

Función pública y servicio público: análisis desde la perspectiva de la legislación en materia de protección civil

Jorge Agudo González

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: 1. LA EQUÍVOCA CONFIGURACIÓN LEGAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL COMO SERVICIO PÚBLICO. 1.1. Repaso de la regulación estatal en la materia. 1.1.1. Referencia previa a los precedentes normativos en la materia. 1.1.2. La vigente Ley 2/1985, de 21 de enero. 1.2. La legislación autonómica y los nuevos Estatutos de Autonomía. 2. SERVICIO PÚBLICO *VERSUS* FUNCIÓN PÚBLICA. 2.1. La protección civil no es un servicio público. Análisis retrospectivo y a la vista de la evolución del concepto. 2.3. La protección civil es también una función pública caracterizada por el ejercicio de competencias y facultades específicas. 3. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La declaración del art. 1.2 de la Ley 2/1985 de Protección Civil, en virtud de la cual se considera a la materia protección civil como un servicio público, es un buen ejemplo de una equívoca utilización de las categorías jurídicas. En este estudio se ponen de relieve no sólo cuáles pudieron ser los motivos que dieron lugar a tan criticable declaración legal, sino también las razones de porque esa declaración no encaja adecuadamente con un análisis evolutivo de esta categoría jurídica. En la parte propositiva del estudio se aboga por considerar a la protección civil como una competencia compartida y multifuncional que se concreta en el ejercicio de autoridad y la prestación de servicios: funciones públicas en el sentido clásico del término y prestación de servicios públicos multinivel.

PALABRAS CLAVE:

protección civil, servicio público, funciones públicas.

SUMMARY:

The Article 1.2 of Act 2/1985, on Civil Protection, states that civil protection as a whole is legally considered as a public utility. This statement is a good exam-

ple of misapplication of legal categories. In this paper it is highlighted both the motives of this legal declaration and the reasons why this legal affirmation does not fit with an evolutive interpretation of the ‘public utilities’ legal concept. In the propositive part of this paper it is assumed that civil protection, as field for administrative action, is a multi-functional shared competence which takes shape in the exercise of authority and the multi-level provision of public utilities.

KEY WORDS:

civil protection, public utilities, public legal functions.

1. LA EQUÍVOCA CONFIGURACIÓN LEGAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL COMO SERVICIO PÚBLICO¹

El art. 1.2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, establece que “la protección civil es un servicio público”. Hoy en día parece claro que esta declaración es, desde un estricto planteamiento jurídico, absolutamente innecesaria e incorrecta. Yendo aún más lejos cabría decir que esta misma conclusión podría haberse mantenido sin demasiados inconvenientes cuando la Ley fue aprobada. De hecho, ni siquiera en aquel momento la declaración legal tenía un encaje aceptable a la vista de los distintos conceptos de “servicio público” manejados por la doctrina al albur de la evolución jurídica de esta categoría jurídica. En otras palabras, la declaración de servicio público pudiera haber tenido razón de ser más allá de lo estrictamente jurídico en el momento en que fue aprobada la Ley, pero ni antes, ni ahora, tiene una apoyatura jurídica razonable.

En este trabajo intentaremos justificar esta conclusión, del mismo modo que intentaremos poner de relieve cuáles pudieron ser los motivos que dieron lugar a tan criticable declaración legal. Para ello, metodológicamente se asumirá un acercamiento fundamentalmente dogmático-normativo o dogmático jurídico², es decir, trataremos de realizar una reorientación y crítica del Derecho positivo vigente y de la praxis jurídica, dando así una respuesta fundamentada a una cuestión que desde luego quedó sin resolver, o al menos mal resuelta, en la norma todavía vigente.

No se pretende, sin embargo, afrontar la labor de analizar dogmáticamente el concepto de “servicio público”, algo que supera con creces el objeto de este tra-

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “La protección ciudadana en las situaciones de emergencia en la Comunidad de Madrid” (CC610-UAM/HUM-5962), financiado por la Comunidad Autónoma de Madrid.

² ALEXY (1997, p. 240 y ss.).

bajo. No se trata, en definitiva, de un acercamiento dogmático-analítico, sino puramente valorativo al objeto de estudio ya señalado. Esto, en cualquier caso, nos obligará a pronunciarnos acerca del encaje de la declaración legal de servicio público a la protección civil partiendo de la profusa literatura (normativa y doctrinal) existente en la materia. No sirvan, sin embargo, esas reflexiones como un intento de construcción sistemática, sino como análisis crítico de una declaración legal tan confusa, como discutible.

1.1. Repaso de la regulación estatal en la materia

1.1.1. Referencia previa a los precedentes normativos en la materia

Al ser dictada la vigente Ley estatal en materia de protección civil no existía precedente alguno en nuestro ordenamiento con una declaración de publicación de la citada materia, aunque, como luego veremos, sí que existía alguna declaración parecida, si bien con un sentido jurídico diferente. Se trataba, por tanto, de una declaración original que después tampoco ha sido seguida por ninguna otra norma, sin perjuicio de alguna ratificación puntual³.

Sin embargo, en lo que sí coinciden todos los precedentes normativos de la vigente Ley de protección civil es en recalcar dos aspectos. En primer lugar, las funciones adscritas a esta materia, haciendo especial énfasis en las funciones de organización, dirección y coordinación de todos los medios y recursos necesarios en caso de catástrofe, así como en las acciones de prevención e intervención a fin de evitar o disminuir los riesgos y daños sobre la población y los bienes de las personas⁴. En segundo lugar, es también habitual que se ponga de manifiesto cómo la concreción funcional recién aludida, al menos en su vertiente directiva y coordinadora, no es más que la consecuencia inmediata de los problemas organizativos que desde un principio se detectan en la estructuración de un sistema de protección civil de competencia multinivel e inter-operativo⁵.

³ Sólo la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Castilla y León, ha hecho una declaración parecida en relación con el que la Ley denomina "sistema de protección ciudadana" (art. 1). Sin carácter positivo vinculante también se ha de destacar tanto el preámbulo del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, que también alude a la declaración como servicio público, como la Exposición de Motivos de la derogada Ley 2/1995, de 6 de febrero, de organización del Servicio de Emergencias de la Generalidad Valenciana, en la que se reconocía la condición de servicio público de la protección civil, pero sin que ello tuviera luego traslado a la parte dispositiva de la Ley y sin que ello haya sido luego ratificado en la legislación vigente en esa Comunidad Autónoma.

⁴ Coincide en esta apreciación BARCELONA LLOP (2007, p. 120).

⁵ Sobre la evolución normativa en la materia, véase el trabajo de IZU BELLOSO (2009, p. 317 y ss.).

La perspectiva funcional, entendida como vía de solución organizativa, se apreciaba ya en la normativa aprobada en los años 60, núcleo original de la organización moderna de la protección civil en España. El art. 1 del Decreto 827/1960, de 4 de mayo, por el que se crea la Dirección General de Protección Civil, norma a la que se le imputa la utilización por primera vez en nuestro ordenamiento de la expresión “protección civil”, confería a la citada Dirección General la competencia para **“organizar, reglamentar y coordinar**, con carácter nacional, la protección de la población y de los recursos y riquezas de todo orden en los casos de guerra o calamidad pública, **con el fin de evitar o reducir los riesgos de las personas y de los bienes”**.

Como decíamos, esta perspectiva funcional está directamente vinculada con los problemas deducibles en la vertiente orgánica. Un argumento claro que pone de relieve esa conexión, es la propia estructura de los servicios involucrados en la protección civil. La estructura orgánica de la protección civil no ha estado desde sus orígenes acompañada de estructuras prestacionales específicas. Todo lo contrario, no se puede dejar de llamar la atención sobre el hecho de que desde sus orígenes la protección civil no ha supuesto la creación de nuevos servicios operativos o de intervención (bastando, eso sí, un centro directivo de operaciones y coordinación), sino que ha tenido por objeto coordinar un elenco variado de servicios generalmente preexistentes y funcionalmente vinculados con la materia. En este sentido, ya el art. 38 de la Orden de 5 de mayo de 1962 dispuso lo siguiente: **“La extensión y la naturaleza de las misiones de la Protección Civil hacen imposible que sus fines puedan alcanzarse exclusivamente con medios propios y sin otro contenido normal**. Por ello su acción **se basa fundamentalmente en la orientación, utilización y coordinación de cuantos elementos y organizaciones queden a su disposición**, en una forma u otra, por su afinidad con el propósito perseguido, constituyendo el mayor volumen de sus medios de acción”.

Sólo partiendo de estas premisas, se puede realizar una interpretación correcta de la literalidad del art. 2 del Decreto 398/1968, de 29 de febrero, cuando estableció que la protección civil era un **“servicio civil nacional”** cuyas acciones en beneficio de la población eran complementarias de las que llevaran a cabo las Fuerzas Armadas. En primer lugar, no se puede admitir que esa caracterización jurídica pueda ser equiparable a la declaración de la materia como servicio público hoy todavía vigente; es más, tampoco, como veremos más adelante, hubiera sido posible justificar una conclusión tal con base en la caracterización jurídica del servicio público mayoritaria en aquel momento. Segundo y último, la calificación de la protección como un “servicio civil nacional” respondía enteramente a la necesidad de integrar estructuralmente los distintos servicios involucrados, esto es, de constituir un entramado orgánico coordinado y permanente

de servicios públicos y privados ya existentes y en funcionamiento⁶ en el que el Estado gozara de funciones directivas, a pesar de la titularidad diversa de los distintos servicios a coordinar⁷.

