

# Emergencias constitucionales y catástrofes en el ordenamiento constitucional español \*

Jaime Nicolás Muñiz  
*Vocal asesor INAP*

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.— II. LAS EMERGENCIAS CONSTITUCIONALES.— 3. EL MARCO Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL.— BIBLIOGRAFÍA SUMARIA.

## I. INTRODUCCIÓN

Asistimos en los últimos tiempos, prácticamente en los tres últimos decenios, a una intensa teorización sobre los riesgos y las catástrofes. Esa teorización, que ha acabado por moldear toda una visión del mundo, lleva a la formulación de un nuevo paradigma de la sociedad como civilización del riesgo, esto es: a concebir riesgos y catástrofes como las categorías centrales de la sociedad contemporánea. Aunque el riesgo, la catástrofe y la incertidumbre siempre han marcado el destino humano, la concepción de la «sociedad del riesgo» (U. Beck) no solo insinúa un cambio cuantitativo —intensificación dramática y omnipresencia— de los riesgos, que, además de discutible, tal vez no fuera bastante por sí sola para producir el nuevo paradigma, sino desvela también una mutación cualitativa de los riesgos que, centrándose en el retroceso de los riesgos naturales frente a los de origen humano, supone una nueva definición del riesgo más alejada de la incertidumbre y, por ello, la posibilidad de una nueva forma de enfrentamiento y combate de las catástrofes.

---

\* Ponencia presentada en la Jornada técnica sobre aspectos jurídicos, económicos y sociales de las catástrofes del Foro Euromediterráneo sobre Prevención de Catástrofes, Escuela Nacional de Protección Civil, Madrid, 6, 7 y 8 de octubre de 2003.

Surgidos los nuevos moldes teóricos desde la reflexión filosófica y sociológica, desde el pensamiento científico—sobre todo el matemático— y con reflejos en otras esferas de la vida, hasta el propio arte, el derecho tampoco ha quedado al margen de la nueva evolución. Todas las ramas del derecho—el derecho civil, el derecho de los seguros, el derecho penal, el derecho industrial, el social, el administrativo— han ido desarrollando respuestas y en todo caso han prestado creciente atención a los riesgos y a las consecuencias de las catástrofes y calamidades. El derecho constitucional, en cierta medida, y en parte por su menos acelerado ritmo de mutación (lo que no significa, a largo plazo, una menor capacidad de adaptación), ha permanecido fijado en sus esquemas clásicos relativos a las emergencias constitucionales *sensu stricto*. Pero las constituciones, que, por lo demás, siempre han mostrado características dificultades para enfrentarse normativamente a las crisis «constitucionales», esto es: las emergencias con origen, contenido o expresión políticos, no pueden evitar enfrentarse también a las otras crisis de naturaleza no política, las llamadas calamidades, desastres o catástrofes naturales o tecnológicas, sobre todo cuando ya no se puede ignorar la centralidad social de este tipo de crisis y la mayor relevancia adquirida en ese contexto por las crisis de inducción humana directa, no menos infaustas, pero en cierto modo menos imprevisibles, que las producidas por el desencadenamiento de incalculables y hasta desconocidos factores físico-naturales.

Así, en lo que sigue, examinamos en primer término las emergencias constitucionales, en segundo lugar el tratamiento constitucional de las catástrofes y de su lucha, principalmente a través de la protección civil, como dos ámbitos conceptuales y regulativos separados, pero entre los que existe cuando menos una clara intersección, que tratamos de señalar y analizar en sus líneas generales.

## II. LAS EMERGENCIAS CONSTITUCIONALES

1. Las emergencias constitucionales, que en principio podrían parecer exclusivamente emergencias políticas (institucionales), constituyen, en su conjunto, la primera vía de acercamiento del derecho constitucional a las catástrofes.

No se trata solo de la relación particular o parcial que puede existir, y que de hecho se da, entre algunos de los supuestos estados excepcionales previstos por el ordenamiento constitucional, por un lado, y la prevención y lucha contra las catástrofes naturales o tecnológicas, por el otro lado, sino, más profundamente, de la *correspondencia estructural* que existe entre *excepción* y *catástrofe* como supuestos de aparición de estructuras y patrones inexplicados en los sistemas complejos y de amenaza de quiebra cataclísmica de su continuidad. Las emergencias constitucionales—todas— están conectadas, en todo caso potencialmente, con las catástrofes—cuando menos también desde el momento en que se las puede categorizar como «catástrofes constitucionales»—.

La relevancia —no digamos la centralidad— de las emergencias en el orden constitucional se ve ciertamente relegada en la explicitación de las regulaciones constitucionales por el empeño y necesidad de éstas de presentarse y afirmarse positivamente como ordenaciones de la normalidad —de un nuevo orden, en su fase inicial o constitutiva— y su consiguiente poca complacencia en detenerse en unas patologías del orden de convivencia que pretenden cimentar y que solo pueden superarse por el expediente contradictorio y arriesgado de la propia suspensión temporal de esa normalidad.

Ello no permite ignorar, sin embargo, el carácter dramático de la idea de emergencia y excepción, que tarde o temprano puede venir a la realidad, carácter que, cuando no se olvida en la propia teoría de la constitución, puede conducir a subrayar su condición dogmática central y hasta existencial, cómo en el caso de la descarnada contemplación cuasi teológica de Carl Schmitt, para quien en la excepcionalidad cristalizaba a fin de cuentas todo el sistema de la soberanía. *Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet* —Es soberano quien decide sobre el estado de excepción. No cabe expresión más contundente que ésta de las palabras preliminares de la *Politische Theologie* (1922, 1934<sup>2</sup>) de la ecuación entre excepción y soberanía y su consagración como categorías centrales de la constitución. Dejando pendiente, a modo de riesgo constitucional existencial, el omen schmittiano, veamos sumariamente la regulación constitucional española vigente sin perder de vista su conexión con el otro plano de las catástrofes que pudiéramos llamar no constitucionales.

