

# LA DIRECCIÓN Y LA COORDINACIÓN DE LAS EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL: DE LA DANA A LOS INCENDIOS FORESTALES, PASANDO POR EL GRAN APAGÓN

The management and coordination of civil protection emergencies: From the *dana* to forest fires and the *great blackout*

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

Universidad Autónoma de Madrid

tomas.quadra@uam.es

## Cómo citar/Citation

Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2025).

La dirección y la coordinación de las emergencias de protección civil: de la *dana* a los incendios forestales, pasando por el *gran apagón*.

*Revista de Estudios Políticos*, 210, 267-303.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.210.09>

## Resumen

Este estudio examina la distribución de competencias sobre protección civil en nuestro Estado autonómico y analiza cómo la gestión de las emergencias puede ser abordada tanto de forma descentralizada como de forma centralizada dependiendo de una decisión política, tal y como se ha puesto de manifiesto en los últimos meses a raíz de una serie de emergencias de protección civil acaecidas en nuestro país que van desde la *dana* hasta los incendios forestales de agosto de 2025, pasando por el *gran apagón*.

## Palabras clave

Protección civil; estado autonómico; seguridad pública; dirección y coordinación.

## Abstract

This study examines the distribution of powers in the area of civil protection in our autonomous state and analyzes how emergency management can be approached

in both a decentralized and centralized manner depending on a political decision, as has become clear in recent months following a series of civil protection emergencies in our country, ranging from the *dana* to the forest fires of August 2025 and the major blackout of April 2025.

**Keywords**

Civil protection; autonomous state; public safety; management and coordination.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL. III. LA GESTIÓN DE LAS EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL: FASES, PLANES Y NIVELES: 1. Las diferentes fases para hacer frente a las emergencias de protección civil: 1.1. *La fase de prevención de riesgos de protección civil*. 1.2. *La fase de respuesta inmediata a las emergencias de protección civil*. 1.3. *La fase de recuperación*. 2. Los planes de Protección Civil. 3. Los niveles o situaciones de Protección Civil: 3.1. *El nivel o «situación operativa 0»*. 3.2. *El nivel o «situación operativa 1»*. 3.3. *El nivel o «situación operativa 2»*. 3.4. *El nivel o «situación operativa 3»*. IV. LA GESTIÓN DE LA DANA DE OCTUBRE DE 2024: 1. Las competencias de la Comunidad Valenciana en materia de protección civil. 2. La gestión autonómica de la dana de octubre de 2024. V. LAS EMERGENCIAS DE INTERÉS NACIONAL: 1. La dirección de las emergencias bajo el estado de alarma. 2. La dirección de las emergencias en los supuestos de supraterritorialidad. 3. La dirección de las emergencias en los supuestos de subsidiariedad/eficiencia. VI. LA GESTIÓN DEL GRAN APAGÓN. VII. LA GESTIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES DE AGOSTO DE 2025. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Las inundaciones acaecidas en octubre de 2024 en el levante español como consecuencia de una depresión aislada en niveles altos (dana) produjeron 235 fallecidos y pérdidas materiales de miles de millones de euros y dieron lugar a un debate jurídico y político sobre la actuación de las autoridades y la distribución de responsabilidades entre las diferentes Administraciones públicas.

Las principales cuestiones planteadas fueron quién debió liderar la respuesta ante la emergencia, cómo se coordinaron las actuaciones y cómo se gestionaron los recursos y las ayudas para las personas afectadas.

Igualmente se plantearon cuestiones relativas a la falta de medidas preventivas adoptadas por las diferentes Administraciones públicas y, concretamente, la falta de inversiones previas suficientes en determinadas infraestructuras.

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación I+D+i concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, titulado «La Constitución como instrumento de integración de la sociedad y el sistema político» (referencia PID2020-117503GB-I00) y dirigido por Xabier Arzoz Santiesteban.

Como recuerda el preámbulo de la Ley 17/2015 de 9 de julio del Sistema Nacional de Protección Civil, la respuesta inmediata a las emergencias es el punto crítico de todo sistema de protección civil. Sin perjuicio del interés que pudiera tener analizar las carencias que se hayan podido producir en la denominada fase preventiva, las presentes páginas, recogidas en un número monográfico dedicado a la coordinación y a la cooperación, se centrarán, sin embargo, en cómo está regulada en nuestro ordenamiento jurídico tanto la denominada fase de respuesta inmediata a la emergencia como la denominada fase de recuperación. Y se examinará cómo se desarrollaron ambas fases en el caso de la dana.

Las críticas que se produjeron a la dirección y coordinación descentralizada de la emergencia ocasionada por la dana en octubre de 2024 daría lugar a que poco tiempo después, el 28 de abril de 2025, cuando se produjo un *gran apagón* que supuso la interrupción generalizada del suministro eléctrico en la España peninsular y Portugal, los gobiernos de ocho comunidades autónomas solicitaran del Gobierno central la declaración de emergencia de interés nacional en sus respectivos territorios, cosa que el Ministro de Interior hizo asumiendo de esa manera la gestión centralizada de la emergencia.

Finalmente, durante el verano de 2025 se desencadenaron, fundamentalmente en el noroeste de nuestro país, importantes incendios forestales que llegaron a suponer que en agosto ardieran más de 358 000 hectáreas, convirtiendo así el 2025 en el peor año de la historia. En esta ocasión la gestión de la respuesta inmediata a la emergencia fue descentralizada y ninguna de las comunidades implicadas (fundamentalmente Galicia, Castilla y León o Extremadura) solicitaron que fuese declarada la emergencia nacional. Sin embargo, se originó una importante trifulca política en relación con la insuficiencia de los medios aportados tanto por las comunidades autónomas afectadas como por parte del Estado.

Así, nuestro ordenamiento jurídico habría previsto la posibilidad de afrontar determinadas emergencias de protección civil de manera centralizada o de manera descentralizada y la decisión relativa a hacerlo de una u otra manera, tal y como se pretende examinar en las presentes páginas, no se encuentra jurídicamente reglada, sino que depende de buena medida de una decisión sometida más a un juicio de oportunidad y de carácter político que a un juicio jurídico de fondo de carácter competencial.

## II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

Con carácter previo a examinar la concreta cuestión de los fundamentos jurídicos de la gestión descentralizada de la dana y los incendios forestales o de

la gestión centralizada del *gran apagón*, se hace necesario examinar cómo se ha configurado la distribución de competencias en materia de protección civil en nuestro Estado autonómico<sup>2</sup>.

En la Constitución de 1978 no se realiza ninguna referencia expresa a la materia protección civil<sup>3</sup>, pero para la primera jurisprudencia constitucional, recogida fundamentalmente en las SSTC 123/1984 y 133/1990, 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—, había de subsumirse en el concepto de seguridad pública al que se refiere el art. 149.1.29 CE y que debía 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».

Una vez encuadrada la materia protección civil en la más amplia materia seguridad pública, a la que se refiere el art. 149.1.29 CE como una competencia exclusiva del Estado, las SSTC 123/1984 y 133/1990 señalaron, no obstante, que sobre aquella materia las comunidades autónomas podrían asumir competencias como resultado de la habilitación prevista en el propio art. 149.1.29 CE cuando dispone que la reserva al Estado de la competencia en materia de seguridad pública se realiza «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos y en el marco de lo que disponga una ley orgánica».