1.1.2. La vigente Ley 2/1985, de 21 de enero

La necesidad de mantener un sistema permanente y coordinado de servicios de competencia diversa es, sin duda, el dato clave de la declaración de la protección civil como “servicio civil nacional” por Decreto 398/1968, así como “servicio público” por la vigente Ley 2/1985, de 21 de enero. Es cierto que pudiera no derivarse tal conclusión de la declaración acogida en el art. 1.2 de la vigente Ley⁸, pero sí que es manifiesta a la vista de la Exposición de Motivos de la Ley 2/1985. En ella se revela que, efectivamente, la protección civil tiene dos polos fundamentales: la vertiente orgánica, por un lado, y la perspectiva funcional, como mecanismo de estructuración de la anterior.

En cuanto a la vertiente funcional, como todos sus precedentes, la Ley vigente insiste en que la protección civil **“debe actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos** relacionados con la emergencia que se trate de afrontar”. Posteriormente, como es lógico, el articulado vuelve especialmente sobre estas cuestiones, hasta el punto de que prácticamente todos los preceptos inciden de una forma u otra en esos aspectos.

La conexión entre esa perspectiva funcional y la puramente organizativa se enfatiza, con claridad, en el preámbulo de la Ley, expresando los mecanismos de

⁶ Igualmente, BARCELONA LLOP (2007, p. 122 y 123). El mismo autor pone de relieve cómo éstas eran las mayores preocupaciones de la doctrina en aquel momento. Citando al profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, enfatiza la necesidad de que la protección civil fuera configurada orgánicamente como una función permanente y estable.

⁷ En este sentido, llama la atención los términos con que se expresaba el art. 4 del Decreto 398/1968 cuando se refería a esta cuestión, señalando que estaban “obligados a ejercer la protección civil”, en primer lugar, y de forma extraordinariamente genérica, “el Estado, de un modo general, por su propia condición y naturaleza”, mientras que respecto a las Corporaciones municipales y provinciales reafirmaba, con una técnica normativa bastante particular, sus obligaciones en la materia “en el ámbito de sus competencias respectivas, no sólo por las consideraciones que se acaban de hacer, sino porque ya les había sido impuesta tal obligación por sus disposiciones constitutivas”, con posterior remisión a la legislación aplicable en la que se concretaban tales atribuciones competenciales. A continuación, el art. 5 del citado Decreto señalaba que al Estado correspondían las funciones de “dirección del conjunto, coordinación de actuaciones, formulación de doctrinas y reglamentación de todo orden”.

⁸ Art. 1.2 de la Ley 2/1985: “La protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria”.

que se sirve la protección civil para solventar los problemas de organización que despierta⁹. De hecho, en cuanto a la perspectiva organizativa, en el preámbulo de la Ley se afirma taxativamente que: “La extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las situaciones de emergencia, así como de las necesidades que generan y de los recursos humanos y naturales que han de ser movilizados para hacerles frente **convierten a la protección civil, en primer lugar y esencialmente, en un problema de organización**”.

¿Cómo se resuelve específicamente ese “problema de organización”? 1º) Mediante la declaración de un servicio público de competencia estatal, pero en el que también intervienen el resto de Administraciones en los términos de la legislación del Estado; 2º) Confiriendo al Estado un peso determinante en la organización de esas estructuras; y 3º) Reconociendo la no constitución de nuevos servicios, pero sí la de una estructura de dirección permanente¹⁰:

“Dicha organización corresponde al Estado principalmente, por cuanto constituye una competencia de protección de personas y bienes integrada en el área de la seguridad pública; sus mecanismos de actuación son, básicamente, técnicas de planificación y de coordinación a nivel superior; y, jurídicamente, en cuanto que se da respecto a esta materia el supuesto del número 3 del artículo 149 de la Constitución. Consecuentemente, la protección civil se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración civil del Estado y, en los términos establecidos en la presente Ley, a las restantes Administraciones públicas.

Sin embargo, **sería equivocado que la organización de la protección civil pretendiese crear *ex novo* unos servicios específicos**, suplantando o ejercer directamente los servicios públicos que con ella puedan tener relación o, incluso, disponer directamente de los medios a tal fin necesarios. La protección civil, por el contrario, debe actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar.

⁹ En este sentido, MENÉNDEZ REXACH (2011: p. 52 y 53), para quien “en el plano instrumental, la protección civil consiste en la movilización coordinada de los medios de las distintas organizaciones públicas y privadas que pueden contribuir a controlar la situación. Es, pues, en sustancia, una competencia de coordinación con una doble proyección: horizontal, sobre los servicios sectoriales implicados (salud, incendios, tráfico, etc.) y vertical, sobre los distintos niveles administrativos (estatal, autonómico y local)”.

¹⁰ Como bien señala BARCELONA LLOP (2007: p. 124 y 125), esas mismas ideas se ponen de relieve a lo largo del procedimiento legislativo seguido en las Cortes, reflejándose las preocupaciones mostradas años atrás por el profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO.

Ello significa que **no cabe circunscribir este planteamiento a los aspectos de la simple coordinación administrativa, lo que representaría asumir una estructura organizativa extremadamente débil**, cuando lo cierto es que se requiere, tal y como es frecuente en los sistemas de derecho comparado, el **establecimiento de una estructura operativa**, con mando único a diseñar en los diferentes planes, sin perjuicio de las decisiones que al Gobierno competen como órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil”.

No se puede dejar de poner de manifiesto que la Ley estatal cometió varios “deslices”, en algún caso posteriormente corregidos por la jurisprudencia constitucional. No obstante, antes de hacer referencia a esos “errores”, se ha de enfatizar que no puede predicarse equivocación alguna de la evidente necesidad de constituir una estructura orgánica permanente que coordine los servicios involucrados de las distintas Administraciones. En este sentido, es sintomático el recurso constante a lo largo de la Ley a la noción de “servicios colaboradores”, “servicios relacionados” o “servicios que deben dedicarse o intervenir” en caso de emergencias o catástrofes¹¹.

Sin embargo, sí que son imputables aquellos deslices antes anunciados a otros aspectos de la Ley: tanto a la declaración misma de servicio público, como al peso otorgado al Estado en el reparto de poder. Por el momento nos detendremos en el segundo aspecto, donde el Tribunal Constitucional sí que incidió con especial rigor con su doctrina, pues por lo que se refiere a la declaración de servicio público, no ha suscitado controversia en aquella sede.

¹¹ Art. 4.5: “Los **servicios de vigilancia, protección y lucha contra incendios** de las Empresas públicas o privadas se considerarán, a todos los efectos, **colaboradores en la protección civil**”.

Art. 9: “Los Planes Territoriales y Especiales establecerán, en todo caso, lo siguiente: b) Las directrices de funcionamiento de los distintos **servicios que deban dedicarse a la protección civil**. d) La estructura operativa de los **servicios que hayan de intervenir** en cada emergencia, con expresión del mando único de las operaciones, todo ello sin perjuicio de las decisiones que deban adoptarse en cada circunstancia por las autoridades competentes”.

Art. 13: “En las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública se dispondrá la aplicación del plan que corresponda y la movilización de los **servicios y medios necesarios**”.

Art. 14: “Sin perjuicio de las funciones y competencias que en materia de prevención de riesgos específicos otorgan las Leyes a las diferentes Administraciones públicas, corresponderán también a éstas las siguientes actuaciones preventivas en materia de protección civil: c) Asegurar la instalación, organización y mantenimiento de **servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento**. d) Promover, organizar y mantener la formación del personal de los **servicios relacionados con la protección civil** y, en especial, de mandos y componentes de los servicios de prevención y de extinción de incendios y salvamento.

Art. 16: “El Ministro del Interior ostenta la superior autoridad en materia de protección civil y le corresponde: g) Requerir de las autoridades locales y autonómicas la intervención de sus Cuerpos de Policía y demás **servicios relacionados con la protección civil**, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales”.

Reiterada jurisprudencia constitucional ha mantenido que el Estado goza de facultades de coordinación de las CCAA en aquellas materias en las que posee un título competencial específico¹². En este sentido, debemos tener en cuenta que en materia de seguridad pública, el art. 149.1.29 de la Constitución, como se ha encargado de confirmar la jurisprudencia constitucional, atribuye al Estado competencias en materia de protección civil¹³, que según las SSTC 123/1984, 133/1990 ó 118/1998, también incluyen facultades de coordinación.

La STC 123/1984, de 18 de diciembre, reconoció competencias de coordinación a la Administración estatal en tres supuestos: a) Situaciones excepcionales declaradas conforme a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio; b) En supuestos en los que no exista dicha declaración, cuando el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de dispositivos humanos y materiales distintos de los que poseen las CCAA; y c) Cuando, por su envergadura, la emergencia requiera una dirección nacional.