2. La Constitución española menciona expresamente y regula las situaciones constitucionales excepcionales o de emergencia en los artículos 116 (último del título constitucional dedicado a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo y que contiene el núcleo del derecho de excepción con notorio garantismo y una cierta minuciosidad que no deja de percibirse pese a la remisión preambular de ese precepto a una ley orgánica de desarrollo, entretanto promulgada como LO 4/1981), 55.1 (que integra a su vez el último capítulo de la declaración de derechos y en el que se explicita un complemento tan necesario de las situaciones de excepción como son las medidas excepcionales en el ámbito de los derechos fundamentales) y, marginalmente, 117.5 (que, pese a su numeración, subsiguiente a la regulación central, se encuentra en otro título constitucional enteramente distinto, el dedicado al Poder judicial, y prohíbe las jurisdicciones de excepción) y 117.6 (que, no obstante, prevé, difiriendo su regulación a una ley, la actuación de la jurisdicción militar en los estados de excepción y sitio, esto es: no limitándola a las emergencias estrictamente bélicas).

3. La Constitución española adopta un evidente modelo diversificado o plural, por decirlo en términos de P. Cruz Villalón) de situaciones de emergencia, refiriéndose a tres situaciones, que denomina de *alarma*, *excepción* y *sitio*, que se pueden considerar todas —también el estado de sitio— como de segundo orden, o emergencias relativas, gestionables desde cierta normalidad constitucional, y obviando toda referencia a otras emergencias más radicales que excluirían el abordaje de la excepción desde el funcionamiento normal de

los poderes constitucionales (dictadura comisoría o constitucional). La Constitución, consciente de sus límites, no contiene, pues, una previsión, y menos aún, una regulación de la necesidad, situación que escapa del todo a la capacidad normativa de las leyes y en la que solo se puede imponer la fuerza normativa de los hechos —inútil, pues, su consideración.

Al margen de los problemas de esas situaciones de necesidad meta-constitucionales, la Constitución contiene previsiones especialmente particularizadas sobre la forma de proclamación de las diferentes situaciones previstas (o mejor tipificadas) por ella, otros aspectos del funcionamiento de las instituciones en tiempos de emergencia (en especial de la institución parlamentaria) y la duración de las situaciones de necesidad, pero no define las causas a las que responde cada uno de los tipos de excepción previstos por ella misma, tarea básica determinativa de los mismísimos supuestos excepcionales que queda, pues, encomendada al legislador orgánico.

La Ley Orgánica 4/1981 adopta, haciendo uso de una remisión constitucional que no prefijaba enteramente el desarrollo, un modelo diferenciado, pero no escalonado de las situaciones de emergencia (al menos no estrictamente graduado, pues veremos como de modo más o menos perceptible en la regulación constitucional y legal podemos encontrar «vestigios» de cierto propósito escalonador de las emergencias en lo que hace a su declaración y efectos), en el que los diferentes tipos previstos responden a causas netamente diversas entre sí, no a una gradualización de la intensidad de la respuesta frente a una genérica o misma situación de excepción o peligro para el normal funcionamiento de las instituciones democráticas.

4. La Ley Orgánica define las situaciones de emergencia previstas en la Constitución, como si de tres excepcionalidades enteramente distintas se tratara, en los siguientes términos:

- El estado de *alarma* viene concebido (art. 4 LO) como una respuesta a situaciones de emergencia «naturales» —o, mejor, en términos de Cruz Villalón: «políticamente neutras»— para hacer frente a catástrofes, calamidades o desgracias públicas ejemplificadas como, pero no limitadas a, terremotos, incendios, inundaciones o accidentes de gran magnitud (lit. *a*); crisis sanitarias enumeradas no tasadamente como epidemias y situaciones de contaminación graves (lit. *b*); y situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad (lit. *d*), si bien la declaración de un estado de alarma procede igualmente en supuestos de paralización de servicios públicos esenciales (lit. *c*), en casos, pues, que se podrían entender como alteraciones más o menos importantes del orden público (de dudosa neutralidad política), que a su vez también podrían estar fácilmente en el origen de muchas crisis de abastecimiento. Se trataría, en todo caso, de emergencias civiles «administrativas».
- El estado de *excepción* está previsto para «cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales

para la comunidad o cualquier otro aspecto del orden público resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo» (art. 13.1 LO). Se lo concibe, pues, como la emergencia civil o de «orden público».

- El estado de *sitio* viene concebido como la situación *militar* de emergencia, estando prevista su declaración para «cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional que no pueda resolverse por otros medios» (art. 32.1 LO) como emergencia «militar», pues.
- Mención aparte debe hacerse aquí de la previsión constitucional (art. 55.2) de suspensión personalizada de las garantías expresamente señaladas en dicho precepto en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas, que dio lugar a una legislación especial anti-terrorista, hoy día incluida en el Código penal y en la Ley de enjuiciamiento criminal, lo que de hecho posibilita la aplicación de ciertas medidas excepcionales fuera de las situaciones y al margen de la declaración de emergencia [una cierta clase de estados de excepción «individuales», o anticipación singular de la excepción (*vorverlagertes Ausnahmerecht*)], si bien con un alcance material bastante más reducido que el de las medidas que se pueden adoptar en dichas situaciones –y, más específicamente, en los estados de excepción y sitio.

5. La competencia y los procedimientos para declarar los diferentes estados de emergencia varían en cada supuesto, viniendo precisados con detalle por la propia Constitución (art. 116) con el complemento de su desarrollo por la Ley Orgánica 4/1981.

- El estado de *alarma* es declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, del que se da cuenta al Congreso de los Diputados (la Cámara baja), que se reunirá inmediatamente al efecto (art. 116.2 Const. y art. 6.1 LO 4/1981). A los Presidentes (jefes del Ejecutivo) de las Comunidades Autónomas corresponde un derecho de solicitud al Gobierno para el caso de que la emergencia sola afecte a la totalidad o parte de su respectivo territorio (art. 5 LO).

Ello no obstante, la declaración gubernativa del estado de alarma desaparece casi por completo en la prórroga del estado, que se configura prácticamente de carácter tan parlamentaria como las declaraciones de las otras emergencias constitucionales.