Las referidas SSTC 123/1984 y 133/1990 establecieron adicionalmente que la competencia asumida por las comunidades autónomas en materia de protección civil con fundamento en la referida habilitación constitucional recogida en el art. 149.1.29 CE encontraría a su vez un límite en la capacidad del Estado de actuar, en todo caso, y a pesar del eventual reconocimiento estatutario de competencias policiales a una comunidad autónoma, cuando concurriesen «superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pudiese estar en juego». Y ello se produciría para esta primera jurisprudencia constitucional en aquellos casos en que la calamidad o la catástrofe fuese de carácter supraterritorial y exigiese por consiguiente la coordinación

<sup>2</sup> Un análisis más detallado de la cuestión competencial en Quadra Salcedo Janini (2025).

<sup>3</sup> 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».

de elementos distintos de los que dispone la comunidad autónoma o en que fuese de tal envergadura que requiriese una dirección de carácter nacional<sup>4</sup>.

Sin embargo, el encuadre competencial que se realiza en esta primera jurisprudencia constitucional de la protección civil como una submateria de la seguridad pública plantea varias cuestiones problemáticas que harán necesario interpretar la jurisprudencia constitucional posterior de forma tal que permita tanto tratar de dar respuesta a aquellas cuestiones como tratar de adecuarla a la realidad fáctica y normativa que contradice frontalmente la examinada construcción jurisprudencial inicial.

En efecto, el hecho de que la protección civil en aquella primera jurisprudencia se considerase como una submateria de la seguridad pública reconocida al Estado en el art. 149.1.29 CE suponía la imposibilidad de que la misma pudiese ser asumida por las comunidades autónomas fuera de la específica vía 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<sup>5</sup>.

Tal específica vía para asumir la competencia sobre protección civil quedaría desmentida, sin embargo, por la realidad normativa, pues en las sucesivas reformas estatutarias, un gran número de comunidades autónomas fueron asumiendo competencias sobre aquella materia sin, al tiempo, asumir o desarrollar la creación de sus propios cuerpos policiales<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> A estos supuestos se añadía el supuesto en que entrase en juego la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, y los estados de alarma, excepción y sitio por ella previstos.

<sup>5</sup> Como recuerda Fernández Farreres, la pretendida situación de concurrencia de competencias sobre protección civil justificada en la existencia de policías propias de las comunidades autónomas, 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 comunidades autónomas no dispondrían del título habilitante de esa competencia (pág 230). En efecto, en el momento en que se dicta la STC 123/1984, las comunidades autónomas llamadas de segundo grado —es decir, las constituidas con arreglo al artículo 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 (1985: 227). En el mismo sentido Casino Rubio (2015: 70).

<sup>6</sup> Así, en las sucesivas reformas de los estatutos de autonomía ha habido comunidades autónomas que expresamente han incluido como competencia autonómica la protección civil. Dentro de este grupo de comunidades autónomas habría que diferenciar entre aquellas que lo han hecho sin haber previsto, al tiempo, una competencia autonómica para crear su propia policía (Asturias), de aquellas que, al

Cabe interpretar muy posterior la STC 87/2016 como una decisión que altera el examinado enfoque inicial y considera a la protección civil como una materia asumible estatutariamente por las comunidades autónomas en virtud de lo dispuesto en el art. 149.3 CE, que recordemos que establece que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas»<sup>7</sup>, sin necesidad, por tanto, de activar la previsión del art. 149.1.29 CE de creación de policías autonómicas, como parecería exigir la primera jurisprudencia constitucional.

---

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 comunidades autónomas 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, en segundo lugar, aquellas otras que sí han creado y desarrollado su propia policía autonómica (Cataluña y Canarias). Por otro lado, encontramos un amplio grupo de comunidades autónomas 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 este grupo habría que diferenciar entre aquellas que tampoco han establecido estatutariamente la posibilidad de creación de su propia policía autonómica (se trata de las comunidades autónomas de Cantabria, Madrid, Castilla-La Mancha, Murcia o La Rioja), 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). En el caso de las primeras las normas autonómicas en materia de protección civil se han tratado de fundamentar en la existencia de competencias estatutarias sobre materias que, según afirman tales normas, guardan alguna relación con la seguridad pública como la vigilancia de edificios e instalaciones o las competencias de sanidad, carreteras, montes y bosques, entre otras. Finalmente quedaría 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.

<sup>7</sup> 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».

La consecuencia de ello sería que implícitamente la protección civil dejaría de considerarse como una submateria de la seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE para pasar a considerarse como una materia autónoma asumible estatutariamente.

Ciertamente, ello no será óbice para que se siga considerando por la jurisprudencia que la Constitución al reconocer al Estado en el art. 149.1.29 CE la competencia sobre seguridad pública le permite asumir competencias sobre protección civil en determinadas situaciones en las que la emergencia supere determinados umbrales y haga necesaria una centralización de la gestión.

Tal concepción supone que la protección civil sería una materia autónoma asumible estatutariamente sin necesidad de asumir, al tiempo, la capacidad de crear una policía autonómica, sin perjuicio de que el título reconocido en el art. 149.1.29 CE sobre seguridad pública sea el que habilite 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<sup>8</sup>, pero la seguridad pública sí sería el título que habilitaría al Estado a actuar, bajo determinadas circunstancias, en materia de protección civil.

Examinada la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de protección civil cabe igualmente subrayar que, tal y como ha señalado la jurisprudencia constitucional, sobre dicha materia concurrirían, a su vez, las competencias de los entes locales.

En este punto, cabe recordar cómo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, «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 comunidades autónomas, mediante las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía (por todas la STC 82/2020, FJ 5).

Así, 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 comunidades autónomas, 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

<sup>8</sup> En esta línea, Casino 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». Casino Rubio (2015:114).



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, por ejemplo, en lo que se refiere a la atribución competencial, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en su art. 25.2 ha dispuesto 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 comunidades autónomas. 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».

Por tanto, de acuerdo con nuestro modelo de distribución territorial del poder, sobre la materia protección civil concurren los diferentes niveles de gobierno, siendo el Estado competente para adoptar normas, pero también para asumir determinadas funciones ejecutivas (dirección y coordinación) en aquellas situaciones en las que la emergencia supere determinados umbrales y se haga necesaria una centralización de la gestión.

El art. 149.1.29 CE habilita al Estado para ejercer tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo en este caso las instancias estatales tareas de dirección y coordinación de los servicios que intervienen en la emergencia. Así, por un lado, la competencia en materia de seguridad pública le ha permitido al Estado 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, y por otro, le habilita para asumir la competencia ejecutiva frente a las emergencias en que concurra un interés nacional, movilizandolos recursos a su alcance y coordinando la actuación para hacerlas frente. A estas competencias ejecutivas nos referiremos en los siguientes epígrafes.

### III. LA GESTIÓN DE LAS EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL: FASES, PLANES Y NIVELES

La protección civil es el servicio público que protege a las personas y bienes, garantizando una respuesta adecuada ante determinadas emergencias y catástrofes. La pluralidad de efectivos que pueden llegar a intervenir en una

emergencia de protección civil<sup>9</sup> y que pueden llegar a pertenecer a distintas Administraciones públicas requiere de una dirección y una coordinación adecuadas.