Igualmente, y de forma inequívoca, la STC 133/1990, de 19 de julio, reconoció facultades coordinadoras al Estado sobre servicios y recursos pertenecientes a otras Administraciones en virtud de las siguientes circunstancias: a) La competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar; así pues, cuando la competencia es autonómica, se encuentra con determinados límites que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia, bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias CCAA) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico (FJ 6); b) Como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y

¹² Es importante dejar clara la diferencia entre “cooperación” y “coordinación”. La cooperación tiene carácter voluntario y supone que las actuaciones que deben realizar las Administraciones que cooperan no están sometidas a la imposición final de una decisión unitaria por parte de una organización superior. Sin embargo, la coordinación permite la integración mediante una decisión unilateral que se impone al resto de Administraciones, sin perjuicio de las competencias de las entidades coordinadas para hacer cumplir dicha decisión. En otras palabras, la coordinación es la facultad de intervenir con competencia propia en el ejercicio de las competencias ajenas, pero sin vaciarlas de contenido y, por tanto, respetándolas [STC 27/1987; también en la STS de 11 de julio de 2000 (Az. 7092) se acoge una distinción con bastante precisión entre ambos conceptos en la línea señalada]. Al respecto, véase MENÉNDEZ REXACH (1994) y DE MARCOS FERNÁNDEZ (1994).

¹³ Al respecto pueden consultarse los trabajos de FERNÁNDEZ FARRERES (1985), OCHOA MONZÓ (1996), BARCELONA LLOP (2007) y MENÉNDEZ REXACH (2011).

recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias; esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación), como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección (FJ 6)¹⁴.

Estas facultades de coordinación distan bastante del espíritu subyacente a la declaración del preámbulo de la Ley cuando señala que la organización de la protección civil **“corresponde al Estado principalmente**, por cuanto constituye una competencia de protección de personas y bienes integrada en el área de la seguridad pública”, no obstante añadir a continuación que **“la protección civil se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración civil del Estado y, en los términos establecidos en la presente Ley, a las restantes Administraciones públicas”**.

La jurisprudencia constitucional se encargó, por tanto, de reducir sustancialmente las pretensiones del legislador estatal, reconociendo las competencias autonómicas en la materia desde la STC 123/1984. Algo que ha quedado recientemente confirmado en la STC 31/2010 (FJ 78) al resolver la impugnación del precepto correspondiente del nuevo Estatuto de Cataluña que atribuye “competencias exclusivas” a la Generalitat en materia de “emergencias y protección civil”:

*“... en la materia específica de protección civil se producen unas **competencias concurrentes del Estado** (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales, por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a “las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego” (STC 133/1990, FFJJ 5 y 6). El precepto estatutario impugnado es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues como evidencia su propio tenor, **reconoce la indi-***

¹⁴ Aplicando dicha doctrina, la STC 133/1990 formula, a continuación, las siguientes conclusiones en lo atinente a la planificación estatal en la materia: a) Es conforme a la Constitución la previsión de que el Gobierno apruebe las Directrices básicas para regular la autoprotección (art. 6.1.II de la Ley) y la Norma Básica de Protección Civil (art. 8), pues en cuanto están vinculadas a un interés nacional, hacen posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas y proveen a un diseño o modelo nacional mínimo (FJ 9); b) Son conformes a la Constitución los Planes de protección civil como técnica de coordinación mediante la fijación de contenidos mínimos y comunes, así como de la homologación por la Comisión Nacional de Protección Civil, siempre que se configure como un control técnico y de legalidad y del deber de información, como expresión del deber general de colaboración, pues “*el mantenimiento de una dirección y organización unitarias ante estas emergencias excepcionales razonablemente requiere de una coordinación de los distintos planes territoriales (municipales, supramunicipales, insulares, provinciales y de cada Comunidad Autónoma) mediante la fijación de unos contenidos mínimos comunes que permitan su posterior integración en un conjunto plenamente operativo y susceptible de una rápida aplicación*” (FJ 10).

cada competencia estatal al proclamar que la competencia de la Generalitat debe respetar “lo establecido por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública”.

En definitiva, no es correcto afirmar, como hizo el preámbulo de la Ley 2/1985, que el peso determinante en la organización de las estructuras de protección civil correspondía al Estado. La jurisprudencia constitucional y la práctica han demostrado que ese peso corresponde a las CCAA, sobre todo, en la gestión de emergencias, mientras que en el caso de catástrofes, la competencia depende tanto de la naturaleza del siniestro y, en consecuencia, de los recursos y servicios que es necesario movilizar, debiéndose reconocer, en todo caso, facultades de coordinación al Estado sobre servicios y recursos ajenos en las situaciones de emergencia de interés nacional¹⁵.

¿Qué razones se pueden intuir que llevaron al legislador estatal a mantener aquella afirmación, a pesar de que justo antes de la aprobación del texto legal ya había sido dictada la STC 123/1984? Debemos recordar, en este sentido, que la STC 123/1984 reconoció ya la competencia autonómica para la elaboración de planes de prevención y para la dirección de sus propios servicios en caso de catástrofes y situaciones de emergencia. Pues bien, no obstante este apunte, la recién inaugurada organización territorial de España y la ausencia de una jurisprudencia constitucional consolidada, permiten comprender que el legislador estatal “tentara a la suerte”. La clave quizás se encuentre en la Exposición de Motivos de la Ley 2/1985 cuando alude a los títulos competenciales en materia de seguridad pública y al art. 149.3 de la Constitución.

No es descartable también que detrás de una actitud tal se encontrara la necesidad de mantener la posición central que correspondía al Estado en la materia, que era, por otro lado, una constante desde los Decretos organizativos de los años 60. Posición, además, que no sólo se fundamentaría en sus facultades de coordinación, algo que, por otro lado, tampoco era nuevo, sino también en la tradicional vinculación de la protección civil con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Defensa Nacional.

En este sentido, no se puede dejar de lado un dato clave: sin perjuicio de la declaración de servicio público prevista en el art. 1.2, el art. 2 de la Ley 2/1985, relativo a la distribución de competencias en la materia, dedica prácticamente sus tres apartados a explicar cómo encajan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

¹⁵ Bien distinto es que esas situaciones de interés nacional, salvo error, nunca hayan sido declaradas, de modo que la gestión de catástrofes ha sido siempre realizada por las CCAA. Esto no obsta para que efectivamente el Estado haya colaborado activamente con medios propios.

Estado y de las Fuerzas Armadas en la materia. Igualmente, en el art. 16.f) y g), en el que se listan las competencias del Ministerio del Interior, se alude en los mismos términos a la intervención de otros servicios de competencia autonómica y local, como a la de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas. Cosa bien distinta es que la STC 113/1990 se encargara de ajustar el alcance de dichas competencias.

Esto no quiere decir que se pensara, ni mucho menos, en una organización de la protección civil en el seno de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, pero sí que pone de relieve que el Estado siempre ha entendido que existe una relación directa entre la materia protección civil y las Fuerzas Armadas¹⁶. En cualquier caso, la Exposición de Motivos de la Ley y su parte dispositiva, ratificando el proceso de vinculación a la Administración civil sufrido, principalmente, desde comienzos de la década de los 80, se encargan de desmentir cualquier vinculación más allá de la puramente colaborativa. No obstante, al momento de ser aprobada la Ley en 1985, cabe asumir que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas se concebían como “servicios” centrales de todo el sistema¹⁷ y que ello, junto con las funciones de coordinación del resto de servicios, permitía colocar al Estado en una posición principal del sistema de protección civil.

¹⁶ Un buen ejemplo es la creación de la Unidad Militar de Emergencia (UME). Esta unidad militar fue creada por Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se estableció su organización y despliegue y se implanta como una fuerza conjunta de carácter permanente dentro de las Fuerzas Armadas. A su vez, por Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, se aprobó el Protocolo de Intervención de la UME. No obstante, la STS de 4 de noviembre de 2008 (Az. 191 de 2007) anuló el Real Decreto 399/2007 por haberse omitido durante su elaboración los informes de la Comisión Nacional de Protección Civil [previsto en el art. 17.2.d) de la Ley 2/1985] y del Consejo de Estado (por tratarse de un reglamento ejecutivo y no estrictamente organizativo).

¹⁷ En cuanto a la importancia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ya el art. 1 del Decreto 398/1968 aludía al “apoyo y colaboración de la Guardia Civil”. Tampoco se puede olvidar que la vigente Ley fue dictada con base en el título competencial previsto en el art. 149.1.29 de la Constitución relativo a la “seguridad pública”, sin perjuicio del recurso, luego censurado por el Tribunal Constitucional, al art. 149.3. En la actualidad, el art. 2.1 segundo inciso de la Ley 2/1985 dispone que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesario, participarán en las acciones de protección civil”. Finalmente, se ha de tener en cuenta que al momento de ser aprobada la vigente Ley, es bien cierto que habían sido aprobados todos los Estatutos de Autonomía, siendo que los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias y Navarra, previeron la posibilidad de crear policías propias de acuerdo con el art. 149.1.29 de la Constitución. Ahora bien, hasta la fecha, tan sólo han hecho uso de la facultad las Comunidades Autónomas del País Vasco, Navarra y Cataluña (cuyos orígenes datan de la década de los 80) y, recientemente, Canarias. Al respecto, el trabajo de MAGRO SERVET (1998).