- El estado de *excepción* se declara por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros (art. 116.3 Const. y art. 13.1 LO), pero con la previa autorización del Congreso de los Diputados, que no se entiende como una autorización en blanco, sino de las concretas medidas en que van a consistir los «poderes» excepcionales y los demás extre-

mos del régimen excepcional (art. 13.2 LO), todo ello explicitado en la solicitud de autorización, cuyo contenido puede ser tanto aceptado o rechazado en bloque como «enmendado» por la cámara parlamentaria (art. 13.3 LO), cosa que no sucede, pese a las dudas que la Constitución y la Ley Orgánica permiten albergar y a las contradicciones o imprecisiones del Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 162 a 165) en relación con las medidas –iniciales– del estado de alarma.

- El estado de *sitio* se declara por el Congreso de los Diputados, por mayoría absoluta y a propuesta exclusiva del Gobierno (art. 116.4 Const. y art. 32.1 LO).

6. En cuanto a la duración máxima y la prolongación (renovación) de la declaración de emergencia, tanto en la Constitución como, con más detalle, en la Ley Orgánica, se deja ver un cierto escalonamiento:

- la declaración del estado de *alarma* tiene una duración máxima de quince días, siendo posible su prolongación mediante la autorización del Congreso de los Diputados (art. 116.2 Const. y art. 6.2 LO). Estas previsiones normativas no están exentas de problemas. No lo está la arbitraria fijación de la duración máxima inicial en quince días, que teóricamente, y sin perjuicio de la prórroga, lo mismo puede bastar que ser notablemente insuficiente; en cuanto a las prórrogas, no queda claro si deberán tener también una duración máxima idéntica, lo que podría tener hasta menos justificación que la limitación inicial, pues se entiende que la(s) extensión(es) se producen con un mayor conocimiento del alcance de las catástrofes y de las dimensiones, también temporales, de su tratamiento;
- la duración máxima del estado de *excepción* se fija por la Constitución en 30 días, prorrogables por otro período de igual duración máxima (art. 116.3 Const. y art. 15.3 LO);
- la Constitución no fija la duración máxima del estado de *sitio*, limitándose a señalar que será en cada caso la que indique el Congreso de los Diputados en la preceptiva proclamación (art. 116.4 Const.), limitándose la Ley Orgánica (art. 32.2) a repetir textualmente dicha previsión constitucional. No cabe entender, sin embargo, que la duración del estado de sitio pueda ser ilimitada ni que la prórroga también pueda serlo. Por una parte, la propia Ley Orgánica no deja claro, pero insinúa suficientemente en el inciso final de su artículo 2 el carácter temporal de todos los estados de excepción previstos en la Constitución, siendo también respecto de todos los supuestos de emergencia que se predica en el mismo precepto legal el principio de indispensabilidad –que hay que entender también de orden temporal– de todas y cada una de las medidas aplicadas con ocasión de las emergencias. Por otra parte, y casi más relevantemente, hay que tener en cuenta el carácter necesariamente limitado del derecho de excepción en una constitución democrática, siendo la temporalidad uno de los más característicos elementos de ese régimen limitado.

6. En cuanto a los poderes y medidas excepcionales y a los aspectos competenciales, la regla básica de la regulación española constitucional y legal de los estados de emergencia constitucionales es que la declaración de la emergencia nunca interrumpe el normal funcionamiento (la *normalidad*) de los poderes constitucionales del Estado (art. 116.5, segundo inciso, enfatizadamente para las Cámaras parlamentarias, y art. 1.4 LO), sin que, por lo tanto, se puedan producir más desplazamientos competenciales que aquellos pocos específicamente señalados de modo expreso en la normativa de desarrollo del artículo 116 Const., sometido globalmente a reserva de Ley orgánica. Se trata de un planteamiento en cierto modo contradictorio, que se explica, en todo caso, por el afán del constituyente de limitar y «civilizar» su regulación de las emergencias constitucionales, tanto o más explicable cuando la Constitución era en sí misma una respuesta directa a la larga dictadura de Franco, un régimen auténticamente de excepción (que por su propia e ínsita excepcionalidad y falta de límites apenas tuvo necesidad de recurrir expresa o frecuentemente a sus todavía menos limitativas regulaciones excepcionales). Y más que contradictorio, potencialmente llamado a verse desmentido por los hechos y, por ello mismo, a tornarse impracticable con facilidad. Así lo pone de manifiesto la hasta ahora única emergencia constitucional que se ha vivido bajo la Constitución, el fracasado golpe de Estado de 23 de febrero de 1981, durante el que no se podía –casi axiomáticamente– aplicar las previsiones de la ley fundamental. A este respecto y a la luz del tenor de la Constitución, por lo demás, poco pudo hacer la Ley Orgánica que ese mismo año –acelerada su elaboración y promulgación precisamente por la necesidad de cortar de raíz nuevas invocaciones golpistas más o menos confusas del artículo 116 de la Constitución como las que la falta de desarrollo había podido permitir a la autoridad militar de alguna capitana general.

La Constitución se pronuncia expresamente (art. 116.5, primer inciso) contra la posibilidad de disolución de la Cámara baja del Parlamento durante la vigencia de los estados de emergencia, en coherencia con el papel que la Constitución misma reserva al Congreso de los Diputados en relación con la declaración, autorización o prórroga (y el control) de los estados excepcionales. Aunque la salvedad expresa solo afecta al Congreso, no parece viable la disolución del Senado, dado que uno de los efectos automáticos de las declaraciones de emergencia es precisamente la convocatoria automática de las Cámaras (art. 116.5, primer inciso, *in fine*).

7. En ninguna situación, ni siquiera en el estado de sitio se produce un desampoderamiento de la autoridad civil. Es cierto que la Ley Orgánica 4/1981 dispone que el Gobierno, a quien se confieren todas las facultades extraordinarias previstas en la Constitución y en la propia Ley en relación con el estado de sitio y de quien se insiste en que sigue dirigiendo la política militar y de defensa (que lo hace también en relación con el resto de sus facultades constitucionales nada se dice por tanto más obvio), deberá designar a una Autoridad militar a los efectos de ejecutar, bajo su dirección, las medidas procedentes. Esto podría implicar, a lo sumo, la concentración en

dicha autoridad militar de determinadas y concretas potestades administrativas y de policía.