A la hora de determinar el nivel territorial competente para coordinar y dirigir los servicios de protección civil ante una determinada emergencia es fundamental examinar el contenido de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que tiene por objeto «establecer 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, y regular las competencias de la Administración General del Estado en la materia» (art. 1.2).

Las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil se deben regir según el art. 3.2 de la Ley 17/2015, por los principios de: colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La regulación de la Ley 17/2015 se debe completar con la regulación que se recoge en la denominada Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, y a la que se remite explícitamente el art. 13 de la propia Ley 17/2015, cuando dispone que le corresponde a aquella establecer, entre otras cuestiones, las directrices básicas para la identificación de riesgos de emergencias y actuaciones para su gestión integral.

El art. 20 de la referida Norma Básica de Protección Civil establece el principio de dirección única de acuerdo con el cual los servicios intervinientes en una emergencia de protección civil actúan bajo la dependencia funcional de las personas responsables de protección civil que ostenten la dirección del plan y de la emergencia.

El referido principio de dirección única se ha concretado, por tanto, en los denominados planes de protección civil que incluyen entre su contenido, además de medidas y sistemas, los órganos de dirección, entre los que se

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el art. 17.1 de la Ley 17/2015 «tendrán la consideración de servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia, las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las comunidades autónomas, los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales, los Servicios de Rescate, los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas, las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin».

identifica la figura de la Dirección del Plan, a la que corresponde la superior dirección de todas las operaciones que deban realizarse al amparo del Plan, así como, en su caso, la figura de la Dirección de la Emergencia, a la que corresponde ejercer las funciones de naturaleza operativa<sup>10</sup>.

La determinación del nivel territorial competente para coordinar y dirigir los servicios de protección civil que participan en una determinada emergencia depende así en buena medida de la articulación del Sistema Nacional de Protección Civil que se ha realizado en la normativa referida a través de la previsión de tres instrumentos o herramientas fundamentales: las fases, los planes y los niveles.

## 1. LAS DIFERENTES FASES PARA HACER FRENTE A LAS EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL

La Ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, diferencia entre distintas fases para hacer frente a las emergencias. Entre las mismas cabría destacar la fase de prevención de riesgos de protección civil<sup>11</sup>, la fase de respuesta inmediata a las emergencias y la fase de recuperación.

### 1.1. La fase de prevención de riesgos de protección civil

La fase de prevención de riesgos de protección civil consiste, de acuerdo con la definición establecida en el art. 10.1 de la Ley 17/2015, en el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y amenazas de emergencia.

<sup>10</sup> Junto a los órganos de dirección la Norma Básica se refiere a los órganos de coordinación y asesoramiento, entre los que deberá figurar un Comité Asesor, en el que se integrarán representantes de las Administraciones públicas involucradas en la emergencia, los órganos de asesoramiento científico-técnico, los órganos de comunicación pública, los órganos de mando e intervención y grupos de acción, o los centros de coordinación operativa, constituidos por las infraestructuras de apoyo técnico, comunicaciones y seguimiento, de la Dirección del Plan y de la Dirección de la Emergencia.

<sup>11</sup> Junto a la fase de prevención recogida en el capítulo II del título II sobre actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil, la norma estatal recoge igualmente en el capítulo I de mismo título la denominada «anticipación» y en el capítulo III la «planificación», pudiendo considerarse a efectos de las presentes páginas que igualmente constituyen, en buena medida, aspectos de la prevención y, por tanto, diferenciados de las otras actuaciones aquí examinadas, la de respuesta inmediata recogida en el capítulo IV del título II y la de recuperación recogida en el capítulo V del título II.

Entre dichas medidas y acciones preventivas encontramos aquellas a las que se refieren, por ejemplo, los arts. 10 y 11 de la Ley 17/2015, y entre las cuales cabe destacar: el análisis de peligrosidad, vulnerabilidad y riesgos, los mapas de riesgos de protección civil, los programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos, o los programas de educación para la prevención en centros escolares<sup>12</sup>.

A raíz de los daños causados por la dana se cuestionaron las medidas preventivas adoptadas por las diferentes Administraciones públicas y, concretamente, la falta de inversiones suficientes en infraestructuras de drenaje y de gestión del agua, que serían cruciales para evitar desbordamientos e inundaciones.

### ***1.2. La fase de respuesta inmediata a las emergencias de protección civil***

La fase de respuesta inmediata a las emergencias de protección civil se define en el art. 16 de la Ley 17/2015 como aquella actuación de los servicios públicos o privados de intervención y de asistencia tras el acaecimiento de una emergencia o en una situación que pudiera derivar en emergencia con la finalidad de evitar daños, rescatar y proteger a las personas y bienes, velar por la seguridad ciudadana y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. Incluye la atención sanitaria, psicológica y social de urgencia, el refugio y la reparación inicial de los daños para restablecer los servicios e infraestructuras esenciales, así como otras acciones y evaluaciones necesarias para iniciar la recuperación.

La Generalitat Valenciana, como Gobierno autonómico, fue la responsable de coordinar y dirigir la emergencia de la dana durante la fase de respuesta inmediata y fue en esta fase en la que se produjeron las víctimas mortales, por lo que la gestión descentralizada fue objeto de un fuerte controversia jurídica y política. En dicha fase, la Administración General del Estado intervino a) integrándose en el Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI), que es la estructura de coordinación de emergencias que se activó al requerir la emergencia la participación de diferentes Administraciones (estatal,

---

<sup>12</sup> Algunas de estas medidas se dispone que se incluyan en los planes de protección civil. Así, conforme al art. 10.3 de la Ley 17/2015 «los planes de protección civil [...] deberán contener programas de información y comunicación preventiva y de alerta que permitan a los ciudadanos adoptar las medidas oportunas para la salvaguarda de personas y bienes, facilitar en todo cuanto sea posible la rápida actuación de los servicios de intervención, y restablecer la normalidad rápidamente después de cualquier emergencia. La difusión de estos programas deberá garantizar su recepción por parte de los colectivos más vulnerables».

autonómica, local); b) enviando refuerzos y equipos de rescate pertenecientes a la UME, y c) a través de la emisión de informes por las respectivas agencias e instituciones estatales, como la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) o la Confederación Hidrográfica del Júcar.

### 1.3. *La fase de recuperación*

La fase de recuperación estaría integrada por el conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia.

Durante la dana la fase de recuperación habría sido dirigida y coordinada igualmente por la Generalitat Valenciana. No obstante lo anterior, el Estado es competente para, en dicha fase de recuperación, proceder a la declaración de una zona como «zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil» mediante acuerdo de Consejo de Ministros, a propuesta de los ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y del Interior y, en su caso, de los titulares de los demás ministerios concernidos. Dicha declaración podrá ser solicitada por las administraciones públicas interesadas<sup>13</sup>.

Cuando se declare una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil se podrán adoptar, entre otras, algunas de las medidas previstas en el art. 24 de la Ley 17/2015 de 9 de julio del Sistema Nacional de Protección Civil. que se refiere a ayudas, subvenciones y líneas de préstamo preferenciales [art. 24.1], medidas fiscales [art. 24.2.a)] y medidas laborales y de Seguridad Social [art. 24.2.b)].