En cuanto a la relación con las Fuerzas Armadas, el art. 2 del Decreto 398/1968 afirmaba algo que en esta dirección se mantuvo con matices hasta fechas anteriores a la entrada en vigor de la Ley 2/1985. Después de señalar que la protección civil es un “servicio civil nacional”, se afirma que sus acciones “com-

1.2. La legislación autonómica y los nuevos Estatutos de Autonomía

En la normativa autonómica aprobada en las distintas CCAA se reproducen los parámetros mencionados hasta el momento, superando, eso sí, los errores puestos en evidencia ya por el Tribunal Constitucional, ya directamente por la doctrina y la práctica administrativa. Una constante, como no podía ser de otra manera, es la enfatización de la competencia autonómica, que de nuevo se deduce en facultades de coordinación, dirección, planificación..., como mecanismos de ordenación del sistema multinivel y multi-competencial de los “servicios relacionados” o “servicios de intervención” en materia de protección civil. Al mismo tiempo se produce una ampliación del ámbito de acción de la organización de servicios integrados a las situaciones de emergencias ordinarias. Desde este punto de vista, la gestión de emergencias es una materia más amplia que la protección civil, abarcando, más allá de las situaciones catastróficas propias de la protección civil, otras situaciones de emergencia habituales¹⁸.

pletan el cuadro de esfuerzos, en beneficio y salvaguarda de la nación que llevan a cabo las Fuerzas Armadas”, así como que “es por ello **un elemento de la defensa nacional** y cómo tal deberá actuar coordinadamente con los tres Ejércitos y las fuerzas de orden público”. No en vano, no se puede olvidar que el Decreto 827/1960 apuesta en su preámbulo por emprender una nueva etapa de actuación tanto frente a los daños producidos por la guerra, como por otras calamidades, manteniendo que la titularidad de la Dirección General de Protección Civil debía recaer en un General del Ejército.

Las posteriores normas organizativas dictadas en la materia pretenden, por el contrario, eliminar la vinculación de la protección civil con las Fuerzas Armadas. La propia STC 123/1984 (FJ 1) aludió precisamente a ese proceso: “*Los servicios de Protección Civil, inicialmente incardinados en la organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, han ido poco a poco adquiriendo un carácter nítidamente civil como competencia de los Departamentos o Ministerios de Interior*”. Este proceso se constata a partir del Real Decreto 1547/1980, de 24 de julio.

Sin embargo, en la misma época era aprobada la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, sobre defensa nacional y organización militar. El art. 21 de la Ley Orgánica definía el concepto de “defensa civil” como “la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la defensa nacional, **y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias**”. El art. 22 añadía, además, algo que luego se reflejará igualmente en el art. 2 de la Ley 2/1985, y que alude a la colaboración de las Fuerzas Armadas en “casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga”. Estos preceptos han permitido dudar acerca de la subyacente relación de la protección civil con su antigua “militarización”. En esta dirección, IZU BELLOSO (2009: 326). En contra, parece pronunciarse MENÉNDEZ REXACH (2011b, p.19).

En cualquier caso, el vigente art. 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de defensa nacional, dispone que “las Fuerzas Armadas, junto con las instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas”. Asimismo, el art. 16.e) de la misma Ley atribuye a las Fuerzas Armadas, entre otras operaciones, las relativas a “la colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas”.

¹⁸ IZU BELLOSO (2009, p. 349). En algún caso, como ha puesto de manifiesto MENÉNDEZ REXACH (2011, p. 51), las declaraciones legales sobre el ámbito de la competencia autonómica son dema-

Ambas consideraciones se refuerzan más si cabe en los nuevos Estatutos de Autonomía. Buen ejemplo es el art. 132.1 del nuevo Estatuto de Cataluña, según el cual las competencias de la Comunidad Autónoma incluyen “en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades en esta materia de los gobiernos locales, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública”¹⁹.

Lo que no se aprecia en la legislación autonómica es ni la presunta “primacía” del Estado en la materia (algo que ya se encargó de rectificar tempranamente el Tribunal Constitucional), ni la noción de servicio público de la protección civil. En cuanto a lo primero, algunas Leyes autonómicas aluden al “interés nacional” como criterio de delimitación competencial, pero lo hacen de forma bastante tangencial, reforzando la idea de que la dirección en la materia es competencia de la Comunidad Autónoma, salvo en casos excepcionales²⁰.

Esa delimitación competencial se ha tratado de reforzar con el otorgamiento de competencias exclusivas en la materia en algunos Estatutos de Autonomía como el catalán, el andaluz o el aragonés. No obstante, la jurisprudencia constitucional se ha encargado de reconducir a sus justos límites tales declaraciones. En esta dirección, la STC 31/2010 (FJ 78) pone de relieve la constitucionalidad de la atribución competencial del art. 132 del Estatuto de Cataluña, en la medida en que la atribu-

siado amplias y ambiguas. Es el caso de la Exposición de Motivos de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de protección ciudadana de Castilla y León, que vincula las competencias en la materia a “la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos”, y el art. 1 de la misma Ley que concreta el objeto de la Ley en “la ordenación y regulación de las actuaciones y actividades dirigidas a la protección de las personas frente a los riesgos derivados de fenómenos naturales, tecnológicos o sociales”.

¹⁹ En términos parecidos, el art. 66.1 del Estatuto de Andalucía, el art. 71.57^a del Estatuto de Aragón o el art. 71.16^a del Estatuto de Castilla y León.

²⁰ Las referencias al “interés nacional” en la legislación autonómica tienen al menos las siguientes motivaciones: 1^a) Delimitar el ámbito competencial estatal y autonómico. Entre estas normas no sólo se encuentran aquellas que genéricamente delimitan las competencias de las CCAA (art. 2 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Andalucía; arts. 1 de la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Comunidad Valenciana; art. 3 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Castilla y León; art. 3 de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Aragón; art. 3 de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de Baleares; art. 1.2 de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Cataluña), sino también todas aquellas que concretan las competencias de los distintos órganos administrativos a los efectos de requerir la intervención del Estado (o específicamente de las Fuerzas Armadas), así como algunas normas que o bien se refieren al ámbito de la planificación autonómica en todo aquello que no suponga situaciones de “interés nacional” (art. 12.2 de la Ley andaluza; arts. 11.1 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Navarra), o bien someten la intervención de las Fuerzas Armadas a los términos de la planificación autonómica en casos que no tengan la consideración de catástrofes de “interés nacional” (art. 44.2 de la Ley valenciana). En todos estos casos, la delimitación competencial

ción de “competencias exclusivas” queda condicionada por “lo establecido por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública”²¹.

En cuanto a la declaración de servicio público, hay que diferenciar varios aspectos. En primer lugar, la declaración misma como servicio público. A este respecto, sólo el preámbulo, que no la parte dispositiva, de la derogada Ley 2/1995, de 6 de febrero, de organización del servicio de emergencias de la Comunidad Valenciana, aludía a la declaración legal contenida en la Ley estatal: **“La protección civil, que es un servicio público de larga tradición en otros países, tiene una corta vida entre nosotros.** Sin embargo, la experiencia de la gestión administrativa ha demostrado la urgencia de concebir una organización específica para la protección cuya misión sea precisamente prestar el soporte técnico y los medios operativos para remediar situaciones de emergencia, tanto derivadas de catástrofes naturales como del riesgo inherente a las múltiples actividades cotidianas”. Añadiendo más tarde que “la respuesta de la protección civil ante accidentes ordinarios o ante situaciones de emergencia **constituye un servicio público esencial, más allá de cualquier consideración jurídica**”.

Llama la atención que estas afirmaciones sólo se hicieran en la Exposición de Motivos de la Ley, por la limitada eficacia jurídica que los preámbulos de las normas con rango de Ley poseen²². Segundo, se aprecia cierta indeterminación en su asunción, pues aunque se califica a la protección civil como servicio público esencial, a continuación se trata de superar cualquier crítica con una coetilla final que no resiste un análisis jurídico riguroso: “*más allá de cualquier consideración jurídica*”. Finalmente, no se puede olvidar que la Ley 2/1995 de la Comunidad Valenciana fue derogada y la normativa vigente no ha mantenido una consideración similar.

Una norma que sí ha acogido una declaración semejante en su parte dispositiva, es el art. 1 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Castilla y León. Este precepto declara como servicio público nada menos que **“el sistema de protección ciudadana** de la Comunidad de Castilla y León”, constituido “por el conjunto

es clara, probablemente superflua, pero correcta; 2º) Crear un tipo de situaciones de especial gravedad que sin embargo no sean declaradas como de “interés nacional” (art. 16.2 de la Ley andaluza), y que en algunos casos legitiman la celebración de acuerdos de cooperación entre CCAA limítrofes en previsión de tales sucesos (art. 32.7 de la Ley aragonesa; art. 17.4 de la Ley navarra), en ocasiones, incluso con rango estatutario (art. 132.2 del Estatuto de Cataluña).