La Ley Orgánica 4/1981, al desarrollar la previsión del artículo 117.5 Const., se ha limitado, por lo demás, a permitir que en la declaración de estado de sitio, que corresponde efectuarla, como señalamos, al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, se determinen qué delitos quedarán sometidos a la jurisdicción militar durante su vigencia (art. 35), pero sin que pueda hablarse de asunción general de jurisdicción por parte de los tribunales militares ni de la posibilidad de tribunales de guerra, proscritos, en cuanto tribunales de excepción, por la propia Constitución (art. 116.6).

8. En todo caso, aun no habiendo alteración del normal funcionamiento de los poderes del Estado en los términos apuntados y prescindiendo de la aparición de esa «autoridad militar» que, bajo la dirección del Gobierno, gestionará las medidas pertinentes, al menos en el orden administrativo las declaraciones de situaciones de emergencia constitucional no dejan de tener su repercusión, como se deja ver con claridad en el caso de la declaración del estado de alarma. La Ley Orgánica 4/1981 también aquí hace aparecer una «autoridad competente» de carácter administrativo que podrá centralizar, con alcance limitado a la superación de la situación por la que declara la alarma, el mando o dirección de todas las administraciones públicas y hasta de las fuerzas de seguridad (art. 9.1). La existencia de esta autoridad, a la que falta todo tipo de mención específica (pero no general, *vid.* art. 1.3) en el desarrollo legislativo del estado de excepción (regulación en la que el énfasis se centra en las intervenciones en materia de derechos fundamentales y su control) y los eventuales desplazamientos competenciales, salvo que se tratara de desplazamientos «ordinarios» previsto por la legislación general para situaciones de normalidad (esto es: no para emergencias constitucionales) no dejan de plantear algún problema de orden constitucional, dada la falta de base en la parca y escasamente definitiva regulación del artículo 116 Const., que no daría cobertura a otras alteraciones del funcionamiento de los poderes y autoridades más que las explicitadas en su propio texto.

En este contexto, aunque en otro plano y en relación al estado de alarma, tampoco deja de plantear problemas la referencia a la movilización que se contiene en el artículo 12.2 de la Ley 4/1981, que podría tener dimensiones inconstitucionales de entenderse en términos de movilización militar.

9. Las medidas de mayor alcance que se pueden adoptar en relación con la declaración de una situación de emergencia –descartada la producción de cambios o restricciones en el funcionamiento de los poderes y órganos constitucionales del Estado– giran en torno a la suspensión de las garantías constitucionales.

A este respecto la Constitución española ha adoptado una postura muy limitativa, que ha sido respetada escrupulosamente en la ley de desarrollo. En efecto, la Constitución española, a diferencia del modelo más frecuente en el Derecho comparado, no ha optado por establecer un núcleo intangible y definir una serie de preceptos o derechos constitucionales no suspendibles o afec-

tables, sino que ha seguido el mucho más enérgico camino contrario, consistente en establecer la lista taxativa y rigurosa de los derechos que se pueden ver afectados por una situación de emergencia constitucional. Así, a tenor de lo previsto en el artículo 55.1 Const.

- durante el estado de *excepción* los únicos derechos que pueden ser suspendidos son los reconocidos en los artículos 17 (derecho a la libertad personal), con la excepción de su apartado 3 (garantías del detenido y derecho a la asistencia letrada), que no se puede suspender; 18.2 (inviolabilidad del domicilio) y .3 (secreto de las comunicaciones); 19 (libertad deambulatoria y de residencia); 20.1 lits. *a*) (libertad de expresión) y *d*) (libertad de información) y 20.5 (prohibición del secuestro no judicial de publicaciones); 21 (libertad de reunión y manifestación); 28.2 (derecho de huelga); y 37.2 (derecho de trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo);
- durante el estado de *sitio* el catálogo de derechos suspendibles solo se amplía en cuanto al artículo 17.3;
- la declaración de estado de *alarma* no conlleva la suspensión de derecho fundamental alguno, sino tan solo la tímida posibilidad de *limitación* de la libertad de circulación establecida en el artículo 11, lit. *a*) de la LO 4/1981 (libertad que podrá ser suspendida, esto es: *prohibida*, en el caso del estado de excepción, a tenor de lo preceptuado en el mismo cuerpo legal –art. 20.1–). Aun pese al carácter no político de estas emergencias, llama la atención que ni siquiera se prevea la limitación, ya que no la suspensión, de los derechos de huelga o de conflicto colectivo, por cuanto pueden estar precisamente en el origen de la propia declaración de la alarma.

10. En todo caso, la afectación de los derechos fundamentales siempre es parcial, consistiendo generalmente en la posibilidad de efectuar la intervención en esos derechos sin una preceptiva autorización judicial previa, pero sin que ello implique desaparición de garantías ni de la intervención judicial. Como apuntábamos antes, la Ley Orgánica (arts. 16 y ss.) regula minuciosamente el régimen de las libertades afectadas con notable afán garantista. Esta preocupación se aprecia, como ejemplo más significativo, en el régimen «excepcional» del derecho a la libertad personal: la duración máxima de la detención gubernativa se fija en diez días (normalmente menos que la duración de la situación de emergencia), con comunicación al juez dentro de las primeras veinticuatro horas y reconocimiento a la autoridad judicial de amplias facultades de inspección permanentemente durante la detención y estando siempre vinculada a la existencia de fundadas sospechas concretas de que la persona a la que se detiene va a cometer no ya un delito, pero sí cuando menos alteraciones del orden público (art. 16), pero también resulta patente en relación con otros derechos afectables como el levantamiento de la inviolabilidad del domicilio (art. 17), que se ve rodeado de todo tipo de formalidades y requisitos, incluida la inmediata comunicación al juez de su producción, cau-

sas y resultados obtenidos. En cuanto a la suspensión de la libertad de información desaparece, ciertamente, la autorización previa del secuestro de publicaciones, pero no se reconoce a la autoridad gubernativa facultad para obligar a los medios de comunicación a incluir contenidos obligatorios.