El Consejo de Ministros, en su reunión de 5 de noviembre de 2024, con fundamento en los daños personales y materiales derivados de la dana que perturbó gravemente las condiciones de vida de la población y paralizó los servicios públicos esenciales, aprobó un Acuerdo por el que se declara «zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil» el territorio damnificado como consecuencia de la Depresión Aislada en Niveles Altos (dana) que ha afectado a amplias zonas de la Península y Baleares entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> A los efectos de la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil se valorará, en todo caso, que se hayan producido daños personales o materiales derivados de un siniestro que perturbe gravemente las condiciones de vida de la población en un área geográfica determinada o cuando se produzca la paralización, como consecuencia del mismo, de todos o algunos de los servicios públicos esenciales.

<sup>14</sup> Orden PJC/1222/2024, de 6 de noviembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de noviembre de 2024, por el que se declara «zona afectada gravemente

## 2. LOS PLANES DE PROTECCIÓN CIVIL

En todas las fases examinadas en el epígrafe anterior adquieren la máxima relevancia los denominados planes de protección civil, que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del art. 14 de la Ley 17/2015, son los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas Administraciones públicas llamadas a intervenir.

Así, estos planes de protección civil establecen procedimientos y medidas para la prevención, la respuesta y la recuperación ante diferentes tipos de emergencias y, en general, suelen incluir: análisis de riesgos, escenarios de emergencia, acciones de organización y coordinación, medidas de prevención, medidas de respuesta, medidas de recuperación, planes de autoprotección, acciones de información y formación o procedimientos de comunicación que son medidas propias de las distintas fases examinadas en el epígrafe anterior. Los planes de protección civil incluyen, asimismo, los órganos a los que corresponde la superior dirección de todas las operaciones que deban realizarse al amparo del plan.

La Ley 17/2015 enumera en el apartado 2 del referido art. 14, los diferentes planes de protección civil:

- El Plan Estatal General
- Los planes territoriales, de ámbito autonómico o local
- Los planes especiales<sup>15</sup>
- Los planes de autoprotección<sup>16</sup>

---

por una emergencia de protección civil» el territorio damnificado como consecuencia de la Depresión Aislada en Niveles Altos (dana) que ha afectado a amplias zonas de la Península y Baleares entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.

<sup>15</sup> Son planes que pueden ser estatales o autonómicos y que son los elaborados en cada ámbito territorial para establecer las medidas específicas para cada riesgo de los incluidos en el catálogo descrito en el anexo, cuya naturaleza requiera una metodología técnico-científica propia, de acuerdo con, la respectiva directriz básica de planificación. En el Catálogo de Riesgos de Protección Civil recogido en el anexo del Real Decreto se enumeran los siguientes: 1. Inundaciones. 2. Terremotos. 3. Maremotos. 4. Riesgos volcánicos. 5. Fenómenos meteorológicos adversos. 6. Incendios forestales. 7. Accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas. 8. Accidentes de aviación civil. 9. Accidentes en el transporte de mercancías peligrosas o 10. Riesgo bélico.

<sup>16</sup> Son planes que detallan cómo una entidad (empresa, instalación, etc.) gestionará las emergencias que puedan surgir en su ámbito.

El Plan Estatal General, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del Ministerio del Interior, previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil, contiene el marco orgánico-funcional, los mecanismos de movilización de capacidades y el esquema de coordinación y dirección de las Administraciones públicas intervinientes en las denominadas emergencias de protección civil de interés nacional (situación o nivel 3).

Los planes territoriales constituyen los instrumentos de planificación de protección civil en el territorio de una comunidad autónoma o de una entidad local y contienen el marco organizativo general, en relación con su correspondiente ámbito territorial, de manera que permita la integración de los planes de ámbito inferior, así como su propia integración en el plan de ámbito superior correspondiente<sup>17</sup>.

Los planes territoriales autonómicos son aprobados por el órgano competente de la respectiva comunidad autónoma de conformidad con lo previsto en su legislación específica, previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil. La Comunitat Valenciana dispone desde el año 1993 de un Plan Territorial de Emergencia (actualizado en 2013) que fija las bases para la organización que debe establecerse en caso de una gran emergencia de carácter general.

Los planes territoriales de ámbito local son aprobados por el órgano competente de la respectiva entidad, con los informes previos que establezca la legislación autonómica.

### 3. LOS NIVELES O SITUACIONES DE PROTECCIÓN CIVIL

Finalmente, cabe destacar que para determinar la Administración que ostenta la dirección y coordinación de la emergencia, la Norma Básica de Protección Civil ha establecido una jerarquía de emergencias dividida en cuatro niveles o situaciones operativas, del 0 al 3.

En cada una de tales situaciones operativas se atribuye la dirección y coordinación de la emergencia a un concreto nivel territorial.

#### 3.1. El nivel o «situación operativa 0»

El nivel o situación operativa 0 constituye el modo ordinario de funcionamiento de los servicios de protección civil. Se denomina fase de alerta y

<sup>17</sup> De acuerdo con su ámbito territorial, podrá haber dos tipos de planes: los planes de ámbito autonómico y los planes de ámbito local; a su vez, estos últimos podrán ser municipales y supramunicipales.

seguimiento o de preemergencia, en la que no se han producido daños o estos son muy localizados o de carácter leve, pudiendo bastar un seguimiento y la movilización de algunos medios o recursos para la protección y la autoprotección de la población. En tal situación operativa la dirección de la emergencia dependerá del ámbito territorial afectado, fundamentalmente local o autonómico.

En este punto, es importante no olvidar que la competencia en materia de protección civil tiene por objeto solo una parte de las emergencias: las denominadas «extraordinarias», por constituir lo que se denominan catástrofes o calamidades públicas, ya que las emergencias que se pueden denominar «ordinarias» se atienden por los servicios pertinentes (sanitarios, bomberos, etc.), sin activación de los mecanismos de protección civil<sup>18</sup>.

### **3.2. El nivel o «situación operativa 1»**

El nivel o situación operativa 1 es aquel en el que la intervención sobre la emergencia puede realizarse con medios propios de la Administración pública responsable de la dirección de la emergencia o asignados en el plan. De nuevo, en tal situación operativa la dirección de la emergencia dependerá del ámbito territorial afectado, normalmente el local (municipal o supramunicipal) o el autonómico.

### **3.3. El nivel o «situación operativa 2»**

El nivel o situación operativa 2, constituye el máximo nivel de las emergencias de dirección autonómica, en la que la respectiva comunidad autónoma puede requerir la asistencia de medios de otras Administraciones públicas no asignados en el plan o movilizables por otras Administraciones públicas, en particular por la Administración General del Estado.

Así, cuando una situación de riesgo afecta a una región su gestión corresponde, en principio, a la comunidad autónoma afectada que, si se ve desbordada, puede pedir apoyo a otras Administraciones. En este caso, la dirección sigue correspondiendo a la Administración autonómica, pero no se excluye la participación de la Administración General del Estado prestando apoyo y asistencia.

Así se dispone en el apartado 1 del art. 19 de la Ley 17/2015 de 9 de julio del Sistema Nacional de Protección Civil, cuando establece que el Estado colaborará con las comunidades autónomas y con las entidades locales, facilitando los recursos humanos y materiales disponibles en caso de emergencias

---

<sup>18</sup> Menéndez Rexach (2008: 8).



que no hayan sido declaradas de interés nacional (que serían las emergencias de nivel o situación 3).

