de 14 de julio, por la que se crea la Policía Autonómica de la Generalidad de Cataluña.

Es precisamente a este último precepto al que se refiere la norma de protección civil catalana, la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña, que en su preámbulo señala que "la protección civil... es una materia que no figura como título competencial ni en la CE ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña... El TC ha subsanado el vacío competencial integrando la protección civil como una vertiente de la seguridad pública, materia sobre la que se dan competencias concurrentes entre las distintas Administraciones públicas. Con respecto a ello cabe señalar que la Generalidad tiene competencias en materia de seguridad pública y, por lo tanto, en la vertiente de protección civil. Esta competencia de seguridad pública es ejercida mediante la Policía de la Generalidad, creada en el marco de lo dispuesto en el art. 13.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

Y prosigue subrayando que "según el Estatuto, corresponde a la Policía de la Generalidad la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, funciones que le son reconocidas en el art. 1 de la citada Ley Orgánica y en el art.3 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mozos de Escuadra. Dichas competencias están estrechamente relacionadas con la protección civil, dado que esta materia tiene como finalidad principal, entre otras, la protección de personas y bienes en el supuesto de calamidad pública"[29].

---

28. Esta posibilidad ya se recogía en el art. 13.1 de la LO 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

29. No obstante lo anterior la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña igualmente señala en su Preámbulo que "las competencias de la Generalidad en materia de protección civil también se fundan en el art. 13.2.b) y 3 del Estatuto, en la medida que atribuyen a la Generalidad competencias para

Se trata, como vemos, de una fundamentación estrictamente basada en la jurisprudencia constitucional recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990.

ii) En el caso de Canarias el nuevo art. 149.1 de su Estatuto de Autonomía, recogido en la vigente LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, dispone que "corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de protección civil, de acuerdo con la legislación estatal, que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que comprende los servicios de prevención y extinción de incendios, respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública".

Por su parte el art. 148 del mismo Estatuto establece que "1. corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el establecimiento de políticas de seguridad públicas y de protección de personas y bienes en los términos previstos en el art. 149.1.29.a de la Constitución. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la creación, organización y mando de un Cuerpo de Policía Canaria que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.29.ª de la Constitución, desempeñe en su integridad las que le sean propias bajo la directa dependencia del Gobierno de Canarias"[30].

Esta última previsión, ya recogida en el art. 30.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982, habría sido desarrollada por la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

Que la policía propia no se crease hasta 2008 no fue óbice para que la normativa canaria de protección civil se fundamentase, con anterioridad, en que –según se afirma en el preámbulo de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias–, "en el ámbito de las emergencias, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias concurrentes, según sentencias del TC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio, con la Administración del Estado en materia de protección civil".

Actualmente se encuentra en discusión la elaboración de una nueva Ley de Protección Civil autonómica con fundamento, esta vez, en el nuevo art 149 del Estatuto de Autonomía de 2018.

---

la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad y la coordinación de las policías locales.

Aparte de estos títulos competenciales que habilitan a la Generalidad en materia de protección civil, existen otros títulos competenciales otorgados por el Estatuto con incidencia en la materia de protección civil, como los de sanidad, servicios sociales, carreteras, industria y medio ambiente, entre otros".

30. Esta posibilidad ya se recogía en el art. 30.2 de la LO 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

3.3.2. La protección civil como competencia implícitamente recogida en el resto de Estatutos de Autonomía

Hay un amplio grupo de CCAA que no han llegado a asumir en las sucesivas reformas de sus Estatutos de Autonomía competencias explícitas en materia de protección civil. Pero dentro de ellas habría que diferenciar entre aquellas que tampoco han establecido estatutariamente la posibilidad de creación de su propia policía autonómica[31] [se trata de las CCAA de Cantabria, Madrid, Castilla-La Mancha, Murcia o La Rioja que se analizarán en la letra A)],); de aquellas otras que sí han previsto y desarrollado una previsión estatutaria de creación de su propia Policía autonómica [se trata del País Vasco y Navarra que se analizarán en la letra B)].

Finalmente quedaría por examinar el caso de Galicia que no ha previsto expresamente en el Estatuto de Autonomía una competencia en materia de protección civil, pero sí ha establecido una previsión de creación de su propia policía, aunque no la ha desarrollado [que se examinará en la letra C)].

A) En el caso de las CCAA de Cantabria, Madrid, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja sus Parlamentos o Consejos de Gobierno han aprobado normas de protección civil con un fundamento competencial cuando menos discutible[32].

i) En el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en el Preámbulo de su norma autonómica en materia de protección civil, la Ley 3/2019, de 8 de abril, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria, se recuerda que "la LO 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía para Cantabria, no recogió de manera inequívoca un título competencial referido a la protección civil y emergencias acaecidas en la Comunidad Autónoma de Cantabria". Y señala que "sería la Ley de Cantabria 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria, la que viniese a llenar tal vacío normativo, estableciendo por vez primera la regulación de los derechos y deberes de los

31. En la mayoría de los casos en los Estatutos de autonomía se asumen las competencias sobre la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de sus policías locales, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales. Y, en algunos supuestos, se establece que, para el ejercicio de la competencia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica aludida en el n.º 29 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución.

Tal es el caso del art. 35 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, del art. 8. Uno. 36 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, del art. 10. Uno. 21. del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, del art. 39.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha.

32. Así, la fundamentación se recoge, por ejemplo, por DOMINGUEZ MARTÍN, M. (2013) que ha señalado que "ha de tenerse en cuenta que no toda la protección civil es "seguridad pública" del art. 149.1.29 CE, sino sólo cuando se actúa frente a una catástrofe o calamidad pública que pueda hacer peligrar masivamente la vida de las personas. La protección civil afecta a otros títulos constitucionales de carácter sectorial: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; medio ambiente; sanidad e higiene; policía; montes y aprovechamientos forestales; obras públicas; aprovechamientos hidráulicos; etc".

Sin embargo, consideramos que ello parte de un entendimiento equivocado de lo afirmado por la jurisprudencia constitucional que siempre habría relacionado dichas competencias sectoriales con la competencia autonómica sobre el régimen de la Policía propia no bastando, a nuestro juicio, aquellas otras para justificar una asunción competencial sobre protección civil.

ciudadanos y la estructura organizativa de los diferentes órganos administrativos y servicios intervinientes en la materia".

La norma autonómica cántabra nace así sin un fundamento competencial en el bloque de constitucionalidad, y se viene a justificar en la existencia de lo que denomina "un vacío normativo".

