



La protección civil como competencia municipal: especial referencia a la planificación

1. Introducción

El último lustro ha estado marcado por diversos sucesos que han puesto en jaque la seguridad de las personas y los bienes: incendios, inundaciones, nevadas, olas de calor e incluso erupciones volcánicas. Para hacer frente a este tipo de episodios, deben activarse los servicios de protección civil, con el objetivo de prevenir los riesgos, responder ante emergencias y recuperar la normalidad.

En un sistema de protección civil, complejo e integrado por diversos niveles, como es el español, estas situaciones en la práctica han generado numerosas polémicas relacionadas con el grado de implicación de los distintos tipos de instituciones, con la capacidad de colaboración y cooperación, así como de las competencias que debería ejercer cada administración.

En este contexto, ¿qué papel desempeñan las entidades locales en este sistema?

Pues bien, partiendo de que la protección se configura como una competencia propia municipal, resulta necesario clarificar en qué se concreta la misma y es lo que se pretende llevar a cabo en las páginas sucesivas, a través de la normativa sectorial y de la de régimen local, autonómica y estatal, haciendo hincapié en la importancia de la planificación.

2. La protección civil como competencia

La protección civil se configura como «*el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada*» (artículo 1.1 Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil —en adelante, LSNPC—).

Esta definición legal debe completarse con la descripción contenida en el fundamento jurídico tercero de la [Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de mayo de 2017, Res. 58/2017 \(Rec. 1880/2016\)](#), que tiene el siguiente tenor:

«La materia “protección civil” ha sido definida como aquel “conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizandolos distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad” (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3). Así, todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protección civil. Tales actuaciones incluirían tanto las acciones preventivas, como las actuaciones tendentes a la inmediata protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas, es decir la respuesta inmediata a las emergencias, pero incluirían también aquellas otras acciones dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, esto es, las medidas de “reducción y reparación de daños y para volver a una situación de normalidad” (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 4)».

A la vista de la delimitación ofrecida cabe plantearse cuál es el papel de las entidades locales en materia de protección civil y, para dar respuesta a esta cuestión, debe tenerse en cuenta la legislación de régimen local y la normativa sectorial, tanto la básica como la autonómica en ambos casos.

La primera norma a la que hay que hacer referencia es la [Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local](#) (en adelante, LRBRL), en cuyo [artículo 25.2, f\)](#) se otorga competencia a los municipios en materia de protección civil. Ahora bien, el [artículo 26](#) de la misma norma, que regula los servicios públicos locales, solo establece obligación de prestar el servicio de protección civil a los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

De esta forma, todos los municipios ostentan competencia en materia de protección civil, pero solo los mayores de 20.000 habitantes están obligados a configurarlo como un servicio público.



Unido a lo anterior, cabe destacar que, además de esta competencia, el [artículo 21.1, m\) de la LRBRL](#) atribuye a la alcaldía la capacidad de «adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al pleno».



Una vez expuesta la configuración establecida en la legislación básica de régimen local, debe mencionarse que la legislación autonómica local también hace referencias a esta cuestión. Por ejemplo, el [artículo 42.2 c\) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón](#), reproduce el [artículo 25.2, f\) de la LRBRL](#).

Ahora bien, otras autonomías sí lo han regulado de manera más extendida:

- El [artículo 9.14 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía](#), establece la siguiente competencia: «Ordenación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública, que incluye: h) La creación, mantenimiento y dirección de la estructura municipal de protección civil; i) La promoción de la vinculación ciudadana a través del voluntariado de protección civil».
- El [artículo 29.2, n\) de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears](#), atribuye a los municipios la «gestión de planes de protección civil y de emergencia, prevención y extinción de incendios y adopción de medidas de urgencia en caso de catástrofe».

Respecto a la legislación sectorial estatal, está compuesta principalmente por la [Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil](#) (en adelante, LSNPC) y por la [Norma Básica de Protección Civil](#), aprobada por [Real Decreto 524/2023, de 20 de junio](#) (en adelante, Norma Básica de Protección Civil).

Ambas normas son escuetas respecto a las competencias locales, ya que se centran en regular el Sistema Nacional de Protección Civil, pero sí establecen en sus [artículos 15.2 y 10.1](#) respectivamente que la administración local es competente para aprobar planes territoriales.