11. Finalmente, hay que señalar que la suspensión de los derechos fundamentales nunca se opera automática y globalmente con la declaración del estado de excepción o del de sitio, siendo necesario que el decreto de declaración especifique el punto hasta el que se hace uso de la «habilitación» constitucional (art. 116.2 *in fine* Const. y concordantes de la Ley Orgánica).

12. La Constitución y, más explícitamente, la Ley Orgánica 4/1981 establecen un riguroso control judicial de las medidas y actuaciones producidas durante la vigencia de situaciones de emergencia constitucionales.

La intervención del poder judicial se rige por una serie de principios enmarcantes, recogidos en la Constitución y la Ley Orgánica:

- a) Según lo previsto en el artículo 116.6 Const. –desarrollado en el art. 3.2 LO 4/1981– la declaración de los estados de emergencia no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes.
- b) Se reconoce un principio general de impugnabilidad jurisdiccional de todos los actos y disposiciones adoptados por la autoridad gubernativa en virtud de sus poderes de excepción (art. 3.1 LO). Las emergencias no afectan, pues, al principio básico de Estado de Derecho.
- c) En el plano institucional, la declaración de emergencia ni afecta al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales ordinarios ni a su competencia ni jurisdicción.

Conforme a esos principios cabe afirmar la existencia de unas facultades globales de control judicial por parte de los órganos jurisdiccionales ordinarios de las medidas adoptadas en virtud de la declaración de los respectivos estados excepcionales, incluso simultánea a su producción. Los actos y disposiciones son controlados en toda su extensión, tanto en sus aspectos formales como de contenido.

13. En cuanto a la posibilidad de control jurisdiccional de la declaración en sí misma, ésta sería posible –según una opinión doctrinal amplia– ante el Tribunal Constitucional, equiparando a norma de rango legal la autorización o declaración parlamentaria de la emergencia. Habida cuenta de la experiencia de la jurisprudencia constitucional en materia del control del presupuesto habilitante de los decretos-leyes (su «extraordinaria y urgente necesidad») es de esperar, en todo caso, una marcada autocontención por parte del Tribunal Constitucional a la hora de enjuiciar la oportunidad de la declaración, pero no cuando de lo que se tratara fuera del enjuiciamiento de los aspectos formales de la declaración y sus límites materiales.

14. A la luz de lo anterior y tratando de detectar el punto de intersección al que antes aludíamos entre emergencias constitucionales y catástrofes (naturales, tecnológicas o de cualquier tipo), cabe observar en principio una cierta correspondencia biunívoca entre las diferentes emergencias constitucionales y

sus causas de proclamación, lo que implicaría una relación bidireccional de exclusividad entre catástrofes y estado de alarma.

En efecto, aunque la Constitución dejaba un gran margen a este respecto al legislador en orden al desarrollo del artículo 116 Const., con la LO 4/1981 sigue sin estar en manos de Gobierno y Parlamento escoger arbitrariamente una u otra clase de emergencia constitucional para el tratamiento de una causa concreta de alteración. Referido al tratamiento de las situaciones catastróficas causa de alarma, ello implica que solo podrán ser enfrentadas con la declaración del correspondiente estado excepcional, sin que (pese a alguna hipotética superposición causal relativa con el estado de excepción, que habría de enfocarse en su caso con la máxima restrictividad) quepa acudir a los medios más enérgicos de los estados de excepción o sitio, precisamente por no haberse optado por un modelo gradualista de las emergencias constitucionales (que en todo caso hubiera podido entenderse mejor en el caso de un escalonamiento de los estados de alarma y excepción y mucho menos en relación a un salto al estado de sitio).

15. Salvo a través de la proclamación de uno de los estados excepcionales del artículo 116, la Constitución no deja apenas lugar para otro tratamiento de las emergencias (ya sea las constitucionales en sentido más estricto como las otras catástrofes) al margen de los sistemas legalmente habilitados—sin necesidad de declaración— para el combate de calamidades y catástrofes (no constitucionales), en cuya problemática nos adentramos acto seguido. Ahora bien, no podemos cerrar este capítulo sin alguna referencia a la figura de los decretos-leyes y, en menor medida, a la intervención autonómica, para discutir siquiera sumariamente su carácter de medidas de emergencia.

- a) En la regulación española de la emergencia constitucional no hay lugar para figuras específicas de potestades normativas o que impliquen desplazamientos competenciales en materia normativa. No hay, por lo tanto, decretos o reglamentos de excepción o necesidad en sentido estricto, sin que la categoría de los decretos-leyes pueda considerarse como un instrumento normativo para situaciones de emergencia.

Más allá de la propia dicción constitucional, que confiere al Gobierno la facultad de dictar decretos-leyes «en casos de extraordinaria y urgente necesidad», la jurisprudencia constitucional se ha preocupado por deslindar claramente esta facultad frente al campo de las situaciones excepcionales o emergencias constitucionales en sentido estricto. Aunque no se puede desconocer la seria alteración de la normalidad de la división de poderes que esta categoría implica, los decretos-leyes forman parte de nuestra normalidad constitucional y su puesta en acción no supone ninguna excepcionalidad. Y aunque no es menos cierto que los decretos-leyes son un instrumento prioritario en la actuación en caso de emergencias y catástrofes, lo son a título simplemente reactivo y *a posteriori*, fundamentalmente reparador, y sin ninguna particularidad respecto a su uso común. Ni se trata, pues, de un «estado de excep-

ción legislativo» ni sirven al enfrentamiento preventivo de las emergencias catastróficas, aspecto capital de su disciplina jurídica.

- b) La intervención (o coerción) autonómica del artículo 155 Const. se configura normativamente con más claridad como una genuina emergencia constitucional con escasos puntos de intersección con las emergencias catastróficas, que aquí interesan más. No cabe duda de que la intervención puede tener el carácter de una emergencia o «catástrofe» político-constitucional, dado que en su origen ha de situarse necesariamente una grave quiebra del sistema constitucional y una amenaza para su continuidad. El hecho de que la Constitución trate, cuando menos, de no agravar la emergencia limitándose a una sustitución de la autoridad ejecutiva autonómica por la del Estado, sin otra alteración institucional ni la suspensión de la propia autonomía política de la Comunidad afectada, nos eximen en este contexto de dedicar mayor atención a este supuesto, si bien es de señalar, buscando la articulación con el tratamiento constitucional de la protección civil y la lucha contra las catástrofes naturales o tecnológicas, que los incumplimientos graves que pueden determinar la intervención podrían guardar una relación directa con supuestos catastróficos y con el comportamiento de las autoridades autonómicas en esos casos.