Aun sin un fundamento competencial claro, hay al menos un intento de justificarlo en el Estatuto de Autonomía en las normas de protección civil de las CCAA de Madrid, Castilla La Mancha, Murcia o La Rioja que se refieren a la existencia de competencia estatutaria sobre materias que, según afirman, guardan alguna relación con la seguridad pública. Ciertamente a tal fundamentación de la competencia autonómica sobre protección civil podría haber dado pie la propia jurisprudencia constitucional recogida en la STC 133/1990, pues al mismo tiempo que consideró que la competencia vasca nacía del reconocimiento estatutario de la competencia en relación con «el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes», consideró que a ello había que añadir que tal competencia sobre la creación de su propia policía ha de relacionarse con la relativa a materias en que pueden producirse actuaciones de protección civil, como la Sanidad (art. 18 E.A.P.V.), carreteras (art. 10.34 E.A.P.V.) o montes y bosques (art. 10.7 E.A.P.V.) (STC 133/1990, FJ 8). Sin embargo, dichos títulos competenciales se añadían al título referido a la creación de su propia policía pero no sustituían a este último como fundamento constitucional de la competencia autonómica en materia de protección civil, pues como ya se ha examinado la jurisprudencia constitucional inicial consideraba a ésta como una submateria de la competencia sobre seguridad pública que el art. 149.1.29 CE reservaba al Estado.

ii) Así, por ejemplo, en el caso del preámbulo de la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, se señala que "ni la CE, ni la ley que aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid mencionan la protección civil en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias. No obstante, el TC, en diversos pronunciamientos (Sentencias 123/1984 y 133/1990) encuadra la protección civil en la competencia sobre seguridad pública que corresponde al Estado, pero sin perjuicio de la competencia estatutaria sobre materias que guardan alguna relación con la seguridad pública, como la vigilancia de sus edificios e instalaciones, o las competencias de sanidad, carreteras, montes y bosques, entre otras".

El preámbulo de la norma autonómica realiza así una interpretación ampliatoria de la jurisprudencia constitucional, pues considera que la competencia autonómica en materia de protección civil no se derivaría únicamente del reconocimiento de la capacidad autonómica de crear su propia policía como dispone el art. 149.1.29 CE y considera que en dicha jurisprudencia constitucional "las competencias en materia de protección civil se derivan de materias competenciales conexas en las que pueden producirse actuaciones relacionadas con aquella, tal y como sucede en los títulos competenciales del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid" sobre el régimen de montes y aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, sanidad e higiene, protección del medio ambiente, de la contaminación y de los vertidos en el

ámbito territorial de la Comunidad, protección de los ecosistemas en los que se desarrolla la pesca, acuicultura y caza, así como de los espacios naturales protegidos.

iii) En el caso de Castilla La Mancha el preámbulo del Decreto 36/2013, de 4 de julio, por el que se regula la planificación de emergencias en Castilla-La Mancha y se aprueba la revisión del Plan Territorial de Emergencia de Castilla-La Mancha, señala que "aun cuando el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no hace mención expresa de la protección civil dentro del catálogo de competencias de la Comunidad Autónoma, tal circunstancia no es obstáculo para afirmar la existencia de dicha competencia conforme a las previsiones contenidas en la [precitada] Ley de Protección Civil [se refiere a la entonces vigente Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil], así como en diversas habilitaciones competenciales contenidas en el Estatuto de Autonomía referidas a materias vinculadas con la protección civil, destacando, entre otras, las competencias exclusivas en materia vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, art. 31.1.32ª, y en materia de carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región, art. 31.1.4ª, o las de desarrollo legislativo y ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, art. 32.2, sanidad e higiene, art. 32.3, y protección del medio ambiente y de los ecosistemas, art. 32.7".

iv) Igualmente, en el preámbulo de la Ley 3/2023, de 5 de abril, de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia se recuerda que "la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencias sobre protección civil que surgen de su propio Estatuto de Autonomía, al ser titular de competencias sectoriales que, con diverso alcance, inciden en la mencionada materia. Dentro de estos presupuestos, como reconoce el TC, corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación de su propia protección civil en virtud de títulos competenciales como la vigilancia y custodia de los edificios e instalaciones de la Comunidad Autónoma, asistencia social, espectáculos públicos, protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos y servicios forestales, sanidad, higiene y ordenación farmacéutica, carreteras y obras públicas, ordenación del territorio, urbanismo, industria, salvamento marítimo, etcétera".

v) Lo mismo ocurre en la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja en cuyo preámbulo se señala que ni la CE, ni la ley que aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja mencionan la protección civil en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias... No obstante, la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta competencias sobre protección civil que surgen de su propio Estatuto de Autonomía, al ser titular de competencias sectoriales que, con diverso alcance, inciden en la mencionada materia. Dentro de estos presupuestos, como reconoce el TC, corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación de la protección civil de la propia Comunidad Autónoma en virtud de títulos competenciales exclusivos como la vigilancia y protección de edificios e instalaciones propias y coordinación de policías locales (art. 8. uno.36), espectáculos (art. 8.uno.29), agricultura (art. 8.uno.19), ferrocarriles, carreteras y caminos de su ámbito territorial, así como el transporte por esos medios, por cable y por tubería (art. 8.uno.15), obras públicas (art. 8.uno.14), industria (art. 8.

uno.11), protección del medio ambiente (art. 9.1), sanidad e higiene (art. 9.5) y montes (art. 9.11). Todos esos preceptos estatuarios proporcionan en su conjunto auténticos títulos habilitadores que legitiman la competencia en la protección civil, respetando los ámbitos correspondientes a otras Administraciones públicas".

Además, según el Preámbulo de la referida Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja, "los poderes públicos riojanos tienen el deber de velar por la efectividad de los derechos fundamentales, entre los cuales adquiere aquí relevancia el más primario, el derecho a la vida y a la integridad física, removiendo los obstáculos que dificulten su plenitud. Una de las manifestaciones más palmarias de puesta en peligro de tales bienes jurídicos proviene de eventos de origen natural, tecnológico o humano, tales como catástrofes, calamidades u otros accidentes que pueden llegar a registrar consecuencias graves".

Es posible concluir que en el caso de las CCAA examinadas en el presente apartado A) se invoca en la normativa autonómica en materia de protección civil la asunción autonómica de la competencia en la materia sin tener un título expreso estatutario sobre aquella y sin haber asumido estatutariamente la competencia para la creación de una policía propia. En la mayoría de los casos la competencia se deduce del hecho de haber asumido estatutariamente competencias en materias como la protección del medio ambiente, los montes o la sanidad, desconociendo así en buena medida la jurisprudencia constitucional recogida en las tantas veces referidas SSTC 123/1984 y 133/1990.

B) En el caso del País Vasco y Navarra tampoco encontramos un reconocimiento explícito estatutario de la competencia en materia de protección civil, pero si se han desarrollado aquellos preceptos estatutarios que reconocen la creación de una policía autonómica propia.

i) Recordemos que la STC 123/1984 reconoció al País Vasco competencias sobre protección civil con fundamento en que si bien la protección civil forma parte de la seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE como competencia reservada al Estado, este precepto constitucional permite la creación de policías propias, lo que, en el caso del País Vasco, que efectivamente ha creado su propia Policía, supone reconocerle competencias en materia de protección civil.

Así en efecto, el art. 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, dispone que «corresponderá a las instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes». La capacidad de que el País Vasco asuma competencias en materia de protección civil con fundamento en la creación de su propia Policía aparece corroborada, según afirma la propia STC 123/1984, por el Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, relativo a los Cuerpos de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en el que se les reconoció, en el ámbito del art. 17 del Estatuto de Autonomía, actividades en el seno de la seguridad pública, destacando entre ellas (cfr. art. 46) la de participar en la ejecución de los planes de protección civil y cooperar y prestar auxilio en los casos de calamidades públicas y desgracias, colaborando con las instituciones y organismos de asistencia pública (FJ 3).