Si desea conocer más información sobre el Sistema Nacional de Protección Civil puede acceder al siguiente artículo elaborado por esPublico sobre la materia: «[Las claves del Sistema Nacional de Protección Civil](#)».

A diferencia de la estatal, la normativa sectorial autonómica sí regula de manera más precisa las tareas de las entidades locales. Por ejemplo, se puede mencionar el [artículo 47 de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña](#), con el siguiente tenor:

«1. Los municipios son las entidades básicas de la protección civil en Cataluña y disponen de capacidad general de actuación y planificación en la materia. Ejercen las funciones que les atribuye esta Ley y cualquier otra que, sin contravenirla, resulte necesaria en el ámbito de su colectividad para la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente ante situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes o calamidades públicas.

2. Corresponde a los plenos de los Ayuntamientos:

a) Aprobar el Plan básico de emergencia municipal, los planes específicos municipales, los planes de actuación municipal y, en general, cualquier otro instrumento de planificación de protección civil de ámbito municipal.

b) Crear la Comisión Municipal de Protección Civil.

c) Las demás funciones que le otorgue la legislación vigente».

Otro precepto que podría mencionarse es el [artículo 27 de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia](#), que atribuye a los municipios de más de 20.000 habitantes numerosas competencias, como las siguientes:

- Crear el servicio municipal de protección civil y gestión de emergencias (letra a).
- Colaborar en la recogida y transmisión a la Agencia Gallega de Emergencias de datos e información relevantes para la protección civil (letra d).
- Fomentar los programas municipales de previsión y prevención, promoviendo campañas y programas de sensibilización a la población, divulgando los medios de autoprotección y realizando prácticas y simulacros de protección civil (letra g).

Del análisis de las normativas mencionadas se pueden extraer diversas actuaciones que son de especial interés. Ahora bien, hay una que destaca especialmente y que debe ser objeto de mención especial y es la planificación en materia de protección civil.



3. La planificación local

La planificación en materia de protección civil es el instrumento «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» (artículo 14.1 de la LSPNC).

En el caso de las entidades locales, este instrumento se concreta en los planes territoriales de protección civil, que son aquellos que se elaboran para hacer frente a los riesgos ligados al territorio concreto (artículo 15.2 de la LSPNC), pero ¿eso quiere decir que todos los municipios deben contar con un plan de protección civil con independencia de sus circunstancias concretas?

Pues bien, solo están obligados los municipios que tengan una población superior a 20.000 habitantes o aquellos que tengan riesgos particulares.

Hay comunidades autónomas que han impulsado que todos los municipios, con independencia de su tamaño, cuenten con planes de protección civil, tal es el caso de Cataluña, con la [Resolución PRE/3934/2024, de 5 de noviembre, por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de 5 de noviembre de 2024, por el que se adoptan varias medidas para mejorar el desarrollo de la protección civil local en Cataluña](#).

Ahora bien, la respuesta es negativa, pero con matices pues, aunque no «deban», el riesgo cero no existe y es necesario que, dentro de las posibilidades de cada entidad local, se lleve a cabo un análisis y diagnóstico de sus circunstancias concretas para que, aunque no haya una planificación exhaustiva, sí se prevean ciertas medidas.

Debe destacarse que, pese a que la norma estatal solo prevé la posibilidad de efectuar planes territoriales, las normas y planes autonómicos también establecen que la administración local pueda aprobar planes sectoriales o específicos, como por ejemplo hace en Castilla y León el [Plan INFOCAL](#), que en su apartado VII.5. establece lo siguiente:

«Los municipios que figuran en el Anexo III del Plan INFOCAL presentan un mayor riesgo de incendios forestales en áreas de interfaz urbano-forestal y son los que, de acuerdo con lo dispuesto por la Directriz Básica de protección civil de emergencia por incendios forestales (RD 893/2013), deberán elaborar e implantar un Plan de actuación de ámbito local de emergencia por incendios forestales.»

De conformidad con el artículo 13 de la Norma Básica de Protección Civil, estos planes se denominarán protocolos, procedimientos de actuación, planes sectoriales o planes específicos, y se adaptarán a la Norma Básica, con el fin de garantizar la homogeneidad global del sistema.

¿Qué debe contener el plan?