Y en esta línea, de acuerdo con el apartado 2 del referido art. 19, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las Fuerzas Armadas que intervengan en 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* (énfasis añadido). Esto es, tales efectivos de la Administración General del Estado estarían dirigidos por la autoridad designada en el plan, que puede perfectamente ser autonómica.

### 3.4. El nivel o «situación operativa 3»

Finalmente, el nivel o situación operativa 3 está reservado para las denominadas emergencias de interés nacional<sup>19</sup> y supone que la actuación pase a ser coordinada y dirigida exclusivamente por el Gobierno central, a través de los órganos de protección civil del Ministerio del Interior.

Así, en efecto, el apartado 1 del art. 30 de la Ley 17/2015 de 9 de julio del Sistema Nacional de Protección Civil, dispone que, declarada la emergencia de interés nacional (que en la Norma Básica de Protección Civil se cataloga como la situación o nivel 3), 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.

De acuerdo con el apartado 2 del art. 30, el ministro del Interior podrá, igualmente, 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.

## IV. LA GESTIÓN DE LA DANA DE OCTUBRE DE 2024

La dirección y coordinación de las medidas frente a la emergencia derivada de la dana en octubre de 2024 fue asumida por la Generalitat Valenciana

<sup>19</sup> Como se desarrolla infra son emergencia de interés nacional a) las que requieran la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; b) aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico, y c) las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional.

con fundamento en lo previsto en el ordenamiento jurídico estatal y en el ordenamiento autonómico.

## 1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

El artículo 49.3.14.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la versión vigente recogida en la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, atribuye a la Generalitat la competencia en materia de protección civil y seguridad pública, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149 de la Constitución Española y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica del Estado.

Con fundamento en tal título competencial, Les Corts aprobaron la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, en cuya exposición de motivos se señala que la misma 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, así como desde el respeto a las sentencias del Tribunal Constitucional 123/1984 y 133/1990 que establecen las competencias concurrentes en materia de protección civil entre el Estado y las comunidades autónomas y a las competencias que en la materia corresponden a las Administraciones locales.

En el título I de la referida norma autonómica valenciana sobre protección civil se regula la organización competencial del sistema de protección civil y gestión de emergencias, de manera que se concreta y determina las funciones que corresponden a la administración autonómica.

Así, la Ley 13/2010 establece, en primer lugar, las competencias del Consejo de Gobierno (Consell) como órgano superior de dirección y coordinación de protección civil en la Comunitat Valenciana. En segundo lugar, regula la participación de las diferentes consejerías de la Generalitat en materia de protección civil y, en particular, se determinan tanto las competencias de la consejería competente en materia de protección civil y gestión de emergencias como las funciones del consejero competente en esta materia, que ostenta el mando único de las emergencias.

Así, al Consell le corresponden fundamentalmente las tres funciones siguientes:

- aprobar las disposiciones de carácter general que se elaboren en materia de protección civil y gestión de emergencias;
- aprobar tanto el Plan Territorial de Emergencia de la Comunitat Valenciana como los planes especiales,

—y solicitar al ministro del Interior la declaración de una situación de emergencia como de interés nacional.

Por su parte, a la Consejería que tenga atribuida la competencia en materia de protección civil y gestión de emergencias, en este caso en el momento de la dana la Consejería de Justicia e Interior, le corresponden, entre otras, las funciones siguientes:

- Requerir de las restantes Administraciones públicas, entidades públicas o privadas y particulares la colaboración necesaria para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley.
- Gestionar el Centro de Coordinación de Emergencias (CCE).
- Coordinar las actuaciones de la Generalitat con otras administraciones públicas en materia de protección civil y gestión de emergencias.
- Coordinar entre sí los servicios públicos o privados que deban intervenir en situaciones de emergencia.
- Impulsar y coordinar las actuaciones de las diferentes administraciones para la restitución de la normalidad tras una situación de emergencia declarada.

Finalmente, corresponde a la persona titular de la consejería competente en materia de protección civil y gestión de emergencias, la consejera de Justicia e Interior en el momento de la dana, entre otras, las siguientes funciones:

- Proponer al Consell que eleve solicitud al ministro del Interior de la declaración de una situación de emergencia como de interés nacional cuando concurra el supuesto para ello.
- Ejercer el mando único de la emergencia dirigiendo los planes de protección civil y desarrollando, entre otras, las siguientes funciones:
  - i. Determinar las actuaciones a desarrollar y los recursos humanos y materiales que han de asignarse a cada situación de emergencia.
  - ii. Declarar, cuando le corresponda, los niveles, fases o situaciones de emergencia establecidos en los planes y procedimientos de protección civil.
  - iii. Determinar las medidas de protección más convenientes para las personas, los bienes, el medio ambiente y para el personal de los servicios de intervención. Las medidas de protección a la población comprenden: control de accesos, avisos a la población, medidas de autoprotección personal, confinamiento, disgregación o aislamiento por motivos sanitarios (epidemias), alejamiento o evacuación.

- iv. Coordinar la información a la población durante la situación de la emergencia.
  - v. Declarar la finalización de la emergencia en aquellos casos establecidos en los planes y procedimientos de protección civil.
- La decisión de constituir el Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI), cuando la evolución de la situación de emergencia así lo aconseje.

Por su parte, Plan Territorial de Emergencias de la Comunidad Valenciana (PTECV), aprobado por Decreto 119/2013 de 13 de septiembre, dispone que corresponderá a la persona responsable de la consejería competente en materia de protección civil la dirección del propio Plan Territorial de Emergencias de la Comunidad Valenciana en la preemergencia y en las emergencias declaradas de situación 0, 1 y 2 y en la vuelta a la normalidad.

En las preemergencias y emergencias declaradas de situación 0 y 1, con objeto de mejorar la operatividad en la gestión, la persona titular de la consejería competente en materia de protección civil y emergencias delega la dirección del PTECV en la persona que ejerza la dirección de la Agencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

Finalmente cabe señalar que, además de regular las funciones del Consell, de la Consejería responsable de la protección civil y del consejero responsable de la Consejería de Protección Civil, la Ley 13/2010 de 23 de noviembre de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunidad Valenciana ha regulado como supuesto específico la denominada «situación de emergencia catastrófica» bajo la cual el president de la Generalitat viene a asumir determinadas funciones.

Así, el apartado 4 del art. 12 de la norma autonómica dispone que cuando la situación de peligro o los daños ocurridos por su especial extensión o intensidad particularmente graves, y en tanto no sea declarado por el Estado el interés nacional o uno de los estados previstos en el artículo 116 de la Constitución, el Presidente de la Generalitat podrá declarar la situación de emergencia catastrófica. Dicha declaración supondrá la asunción por el Presidente del mando único y la dirección de todas las actividades de la emergencia, pasando a su directa dependencia la estructura organizativa del plan territorial de emergencia de la Comunitat Valenciana. En este plan se establecerá el trámite a seguir para la declaración de emergencia catastrófica y la asunción de la dirección por el presidente. Así, en el caso de la declaración de la situación de emergencia catastrófica el Presidente de la Generalitat viene a asumir las funciones que de ordinario tiene atribuidas el Consejero competente en materia de protección civil.