²¹ A la misma conclusión cabe llegar a la vista del art. 66.1 del Estatuto de Andalucía (“respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública”), o bien del art. 71.57ª del Estatuto de Aragón (“respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución”).

²² La jurisprudencia constitucional se ha encargado de reiterar la ausencia de valor normativo de los preámbulos, aunque no de todo valor jurídico, reconociendo que “*tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas*” (de las normas jurídicas, se entiende) (STC 31/2010, FJ 7).

de disposiciones, procedimientos, medios y recursos que aseguren su organización y funcionamiento integrado”. Esta declaración, aparte de lo criticable que es su adscripción a un ámbito objetivo especialmente amplio²³, ha de sufrir las mismas críticas que más adelante se harán a la declaración de la Ley estatal 2/1985. No obstante, ahora debemos poner de relieve tres datos que coadyuvan a esa crítica: 1º) En realidad esta declaración, como también la que hace la Ley estatal, es una declaración que pretende cerrar el encaje de la estructura multinivel e interoperativa de servicios relacionados; 2º) Por otro lado, como posteriormente se mostrará, dicha declaración se confunde con otras específicas de servicios involucrados en la protección civil y con los servicios de emergencias; y 3º) Ninguna otra Ley autonómica reitera una afirmación tal, lo que significa que dicha declaración es superflua por innecesaria, ya que las funciones adscritas a la protección civil y la estructura orgánica que las soporta, pueden articularse sin necesidad de una supuesta publicación de la actividad.

Estas críticas se constatan en la normativa de todas las CCAA. Nos centraremos en las dos primeras críticas. En todas las CCAA se pone de relieve la idea de que la protección civil es una superestructura de servicios. En algunos casos, esa idea se expresa con mecanismos tradicionales recordando la necesidad de coordinación y cooperación entre los principios de la acción pública en materia de protección civil y gestión de emergencias (art. 4 de la Ley 1/2007, de 1 de marzo, de Cantabria); otras Leyes ponen énfasis en la idea de sistema, como en el caso del art. 1.2 de la Ley 2/2002 de Andalucía: “Para llevar a cabo dichas acciones, las Administraciones Públicas establecerán un **sistema integrado** que dé respuesta a una efectiva coordinación, dirección y control de las actuaciones necesarias, basado en la colaboración entre las mismas y, en su caso, con entidades de carácter privado y la ciudadanía en general”²⁴.

En otras CCAA, sin perjuicio de poder insistir en las consideraciones precedentes, se realiza una definición tipológica pormenorizada de los servicios de intervención frente a emergencias que redundan en las ideas anteriores. Un buen ejemplo es la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Comunidad Valenciana. Su art. 30 considera “servicios de intervención frente a emergencias” a “los colectivos, servicios y organizaciones en la Comunitat Valenciana que tienen por objeto la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente tanto ante situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, como en accidentes

²³ En el sentido de las críticas antes comentadas de MENÉNDEZ REXACH (2011, p. 51) sobre la Ley castellano-leonesa.

²⁴ A tal efecto, el art. 1.1 de la misma Ley establece que su objeto es el siguiente, recalando esa misma idea: “Constituye el objeto de la presente Ley la regulación de la gestión de emergencias en Andalucía, entendida como conjunto de acciones de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, dirigidas a la protección de la vida e integridad de las personas y los bienes, en situaciones de grave riesgo colecti-

graves y otras análogas”. A continuación, el art. 31 de la Ley valenciana lleva a cabo una clasificación de tales servicios distinguiendo entre servicios esenciales y servicios complementarios²⁵. Finalmente, los arts. 32 y ss. y los arts. 41 y ss. especifican los servicios que pertenecen a uno u otro tipo²⁶.

Una Comunidad Autónoma en la que justamente se reitera este planteamiento es Castilla y León. De hecho, se puede decir que el modelo castellano-leonés sirvió de base al ahora vigente en la Comunidad Valenciana. Ciertamente, que en Castilla y León se incorpora una declaración como servicio público del “sistema de protección ciudadana” en su conjunto; ahora bien, dicho sistema, a su vez, está conformado por servicios esenciales y complementarios que la Ley define y especifica servicio a servicio (arts. 36 y 37 de la Ley 4/2007 de Castilla y León).

Por último, hilando con lo recién señalado, se debe poner de manifiesto la “paradójica” declaración de específicos servicios públicos que se realizan en las distintas Leyes autonómicas. Es decir, si bien es cierto que, salvo los casos indicados, las Leyes autonómicas no incorporan una declaración de servicio público de los servicios integrados de protección civil y emergencias, sí que lo hacen de algunos de los servicios que participan de tal estructura. Así, por ejemplo, es común que las distintas Leyes autonómicas declaren como servicio público el Servicio 112²⁷.

vo, catástrofes y calamidades públicas, así como en aquellas otras situaciones no catastróficas que requieran actuaciones de carácter multisectorial y la adopción de especiales medidas de coordinación de los servicios operativos”.

²⁵ Art. 31 de la Ley 13/2010 de la Comunidad Valenciana: “2. Son servicios esenciales de intervención los prestados por personal de la administración, o aquellos cuyas funciones o actividades se han asumido por la administración como propias ya sean desempeñados por personal perteneciente a las distintas administraciones o contratados por ellas, y cuya concurrencia es necesaria en las emergencias dada su disponibilidad permanente, su carácter multidisciplinario o su especialización. 3. Son servicios complementarios de intervención los que, perteneciendo a organizaciones y agrupaciones, profesionales o voluntarias, públicas o privadas, su movilización y concurrencia en las emergencias complementa la intervención de los servicios esenciales”.

²⁶ Art. 32. Servicios esenciales: “Pertenecen a los servicios esenciales de intervención, «1-1-2 Comunitat Valenciana», los técnicos de emergencias de la conselleria competente en materia de protección civil y gestión de emergencias, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento dependientes de las administraciones públicas, los bomberos voluntarios, la Unidad de Brigadas de Emergencia, los técnicos forestales y los agentes medioambientales de la conselleria competente en prevención de incendios forestales, los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencias y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad”.

Art. 41. Servicios complementarios: “Pertenecen a los servicios complementarios de intervención, los bomberos de empresa, el voluntariado de protección civil, las unidades de prevención de incendios forestales, las Fuerzas Armadas, los voluntarios y los otros servicios dependientes de las distintas administraciones presentes en la Comunitat Valenciana no clasificados como esenciales”.

²⁷ Arts. 34 y 35 de la Ley 2/2002 de Andalucía; arts. 40 y ss. de la Ley 1/2007 de Cantabria; arts. 40 y ss. de la Ley 30/2002 de Aragón; art. 40 de la Ley 3/2006 de Baleares; arts. 39 y ss. de la Ley de Navarra.

En otros casos, dicha declaración afecta a servicios de distinta naturaleza. En primer lugar, destaca la Exposición de Motivos de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Castilla y León. Sin perjuicio de las reservas que la declaración debe suponer al recogerse en el preámbulo de la Ley, y a pesar de declarar en su articulado como servicio público al “sistema de protección ciudadana” en su conjunto, declara añadidamente como servicio público al “centro de asistencia ciudadana”: “Complementariamente, se define el centro de asistencia ciudadana de la Comunidad de Castilla y León, que cierra el marco organizativo existente entre la multiplicidad de sistemas públicos que cada Administración dispone para la asistencia. Este centro, **constituido como un servicio público**, que podrá gestionarse en la forma que se determine reglamentariamente, tiene encomendadas todas las funciones que suponen apoyo a la dirección de la emergencia y coordinación de las mismas”. En los arts. 58 y 60 de la Ley²⁸, donde se crea el mencionado centro y se listan sus funciones, nada de todo esto se reproduce o menciona.

También destacable es la declaración como servicio público de la Unidad de Brigadas de Emergencia (UBE) de la Comunidad Valenciana. El art. 59.2 de la Ley 13/2010 dispone que “la Unidad de Brigadas de Emergencia **es un servicio público con carácter autonómico**, por lo que el mando de la misma lo ostentará la Conselleria competente en materia de protección civil y gestión de emergencias, a través de la dirección general correspondiente”²⁹.

Sin duda que estas declaraciones específicas recalcan aún más la innecesariedad de cualquier declaración genérica, más allá de las que ya puedan corresponder a los servicios preexistentes que deben ser coordinados y a los nuevos que puedan crearse con esa finalidad. Esta conclusión es aún más sólida si se tiene en cuenta que en todas las CCAA, salvo en Castilla y León, se llevan a cabo las mismas funciones con fines semejantes, sin necesidad de una declaración tal. Por otro lado, como se podrá comprobar a continuación, es bien cierto que la declaración como servicio público de los específicos servicios mencionados anteriormente encaja con mucha mayor satisfacción en el concepto de servicio público, que una declaración global y general de un supuesto servicio público de protección civil.