El artículo 10 de la Norma Básica de Protección Civil define los planes territoriales como «los instrumentos superiores de planificación de protección civil en el territorio de una (...) entidad local, integrándose en los mismos los planes especiales de su ámbito territorial», cuya función es establecer «el marco organizativo general, en relación con su correspondiente ámbito territorial».

El contenido y estructura de estos planes deberá responder a lo que establezcan las diversas directrices básicas de planificación correspondientes, que necesariamente responderán al contenido mínimo que recoge el artículo 7 de la Norma Básica de Protección Civil, que puede observarse en el siguiente cuadro resumen:

Contenido exigido en el artículo 7 de la Norma Básica de Protección Civil

Fundamentos generales

- Objeto y ámbito.
- Marco legal.

Elementos básicos de planificación

- Análisis de riesgos y su zonificación, incluyendo cartografía de peligrosidad, vulnerabilidad y riesgo.
- Sistemas de alerta e información.
- Sistemas y procedimientos de información y notificación a otros órganos del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Sistemas de alerta temprana e información a la población.
- Medidas de protección a la población, garantizando la asistencia a todas las personas.
- Medidas de autoprotección.
- Medidas de protección a los bienes, a los animales, al medio ambiente y al patrimonio histórico-artístico y cultural.

Órganos del plan

- Órganos de dirección, entre los que se deberá identificar 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 corresponderá ejercer las funciones de naturaleza operativa.
- 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.
- Órganos de asesoramiento científico-técnico.
- Órganos de comunicación pública.
- Órganos de mando e intervención y grupos de acción.
- 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.

Operatividad del plan	● Definición de fases y situaciones operativas, con la identificación del órgano competente para declarar cada una de ellas, y que deberá responder al siguiente esquema básico: ○ Fase de alerta y 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 del sistema de respuesta a emergencias para la protección y la autoprotección de la población. A esta fase corresponde la situación operativa 0, que constituye el modo ordinario de funcionamiento de los servicios oficiales de Protección Civil, y no requiere la movilización de recursos de intervención, o una mínima movilización para hacer frente a daños muy localizados, y en la que, en ocasiones, puede precisarse la toma de medidas concretas para la protección y autoprotección de la población. ○ Fase de emergencia, a la que corresponden las siguientes situaciones operativas: - Situación operativa 1, en la que la intervención puede realizarse con medios propios de la Administración Pública responsable de la dirección de la emergencia, o asignados al plan. - Situación operativa 2, que constituye el máximo nivel de las emergencias de dirección autonómica, en la que la respectiva Comunidad Autónoma, o Ciudad dotada de Estatuto de Autonomía, 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. - Situación operativa 3, que se corresponde con las emergencias de interés nacional, declaradas por la persona titular del Ministerio del Interior de acuerdo con la ley. ○ Fase de recuperación, que es consecutiva a la de emergencia, aunque puede coincidir con esta cuando las actuaciones sean compatibles con la intervención, y se prolonga hasta el restablecimiento de los servicios básicos en la zona afectada por la emergencia. ● Normas de transición entre las diferentes fases y situaciones. ● Normas de integración con otros planes.
Implantación y mantenimiento de los planes	● Determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general. ● Programas de formación especializada para los intervinientes. ● Instrucciones y recomendaciones de autoprotección. ● Programa de ejercicios y simulacros.
Evaluación y revisión de los planes	● Órganos, procedimientos y alcance de las evaluaciones. ● Sistemas de información estadística. ● Esquema general de revisiones.

A este contenido, debe añadirse lo establecido en el [artículo 10.3](#) de la misma norma, que establece que *«además de las fases establecidas en el artículo 7, los planes territoriales podrán contemplar una fase especial de apoyo a emergencias que no sean de protección civil, cuando la constitución de los órganos propios y la capacidad organizativa, de coordinación y de movilización de recursos de protección civil lo haga aconsejable y así lo establezca la Autoridad competente»*.