### III. EL MARCO Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

1. Si la aproximación al sistema de las emergencias constitucionales *ex* artículo 116 Const. ha deparado alguna sorpresa y hasta perplejidad relativas a su falta de definición y a su insuficiencia (no solo en el caso de los estados más «graves» como el de sitio o excepción, en los que la regulación constitucional puede llegar a hacerlos impracticables con facilidad —como se vio en el caso del fracasado de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981—, sino también en el caso de las alarmas, que aquí más nos interesan, en el que también la Constitución acaba por inducir a la búsqueda de otros sistemas alternativos de protección más «naturales» —de acuerdo a la índole de los distintos factores de riesgo— y menos revestidos de formalidades, pero no menos eficaces, como se da en la legislación general de protección civil), la búsqueda del fundamento y el marco constitucional de la protección civil frente a calamidades y catástrofes depara al menos la sorpresa inicial de su casi completa ausencia en el texto de la ley fundamental.

2. En efecto, en vano hemos de encontrar en la Constitución más referencia directa o expresa que la que se da en el artículo 30.4, que recoge una remisión al legislador en orden a la regulación de los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad, en contra de lo que da a entender el preámbulo de la Ley 2/1985, de Protección Civil, que invoca un amplísimo y variado fundamento constitucional, por lo demás, sin aludir a su carácter expreso o no, para su trabajo de «desarrollo».

El mencionado preámbulo, en efecto, basa la protección civil en la «afirmación de una amplia política de seguridad, que encuentra su fundamento jurídico dentro de la Constitución, en la obligación de los poderes públicos de garantizar al derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales –art. 15–, en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial –art. 2– y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa –art. 103–».

Aun sin pretender discutir en lo esencial la procedencia última de esas aseveraciones más bien doctrinarias, se ha de hacer constar no solo su carácter no expreso, sino su procedencia vía interpretativa, no vinculante ni estrictamente necesaria, del legislador ordinario y su carácter altamente difuso y genérico. Pues no cabe duda de que el derecho a la vida ofrece una cobertura del sistema de protección civil, que, aun en su generalidad (pues lo mismo valdría para justificar tantas otras actuaciones de los poderes públicos), solo acierta a ser un fundamento parcial, ya que, como es obvio, no alcanza a la otra gran faceta de la protección civil, que es la protección de las cosas y los bienes de las personas. Lo mismo se puede decir de la referencia a la eficacia y a la coordinación administrativas, que no sabrían dejar de ser base, en los mismos términos, de cualquier otro campo de intervención de las administraciones públicas (y que nunca bastarían por sí solas, como veremos, como títulos de reparto competencial entre las distintas administraciones) o de las referencias en parte retóricas a los principios de unidad nacional y solidaridad territorial acogidos en el Título Preliminar –art. 2– de la Constitución. Al fin y al cabo, solo sigue habiendo la referencia expresa, que, por supuesto, recoge el mencionado preámbulo, al artículo 30.4 de la ley fundamental.

Ello no supone, por lo demás, ni el olvido constitucional de la protección civil ni lo legítimo de la búsqueda de su fundamento constitucional, aunque ciertamente no lo facilita. Por otra parte, aun sin llegar a plasmarse en su derecho fundamental a la protección civil, ni siquiera, con todas sus relativizaciones, en un principio rector del Capítulo Tercero de la declaración de derechos, no se puede negar la existencia de importantes referencias parciales no enteramente indirectas a través de la proclamación del derecho a la salud (art. 43.1 y 2) y al medio ambiente adecuado (art. 45.1) o de la obligación de los poderes públicos de velar por la seguridad en el trabajo o la garantía de la seguridad y la salud de consumidores y usuarios y otras, más indirectas, como el derecho a una vivienda digna (art. 47), o más generales, como el mantenimiento de un régimen de seguridad social frente a situaciones de necesidad (art. 41) o la tutela de la propiedad, derivada del reconocimiento del derecho, como derecho subjetivo, en el artículo 33 –proclamaciones que no bastan para configurar un derecho a la protección civil como figura subjetiva plenamente definida, pero que acercan la protección frente a catástrofes y calamidades a la condición de una garantía institucional, no por falta de expresión menos justificada.

3. Dónde quiera que se pueda anclar el fundamento material de la protección civil, que en última instancia no se discute, el sistema constitucional no deja de tener de por sí una importante consecuencia en orden a la configura-

ción «autónoma» de la protección civil frente a la defensa nacional, o, mejor: la organización militar de la defensa nacional, que con total acierto se recoge en la vigente Ley de Protección Civil de 1985, que no hace sino culminar con presteza pasos anteriormente dados en el sentido de una organización «civil», y no militar, de la protección civil, con mayor vigor y consecuencia incluso que en otros ordenamientos de nuestro entorno democrático.

Para ello, la Ley 2/1985 tiene que llevar a cabo un meritorio cambio de rumbo en relación con alguna dicción y previsión de la Ley Orgánica 6/1980, de Bases de la Defensa Nacional, en la que, ya bajo la Constitución, continuaba latiendo la idea de un sistema de defensa civil con potenciales fuertes interferencias de toda clase en la protección civil, que podía haber acabado configurándose como un segmento de la muy distinta —no sólo en el orden temporal, sino por sus contenidos— defensa civil.

Ciertamente, bajo la influencia de la poderosa doctrina de la «defensa total», el artículo 2 de la mencionada Ley Orgánica definía la defensa nacional como respuesta frente a «cualquier forma de agresión» y el artículo 21 relacionaba la defensa nacional y más específicamente su vertiente de defensa civil con la lucha «contra todo tipo de catástrofes extraordinarias», lo que comportaba cuando menos una potencial superposición con la protección civil.

Pero además, la LO 6/1980 no se conformaba con esas declaraciones definitivas, sino que en el mismo artículo 21 se remitía (y la remisión sigue en la ley) a una «ley de defensa civil» para la regulación de sus condiciones, organización y funcionamiento, obviamente de inspiración «militar».