²⁸ Art. 58.1 de la Ley 13/2010 de la Comunidad Valenciana: “Se crea el centro de asistencia ciudadana, que prestará en todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León, la asistencia necesaria en aquellas situaciones de emergencia que afecten al normal desarrollo de la seguridad de los ciudadanos y en las que se precise, además de la coordinación de los recursos, asegurar la interoperatividad de los servicios movilizables y la adopción de decisiones estratégicas”.

²⁹ Art. 59.3: “La Unidad de Brigadas de Emergencia estará integrada por el conjunto de personas que, pertenecientes a la administración o contratadas por ella, por su formación específica y dedicación exclusiva, tienen como misión la intervención esencial frente a emergencias”.

2. SERVICIO PÚBLICO *VERSUS* FUNCIÓN PÚBLICA

2.1. La protección civil no es un servicio público. Análisis retrospectivo y a la vista de la evolución del concepto

El concepto de servicio público no sólo no es una categoría dogmática unívoca³⁰, sino que además ha sufrido importantes transformaciones fundamentalmente en los últimos años por influencia del Derecho europeo. A lo primero (su carácter polisémico) ha contribuido tanto su propio origen (la influencia francesa), como, ya dentro de nuestro ordenamiento, que el servicio público haya sido una noción carente de definición legal, o mejor, un concepto que ha dado lugar a con casi tantos posicionamientos jurídicos como Leyes han regulado el servicio público; tampoco es de extrañar, por todo ello, que dogmáticamente se hayan predicado tantas definiciones, como autores se han pronunciado sobre este tema³¹. Se nos permitirá, no obstante, realizar alguna precisión sobre la evolución y significación actual del concepto a través del proceso de europeización de que ha sido objeto esta categoría, con el fin de tratar de justificar hasta qué punto era y es correcta la declaración como servicio público de la actividad de protección civil en virtud de cualquiera de las acepciones del concepto. No se trata, en definitiva, de aportar una nueva definición, sino de tratar de parangonar aquellas que pueden ser representativas de la evolución de las distintas corrientes doctrinales, con la declaración legal prevista en el art. 1.2 de la Ley 2/1985 de protección civil.

Dejando a un lado conceptos extremadamente amplios de servicio público que lo hacen coincidir con la actividad administrativa toda, equivaliendo por tanto al giro o tráfico propio de las Administraciones³², todos los conceptos jurídicamente útiles de esta categoría coinciden en la articulación de la categoría de servicio público como técnica legitimadora de la actuación pública para desarrollar una actividad de prestación. Esta noción, aunque más precisa que la anterior, tampoco puede decirse que sea un concepto ni mucho menos unívoco. De hecho,

³⁰ MALARET GARCÍA (1998, p. 53 y 54) cita en esta dirección la conocida expresión de HAU-RIOU: "*le service public est un perpétuel devenir*".

³¹ La mejor doctrina siempre insiste en todos o alguno de estos datos para referirse al carácter multívoco de esta categoría jurídica. En este sentido, GARRIDO FALLA (1962; 1981; 1994), BASSOLS COMA (1977); ARIÑO ORTIZ (1979, 1993), MALARET GARCÍA (1998), FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1999), MEILÁN GIL (1968; 1997; 2005), FERNÁNDEZ FARRERES (2003), SOSA WAGNER (2004), MARTÍN REBOLLO (1983; 2005), RODRÍGUEZ ARANA (2005), MUÑOZ MACHADO (2006) y un largo etcétera.

³² Este primer sentido del concepto de servicio público es, sin embargo, el que se deduce del art. 106.2 de la Constitución para establecer el régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

centrándonos en esa acepción de carácter prestacional, la doctrina ha empleado el concepto de servicio público con un alcance distinto en función de la consideración preferente de una perspectiva formal-subjetiva, o bien de una vertiente funcional-objetiva.

La noción formal, subjetiva y estricta de servicio público alude al conjunto de actividades prestacionales asumidas por o reservadas al Estado para satisfacer necesidades colectivas de interés general. A estos efectos, se ha de entender por reserva la “*publicatio*” de la correspondiente actividad con atribución de su titularidad a la Administración competente. Esta noción estricta se suele calificar como formal o subjetiva, precisamente, porque atiende de forma prioritaria a las características de la organización de la correspondiente prestación. Esto supone, en consecuencia, el establecimiento de situaciones de monopolio a favor de la Administración titular y la exclusión de la libre iniciativa privada. Esto no quiere decir que los particulares no puedan participar en esas actividades, sino que sólo pueden hacerlo mediante la gestión indirecta del servicio y previa concesión administrativa.

Frente a este concepto estricto, el concepto funcional, material u objetivo de servicio público asume que la reserva a favor de la Administración de un sector de actividad no implica necesariamente la monopolización del servicio en manos públicas. Muy al contrario, desde esta perspectiva se entiende que la reserva conlleva exclusivamente la habilitación de la Administración para regular e intervenir en dicho ámbito. Esta noción, como es evidente, da lugar a un concepto más amplio que el anterior. En este sentido, la reserva no impide la iniciativa empresarial en régimen de libre competencia, pues, incluso es posible que puedan concurrir la acción pública y la de los sujetos privados, sin perjuicio de que el régimen jurídico aplicable a unos y otros sea distinto (buenos ejemplos son la educación y la sanidad). En conclusión, la noción objetiva de servicio público se basa en una noción sustantiva o funcional que otorga preferencia a las características de la actividad, esto es, a un criterio material (la realización de una actividad de interés general) frente a cuestiones relativas a las características de la organización prestacional.

A pesar de las importantes diferencias, si algo puede decirse que es común a cualquiera de las nociones de servicio público, aparte de la garantía de la prestación a los ciudadanos, es la idea de legitimación de la acción de la Administración. Es, precisamente, esta característica la que permite construir el concepto de servicio público como mecanismo legitimador de la intervención pública o como título habilitante de potestades en ámbitos materiales ajenos hasta entonces a la acción pública. Sucede, eso sí, que esa habilitación ha sido considerablemente estrecha en el caso de las tesis orgánicas o subjetivas (hasta el punto de identificar-

se con la reserva de la actividad en régimen de monopolio) y muy amplia en las tesis funcionales u objetivas (hasta el punto de identificarse con la simple atribución legal de competencias). No es preciso señalar que el segundo posicionamiento ha permitido la calificación como servicio público de las actividades más diversas³³, algo que ha tenido especial trascendencia en el ámbito municipal con soporte de la jurisprudencia³⁴.

La polémica entre las dos acepciones de la categoría de servicio público subyace sin lugar a dudas en el espíritu del art. 1.2 de la Ley 2/1985 de protección civil. No es casualidad que en el momento en que fue aprobada la Ley la discusión acerca de la evolución de esta categoría, a la vista del art. 128 de la Constitución y algo más tarde de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), estuviera en un momento álgido. Apoyado por ese momento efervescente en la evolución del concepto de servicio público³⁵, cierta inercia doctrinal empuja al legislador a asumir un posicionamiento ideológico, que desde luego está detrás de aquella evolución³⁶, que ahora resurge en buena medida condicionado por el poder político³⁷, justificando declaraciones vacías que expresan esa clara intencionalidad ideológica y política³⁸. En definitiva, el art. 1.2 de la Ley 2/1985 es un ejemplo de la utilización táctica y coyuntural del concepto de servicio público con la finalidad de conseguir finalidades concretas (en nuestro caso, la estructuración del sistema multinivel de protección civil, bajo la coordinación estatal), pero las cuales ni justificaban, ni permitían entender, que la mera declaración o denominación como servicio público nos situara ante un verdadero servicio público³⁹.

³³ VILLAR EZCURRA (1980, p. 46 y ss.)

³⁴ Efectivamente, en el ámbito local el servicio público aparece vinculado a la idea de competencia, según establece el art. 85.1 de la LBRL, en virtud del cual “son servicios públicos los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”. Ahora bien, no todas las actividades económicas de los Municipios enumeradas en los arts. 25 y 26 de la LBRL han sido declaradas como reservadas a favor de la Administración, de lo que se deduce que el concepto de servicio local no atiende necesariamente a la idea de titularidad, de modo que la calificación de una actividad prestacional como servicio local, no excluye una prestación a través de la iniciativa privada. Véase al respecto, PAREJO ALFONSO (2004, p. 53 y 54) y ORTEGA BERNARDO (2006, p. 62 y ss.).

³⁵ En los años ochenta, aunque también antes, se publican algunos de los más influyentes trabajos en la dirección de superar la concepción estricta de servicio público mantenida entre otros por GARCÍA DE ENTERRÍA (1955), VILLAR PALASÍ (1950) o GARCÍA-TREVIJANO FOS (1973). Así, destacados trabajos como los de GARRIDO FALLA (1962; 1981), MARTÍN REBOLLO (1983) o BASSOLS COMA (1985), por sólo citar algunos ejemplos, contribuyen a superar aquella visión, luego seguida por la mayoría de la doctrina.

³⁶ BASSOLS COMA (1977, p. 31 y ss.) y MARTÍN REBOLLO (1983, p. 2496 y ss.).

³⁷ MEILÁN GIL (2005, p. 460).

³⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1999, p. 60).

³⁹ ARIÑO ORTIZ (1993, p. 291 y 292).