Una vez expuesto el régimen «básico» establecido por la norma estatal y que deberá respetar todo plan de protección civil, cabe destacar que hay ciertas normas autonómicas han ampliado este contenido mínimo. Por ejemplo, se pueden mencionar las siguientes especialidades a nivel autonómico respecto al contenido estatal:

- El artículo 32 de la [Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia](#), exige que se establezca un apartado relativo a la financiación.
- En Cataluña, el [Decreto 155/2014, de 25 de noviembre](#), por el que se aprueba el contenido mínimo para la elaboración y homologación de los planes de protección civil municipales y se establece el procedimiento para su tramitación conjunta, establece en su anexo que se deben prever medidas de protección a la población, incluyendo zonas de alojamiento, pautas de confinamiento y centros de acogida.
- El Anexo VI del [Decreto 32/2023, de 5 de abril](#), por el que se regula el Registro de los Planes de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la estructura, contenido mínimo, régimen de aprobación, mantenimiento e implantación de dichos instrumentos de planificación, establece una regulación completa y más exhaustiva que la estatal sobre la materia.

Otras comunidades autónomas han optado por remitir a otros instrumentos para establecer el contenido, como es el caso del País Vasco, que el [artículo 30 del texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril](#), dispone que *«la estructura y contenido de estos planes se acomodarán a las directrices que fije el Plan de Protección Civil de Euskadi»*.

Asimismo, habrá que estar a las particularidades que se establecen para la planificación de riesgos concretos, tanto a nivel estatal —como puede ser la [Directriz básica de planificación de protección civil ante el riesgo de maremotos, aprobada por Real Decreto 1053/2015, de 20 de noviembre](#)— como a nivel autonómico —como el citado INFOCAL de Castilla y León en materia de incendios forestales—, que establecerán requisitos singulares adaptados al riesgo específico.

A la vista del contenido mínimo estatal, de las peculiaridades autonómicas y de las características propias de cada riesgo, el ayuntamiento deberá elaborar su plan de protección civil integrando todas ellas con las circunstancias concretas que existan en su término municipal, de manera que se logre una planificación adecuada y coherente, tanto con sus necesidades como con el resto de los instrumentos que le sean de aplicación.



¿Cómo se elaboran?

El Capítulo IV de la Norma Básica de Protección Civil, equivalente a los [artículos 14 y 15](#), da unas pautas para llevar a cabo la aprobación y registro de los planes de protección civil. La única referencia sobre la **aprobación** de estos planes en el ámbito local se encuentra en el [artículo 14.3](#) que establece que *«los planes de ámbito local son aprobados por el órgano competente de la respectiva entidad, con los informes previos que establezca la legislación autonómica»*.

Del tenor del artículo únicamente se puede deducir que deben aprobarse por el «*órgano competente*» y que la legislación autonómica puede establecer informes previos. Mucho más ilustrativa es la **diversa legislación autonómica** que, aunque de manera sucinta, establece, en la mayoría de los casos, trámites específicos y se pronuncia sobre el órgano competente concreto que debe aprobarlo, pues la LRBRL no lo hace. Del examen de la citada normativa, se pueden extraer tres formalidades comunes a todas ellas:

1. Con carácter general, se prevé que el órgano competente para su aprobación es el pleno del ayuntamiento, sin exigirse una mayoría concreta, por lo que bastará con mayoría simple.
2. Se exige homologación o emisión de informe previo con carácter vinculante por parte de la comisión de protección civil autonómico u órgano equivalente.
3. Debe publicarse en el boletín oficial de la comunidad autónoma correspondiente.

Estos trámites son los procedentes para llevar a cabo la aprobación del plan ya elaborado y fases sucesivas, por lo que previamente el ayuntamiento debe analizar la situación de su municipio, realizar un diagnóstico y elaborar el contenido del plan, de conformidad con lo establecido en el apartado anterior.

Ahora bien, pese a que estos trámites se pueden considerar «*unánimes*», existen ciertas excepciones o especialidades que deben mencionarse. Para comenzar, respecto al **órgano competente**, la mayoría de las normativas autonómicas prevén que sea el pleno del ayuntamiento, como por ejemplo el [artículo 26.4 de la Ley de Cantabria 3/2019, de 8 de abril, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria](#), que tiene el siguiente tenor:

«Los planes territoriales de protección civil de ámbito municipal o supramunicipal serán aprobados por los plenos u órganos colegiados equivalentes de las correspondientes entidades locales (...)».

No obstante, hay cinco comunidades autónomas que no establecen nada al respecto: Asturias, Canarias, Castilla y León, Extremadura y País Vasco. En estos casos, ¿quién será el órgano competente? Pues bien, la LRBRL no regula expresamente esta cuestión, por lo que en principio cabría entender que debe ser la alcaldía de conformidad con la cláusula residual recogida en el [artículo 21.1, s\)](#).