## 2. LA GESTIÓN AUTONÓMICA DE LA DANA DE OCTUBRE DE 2024

Examinadas las normativas estatal y autonómica y las funciones que en las mismas se asigna a los diferentes cargos territoriales procede examinar cómo se desarrolló la gestión de la dana de Valencia de octubre de 2024.

El martes 29 de octubre, la Generalitat declaró el nivel 2 de emergencias, primero en las comarcas de la Ribera Alta y la Ribera Baja y posteriormente en toda la provincia de Valencia.

El nivel 2 supone, como ya se ha examinado, que la dirección y coordinación de la emergencia corresponde a la comunidad autónoma y, más concretamente, a la persona titular de la consejería competente en materia de protección civil y gestión de emergencias, la consejera de Justicia e Interior en el momento de la dana, que, sin embargo, puede requerir la asistencia de medios de otras Administraciones públicas no asignados al plan o movilizables por otras Administraciones públicas, en particular por la Administración General del Estado. Así lo hizo la Generalitat, que el propio martes 29 de octubre solicitó al Ministerio del Interior la activación de la UME.

El Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI) se constituyó el propio día 29 como el órgano superior de gestión de la emergencia, de acuerdo con lo establecido en el Plan Territorial, que dispone que así se producirá cuando se declare la emergencia de situación 2.

Con el objeto de conseguir una mayor coordinación en la gestión de las emergencias, cuando se constituya el CECOPI por declararse la emergencia de situación 2 ó 3, se forma un Comité de Dirección integrado por un representante de la Generalitat Valenciana y un representante de la Administración General del Estado.

El representante de la Generalitat Valenciana en el CECOPI fue la persona titular de la consejería competente en materia de protección civil y gestión de emergencias. El representante de la Administración General del Estado fue la delegada del Gobierno en la Comunidad Valenciana.

La persona representante de la Generalitat Valenciana en el CECOPI, la consejera de Justicia e Interior, actuó en calidad de directora del Plan, pues nunca se declaró la emergencia como de interés nacional (situación 3), en cuyo caso habría asumido, según dispone el PTECV, la persona representante de la Administración General del Estado en el CECOPI la dirección del Plan Territorial de Emergencia de la Comunitat Valenciana y los recursos adscritos al mismo.

De acuerdo con el Plan Territorial de Emergencia de la Comunitat Valenciana (PTECV), correspondía a la persona directora del Plan, entre otras funciones, las siguientes:

- Determinar las actuaciones que desarrollar desde el Centro de Coordinación de Emergencia (CCE) de la Generalitat.
- Determinar, en función del tipo y gravedad de la emergencia las medidas de protección a la población que deban de adoptarse.
- Determinar, en función del tipo y gravedad de la emergencia, los recursos humanos y materiales que deben asignarse a la misma, las unidades básicas que deben constituirse en el lugar y el mando que asumirá la dirección del Puesto de Mando Avanzado (PMA).
- Determinar la información que debe facilitarse a la población y a los medios de comunicación social en relación con la situación de emergencia.

Con respecto a esta última función entre las actuaciones de la fase de respuesta inmediata encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos cabría subrayar la transmisión de las alarmas y alertas a la población. Una de las cuestiones más controvertidas en la gestión de la dana fue el retraso en el envío de la alerta a los ciudadanos mediante el sistema ES-Alert.

El sistema ES-Alert es un mecanismo de alerta pública que permite a las autoridades de Protección Civil enviar mensajes de aviso a los teléfonos móviles de las personas ubicadas en áreas afectadas por emergencias o catástrofes. Este sistema utiliza la tecnología Cell Broadcast para enviar mensajes que se muestran en la pantalla del móvil, acompañados de un pitido y vibración incluso cuando el teléfono está en modo silencio.

De acuerdo con el art. 12.4 de la Ley 17/2015 de 9 de julio del Sistema Nacional de Protección Civil, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las comunidades autónomas serán cauce tanto para la información de las emergencias de protección civil al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, como para la transmisión de la alerta a quien corresponda.

En este sentido, la Ley 17/2015 dispone en su art. 10.3 que los planes de protección civil deberán contener programas de información y comunicación preventiva y de alerta que permitan a los ciudadanos adoptar las medidas oportunas para la salvaguarda de personas y bienes, facilitar en todo cuanto sea posible la rápida actuación de los servicios de intervención y restablecer la normalidad rápidamente después de cualquier emergencia. La difusión de estos programas deberá garantizar su recepción por parte de los colectivos más vulnerables.

El Plan Territorial de Emergencia de la Comunitat Valenciana (PTECV) define la alerta como la acción de transmitir mensajes de aviso, prevención y protección a la población potencialmente afectada, e instrucciones a aquellos destinatarios que tengan algún tipo de responsabilidad preventiva u operativa asignada en el PTECV.

La alerta a los ciudadanos mediante el sistema ES-alert se envió a las 20:11 del día 29 de octubre, lo cual ha sido considerado como demasiado tarde.

La dirección y coordinación de las medidas para hacer frente a la emergencia ocasionada por la dana correspondió en todo momento a la Administración autonómica, pues nunca se llegó a solicitar por la Comunidad Valenciana o se llegó a decidir unilateralmente por el Gobierno central, previa consulta a la comunidad autónoma, la declaración de la situación 3 que daba paso a una emergencia de interés nacional y a la consiguiente dirección y coordinación centralizada.

La cuestión por responder es si la declaración de una emergencia como una emergencia de interés nacional se encuentra reglada en nuestro ordenamiento jurídico o más bien es una decisión sometida a un eventual control político de oportunidad, pero difícilmente a un control de legalidad.

## V. LAS EMERGENCIAS DE INTERÉS NACIONAL

El art. 28 de la Ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, ha dispuesto en qué supuestos cabe declarar las emergencias de protección civil como emergencias de interés nacional (esto es el nivel o situación operativa 3) cuando, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990, ha señalado que son emergencias de interés nacional:

- Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.
- Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional.

Conviene examinar cada uno de los tres supuestos en los que se justificaría la declaración de interés nacional de una emergencia, pues se fundan en razones distintas a la hora de justificar la capacidad del Estado de desplazar la ordinaria competencia de dirección y coordinación autonómica o local.

### 1. LA DIRECCIÓN DE LAS EMERGENCIAS BAJO EL ESTADO DE ALARMA

De acuerdo con el art. 4 de la Ley Orgánica 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 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<sup>20</sup>.

En cuanto a los efectos que se derivarían de la declaración del estado de alarma, el art. 9 de la Ley Orgánica 4/1981 dispone que «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, y cabe resaltar que, en principio, pues de conformidad con el art. 7 de la Ley Orgánica 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».

---

<sup>20</sup> 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».



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<sup>21</sup>, sino la alteración del órgano u órganos competentes para adoptar tanto tales restricciones de derechos como el resto de las medidas necesarias para hacer frente a la emergencia<sup>22</sup>.

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 de la Nación 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).

<sup>21</sup> 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 Quadra-Salcedo Janini (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 Tribunal Constitucional 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 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).

<sup>22</sup> Quadra-Salcedo Janini (2020).