No son muchos los trabajos que, aunque sea sólo tangencialmente, se pronuncian sobre la adecuación de la declaración de la protección civil como servicio público bajo cualquiera de sus acepciones. En cualquier caso, sólo de forma amplísima y muy matizada podría asumirse una conclusión tal⁴⁰. Es más, un repaso rápido de las características que han acompañado a la declaración de servicio público sólo permite decaer en el intento.

Desde una perspectiva estricta, es complicado admitir que el art. 1.2 de la Ley 2/1985 constituya una auténtica reserva de una actividad de prestación (en los términos del art. 128.2 de la Constitución). También es discutible admitir que dicha reserva suponga la titularidad del servicio a favor del Estado. Y más dudoso por último si cabe es afirmar que esa “*publicatio*” prevista *ex lege* supoga la asunción en régimen de monopolio de la actividad.

En cuanto a lo primero, porque es difícil encajar la protección civil en el concepto de servicio esencial de carácter económico al que se refiere el art. 128.2 de la Constitución⁴¹; y ello, por muy esenciales que las actividades de emergencias y protección civil puedan ser, porque, si así fuera, sería posible justificar que cualquier otra materia competencial con contenidos prestacionales (igual que otros de distinto cariz: potestades puramente soberanas de policía), pudiera ser declarada como “servicio público”. Esto, lógicamente, supondría asumir que el concepto de servicio público es equivalente al de competencia (lo que es bastante criticable, sobre todo, a la vista de la jurisprudencia en materia de servicios locales), y que, añadidamente, se superpone sobre cualquier actividad administrativa con independencia del tipo de potestades ejercibles (prestacionales y/o de autoridad o intervención), reconduciendo así la categoría a la máxima ampliación posible, esto es, al giro o tráfico de la Administración.

En cuanto a la eventual titularidad del servicio, la parte dispositiva de la Ley 2/1985 no confiere expresamente la misma al Estado. Sólo el preámbulo de la Ley afirma, como ya conocemos, que “la protección civil se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración civil del Estado

⁴⁰ Éste es el caso de OCHOA MONZÓ (1996, p. 140 y ss.). En este sentido, nos sumamos a la crítica de BARCELONA LLOP (2007, p. 128 y ss.).

⁴¹ Esa misma paradoja se pone de manifiesto en OCHOA MONZÓ (1996, p. 142 y 154), quien tras poner de relieve “la esencialidad de la protección civil como servicio” y añadir que esa “esencialidad” es predicable a todo servicio público con base en el art. 128.2 de la Constitución, no obstante, reconocer la mutabilidad que de aquella “esencialidad” ha sido mantenida por la doctrina, afirma, posteriormente, que la declaración de la protección civil como servicio público no puede decirse que encaje “en la perspectiva en que se expresa el artículo 128.2 CE ya que, difícilmente, la protección civil puede ser considerada un ‘servicio esencial’ ante su inexistente matiz económico”.

y, en los términos establecidos en la presente Ley, a las restantes Administraciones públicas”. Por su parte, aunque el art. 1.2 afirma que la protección civil es un servicio público, a continuación aclara que en su organización, funcionamiento y ejecución “participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos...”. Más tarde, el art. 2.1 dispone que “la competencia en materia de protección civil corresponde a la Administración civil del Estado y, en los términos establecidos en esta Ley, a las restantes Administraciones públicas”.

Respecto a esta cuestión, sin perjuicio de lo criticable que sería imputar tal consecuencia jurídica (la titularidad del servicio al Estado) en virtud de una declaración prevista en el preámbulo de la Ley⁴², lo cierto es que, como ya hemos tenido ocasión de mostrar, la eficacia normativa de los preámbulos les confiere “*un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación*” (STC 31/2010). Esa interpretación auténtica de la Ley 2/1985 podría permitir entender que cuando los arts. 1 y 2 de la Ley dicen lo que dicen, querían realmente decir que el servicio público de las actividades de protección civil era de titularidad estatal. Sin embargo, tampoco dicha interpretación permite concluir que ésa fuera la intención del legislador.

En primer lugar, ya lo hemos señalado, la declaración de servicio público se realiza con el fin de articular la organización dispersa de los servicios relacionados con la protección civil, con el ánimo de otorgar un protagonismo directivo a la Administración del Estado. Más allá de cómo luego se limitara esa pretensión por las sentencias del Tribunal Constitucional, el legislador estatal era consciente, en todo caso, de que las competencias en la materia correspondían a las tres Administraciones territoriales. Ya lo expresa así el art. 2.1 de la Ley, pero también la propia Exposición de Motivos donde, debemos recordar, se afirma que la organización de la protección no requiere la creación de servicios específicos, sino la coordinación, planificación y dirección de los distintos “servicios públicos relacionados”.

En otras palabras, una supuesta titularidad estatal del servicio público parecería contradecir las mismas palabras del legislador al reconocer la concurrencia de competencias en la materia. Por último, y ahora sí recuperando la trascendencia de la jurisprudencia constitucional, debemos insistir en que las SSTC 123/1984 y 133/1990 se encargan no sólo de reconocer las competencias propias de las CCAA en materia de protección civil, sino también de reformular de forma importante el protagonismo del Estado. Tanto es así, que la práctica administrativa ha demostrado que el rol del Estado es claramente secundario, lo

⁴² BARCELONA LLOP (2007, p. 127).

que, en última instancia, ha sido corroborado en los distintos Estatutos de Autonomía de “nueva generación”.

Por último, afirmar que el titular del servicio público de protección civil es el Estado sería contradictorio o al menos entraría en pugna con otras declaraciones legales del mismo legislador estatal de las que se podría pretender alcanzar, igualmente, conclusiones en torno a la titularidad del servicio. Nos referimos al art. 26.1.c) de la LBRL que establece que los Municipios de más de 20.000 habitantes deben prestar el servicio mínimo de protección civil. ¿Nos encontraríamos también ante un servicio de titularidad municipal (o que al menos puede serlo mediante la aplicación del art. 86 de la LBRL)? ¿Cómo se compatibilizan ambas declaraciones legales? Todo esto, lógicamente, no tiene sentido.

Finalmente, también es muy discutible que la reserva de la actividad de protección civil se haya realizado en régimen de monopolio⁴³. Se supone que ese monopolio debería ser estatal en coherencia con su presunta titularidad del servicio. Ahora bien, visto lo recién señalado sobre esta última cuestión, no parece necesario ahondar mucho más para refutar esta idea: es evidente que nos encontramos ante una materia compartida.

No es preciso decir que buena parte de las afirmaciones realizadas casan mejor con una concepción orgánica o subjetiva del concepto de servicio público, que con una acepción amplia, funcional u objetiva. Podríamos vernos, en tal caso, tentados a justificar la declaración del art. 1.2 de la Ley 2/1985 bajo los parámetros renovados de esta otra perspectiva. Sin embargo, en ese supuesto, habría que demostrar cómo la supuesta reserva a favor de la Administración de un sector de actividad no sólo no implica un monopolio de una determinada Administración titular (lo que ya hemos puesto de relieve que va de suyo), sino que tampoco conlleva la posible iniciativa de los particulares.

Desde esta perspectiva, habría que señalar que la supuesta reserva de la actividad en materia de protección civil excluye la “iniciativa” de los particulares⁴⁴.

⁴³ Así, OCHOA MONZÓ (1996, p. 156).

⁴⁴ OCHOA MONZÓ (1996, p. 157) afirma, a este respecto, que no parece discutible que esa participación de los ciudadanos “deba entenderse como una participación o actividad desnaturalizada, puesta *ex lege*, y en ningún caso como un reconocimiento a la posibilidad de una prestación similar por los mismos. Es decir, resulta obvio sin tener que acudir a fundamentos positivos, que los particulares no dirigirán nunca las actuaciones de protección civil, pero en la medida en que pueden y deben participar en la emergencia indirectamente sí realizan actividad de protección civil (...). Por ello no puede deducirse que existe ahí una actividad de protección civil dejada a la iniciativa de los particulares”.

Sólo de forma anómala podría referirse en esta materia una afirmación tal. En primer lugar, porque, como se pondrá de relieve a continuación, la protección civil implica, en muchos casos, el ejercicio de autoridad, lo que, lógicamente, supera la posible iniciativa particular. Segundo, porque aunque la participación de los ciudadanos está prevista, en todo caso, se produce como manifestación de dirección y control público. Nos referimos aquí no sólo al deber ciudadano de participar en las labores que le pudieran ser requeridas por la autoridad pública (arts. 1.2 y 4.1º, 2º y 4º), sino también a la consideración de “colaboradores en la protección civil” a los servicios de vigilancia, protección y lucha contra incendios de las empresas privadas (art. 4.5), del mismo modo que a la autoprotección como pilar clave de la protección civil (art. 6). Actividades todas ellas que no se llevan a cabo bajo un régimen de concesión, ni mucho menos, pero tampoco bajo un régimen autorizador de intervención, ni siquiera bajo un régimen de certificación de la idoneidad técnica para la prestación del servicio: son obligaciones legales directamente imputables a los particulares, cuyo cumplimiento queda sometido al control de la Administración competente. Aquí no hay iniciativa particular, sino deber jurídico e intervención administrativa.