La emanación de la Ley 2/1985, en este sentido, ha tenido, junto a la virtud de destacar la organización civil y autónoma de la protección civil, el mérito de configurar un sistema general de protección frente a riesgos y catástrofes que, sin simplificar la realidad y desdeñar los riesgos bélicos como fuente de catástrofes y dejar de respetar las exigencias organizativas militares y las necesidades de una defensa civil, ha dejado sin sentido el desarrollo específico del artículo 21 LOBDN y ha evitado así los conflictos derivados de un doble sistema de protección frente a catástrofes. Así se patentiza en el mismo artículo 1.3 de la Ley de Protección Civil, que incoa una regulación de lo que ella misma denomina expresivamente «protección civil en caso de guerra», apartándose silenciosamente del rótulo (y ¿concepto?) de la defensa civil, por más que ese alejamiento sea cauteloso y solo se haga «sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales», ahora menos necesarias y tal vez perfectamente prescindibles. Lo ha hecho, además, en un sentido plenamente constitucional y con respeto de las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas, recogidas en el Título Preliminar —art. 8.1— de la norma fundamental. Estos son aspectos que requieren sin duda una más profunda ilustración y un estudio más detenido, que rebasa el objetivo perseguido con esta comunicación, pero que aquí interesa consignar en toda su relevancia.

4. El silencio directo de la Constitución también se siente, con consecuencias más graves o más sonoras, en el marco de la articulación territorial del Estado del Título Octavo y, más especialmente de las listas de títulos compe-

tenciales para facilitar la asunción de competencias por unas Comunidades Autónomas que en 1978 solo potencial o germinalmente existían como corporaciones políticamente descentralizadas, dato al que nos hemos de referir acto seguido. Y en este orden, el silencio, a diferencia de la falta de acogida expresa de la protección civil como principio, como derecho o como otro soporte material autónomo, ha tenido que ser indispensablemente cubierto por la legislación de desarrollo constitucional y, en última instancia, por la interpretación vinculante de la Constitución a cargo del Tribunal Constitucional.

Aun sorprendentemente, el caso es que en los listados de los artículos 148 y 149, como en cualquier otra parte del Título Octavo de la Constitución, falta cualquier referencia expresa, directa, diferenciada o clara a la protección civil. Y es más sorprendente aún que el mismo silencio se apreciara inicialmente en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía (con la sola excepción del de las Islas Baleares). No es fácil adivinar las razones de ese olvido —tal vez tácticas, tal vez estratégicas—, si es que había alguna razón para tan generalizado silencio.

5. Así las cosas, menos sorprendente es que la primera actuación normativa de una Comunidad Autónoma en materia de protección civil fuera inmediata y frontalmente impugnada ante el Tribunal Constitucional mediante un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno del Estado contra el Decreto vasco de regulación de los llamados Centros de Coordinación Operativa, conflicto que dio lugar a la capital STC 123/1984, que abrió el paso a la aprobación de la Ley 2/1985, y que juntamente con la STC 133/1990, por la que se resolvía la impugnación de dicha ley, ofrece el núcleo de una compleja, complicada y algo contradictoria o insegura doctrina constitucional sobre la materia, que pese a su inconsistencia teórica resuelve notablemente la difícil situación. Podríamos hablar, así, de una efectiva *jurisprudencia de renglones torcidos*, que la jurisprudencia posterior, escasa, ha seguido confirmando.

En la STC 123/1984, el Tribunal Constitucional se alejaba de todo nominalismo y cubría el silencio estatutario, y obviaba la entrada automática en juego en juego de la cláusula supletoria del artículo 149.3 Const. (FJ 2), acogiendo el título competencial al amparo del artículo 149.1.29 Const., esto es: bajo la rúbrica de la seguridad pública (FJ 3), excluyendo los vínculos alegados por el Abogado del Estado con la defensa nacional (FJ 1) y declarando, aun sin fundamentar expresamente en la Constitución, una titularidad de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil —siempre «subordinada a las superiores exigencias del interés nacional» (FJ 4)— ante el juego combinado del artículo 149.1.29 Const., que ni siquiera en su tenor literal excluye la asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas, y, en el caso de la sentencia, el artículo 17 del Estatuto Vasco, que atribuye a las instituciones del País Vasco «el régimen de la policía autonómica para la protección de las personas y bienes» —función ésta por la que la sentencia define la seguridad pública como título de referencia para la protección civil—.

Por lo demás, aunque la sentencia se iniciaba en y refería a un conflicto competencial con el País Vasco y por más que la solución se hacía pivotar sobre

el nexo entre la protección civil y su ejercicio por la policía autonómica —en consonancia con el tenor literal del art. 149.1.29—, el Tribunal Constitucional, salvando la legitimidad de la normativa vasca, se pronunciaba en términos más bien generales respecto a la existencia de una competencia autonómica de protección civil también general, que se podría interpretar, pese al contexto de la sentencia, como no inescindible de la existencia de una policía autonómica, siempre que se subordinara a las exigencias del interés nacional, en juego cuando se produce una declaración de los estados de emergencia constitucionales, en los casos de supraterritorialidad de la catástrofe y en aquellos otros que, sin rebasar los límites de una Comunidad Autónoma, la emergencia sea «de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional» (FJ 4).

En su núcleo esencial, la STC 133/1990 salvaba a su vez, con una pequeña enmienda limitada al País Vasco (a su vez ampliada mínimamente en el único voto particular), la constitucionalidad de la Ley de protección civil y en particular la declaración competencial del artículo 2 de la L 2/1985, que —ignorando la doctrina de la anterior sentencia constitucional sobre el carácter concurrente, *ex constitutione*, de la competencia en cuestión— asignaba la protección civil a la (sola) competencia de la «Administración Civil del Estado (*sic*) y, en los términos establecidos en esta ley, a las restantes administraciones públicas». El Tribunal venía a considerar irrelevante la declaración legal y, al margen de otras justificaciones doctrinarias más o menos satisfactorias (*vid.* FJ 12, entre otros), a considerarla admisible en la medida en que con ella no se producía una habilitación genérica a favor del Estado (FJ 8) que no respetara las competencias autonómicas en la materia —a salvo siempre el superior interés nacional—, cuya potencial presencia podría reforzar el planteamiento general de la ley impugnada.