Posteriormente, la norma general de protección civil del País Vasco, la Ley 1/1996, de 3 de abril, de Gestión de Emergencias, establecía como fundamento competencial de la misma el art. 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco que, como señala su Preámbulo, "encomienda a las instituciones comunes vascas la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro de su territorio, mandato que debe ser relacionado con el deber impuesto a los poderes públicos de velar por la efectividad de los derechos fundamentales, entre los cuales adquiere aquí relevancia el más primario, el derecho a la vida y a la integridad física, removiendo los obstáculos que dificulten su plenitud. Una de las manifestaciones más palmarias de puesta en peligro de tales bienes jurídicos proviene de eventos de origen natural o humano tales como catástrofes, calamidades u otros accidentes graves".

ii) En el caso de la Comunidad Foral de Navarra tampoco hay una específica atribución competencial en materia de protección civil en la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Pero si hay una previsión relativa a la existencia de una Policía Foral en el art. 51 de su norma institucional básica[33].

Recuerda el preámbulo de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra que "ni la CE, ni la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, mencionan la protección civil en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias", sin embargo para el legislador navarro "los títulos competenciales de la Comunidad Foral de Navarra para la promulgación de esta Ley Foral derivan de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que reconoce y atribuye múltiples competencias en materias ligadas a la protección civil. En concreto, debe destacarse la competencia estatutaria sobre la seguridad pública derivada del art. 51, así como la competencia exclusiva sobre obras públicas y espectáculos del art. 44, o la competencia exclusiva que en virtud de su régimen foral le corresponde sobre ferrocarriles, carreteras, tráfico y circulación, espacios naturales protegidos y montes de los arts. 49 y 50 y, finalmente, las competencias sobre sanidad, industria, medio ambiente y ecología de los arts. 53, 56 y 57, respectivamente, que proporcionan auténticos títulos habilitadores que legitiman la competencia en la protección civil, respetando los ámbitos correspondientes a otras Administraciones públicas".

Así, junto al título recogido en el art. 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, sobre creación de una policía propia, la normativa específica navarra sobre protección civil cita como fundamento de la

33. Art. 51. Uno. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta. Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las Policía Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles. Dos. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica. A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.

misma toda una serie de títulos competenciales conexos. No obstante lo cual, y con fundamento en la doctrina recogida en la STC 123/1984, el desarrollo de una Policía Foral propia en Navarra es título bastante para permitir la asunción de competencias en materia de protección civil en los términos de lo que disponga la Ley Orgánica a la que se remite el art. 149.1.29 CE.

Precisamente la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su Disposición Adicional Tercera se refiere específicamente a la Policía Foral de Navarra y dispone que será de aplicación directa al régimen de la Policía Foral, entre otros, el art. 38 de la propia Ley estatal, si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra. Art. 38 que recordemos que en su apartado 3.b) dispone que los cuerpos de policía autonómica que se creen podrán ejercer, a través de dichos Cuerpos de Policía, la función de "prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil".

C) La Comunidad Autónoma de Galicia no ha previsto expresamente en su Estatuto de Autonomía una competencia en materia de protección civil, pero sí ha establecido una previsión de creación de su propia policía, aunque no la ha desarrollado.

Así, en efecto, el art. 27.25 de la LO 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, establece como competencia autonómica "la creación de una Policía Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29 CE". Galicia actualmente no tiene una policía autonómica propia, pues no ha desarrollado la referida previsión estatutaria.

Recordemos que el art. 47 de la LO 2/1986 establece que las CCAA que no hagan uso de la posibilidad prevista en su Estatuto de crear Policías propias podrán solicitar al Gobierno de la nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de las funciones previstas en su art. 38.1, la adscripción de Unidades de la Policía Nacional. Ello es lo que ha hecho Galicia, a la que por Orden del Ministerio del Interior, del 19 de junio de 1991 se le adscribió una Unidad de la Policía Nacional, pero estas unidades adscritas únicamente pueden desarrollar las funciones a las que se refiere el apartado 1 del art. 38 de la Ley 2/1986[34] entre las cuales no está ninguna referida a la protección civil, que se recoge en el apartado 3 del art. 38 para aquellas CCAA que sí hayan hecho uso de la posibilidad prevista en su Estatuto de crear Policías propias.

El preámbulo de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia, se dicta sin hacer referencia alguna al título estatutario que la justificaría cuando dispone

---

34. Que recoge las funciones de:

"a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma".

de forma genérica que "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".

Una vez examinada la realidad normativa recogida en los Estatutos de Autonomía y en las normas autonómicas sobre protección civil es posible concluir que la misma, en buena medida, entra en directa contradicción con la interpretación del fundamento constitucional de la distribución de competencias en la materia realizada por el TC en las SSTC 123/1984 y 133/1990[35].

4. ¿Un nuevo enfoque jurisprudencial?: la concepción de la protección civil como materia competencial específica sobre la que puede incidir la seguridad pública en virtud del principio de subsidiariedad

Las últimas reformas estatutarias acometidas al comienzo del nuevo siglo habrían puesto en evidencia la incompatibilidad de la realidad normativa con la jurisprudencia constitucional, lo que podría quizás explicar que se haya finalmente producido un relevante cambio jurisprudencial que parece haber llevado al TC a considerar la protección civil como una materia competencial autónoma, por diferenciarse, en principio, de la seguridad pública, asumible por las CCAA pero sobre la que no se descarta que pueda incidir la seguridad pública reservada al Estado.

La jurisprudencia constitucional pareció ir modulándose con el transcurso del tiempo y en la STC 31/2010, de 28 de junio ya no se vinculará expresamente el reconocimiento estatutario de la competencia en materia de protección civil con aquellos otros preceptos estatutarios que disponían la creación de una policía autonómica propia.

En efecto, en la STC 31/2010, de 28 de junio, (FJ 78), se señala en relación con la constitucionalidad del art. 132 EAC, sobre "Emergencias y protección civil" –y en cuyo apartado 1 se asigna a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil–, que "en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las CCAA que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales, por lo que las CCAA pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a "las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego" .

Ciertamente parece que la referencia a "en virtud de habilitaciones constitucionales" seguiría remitiéndose a la habilitación establecida en el art. 149.1.29 CE en relación con la creación de una policía autonómica propia, pero ello no se explicita en la STC 31/2020.

35. Dejando a un lado los supuestos del País Vasco, Navarra y Cataluña, que habrían asumido y desarrollado su competencia en materia de policía autonómica propia, en el resto de los supuestos no se respetaría la jurisprudencia constitucional que funda el título autonómico sobre protección civil en la habilitación que establece el art. 149.1.29 CE.

La necesidad de vincular las competencias autonómicas sobre protección civil a la específica habilitación para crear su propia policía autonómica que se recoge en el art. 149.1.29 CE parece desaparecer ya definitivamente en la STC 87/2016, de 28 de abril, en la que se considerará explícitamente que la materia protección civil es asumible por las CCAA en virtud de lo dispuesto en el art. 149.3 CE.

En efecto, en la STC 87/2016 se resuelve un conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, por la que se aprueban unas bases reguladoras de subvenciones para la ejecución de obras de reparación de infraestructuras de titularidad municipal consecuencia de catástrofes naturales.

Tras recordar que la Constitución no expresa referencia alguna a la protección civil en sus arts. 148 y 149 CE, la STC 87/2016 señala: "por lo que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, con apoyo en lo que establece el primer inciso del art. 149.3 CE, ha atribuido a la Generalitat la competencia exclusiva sobre protección civil".