Sobre esta afirmación debe realizarse un matiz, y es que la naturaleza jurídica de este tipo de planes —aunque no en el ámbito local— ha sido analizada por la jurisprudencia determinando que son disposiciones de carácter general, que tienen vocación de permanencia y pueden llegar a innovar el ordenamiento jurídico. En este sentido, la [Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2024, Res. 1802/2024 \(Rec. 327/2023\)](#), sobre un plan de gestión de riesgo de inundación, concluyó lo siguiente:

«En cuanto a la naturaleza jurídica del Plan, visto su contenido, determinaciones y alcance, (...) no cabe duda de que los planes de gestión de riesgo de inundación y sus revisiones ostentan naturaleza de disposiciones de carácter general. (...) Ahora bien, el hecho de que los PGRI ostenten la naturaleza de disposición de carácter general, dado su carácter innovador del ordenamiento jurídico, no implica necesariamente que haya de seguirse para su aprobación el procedimiento de elaboración previsto legalmente para el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno».

Así pues, dado este carácter, cabría plantearse que el órgano competente sea el pleno por aplicación del [artículo 22.2, d\) de la LRBRL](#), que le atribuye la competencia para «la aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas». Por ello, los ayuntamientos radicados en los territorios sin legislación en la materia deberán valorar qué naturaleza tiene su plan, en función de su contenido y objetivos, en aras de determinar qué órgano es más adecuado.

Para continuar, respecto a la necesidad de **control previo por parte del consejo autonómico** correspondiente existen dos opciones, homologación e informe, aunque en la práctica resulta un trámite similar, que consiste en comprobar y ratificar la coherencia, funcionalidad y adecuación a las disposiciones a las normas aplicables y al resto de planes superiores. En este sentido, se pueden observar las dos redacciones:

- «(...) *previo informe favorable de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid*» (artículo 13 de la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid).
- «*Dichos planes deberán ser remitidos a la Comisión de Protección Civil de Euskadi para su homologación*» (artículo 30.3 del artículo del texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril).

Cabe destacar que es un trámite preceptivo, pues las normas disponen que sin la emisión del informe o sin que se produzca la homologación, el plan no adquiere validez. En este sentido, el artículo 14.5 de la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja, dispone que:

«Los planes territoriales de protección civil de ámbito municipal o supramunicipal no podrán ser aplicados hasta que no se produzca su homologación, que tendrá que ser efectuada por el órgano competente en el plazo máximo de tres meses a partir de la recepción por este órgano».

En la misma línea, el artículo 59.6 de la Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón, regula lo siguiente:

«Las observaciones que realice el Consejo de Protección Civil de Aragón en el trámite de homologación o informe de los planes de protección civil son vinculantes, y deberán ser tenidas en cuenta e incorporadas a los respectivos planes de protección civil».

La única norma que despunta de esta línea ligeramente es la valenciana, que en el artículo 23.3 de la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, establece que, si bien la homologación es un trámite obligatorio, establece que el silencio será positivo.

Una vez sentado lo anterior y sobre este mismo punto, también debe señalarse que hay casos en los que se exigen informes de otros órganos, como, por ejemplo, como establece el artículo 6.3 del Decreto 36/2013, de 04/07/2013, por el que se regula la planificación de emergencias en Castilla-La Mancha y se aprueba la revisión del Plan Territorial de Emergencia de Castilla-La Mancha:

«Deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil y Emergencias de Castilla-La Mancha, previo informe de la Dirección General competente en materia de protección civil, aprobándose posteriormente por la correspondiente entidad local».

Asimismo, también se prevé que se informe por órganos propios del ayuntamiento, como sucede en Cataluña o Galicia, que exigen que se emita informe por la comisión municipal de protección civil y por la Junta Local de Protección Civil, respectivamente (artículo 17.2 de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña y artículo 33.1 de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia).

Por último, respecto a **la publicación en el boletín oficial de la comunidad autónoma**, se puede observar, por ejemplo, el artículo 31.4 de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, que dispone que «los acuerdos o decretos de aprobación de los planes de emergencias serán publicados en el Boletín Oficial de Canarias». Sobre esta cuestión, el precepto que destaca sobre el resto es el artículo 26 de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears, pues ofrece una regulación mucho más completa, con el siguiente tenor:

«6. Los acuerdos o decretos de aprobación y de modificación de los planes especiales y territoriales de protección civil serán publicados en el Butlletí Oficial de les Illes Balears.