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 aquellos que tienen de ordinario la capacidad para restringir los derechos fundamentales: los representantes de los ciudadanos mediante una norma parlamentaria. Por tanto, la previsión de la posibilidad de restringir los derechos por el poder ejecutivo bajo el estado de alarma permite sortear, por explícita 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, cuando la misma no se encuentre reservada a la ley orgánica por el art. 81 CE como es el caso de una restricción a la libertad de empresa o al derecho de propiedad, 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 (en el caso de la pandemia el desarrollo de la normativa sanitaria o de las funciones de gestión directa de la sanidad que, por ser ordinariamente de competencia autonómica, no podrían ser asumidas por el Estado en ausencia de un estado de alarma)<sup>23</sup>.

## 2. LA DIRECCIÓN DE LAS EMERGENCIAS EN LOS SUPUESTOS DE SUPRATERITORIALIDAD

El segundo supuesto que permitiría al Estado asumir competencias ejecutivas en materia de protección civil, con fundamento en el reconocimiento

<sup>23</sup> 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 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.

constitucional de la competencia estatal sobre seguridad pública en el art. 149.1.29 CE, sería aquel que se refiere a las emergencias en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas 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 comunidades autónomas y, por otro, que exija una aportación de recursos a nivel supraautonómico. Ambas condiciones deben, no obstante, cumplirse junto con 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 comunidades autónomas cabe señalar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional general, cuando una materia objeto de competencia autonómica se extienda a lo largo del territorio de más de una comunidad autónoma, no por ello estas 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<sup>24</sup>.

Pero precisamente en el caso de la protección civil nos encontraríamos ante un supuesto en el que el bloque de constitucionalidad, interpretado por su máximo intérprete desde las SSTC 123/1984 y 133/1990, ha previsto la posibilidad de asunción estatal de competencias con fundamento en la supraterritorialidad del suceso que determina la emergencia.

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, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional general, 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 solo 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

<sup>24</sup> Ibáñez Buil (2023).

irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 2).

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 comunidades autónomas, 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 comunidades autónomas, 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 de protección civil, en su art. 19 ha previsto los mecanismos para que se pueda producir una aportación de recursos supraautonómicos sin que ello conlleve automáticamente una centralización en el Estado de la dirección de la gestión de la emergencia.

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

Se desmiente así, por la propia normativa en la materia, aquella concepción que considera que las 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<sup>25</sup>. Dicha concepción implicaría considerar que cualquier emergencia en la que intervenga, por ejemplo, la Unidad Militar de Emergencias (UME) como una emergencia de interés nacional, cuando la propia Ley 17/2015 ha previsto en su art. 19 tal intervención de medios materiales del Estado sin la asunción de la dirección de la emergencia por parte del Estado.

Más allá de que lo desmienta la normativa, lo desmiente la realidad pues la UME está sistemáticamente interviniendo en emergencias que no han sido declaradas emergencias de interés nacional.

La no alteración de la dirección de la emergencia por el hecho de que intervengan recursos supraautonómicos 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 confirma por 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 supone no excluir su participación en emergencias no declaradas de interés nacional bajo la dirección de la autoridad correspondiente.

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 del art. 28 de la Ley 17/2015 que estamos analizando cuando además de afectar aquella a varias comunidades autónomas, 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, a mi juicio, se exija, por ejemplo, una aportación adicional de recursos no estatales. Esto es, porque sean necesarios, además de los medios estatales —que se pueden aportar,

<sup>25</sup> En este sentido se ha pronunciado Salvador Sancho (2024).

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*».

Así, el resto de comunidades autónomas siempre pueden voluntariamente colaborar poniendo sus medios materiales a disposición de la comunidad autónoma que sufre una emergencia de protección civil, pero en el caso de que se produzca la declaración de emergencia de interés nacional tal puesta a disposición puede llegar a ser obligatoria a través del requerimiento del Estado.

Sea como fuere, en estos casos se podría considerar que no cabe esperar a que funcionen los mecanismos de cooperación y colaboración voluntaria pues la existencia de un peligro inminente que genera unos daños irreparables exige sin demora una gestión centralizada.

### 3. LA DIRECCIÓN DE LAS EMERGENCIAS EN LOS SUPUESTOS DE SUBSIDIARIEDAD/EFICIENCIA

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 en el art. 149.1.29 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 comunidades autónomas.

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 del art. 28 de la Ley 17/2015 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 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 comunidades autónomas.

En cuanto a la consecuencia relativa a la centralización de la gestión, en el caso de 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, que no es otra que el Gobierno o, por delegación de este, 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, y refiriéndonos a este tercer supuesto, el ministro del Interior podrá declararla cuando por sus dimensiones efectivas o previsibles la emergencia requiera una dirección de carácter nacional.

En este último 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, aunque no se explicita, dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios que 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 suerte de aplicación del principio de subsidiariedad para determinar, en el caso de las competencias compartidas<sup>26</sup>, 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

<sup>26</sup> 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.

de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, *subsidiariedad*, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad<sup>27</sup>.

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<sup>28</sup>.

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 artículo 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<sup>29</sup>. Así parece haberlo corroborado, por

<sup>27</sup> 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, 2008: 12).

<sup>28</sup> Nota de 30 de mayo de 2002 elaborado por el convencional Íñigo Méndez de Vigo al determinar el mandato del Grupo de Trabajo sobre el Principio de Subsidiariedad de la Convención Europea.

<sup>29</sup> Alberti señala la dificultad del principio de subsidiariedad para convertirse en un parámetro claro de valoración jurídica del ejercicio de las competencias (Alberti Rovira, 1986: 96).



ejemplo, la propia jurisprudencia europea que ha aplicado el principio de subsidiariedad, pues de su análisis se derivaría que el principio 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 quien «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»<sup>30</sup>. 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».

Antes de centralizar una actuación, la propia jurisprudencia constitucional general viene señalando la preferencia por 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.

Recapitulando, en el caso de la dana, el ministro del Interior podría haber declarado la emergencia de interés nacional el propio 29 de octubre incluso sin haberlo solicitado la Comunidad Valenciana, aunque previa comunicación a esta, tal como dispone el art. 29 de la Ley 17/2015. Ello hubiese supuesto que el ministro del Interior hubiese pasado a asumir la dirección de la emergencia, dirigiendo y coordinando todos los servicios públicos de la comunidad autónoma, la provincia y los municipios afectados. Y ello hubiese sido jurídicamente sostenible.

Sin embargo, igualmente sostenible jurídicamente es la gestión descentralizada, pues la gestión, mejor o peor, de la emergencia no es tanto una

<sup>30</sup> VV. AA. (1993: 248-249).

cuestión de distribución de competencias<sup>31</sup> como de competencia<sup>32</sup> de los responsables públicos y técnicos al frente de las misma en un momento dado. Son las concretas decisiones que se toman lo determinante para evitar daños sobre las personas y bienes, y ello no depende de la Administración que se encuentre al frente de la emergencia, sino de la pericia, aptitud o idoneidad del responsable al frente de la misma.

Nuestro sistema competencial de protección civil prevé que las emergencias se puedan acometer en su dirección y coordinación bien de forma descentralizada o bien de forma centralizada, pero tal decisión en ningún caso tiene por qué afectar a los medios personales y materiales utilizados, pues, tal y como se ha examinado, incluso en el caso de la gestión descentralizada el art. 19 de la Ley 17/2025 dispone que el Estado colaborará con las comunidades autónomas y con las Entidades Locales, facilitando los recursos humanos y materiales disponibles en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional.