Recordemos que el primer inciso del art. 149.3 CE dispone que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA en virtud de sus respectivos Estatutos", lo que supone considerar que la protección civil no se encontraría subsumida en la competencia expresamente atribuida al Estado en el art. 149.1.29 CE sobre seguridad pública y por tanto supone admitir la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía asuman la competencia en materia de protección civil sin tener que acudir necesariamente a la habilitación expresa del art. 149.1.29 CE sino a la habilitación general del primer inciso del art. 149.3 CE.

Que las CCAA puedan asumir competencias en materia de protección civil en virtud del art. 149.3, no es óbice para que la STC 87/2016 reconozca que la eventual competencia estatal sobre protección civil deriva del reconocimiento al Estado de la competencia sobre seguridad pública en el art. 149.1.29 CE. Pero una cosa es afirmar que la competencia estatal sobre protección civil se deriva del reconocimiento al Estado de la competencia sobre seguridad pública y otra muy distinta es afirmar que la protección civil es una submateria de la seguridad pública y que la competencia autonómica sobre protección civil se deriva de la habilitación específica que se establece en el art. 149.1.29 CE para la creación de su propia policía.

En esta línea, Casino Rubio habría llegado a la solución contraria a la que declaraba la doctrina constitucional inicial, pues considera que "en los supuestos de emergencia y catástrofe es la "seguridad pública" la que debe encuadrarse en la "protección civil", y no al revés"[36].

Así, de acuerdo con la nueva doctrina recogida en la STC 87/2016, cabría diferenciar entre una protección civil asumible estatutariamente por las CCAA en sus Estatutos de Autonomía por no haber sido expresamente atribuida al Estado en la Constitución y una protección civil que sí que habría sido expresamente atribuida al Estado por el art. 149.1.29 CE.

36. CASINO RUBIO, M. (2015:114).

Esta segunda protección civil que la Constitución sí reserva al Estado se define por la existencia de un posible interés nacional o suprautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia.

Tal interpretación será desarrollada en la propia STC 87/2016 cuando señala que "el reverso de los límites al ejercicio de las competencias autonómicas sobre protección civil son los que, también, determinan el alcance de la competencia del Estado sobre esa misma materia. Así, el ámbito de la competencia estatal sobre protección civil viene condicionado por la vinculación de ésta con las concretas acciones a realizar en materia de "seguridad pública" (art. 149.1.29 CE), que es el título que legitima la actuación del Estado en aquel ámbito".

Ello lleva al TC a diferenciar entre, por un lado, aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, y, por otro, aquellas acciones de reparación no inmediata, como es el supuesto previsto en la orden impugnada, que se refiere a daños en infraestructuras municipales y red viaria local consecuencia de catástrofes naturales.

Ambos tipos de acciones las encuadra la STC 87/2016 en la materia protección civil, pero mientras que las primeras guardan una relación directa con la "seguridad pública" cuando son consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia, que es el título que fundamenta la competencia del Estado sobre dicha protección civil, tal vinculación con la seguridad pública se difumina en el caso de las segundas, que siendo actuaciones encuadrables en la materia protección civil, no lo son en la materia seguridad pública.

Es la vinculación de la protección civil con la seguridad pública, la que fundamentaría la competencia del Estado, y tal vinculación puede llegar a ser clara en lo que se refiere, tanto a las acciones preventivas como a las acciones tendentes a la protección y socorro rápido de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia y que requieren una respuesta inmediata. Sin embargo, tal vinculación de la protección civil con la seguridad pública se difumina, afirma la STC 87/2016, cuando se trata de aquellas acciones de restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, pues, si bien es posible considerar dentro de la protección civil vinculada con la seguridad pública aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, el vínculo con la seguridad pública, entendida como aquella actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, no concurriría cuando se trate de acciones de reparación no inmediata, como es el supuesto previsto en la orden impugnada en la STC 87/2016, de daños en infraestructuras municipales y red viaria local consecuencia de catástrofes naturales.

5. Un intento de reconstrucción de los fundamentos constitucionales de la distribución de competencias en materia de seguridad pública y protección civil

La STC 87/2016 supone un intento de reconstrucción del concepto constitucional de seguridad pública que podría ser completado considerando que:

Quedaría dentro, en principio, de la materia seguridad pública aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes frente a los riesgos que son consecuencia de comportamientos humanos intencionados[37].

Quedaría fuera, en principio, de la materia seguridad pública aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes frente a aquellos otros riesgos que son consecuencia de situaciones derivadas de catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud[38].

En cuanto a lo primero, decíamos en principio, pues no cabría considerar que cualquier actividad dirigida a proteger las persona y a los bienes frente a los riesgos provenientes de comportamientos humanos intencionados sea siempre seguridad pública[39].

En efecto, sólo cabría considerar seguridad publica aquella actividad que desempeñan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad[40] frente a aquellos riesgos que desborden la capacidad de organización, reacción y control por parte de las autoridades normalmente competentes, las denominadas policías administrativas especiales.

Así, por ejemplo, en materia de seguridad industrial o seguridad sanitaria les correspondería a los órganos autonómicos competentes proteger a las personas o los bienes frente a los riesgos provenientes de comportamientos humanos intencionados en aquellos ámbitos, el industrial y el sanitario, sin que necesariamente se produzca una desaparición de aquellas competencias y una sustitución por la competencia en

37. En esta línea para Agirrezkuenaga la seguridad pública forma parte del concepto más amplio de orden público abarcando aquella únicamente la protección de personas y bienes contra peligros tipificados penalmente provocados por la actividad humana. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. Igualmente, para De la Morena la seguridad pública es un concepto más restringido que el de orden público y comprende exclusivamente la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadanos frente a los riesgos y amenazas por la integridad de esos bienes jurídicos provenientes de comportamientos humanos intencionados. DE LA MORENA Y DE LA MORENA (1986:325).

38. En este sentido para Casino Rubio "los riesgos para la tranquilidad ciudadana derivados de fenómenos naturales (incendios, inundaciones, terremotos...) no forman parte de la seguridad pública, ni constituyen el campo característico de la Policía de seguridad que está centrada prioritariamente en la prevención y represión de los peligros y perturbaciones derivados de comportamientos personales y dirigidos directamente a alterar la seguridad y el orden públicos" CASINO RUBIO (2015: 114).

39. Agirrezkuenaga considera en alguno de sus primeros escritos que "el concepto de orden público es una noción comprensiva de la seguridad y tranquilidad pública, así como de otras parcelas administrativas como la salubridad siempre que se ocasionen peligros concretos que alteren aquellos bienes jurídicos". AGIRREZKUENAGA ZIGORRAGA, I.

40. Para Barcelona Llop y Berriatua "el concepto de seguridad pública constituye el totum de los cometidos policiales y expresa omnicomprensivamente el conjunto de la tarea policial". BARCELONA LLOP, J. (1988:149 y ss). BERRIATUA SAN SEBASTIAN, J. (1995:755).

materia de seguridad pública, pues son estos supuestos, el campo propio de actuación de las respectivas policías administrativas especiales[41].