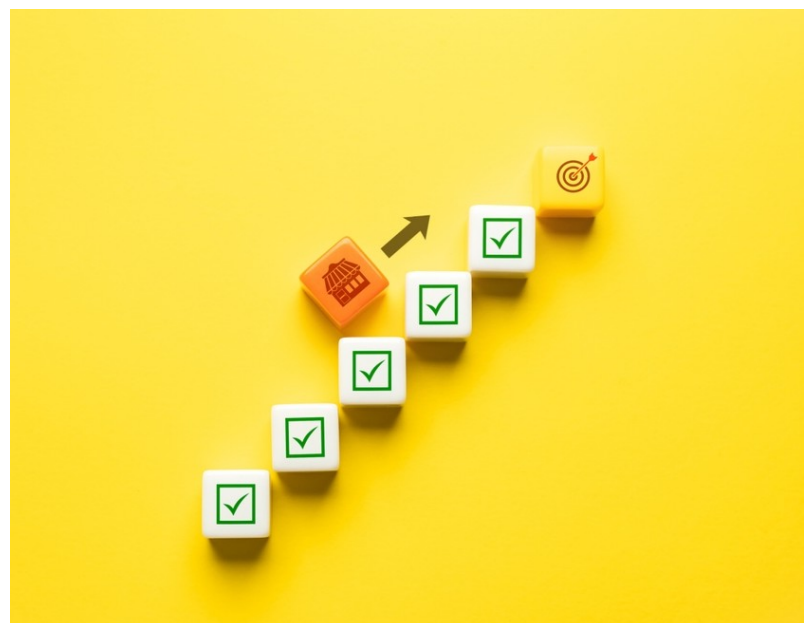
7. Un ejemplar completo de cada plan aprobado estará a disposición de cualquier persona, para su consulta, en la sede del órgano aprobatorio, sin necesidad de acreditar un interés determinado.

8. Otro ejemplar será remitido a la dirección general competente en materia de emergencias».

Asimismo, el artículo 29.2 de la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, exige que se publique «en la web del municipio respectivo».

La última cuestión que debe abordarse en relación con la publicidad activa es el hecho de someter el plan a información pública antes de aprobarse, como exigen Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia. De nuevo, por la naturaleza del plan, es conveniente que el ayuntamiento se plantee esta posibilidad y si estima que lo requiere, podrá acordar un período de información pública, de conformidad con el artículo 83.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para dar el siguiente paso, hay que acudir al artículo 15 de la Norma Básica de Protección Civil, pues exige que cada administración pública lleve un **registro de planes de protección civil** que sean de su competencia. Asimismo, se prevé la existencia de un registro nacional único en el que se integrarán los registros autonómicos, tratando de garantizar un sistema coherente y cohesionado.



¿Y después?

Una vez que el plan es aprobado y registrado, ¿es suficiente o el ayuntamiento debe llevar a cabo alguna actuación más? Pues bien, los Capítulos V y VI de la Norma Básica de Protección Civil ([artículos 16 a 19](#)) regulan la **implantación, mantenimiento e integración**, así como la **evaluación y revisión**. Así pues, no basta con la labor de planificación, sino que se exigen más acciones, que se van a exponer brevemente a continuación.

La **implantación y mantenimiento** se definen como «*el conjunto de acciones destinadas a la eficaz aplicación del plan y a garantizar su plena operatividad*» ([artículo 16.1 de la Norma Básica de Protección Civil](#)), estableciendo medidas como aprobar protocolos necesarios para la asignación de medios y recursos o establecer el programa de ejercicios y simulacros.

Respecto a especialidades autonómicas, por ejemplo, el [artículo 31 de la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura](#), regula junto a la implantación la activación, gestión y desactivación, cuestión no prevista en el ámbito estatal.

La **integración** de los planes tiene como objetivo crear un «*un conjunto homogéneo y cohesionado para dar una respuesta eficaz a las emergencias, asegurando la transición ordenada de unos planes a otros y la consiguiente disposición por las autoridades competentes en cada caso de los medios necesarios para afrontar cada situación de emergencia*» ([artículo 17 de la Norma Básica de Protección Civil](#)).