## VI. LA GESTIÓN DEL GRAN APAGÓN

En contraste con lo ocurrido con la gestión de la dana, unos meses después, en abril de 2025, el ministro del Interior declaró, por primera vez en la historia de España, la emergencia de interés nacional (situación o nivel 3) en el territorio de ocho comunidades autónomas.

El ministro del Interior declaró el lunes 28 de abril de 2025 la emergencia de interés nacional en el territorio de las comunidades autónomas de Andalucía, la Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Región de Murcia y Comunitat Valenciana como consecuencia del apagón eléctrico que se produjo ese mismo día en la Península Ibérica.

La declaración de emergencia de interés nacional se produjo a petición de esas comunidades autónomas (todas, menos Castilla La Mancha, gobernadas por el PP), con la consecuencia de que el ministro del Interior asumió la dirección de la emergencia, correspondiéndole ordenar y coordinar las actuaciones necesarias para paliar los eventuales efectos del apagón, así como la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales que debieran emplearse en esas ocho comunidades.

---

<sup>31</sup> Entendidas como el ámbito legal de atribuciones que corresponden a un determinado nivel territorial.

<sup>32</sup> 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».

Tras la celebración de un primer Comité de Coordinación, el martes 29 de abril, el ministro del Interior desactivó la declaración de emergencia de interés nacional en el territorio de seis de las ocho comunidades autónomas que así lo solicitaron al constatar que las circunstancias que habían provocado la declaración del nivel 3 de emergencia de protección civil se habían superado como consecuencia del restablecimiento del suministro eléctrico al final del propio día 28 de abril.

Las comunidades en las que se desactivó la declaración de emergencia de interés nacional fueron Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Galicia, La Rioja y la Región de Murcia, mientras que en el caso de Extremadura y Madrid se mantuvo al no haber solicitado la desescalada sus respectivos Gobiernos autonómicos.

En estas dos comunidades, el ministro del Interior mantuvo la dirección de la emergencia y en uso de esa potestad ordenó que el miércoles 30 de abril los centros escolares retomasen su actividad lectiva habitual.

El 30 de abril, Extremadura y Madrid pidieron que también finalizara en sus territorios la declaración de emergencia de interés nacional y la tarde del 30 el ministerio del Interior desactivó aquella en dichos territorios.

## VII. LA GESTIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES DE AGOSTO DE 2025

En agosto de 2025 nuestro país sufrió los peores incendios forestales de nuestra historia reciente. Las principales comunidades autónomas afectadas (Galicia, Castilla-León y Extremadura) no consideraron necesario solicitar al Gobierno de la nación la declaración de emergencia de interés nacional (situación o nivel 3) y la fase de gestión de la respuesta inmediata, que al contrario que en el caso de la dana duró varios días, fue realizada de manera descentralizada con la aportación de medios por parte del Estado, de otras comunidades autónomas y de algunos países de la Unión Europea a través del denominado Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, que agrupa las capacidades de respuesta de todos los países de la UE.

La polémica en este caso se produjo no tanto en relación con si la dirección y coordinación de la emergencia debió ser centralizada o descentralizada —pues las propias comunidades afectadas, al contrario que en el caso del gran apagón, no consideraron necesario que el ministro del Interior declarase la emergencia de interés nacional—, sino con respecto a si los medios aportados por el Gobierno habían sido suficientes.

En este punto se plantea una primera cuestión con relación a si el reconocimiento al Estado de la capacidad de actuar en materia de protección civil derivada del título sobre seguridad pública reconocida en el art. 149.1.29 CE

implicaría la facultad del propio Estado para ser titular de medios personales y materiales distintos a los propios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas. Si se examina la realidad, la respuesta debe ser positiva, pues se confirma que el Estado cuenta con medios aéreos (aviones anfibiaos, aviones de carga en tierra, helicópteros) y con brigadas forestales adscritas al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que apoyan a las comunidades autónomas en la extinción.

Pero ello plantea una segunda cuestión en relación con la suficiencia de medios materiales y personales para hacer frente a las emergencias. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, tal y como ha sido recogida asimismo en el art. 28 de la Ley 17/2015, el Estado tendría facultades en materia de emergencia de protección civil en 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. Pero igualmente fuera de estos supuestos de dirección y coordinación centralizada, el Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19 de la Ley 17/2015, debe colaborar con las comunidades autónomas facilitando los recursos humanos y materiales disponibles.

Sin embargo, en puridad en ninguno de los supuestos referidos, ya sea en los que se asume la gestión centralizada de la emergencia, ya sea en los que el Estado colabora en una emergencia gestionada descentralizadamente, cabe exigir al Estado que disponga de medios materiales y personales fuera de los que tiene en ejercicio de sus competencias sobre seguridad ciudadana y defensa y que se reconducirían a la Policía y al Ejército. Las facultades del Estado sobre protección civil implicarían poner a disposición de la comunidad autónoma que sufre la emergencia las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Fuerzas Armadas o, en su caso, requerir al resto de las comunidades autónomas para que pongan a disposición de la comunidad autónoma que sufre la emergencia sus propios medios materiales y personales de protección civil, tal y como dispone el art. 30.2 de la Ley 17/2015, pero son las comunidades autónomas las competentes en materia de protección civil y, por tanto, las responsables primarias de disponer de medios materiales y personales suficientes para hacer frente a las prevención y extinción de aquellos incendios que se puedan producir en su territorio sin que, por otro lado, una comunidad autónoma pueda, contraviniendo el principio de lealtad, exigir que sea el resto de comunidades autónomas o el propio Estado los que hagan las inversiones necesarias, que ella no habría hecho, para hacer frente a sus emergencias.

## Bibliografía

- Alberti Rovira, E. A. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Casino Rubio, M. C. (2015). *Seguridad pública y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- 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 Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 203-231.
- Ibáñez Buil, P. I. (2023). *Recurso de inconstitucionalidad y delimitación de competencias: un estudio de la doctrina constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Menéndez Rexach, Á. (2008). *Régimen jurídico de la protección civil: legislación estatal y autonómica*. Madrid: Fundación Mapfre. Disponible en: <https://is.gd/zMVH2K>.
- Quadra Salcedo Janini, T. de la (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* (pp. 59-86). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Quadra Salcedo Janini, T. de la (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*, 10, 271-322. Disponible en: [https://doi.org/10.37417/RDP/vol\\_10\\_2024\\_2432](https://doi.org/10.37417/RDP/vol_10_2024_2432).
- Quadra Salcedo Janini, T. de la (2025). La distribución de competencias en materia de protección civil. *XIV Foro de las Autonomías*, 08-07-2025. Observatorio de Derecho Público IDP. Disponible en: <https://www.foroautonomias.es/>.
- Salvador Sancho, A. (2024). La emergencia nacional de protección civil: la inexcusable responsabilidad del Estado. *El Mundo*, 2-11-2024. Disponible en: <https://is.gd/qvSAQJ>.
- VV. AA. (1993). *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*: Jornadas celebradas los días 2 y 3 de noviembre de 1992. Universidad Carlos III de Madrid, Cátedra Joaquín Ruiz Giménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo. Disponible en: <https://is.gd/F3rTHH>.