Sólo cuando la gravedad e inminencia de los daños provenientes de comportamientos humanos desborde la capacidad de las referidas autoridades competentes cabrá la sustitución de las concretas competencias de policía industrial o sanitaria por la competencia en materia de seguridad pública a desarrollar por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En este sentido se pronunció la STC 33/1982 cuando tras encuadrar en el ámbito de la sanidad (art. 149.1.16 CE), y por tanto competencia de las autoridades autonómicas, la inmovilización de unas partidas de mejillones frescos cuyo consumo podría ser nocivo para la salud, consideró que ello no supondría negar que una crisis sanitaria pueda llegar a amenazar la seguridad pública (art. 149.1.29 CE) y justificar, en consecuencia, una intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pues cabe considerar que tales medidas pueden venir impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes para afrontar tales riesgos. Pero, según el TC, para respetar el orden normal de las competencias es preciso no sólo que esas medidas se justifiquen por su urgencia y necesidad, sino que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción sanitaria o ayuden y complementen a la actividad de éstas[42].

En cuanto a lo segundo, en el caso de aquellas situaciones derivadas de catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud no estaríamos, en principio, ante un supuesto de seguridad pública sino ante un supuesto de protección civil que, sin embargo, podría acabar desembocando en la necesidad de desarrollar una actividad de seguridad pública en dos supuestos:

– si los riesgos para personas y bienes dejan de provenir de la propia calamidad para provenir de comportamientos humanos como puede ocurrir cuando después de un terremoto o una inundación se producen determinados actos delictivos o de pillaje que saldrían fuera de la actividad de protección de personas y bienes frente al accidente en sí, más propia de la protección civil, para pasar a justificarse la acción policial en la protección frente a actos humanos, más propia de la seguridad pública[43].

---

41. En este sentido CASINO RUBIO, Miguel (2015: 114 y ss).

42. STC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3.

43. En este sentido destaca Casino como "la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en las situaciones catastróficas y de grave calamidad pública puede obedecer también a verdaderos motivos de seguridad púbica. Entre otros porque ante situaciones de este tipo es verosímil pensar que puedan producirse robos o saqueos indiscriminados de bienes, de común inducidos o amparados por la impunidad que facilitan los estragos provocados por la catástrofe y el desconcierto de las primeras horas. Un riesgo o peligro que si corresponde prevenir de modo directo a la Policía de la seguridad pública. En estas circunstancias la participación de la Policía encajaría ciertamente en la noción de seguridad Pública del art. 149.1.29 CE", CASINO RUBIO, M. (2015: 113). Igualmente ocurrirá con los actos de persecución policial de los responsables del incendio o el accidente que serían también actos de protección frente a los riesgos para personas o bienes por actos humanos y por tanto propios de la materia seguridad pública, pero que habrá que diferenciar de los actos de protección frente a los efectos de la propagación del propio incendio o accidente, y por tanto propios de la protección civil.

– si los riesgos para personas y bienes son de tal entidad y envergadura que requieren para ser abordados una dirección de carácter nacional.

Así, en relación con este segundo supuesto y, tal como se ha señalado por la propia jurisprudencia constitucional, las competencias asumidas por las CCAA en materia de protección civil encuentran su límite en la seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, y que se activa por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico.

Es la existencia de un posible interés nacional o suprautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia el que determina la acción del Estado a través del ejercicio de su competencia sobre seguridad pública, bien por el alcance del evento (afectando a varias CCAA) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel suprautonómico.

Por tanto, tal y como se señalaba en la STC 133/1990, el art. 149.1.29 CE atribuiría 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: Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección.

Ello supondría reconocer al Estado, por un lado, la competencia ejecutiva para responder frente a las emergencias en que concurra un interés nacional, movilizando los recursos a su alcance y coordinado la actuación para hacerlas frente, pero también la competencia normativa para establecer un diseño o modelo nacional mínimo, el Sistema Nacional de Protección Civil, como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil.

6. La adecuación de la norma estatal sobre protección civil a la interpretación propuesta

La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, ha venido a recoger un determinado aspecto de la doctrina sentada en la STC 123/1984 cuando disponía los tres supuestos en los que el Estado tendría la capacidad de actuar[44].

44. De acuerdo con el FJ 4 de la STC 123/1984 el reconocimiento de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de protección Civil queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda estar en juego. Ello se producirá, en primer lugar, siempre que entre en juego la Ley 4/1981, de 1 de junio, y los estados de alarma, de excepción y de sitio por ella previstos, pero que deberá producirse igualmente en aquellos casos, en que, sin darse lugar a la declaración del estado de alarma, la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial y exijan por consiguiente la coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma o en que sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.

Así, en efecto, de acuerdo con el art 28 de la Ley 17/2015, que viene a ser la plasmación legal de lo dispuesto en la STC 123/1984 en este punto:

"Son emergencias de interés nacional:

1. Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la LO 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

2. Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias CCAA y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

3. Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional".

La caracterización de una emergencia como de interés nacional requiere, conforme con lo dispuesto en el art. 29 de la Ley 17/2015, una declaración explícita por parte del titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las CCAA o de los Delegados del Gobierno en las mismas[45].

Y los efectos de tal declaración serían, conforme con lo dispuesto en el art. 30 de la Ley 17/2015, que "el titular del Ministerio del Interior asume la dirección de la emergencia, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado"[46].

Así, la declaración de una emergencia como de interés nacional supone la centralización de su gestión en el Ministro del Interior.

Conviene examinar cada uno de los tres supuestos en los que se justificaría la declaración de interés nacional de una emergencia según dispone el art. 28 de la Ley 17/2015, pues se fundan en razones distintas a la hora de justificar la capacidad del Estado de desplazar la ordinaria competencia de dirección autonómica o local.

6.1. La dirección de las emergencias bajo el estado de alarma

De acuerdo con el art. 4 de la LO 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, el Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el art. 116.2 CE podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca, en lo que al presente artículo interesa, alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad: "a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes

45. Conforme al segundo inciso del art. 29 de la Ley 17/2015, cuando la declaración de emergencia de interés nacional se realice a iniciativa del Ministerio del Interior, se precisará, en todo caso, previa comunicación con la Comunidad Autónoma o CCAA afectadas, por medios que no perjudiquen la rapidez de la declaración y la eficacia de la respuesta pública.

46. Por su parte el apartado 2 del propio art. 30 dispone que "el Ministro del Interior podrá, en función de la gravedad de la situación, requerir la colaboración de las diferentes Administraciones Públicas que cuenten con recursos movilizables, aunque la emergencia no afecte a su territorio".

de gran magnitud. b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves...".

Ello supone que el estado de alarma es el específico estado que, en principio y en su caso, debe ser declarado cuando se trate de hacer frente a una calamidad pública de las comprendidas en el ámbito de la protección civil[47].

En cuanto a los efectos que se derivarían de la declaración del estado de alarma, de conformidad con el art. 9 de la LO 4/1981, "por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza".

Se produce así, y en principio, una centralización en la gestión al ser la autoridad competente el Gobierno, pues de conformidad con el art. 7 de la LO 4/1981 "a los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad".