Para ello, se crea una «cascada», de manera que los planes de ámbito local, provincial e insular se integran en los planes autonómicos y estos últimos, a su vez, se integran en el Plan Estatal General de Emergencias (PLEGEM).

La **evaluación**, según el [artículo 18 de la Norma Básica de Protección Civil](#), se basa en el análisis crítico de sus activaciones y del conocimiento y estado de la técnica, con el objetivo de determinar las acciones de mejora del plan. En este sentido, las comunidades autónomas han establecido mecanismos concretos para ejecutar esta tarea como, por ejemplo, el [artículo 74 de la Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón](#), que regula dos instrumentos:



«a) El Plan Anual de Inspección de Protección Civil de Aragón, aprobado por el departamento competente en materia de protección civil y gestión de emergencias.

b) El Informe anual del Sistema de Protección Civil y de Gestión de Emergencias de Aragón, del que se dará cuenta al Consejo de Protección Civil de Aragón».

b. Cuando lo aconsejen los resultados de ejercicios y simulacros, la evolución de las tendencias de evaluación y gestión de las emergencias, la modificación de los servicios intervinientes o ante cualquier otra circunstancia que altere la eficacia de su aplicación.»

Por último, sobre la **revisión**, el **artículo 19 de la Norma Básica de Protección Civil** únicamente regula que «los planes establecerán los mecanismos para su revisión periódica, así como la elaboración de una memoria anual sobre su aplicación y funcionamiento». Las normas autonómicas no han previsto muchas exigencias al respecto, aunque puede destacarse el **artículo 10 del Decreto 36/2013, de 04/07/2013**, por el que se regula la planificación de emergencias en Castilla-La Mancha y se aprueba la revisión del Plan Territorial de Emergencia de Castilla-La Mancha, que establece lo siguiente:

«1. Deberá promoverse la revisión de los planes, incluido el Platecam, en cualquiera de los siguientes supuestos:

a. Por el transcurso de los plazos establecidos a tal efecto en la normativa específica que les resulte de aplicación y, en todo caso, en el plazo máximo de cuatro años desde su entrada en vigor.

En definitiva, las obligaciones para las entidades locales no acaban con la aprobación de un plan de protección civil, sino que el ayuntamiento debe adoptar una posición activa frente a los riesgos, de manera que se evalúen las circunstancias de manera periódica, en aras de contar con los medios materiales y personales necesarios en todo momento.



4. Conclusión

La protección civil constituye una competencia municipal ineludible, aunque la exigencia legal de prestarla formalmente como servicio público recaiga de forma estricta sobre los municipios con población superior a 20.000 habitantes. No obstante, el papel de las entidades locales, como administración más cercana al ciudadano, es la piedra angular en el diseño de un sistema integrado capaz de prevenir riesgos, responder ante emergencias y restablecer la normalidad. Además, cabe recordar que recae directamente sobre la figura de la alcaldía la adopción de medidas inmediatas y proporcionadas frente a infortunios o catástrofes.

El eje vertebrador para el ejercicio efectivo de esta competencia es la planificación territorial y sectorial. Si bien la obligatoriedad de contar con planes de protección civil afecta a las poblaciones de mayor tamaño o a aquellas expuestas a riesgos singulares, la evidencia de que el «riesgo cero» no existe hace imprescindible que cualquier corporación local evalúe sus vulnerabilidades concretas.

Elaborar este tipo de instrumentos requiere un estricto cumplimiento del contenido mínimo exigido por la normativa estatal y autonómica, así como la tramitación de un procedimiento formal que, por regla general, implica la aprobación por el pleno, el informe favorable u homologación por parte de las comisiones autonómicas y su pertinente publicación oficial, entre otras especialidades territoriales.

Finalmente, resulta imperativo subrayar que la responsabilidad municipal no concluye con la aprobación y registro del plan. Para que la planificación no se convierta en un mero trámite administrativo, los ayuntamientos deben adoptar una postura proactiva que garantice la verdadera implantación del documento, su integración coherente con planes supramunicipales, y su evaluación y revisión periódica.

Solo a través de la formación, la realización de simulacros y la actualización constante de los medios técnicos y humanos se puede asegurar la plena operatividad del sistema de protección civil local en defensa de las personas, los bienes y el medio ambiente.