La sentencia, que continuaba la jurisprudencia práctica de la de 1984, obviaba definitivamente la conexión policial de la competencia en materia de protección civil, a base de callar sobre ella, y la hacía gravitar decididamente, en línea con aquella sentencia, en la índole —más aún que en el alcance territorial— de la situación catastrófica o del riesgo para la distribución de los títulos competenciales, sin un enfrentamiento explícito, que, por lo demás habría sido altamente aconsejado, de la naturaleza legislativa plena, de desarrollo legislativo o de ejecución de esos títulos, pero contribuyendo a la solución de un problema que la Constitución había dejado potencialmente muy abierto.

6. La situación actual de la distribución competencial en materia de protección civil no ha cambiado sustancialmente ni en lo jurisprudencial ni en lo normativo, pese a que en este orden se ha producido una muy relevante renovación estatutaria, que podría haber «subsanoado» en este plano el silencio operante en el anterior bloque de la constitucionalidad. Ello no ha sido así, al menos globalmente, sin que ni siquiera todas las Comunidades Autónomas que han visto reformados los Estatutos hayan referenciado expresamente la protección civil entre sus nuevas materias ni se haya hecho de manera uniforme u homologable en aquellos casos en los que se han precisado los títulos

asumidos en la materia. Ello se debe en algún sentido a la propia jurisprudencia constitucional, que con su indefinición —en los términos apuntados— no ha estimulado a las Comunidades Autónomas a precisar sus competencias en la materia. Por una parte, con la doctrina de las sentencias referidas, cualquier asunción competencial expresa habría tenido una virtualidad más que nada limitativa en una materia en la que hasta ahora el Tribunal Constitucional no ha cerrado ninguna posibilidad a las instituciones autonómicas, que pueden —sin esa base expresa— dictar incluso leyes del todo generales en lo relativo a la protección civil, salvando cualquier duda de legitimidad con la alusión, por inespecífica que pueda ser, a la aplicación de las normas paralelas del Estado cuando el interés nacional o general así lo dicte, en términos, pues, del todo e inversamente paralelo a cómo había operado la Ley 2/1985.

Ello indica que, no sin que aún subsistan motivos conflictuales y aspectos muy importantes sin regular convenientemente, sobre todo en orden a la relación de las autoridades autonómicas con las locales (de alguna manera, en el plano operativo inmediato, auténtico eje de la protección civil), en sus líneas generales se ha asentado entre nosotros un sistema complejo de protección civil a través de la legislación y reglamentación estatal y, en su caso autonómica, y de la jurisprudencia constitucional, dando por definido, ya que no cerrado, el marco general (constitucional) de las emergencias no constitucionales, que incluso acierta complementar, cuando no a suplir, la propia regulación de la emergencia constitucional de la alarma, considerada precisamente como uno de los supuestos fundantes de la competencia estatal en la materia en la jurisprudencia constitucional y, de modo menos directo y más general, abarcando a las demás emergencias constitucionales, en la Ley de Protección Civil (art. 3.1). La legislación de protección civil evidencia así una fuerza atractiva no solo frente a legislación de la defensa nacional (Ochoa), sino frente a la propia Constitución, al menos para compensar, por la vía de unas situaciones de alarma sin declaración constitucional, las dificultades o insuficiencia del artículo 116 Const. (los problemas de practicabilidad a que se refiere Cruz Villalón) y su desarrollo legislativo específico.

#### BIBLIOGRAFÍA SUMARIA:

- BARCELONA LLOP, J.: voces «Catástrofe y calamidad» y «Protección civil», en *Enciclopedia jurídica básica*, Editorial Civitas, Madrid, 1995, pp. 954-956 (vol. I) y 5327-5332 (vol. IV), resp.
- BECK, Ulrich, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt, 1986, y *Das Schweigen der Wörter. Über Terror und Krieg*, Suhrkamp, Frankfurt, 2002.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, *Estados Excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984. [Obra sintética, de referencia imprescindible desde la perspectiva del Derecho constitucional, de la que es especialmente deudora la presente ponencia].

- ESTEVE PARDO, José., *Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, «O réxime xurídico da protección civil en España: a Ley 2/1985, do 25 de janeiro, da protección civil», en: *Revista Galega de Administración Pública*, 16 (maio-agosto 1997), pp. 13-29. [Una de las escasísimas aproximaciones de un constitucionalista a la protección civil].
- FERNANDO PABLO, Marcos M., «El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las comunidades autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 23 (enero-abril 1989), pp. 47-71., posteriormente actualizado con el mismo título en: *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, Editorial Complutense, Madrid, 19xx, pp. 1753-1782 (t. 3).
- IZU BELLOSO, Miguel José, «El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 69 (enero-marzo 1991), pp. 99-118.
- LAZUÉN ALCÓN, M. Piedad, «El siglo XX: del orden público a la seguridad ciudadana», en: *Panorama jurídico de las Administraciones en el siglo XXI. Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca*, Instituto Nacional de Administración Pública y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002, pp. 753-776.
- MARTÍNEZ, Rafael y Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, «El papel del Ejército ante situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad», en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 15 (diciembre 1999), pp. 391-403.
- MORA RODRÍGUEZ, Fernando, «Una aproximación al estudio de la protección civil como política pública», en: *Revista de Documentación* (ed. por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Interior y Justicia), 9 (1995), pp. 33-62.
- NICOLÁS MUÑIZ, Jaime, «Droits de l'Homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence: la Constitution espagnole», dans: *Droits de l'Homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence*, Éditions du Conseil de l'Europe, Estrasburgo, 1997, pp. 56-65.
- OCHOA MONZÓ, Josep, *Riesgos mayores y protección civil*, McGraw-Hill, Madrid, 1996. [Detenido examen de los aspectos generales de la protección civil, apoyada en una sólida documentación y con consideraciones doctrinales profundas y bien fundamentadas].

# PROBLEMAS ACTUALES