En lo que se refiere a las medidas a adoptar bajo el estado de alarma cabe señalar que en el caso de medidas restrictivas de derechos no son –frente a lo afirmado en un primer momento por la jurisprudencia constitucional en la STC 148/2021, de 5 de julio–, restricciones de derechos más intensas que las que podrían adoptarse en una situación de normalidad. Pues no es el tipo de restricciones de derechos que se pueden adoptar bajo el estado de alarma lo que singulariza a dicho estado[48], sino la alte-

47. Y decimos en principio, pues en la STC 148/2021, de 14 de julio, la diferenciación entre la restricción y la suspensión de los derechos fundamentales fue trazada siguiendo el criterio de la intensidad de la injerencia sobre los derechos fundamentales, esto es, atendiendo a la gravedad del resultado limitativo producido sobre aquellos. Las injerencias de especial intensidad en los derechos fundamentales solo podrían articularse, de acuerdo con este criterio diferenciador, como hipótesis de suspensión y mediante la declaración, según los casos, del estado de excepción o del estado de sitio. Sin embargo tal concepción material de la suspensión ha sido revocada en la STC 136/2024 que señala que se ha de "considerar superada la doctrina fijada en al STC 148/2021, en el sentido siguiente: la intensidad de la injerencia en el ámbito del derecho fundamental no es un criterio determinante de la diferenciación constitucional entre la suspensión y la restricción de derechos fundamentales, por lo que una ley de restricción, incluido (cuando así sea procedente) el propio decreto de estado de alarma, puede establecer limitaciones de alta intensidad en los derechos fundamentales siempre y cuando se ajuste a los requisitos constitucionales necesarios y, en particular, siempre que respete el principio de proporcionalidad".

48. Frente a esta concepción, la STC 148/2021 cree necesario justificar la previsión del estado de alarma en el otorgamiento de una mayor capacidad de restricción que en una situación ordinaria. Y ello le lleva a considerar que bajo el estado de alarma no rige el contenido esencial de los derechos fundamentales. En contra DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2024) donde se sostiene que si el art. 53.1 CE establece como condiciones para la restricción de los derechos fundamentales tanto la reserva de ley, entendida como actuación de los representantes de los ciudadanos, como el respeto del contenido esencial, bajo el estado de alarma se permite excepcionar la primera condición, la reserva de ley, pero no la segunda, el respeto del contenido esencial.

Así parece haberlo asumido finalmente el TC cuando en la STC 136/2024, de 5 de noviembre, revoca explícitamente la doctrina recogida en la STC 148/2021 y en este punto considera que "el estado de alarma

ración del órgano u órganos competentes para adoptar tanto tales restricciones como el resto de las medidas necesarias para hacer frente a la emergencia[49].

La declaración del estado de alarma permite así alterar la separación de poderes tanto horizontal, dándole de manera temporal la competencia ordinaria para restringir derechos atribuida a la Cortes Generales en el art. 53.1 al Gobierno de la Nación, como vertical, dándole igualmente al Gobierno de la Nación la competencia ordinaria para restringir determinados derechos o adoptar determinadas actuaciones que, de ordinario, tendrían atribuidas los poderes públicos autonómicos.

Allí donde el Gobierno considere que la situación requiere una intervención por completo extraordinaria, con alteración profunda de todo el sistema constitucional de fuentes y de distribución territorial del poder, cabrá la declaración del estado de alarma (art. 116 CE).

Así, lo que en realidad añadiría la previsión constitucional del estado de alarma no es una mayor capacidad restrictiva material, sino una mayor capacidad restrictiva y de actuación formal desde dos perspectivas:

– se puede realizar bajo el estado de alarma una restricción de los derechos fundamentales que debido a la urgencia de la situación no ha sido prevista por aquel que tiene de ordinario la capacidad de restringir los derechos fundamentales: los representantes de los ciudadanos mediante una norma parlamentaria. La previsión de la posibilidad de restringir los derechos por el poder ejecutivo bajo el estado de alarma permite sortear, por explicita previsión constitucional recogida en los arts. 116, la reserva de ley para las normas restrictivas de derechos que se exige en el art. 53.1 CE.

– se puede realizar bajo el estado de alarma una restricción de los derechos fundamentales y una adopción de las actuaciones que debido a la urgencia de la situación se realiza por el Gobierno de la Nación y no por el órgano primariamente competente: el autonómico. Desde esta perspectiva el valor añadido del estado de alarma no sería una mayor capacidad sustantiva de limitación de los derechos fundamentales respecto de la que puede ofrecer la legislación ordinaria, sino que sería la concentración competencial a favor del Estado y el alcance nacional de las medidas habilitadas por la legislación ordinaria[50] (en el caso de la pandemia la legislación sanitaria que, por ser ordinariamente de competencia autonómica, no podrán tener alcance supraautonómico en ausencia de un estado de alarma)[51].

---

autoriza, en definitiva, a restringir los derechos fundamentales dispensando, por la particular urgencia de la situación de crisis afrontada, del cumplimiento de ciertos requisitos formales, que son imperativos en situación de normalidad, como la reserva de ley parlamentaria (arts. 81.1 y 53.1 CE) o la sujeción al orden constitucional de distribución territorial de competencias. Sin embargo, en relación con la intensidad de la injerencia, la restricción articulada a través de la declaración del estado de alarma no tiene particularidades propias y se encuentra sometida, en todo caso, como cualquier otra restricción de derechos fundamentales, a las exigencias del principio de proporcionalidad" (FJ 4).

49. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2020).

50. https://almacendederecho.org/comunidades-autonomas-derechos-fundamentales-y-Covid-19.

51. Ante la pregunta que se hacía la STC 148/2021 de para qué se ha previsto entonces en la propia Constitución el estado de alarma, si se puede prescindir de él para hacer lo mismo –restringir los derechos

6.2. La dirección de las emergencias en los supuestos de supraterritorialidad

El segundo supuesto que permitiría al Estado ejercer competencias ejecutivas en materia de protección civil derivadas del reconocimiento constitucional de la competencia estatal sobre seguridad pública sería aquel que se refiere a las emergencias en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias CCAA y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

En este segundo supuesto se exigen, en principio, dos condiciones cumulativas, por un lado, que la emergencia afecte a varias CCAA y, por otro, que exija una aportación de recursos a nivel supraautonómico. Ambas condiciones deben, no obstante, cumplirse junto a una tercera: que todo ello determine la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas.

En lo que se refiere a la afección de varias CCAA cabe señalar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cuando una materia objeto de competencia autonómica se extienda a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, no por ello éstas perderán de forma automática la competencia que ostenten, que tampoco por ello debe sin más trasladarse necesariamente al Estado. Tal pérdida de la competencia, o traslado automático, supondría utilizar el principio de supraterritorialidad como principio atributivo o delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad[52].

Precisamente nos encontraríamos ante un supuesto en el que el referido bloque de constitucionalidad, interpretado por su máximo interprete desde las SSTC 123/1984 y 133/1990, ha previsto la asunción estatal de competencias con fundamento en la supraterritorialidad del suceso que determina la emergencia.

Así, si bien la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución o el traslado de la titularidad de competencias al Estado en ámbitos reservados a las competencias autonómicas no está constitucionalmente proscrita, sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, tiene carácter excepcional, pudiéndose producir bien cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o bien cuando, además de tratarse de un fenómeno supraautonómico, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejecutada sobre él, «siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 2).

---

fundamentales a través de una medida adoptada por el legislador ordinario-, cabe responder que precisamente para poder atribuir el poder de restringir a aquel que de manera ordinaria no es el competente, el Gobierno de la Nación, y sin tener que esperar a que aquel que sí lo es, las Cortes Generales o los poderes autonómicos, adopten una decisión que no es imperativa ni reglada.

52. IBAÑEZ BUIL, P. (2023).

Es precisamente este último inciso el que se concreta con la segunda y tercera condición exigida para la declaración de una emergencia como de interés nacional en el segundo supuesto recogido en el art. 28 de la Ley 17/2015.

Así, en efecto, concurrirá el presupuesto para declarar la emergencia de interés nacional cuando, además de afectar aquella a varias CCAA, sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque la emergencia exija una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

En este punto es relevante destacar que la exigencia de una aportación de recursos a nivel supraautonómico, cuando la emergencia afecte a varias CCAA, no siempre determinará la declaración de una emergencia como de interés nacional, pues tal exigencia de recursos supraautonómicos no basta por sí misma para desembocar en la necesidad de una coordinación centralizada.

En efecto, la propia Ley 17/2015, en su art. 19, ha previsto los mecanismos para que se pueda producir una aportación de recursos supraautonómicos sin que ello conlleve una centralización en el Estado de la dirección de la gestión de la emergencia.

As, el art. 19 de la Ley 17/2015, dispone que "el Estado colaborará con las CCAA y con las Entidades Locales, facilitando los recursos humanos y materiales disponibles *en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional*, en los términos que se acuerden en el Consejo Nacional de Protección Civil" [énfasis añadido].

Se prevé, por tanto, en la normativa vigente la aportación de recursos estatales en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional. Esta aportación no alteraría la dirección de las emergencias que continuará correspondiendo, por tratarse de emergencias no declaradas como de interés nacional, a las autoridades correspondientes, locales o autonómicas, pues tal y como dispone el apartado 2 del art. 19 de la Ley 17/2015 "los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las Fuerzas Armadas que intervengan en tales emergencias [que no hayan sido declaradas de interés nacional] actuarán encuadrados y a las órdenes de sus mandos naturales y *dirigidos por la autoridad designada en el plan de protección civil que corresponda*".

La no alteración en la dirección de la emergencia se ratifica en el apartado 3 del art. 19 cuando dispone que "la responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la intervención de los medios de la Administración General del Estado a que se refiere el apartado anterior corresponderá a la Administración Pública que asuma la dirección de la emergencia".

Igualmente se ratifica en el art. 37 de la propia Ley 17/2025 cuando tras disponer en su apartado 2 que la Unidad Militar de Emergencias tiene como misión intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, con la finalidad de cumplir los objetivos propios de la Protección Civil en los supuestos que por su gravedad se estime necesario, establece en su apartado 4 que la Unidad Militar de Emergencias, en caso de emergencia de interés nacional, asumirá la dirección operativa de la misma, actuando bajo la dirección del

Ministro del Interior, lo que no excluye su participación en emergencias no declaradas de interés nacional.

En el mismo sentido el art. 20 de la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, establece el principio de dirección única de acuerdo con el cual los servicios intervinientes actúan bajo la dependencia funcional de las personas responsables de protección civil que ostenten la dirección del plan y de la emergencia.

Todo ello supone que concurrirá el presupuesto para declarar la emergencia de interés nacional en este segundo supuesto que estamos analizando cuando además de afectar aquella a varias CCAA, la exigencia de aportación de recursos estatales a través de la previsión del art. 19 no sea suficiente para hacerle frente, pues se hace necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque se exija una aportación adicional de recursos no estatales[53]. Esto es, porque sean necesarios, además de los medios estatales –que se pueden aportar, en todo caso, sin centralizar la gestión de la emergencia-, medios adicionales pertenecientes a otras administraciones públicas, esto a administraciones públicas distintas de aquellas a las que afecta directamente la emergencia. A ello precisamente se refiere el apartado 2 del art. 30 de la Ley 17/2015 cuando dispone que declarada la emergencia de interés nacional "el Ministro del Interior podrá, en función de la gravedad de la situación, requerir la colaboración de las diferentes Administraciones Públicas que cuenten con recursos movilizables, *aunque la emergencia no afecte a su territorio*".

6.3. La dirección de las emergencias en los supuestos de subsidiariedad

El tercer supuesto que permitiría al Estado ejercer competencias ejecutivas en materia de protección civil derivadas del reconocimiento constitucional de la competencia estatal sobre seguridad pública sería el de las emergencias que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional. En este supuesto no se exige necesariamente que la emergencia afecte a varias CCAA.

El tercer supuesto previsto en el art. 28 de la Ley 17/2015 no es fácil de deslindar del primer supuesto que justificaría la centralización de competencias bajo el estado de alarma. El procedimiento es evidentemente distinto, pero la consecuencia, la centralización de la gestión de la emergencia, es prácticamente la misma.

En lo que se refiere al procedimiento mientras que en el caso del primer supuesto la declaración del estado de alarma corresponde al Gobierno mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros; en el caso del tercer supuesto del art. 28 de la Ley

53. En contra de esta interpretación se ha pronunciado SALVADOR SANCHO, A. (2024) que considera que aquellas emergencias que "requieran el empleo de ingentes medios y servicios para paliarlas, (de los que, obviamente, solo dispone el Estado), debe gestionarlas en todo caso el Estado", considerando que tal competencia es irrenunciable e indisponible.
https://www.elmundo.es/opinion/2024/11/02/6726588921efa0a0298b458f.html
Sin embargo, dicha interpretación implicaría considerar cualquier emergencia en la que intervenga por ejemplo la UME como una emergencia de interés nacional cuando la propia Ley prevé, como hemos visto en su art. 19, tal intervención sin la asunción de la dirección por parte del Estado.

17/2015, la declaración de una emergencia de interés nacional corresponderá al titular del Ministerio del Interior, precisándose en todo caso, previa comunicación con la Comunidad Autónoma o CCAA.

En cuanto a la consecuencia relativa a la centralización de la gestión, en el caso de la alarma, todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente, que no es otra que el Gobierno o, por delegación de éste, el presidente de la Comunidad Autónoma.

En el caso de la declaración de una emergencia como de interés nacional, el titular del Ministerio del Interior asumirá su dirección, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado.

En cuanto al presupuesto para la declaración de uno u otro supuesto cabe destacar la discrecionalidad que se les otorga a los órganos con capacidad para realizar la correspondiente declaración.

En el caso del estado de alarma, el Gobierno podrá declararlo cuando se produzcan catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud o crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

En el caso de la emergencia de interés nacional, el Ministro del Interior podrá declararla cuando por sus dimensiones efectivas o previsibles la emergencia requiera una dirección de carácter nacional.

En este segundo supuesto es la gravedad de la emergencia, medida en función de su dimensión, la que determina que la misma pueda llegar a requerir una dirección de carácter nacional que, ciertamente, y aunque no se explicite, dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar.

La exigencia de que por sus dimensiones efectivas o previsibles la emergencia requiera una dirección de carácter nacional reconduce este tercer supuesto a una aplicación del principio de subsidiariedad para determinar, en el caso de las competencias compartidas[54], el órgano competente en la dirección de la gestión de la crisis.

Al principio de subsidiariedad se refiere la propia Ley 17/2015 cuando en su art. 3.2 dispone que las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil –que recordemos que integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente– se regirán por los principios de colaboración, cooperación,

54. Aplicado en el marco de la Unión, el principio de subsidiariedad sirve para regular el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión. Es necesario recalcar que el principio de subsidiariedad no supone un instrumento para determinar que poderes tiene la Unión Europea sino un instrumento para determinar cuando existe la necesidad de actuar en el plano europeo.

coordinación, solidaridad interterritorial, *subsidiariedad*, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad[55].

El principio de subsidiariedad ha sido definido como el principio en virtud del cual lo que la unidad menor se baste para hacer no debe ser hecho por la mayor a menos que esta lo haga mejor[56]. Doctrinalmente se viene considerando que dicho principio tendría su origen en la doctrina social de la Iglesia Católica reflejada en la encíclica *Quadragesimo anno* (1931), siendo adoptado posteriormente por el federalismo alemán y en 1992 por el Derecho comunitario a través de su "constitucionalización" en el Tratado de Maastricht como principio general limitador del ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad[57].

Por tanto, el principio de subsidiariedad, en sí mismo, no justificaría la centralización de competencias, sino que, por el contrario, en principio, se opone a ella. De acuerdo con la subsidiariedad la toma de decisiones y el ejercicio de las competencias deben llevarse a cabo por el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, siempre que sea eficaz y eficiente. Sin embargo, el reverso de aquel principio es que la centralización de competencias se podría justificar en la medida en que el Estado sea el nivel más adecuado para lograr objetivos que no puedan ser alcanzados de manera suficiente por niveles inferiores. Así, junto al principio de subsidiariedad, el propio art. 3.2 se refiere al principio de *eficiencia*.

Dichos principios, de subsidiariedad y eficiencia, por tanto buscarían garantizar que las decisiones se tomen al nivel más adecuado, promoviendo la descentralización y la eficacia en la gestión de los asuntos públicos, pero también la centralización cuando ello se justifique en una gestión más eficaz.

Desde la perspectiva de la aplicación del principio de subsidiariedad como límite a la capacidad del Estado, este gozaría de un amplio margen de apreciación siendo así que la afirmación del carácter justiciable del principio raramente podrá traducirse en la anulación judicial de un acto del Estado como consecuencia de su violación[58]. Así parece haberlo corroborado, por ejemplo, la propia jurisprudencia europea que ha aplicado el principio de subsidiariedad, pues de su análisis se derivaría que el princi-

---

55. Así, se ha destacado como en el ámbito de la protección civil tendría especial importancia el principio de subsidiariedad, pues detectada una situación de emergencia, correspondería en principio a la autoridad municipal la responsabilidad primaria de la adopción de las medidas necesarias y adecuadas para afrontarla. Cuando la naturaleza o extensión del riesgo, el alcance de la situación de emergencia o los servicios y recursos a movilizar excedan de los previstos en su correspondiente plan, se activará el plan territorial más amplio conforme a las necesidades de la emergencia. La aplicación de este principio se refleja en la identificación de los distintos grados o niveles de emergencia (0, 1, 2 y 3) que establecen los planes de protección civil, de acuerdo con la Norma Básica estatal de 1992. MENÉNDEZ REXACH, A. (2008:12).

56. Nota de 30 de mayo de 2002 elaborado por el convencional Iñigo Méndez de Vigo al determinar el mandato del grupo de trabajo sobre el principio de subsidiariedad de la Convención europea

57. Parejo señala, sin embargo, que su formulación clásica se atribuye al Presidente Lincoln para quién el Estado debe procurar a la población lo que necesita, hacer lo que no esté en mano de ésta hacer, o lo que, de estarlo, no haría bien. Lo que significa que el Estado no debe intervenir en aquello que las personas puedan hacer igualmente bien por si mismas. PAREJO ALFONSO, L. (2003:33).

58. Alberti señala la dificultad del principio de subsidiariedad para convertirse en un parámetro claro de valoración jurídica del ejercicio de las competencias. ALBERTI ROVIRA, E. (1986:96).

pio no opera como un estricto escrutinio sustantivo jurisdiccional sino más bien como un elemento esencial en la motivación de los actos europeos.

En cierta manera en la aplicación práctica del principio de subsidiariedad en el ámbito europeo se está cumpliendo lo vaticinado en su día por el presidente del Tribunal de Justicia Rodríguez Iglesias para quién "en la medida en que se intente judicializar al máximo el principio de subsidiariedad, el Tribunal puede reaccionar con un distanciamiento dada la dificultad de hacer objeto de una revisión jurisdiccional la decisión de aplicación del principio de subsidiariedad en el sentido de determinar si son las instituciones comunitarias, los Estados o las colectividades inferiores a los Estados las que están en mejores condiciones de hacer frente a un determinado problema"[59]. El presidente del Tribunal de Justicia llegó a afirmar, ya en 1992, que el principio de subsidiariedad "conlleva un gran ámbito de apreciación política que difícilmente puede ser objeto de un control jurisdiccional y quizás en la medida en que pueda abusarse ante la vía judicial del principio de subsidiariedad, ello puede dar lugar a una reacción jurisprudencial de consagración de una cierta doctrina análoga a la de los actos de Gobierno".

Ciertamente la propia jurisprudencia constitucional viene señalando la preferencia por, antes de centralizar una actuación, constatar que la solución al problema no pueda abordarse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación; pero precisamente en el ámbito de la protección civil nos encontramos en un ámbito en el que se produce un peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad, por lo que la decisión para declarar una emergencia como de interés nacional corresponderá, de manera difícilmente controlable jurisdiccionalmente, al que la Ley 17/2015 le reconoce como el competente para declararla, al Ministro del Interior.

Bibliografía

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. (1994) "Contexto de la Ley de Seguridad Ciudadana. Análisis jurídico de los controles de identidad, volutas legis e interpretación jurisprudencial del TC". Revista Vasca de Administración Pública nº 38.

ALBERTI ROVIRA, E. (1986) *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. CEPC.

BARCELONA LLOP, J. (1988), *El régimen jurídico de la policía de seguridad*. Oñati.

BERRIATUA SAN SEBASTIAN, J. (1995) "Aproximación al concepto de seguridad ciudadana". Revista Vasca de Admiración Pública, n.º 41.

CASINO RUBIO, M. (2015) *Seguridad pública y Constitución*, Tecnos.

DÍEZ-HOCHLEITNER, J. (2002) "El Futuro del Sistema Competencial Comunitario: Algunas propuestas de Reforma" en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*. Civitas.

59. VVAA (1993: 248-249).

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M. (2013) "La configuración de la protección civil en las Comunidades Autónomas". Revista de estudios locales. Cunal n.º 163.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1985) "Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del TC" Revista española de derecho constitucional n.º 14.

IBAÑEZ BUIL, P. (2023) *Recurso de inconstitucionalidad y delimitación de competencias: un estudio de la doctrina constitucional*. CEPC.

MENÉNDEZ REXACH, A. et al (2008) "Régimen jurídico de la Protección Civil: Legislación Estatal y Autonómica". Fundación Mapfre.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA (1986) "La "seguridad pública" como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos". Revista de Administración Pública nº 109.

PAREJO ALFONSO, L. (2003) "El Principio de subsidiariedad en la Jurisprudencia Comunitario-Europea" en Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea. Barcelona.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2020) "Estado autonómico y lucha contra la pandemia" en *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional. Estudios sobre la primera oleada*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T, (2024) "El control de constitucionalidad del estado de alarma. ¿una oportunidad para desarrollar una correcta teoría general de los derechos fundamentales?" Revista de Derecho Público: Teoría y Método. Vol. 10.

SALVADOR SANCHO, A. (2024) "La emergencia nacional de protección civil: la inexcusable responsabilidad del Estado". Diario el Mundo de 2 de noviembre de 2024 https://www.elmundo.es/opinion/2024/11/02/6726588921efa0a0298b458f.html

VVAA., *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Universidad Carlos III, Madrid 1993. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/02/EL-DEFENSOR-DEL-PUEBLO-EN-EL-TRATADO-DE-LA-UNION-EUROPEA.pdf