En el único aspecto que cabría hablar de colaboración privada sería en la gestión de los específicos servicios relacionados con la protección civil, pues aquí, lógicamente, la Administración puede acudir a los mecanismos de gestión indirecta. Ahora bien, no se puede en puridad tomar la parte por el todo, para explicar la calificación jurídica de la protección civil como un único e integrador servicio público.

También desde aquella perspectiva funcional-objetiva sería preciso ahondar sobre la idea clave que subyace bajo los moldes teóricos de ese posicionamiento: la preferencia definitoria otorgada a las características de la actividad, esto es, a la realización de una actividad prestacional-asistencial de interés general. Sin embargo, en el supuesto de la protección civil esta aproximación se quiebra por dos motivos. El primero, porque aislar la actividad prestacional en que consiste la protección civil como un todo no es posible, más allá de la identificación de la que realizan los distintos “servicios relacionados”⁴⁵.

A todo ello habría que añadir que esas conclusiones se confirman a la vista de las facultades que el ejercicio de las competencias en la materia requiere. Consi-

⁴⁵ El propio OCHOA MONZÓ (1996, p. 160 y 168), precisamente, al intentar delimitar el elemento objetivo del servicio público de protección, afirma que es “imposible su delimitación exacta” y concluye que “en España, en suma, no es identificable exactamente el objeto de la protección civil”, más allá de una genérica “función concreta de prevención de riesgos”, en la que, habría que añadir, no sólo concurren actividades prestacionales.

derando, sobre todo, el momento en que es aprobada la Ley de protección civil en 1985, es difícil justificar que una actividad que por su propia naturaleza requiere el ejercicio de los que se han dado en llamar “poderes soberanos”, fuera calificada como un servicio público⁴⁶, sino es porque detrás de esa calificación existía una justificación más política e ideológica que de cualquier otro tipo.

Finalmente, dos últimas consideraciones. La primera es un mero recordatorio y tiene que ver con la paradójica declaración de un gran servicio público de servicios públicos de distintas Administraciones y la habitual declaración de nuevos servicios públicos en materia de emergencias dentro o en los aledaños de la materia protección civil. Aquí nos remitimos a nuestras reflexiones realizadas páginas atrás.

La última cuestión a puntualizar tiene que ver con un eventual paralelismo entre los principios de continuidad y regularidad que caracterizan a la prestación de todo servicio público, con la idea de “servicio” permanente de protección civil que se acoge en el art. 1.1 de la Ley 2/1985: “La acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil...”⁴⁷. Sin embargo, no se puede decir que ambas nociones respondan a una misma idea, aunque no se puede excluir que pudiera existir alguna intención por parte del legislador de hacerlas confluir. En mi opinión, sin embargo, la noción de “permanencia” del art. 1.1 de la Ley 2/1985 tiene que ver con la necesidad de constituir una superestructura coordinada de servicios de distinta titularidad. De hecho, aquello que permanece más allá de las situaciones catastróficas y de emergencia son tanto los centros directivos de coordinación, como la planificación en la materia, de los que sólo de forma muy generosa podría decirse que constituyen una actuación prestacional, así como todos los servicios relacionados con la protección civil que, fuera de las situaciones en los que son movilizados, siguen el desarrollo habitual de su actividad. Para ser exactos cabría decir que mientras la permanencia se predica de los primeros (centros directivos, planeamiento...), la regularidad y la continuidad se predicen respecto de los segundos (“servicios relacionados”).

No podemos cerrar estas reflexiones sin aludir al que podríamos calificar como último escalón en la evolución del concepto de servicio público. Ya avanzamos páginas atrás el efecto determinante que el Derecho Europeo ha ejercido también en esta categoría clave del Derecho Administrativo. Efectivamente, en

⁴⁶ Esa misma contradicción es puesta de relieve por OCHOA MONZÓ (1996, p. 156). La definición clásica de servicio público como actividad técnica y prestacional en la que es ajeno el ejercicio de potestades de *imperium* es común en la doctrina ya clásica [véase, por ejemplo, ARIÑO ORTIZ (1979, p. 546) y (1993, p. 294) y LÓPEZ PELLICER (1973, p. 269)].

⁴⁷ Así, OCHOA MONZÓ (1996, p. 157).

las últimas décadas, el concepto de servicio público ha sido objeto de una profunda transformación debido al proceso de liberalización emprendido en el seno de la Unión Europea, en virtud de las exigencias derivadas de la constitución de un mercado interior y, por ello, de la eliminación de restricciones a la libre competencia. El concepto de “servicios de interés económico general”, previsto en el antiguo art. 86.2 del Tratado de la Comunidad Europea (art. 106 del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴⁸), permite superar cualquier visión reduccionista que pudiera quedar instalada en el seno del ordenamiento de los Estados miembros acerca de la categoría de servicio público⁴⁹.

Este concepto supone una revisión del concepto de servicio público que se ajusta al fenómeno de la prestación de servicios esenciales por entidades mercantiles con obligación de prestar servicios a todos los ciudadanos (servicios universales). Se habla entonces de “obligaciones de servicio público” como determinados deberes que se imponen a los prestadores de esos servicios esenciales, por medio de los cuales se establece y garantiza un régimen especial de “accesibilidad universal, igualdad, calidad, regularidad o ciertas mejoras en los precios”. Este fenómeno afecta, lógicamente, al papel de las Administraciones en materia de servicio público, pasando de ser prestadoras de servicios a asumir principalmente funciones de regulación y de garantía de la existencia y calidad de los servicios.

No se puede negar que este concepto recuerda bastante a la noción material, funcional u objetiva de servicio público; ahora bien, lo cierto es que es omnicomprendensiva, igualmente, de la noción subjetiva, orgánica o estricta, pues el amplio concepto de “servicios de interés económico general” no excluye la posibilidad de reservas incluso en régimen de monopolio (art. 106.2 del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Esto mismo se confirma a la vista del Protocolo n° 26, en el que se reconoce una amplia discrecionalidad de las autoridades competentes de cada Estado miembro para organizar y prestar tales servicios.

¿Cómo afecta la noción de “servicios de interés económico general” a la declaración del art. 1.2 de la Ley 2/1985? Debemos recordar, en primer lugar, que

⁴⁸ No es la única referencia, pues también el art. 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea alude a los “servicios de interés económico general” (antiguo art. 16 del Tratado de la Comunidad Europea). Actualmente, además, se ha de citar el art. 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el ya mencionado Protocolo n° 26 sobre “Servicios de interés general”.

⁴⁹ Al respecto, aparte de un material doctrinal cada vez mayor, pueden consultarse varios documentos cruciales para el buen entendimiento de esta cuestión: la Comunicación de la Comisión Europea “Los servicios de interés general en Europa”, de 26 de septiembre de 1996; el Libro Verde sobre los Servicios de Interés General COM (2003) 270 final; y la Comunicación de la Comisión Europea “Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno, servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo”, COM (2007) 725 final.

el concepto de “servicios de interés económico general” es un concepto finalista que permite converger la disparidad de regímenes jurídicos en el seno de la Unión Europea (“*publicatio*” y régimen exorbitante *versus* “*public utilities*” y regulación de la actividad privada). En segundo lugar, se ha de tener en cuenta que la calificación de “interés general” de las actividades de interés económico tiene una directa relación con los principios de solidaridad e igualdad de trato, es decir, con la necesidad de satisfacer los derechos y necesidades de todos los usuarios (“obligaciones de servicio público”). Así se pone de relieve en el art. 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como en el Protocolo n° 26 sobre “Servicios de interés general”⁵⁰.

Ambas consideraciones permiten entender que el concepto de “servicios de interés económico general” no sólo tiene un objetivo específico, sino que además goza de la suficiente flexibilidad como para admitir dentro de la homogeneización o convergencia conceptual, una diversidad de categorías que permitan a su vez mantener las bases dogmáticas de los sistemas jurídicos de los distintos Estados europeos. Esto, desde la perspectiva que analizamos aquí, supone una localización no conflictiva, pero al mismo tiempo variable, de la protección civil y de sus servicios relacionados en el seno de las actividades consideradas por aquel concepto del Derecho Europeo.

Téngase en cuenta, en este sentido, que en el ámbito comunitario cabe distinguir tres categorías de actividades⁵¹ que se han perfilado definitivamente en los últimos años con el reconocimiento de los “servicios de interés general no económico” en los términos del citado Protocolo n° 26: 1°) Primero, las actividades económicas ordinarias (art. 86.1 del TCE, vigente art. 106.1 del TFUE), a las que son aplicables íntegramente las reglas del mercado interior y, por ello, también las relativas a la libre competencia, con independencia de quienes lleven a cabo tales actividades, ya sean entidades públicas, ya privadas; 2°) En segundo lugar, las actividades de interés económico general (art. 86.2 del TCE, art. 106.2 del Tratado vigente), que debido a la “misión de interés general” que les caracteriza, pueden ser prestados tanto por la iniciativa privada mediante la imposición de “obligaciones de servicio público”, como la exclusión de toda iniciativa mediante la reserva en régimen de monopolio de la actividad. Aquí, trasladando esta categoría al objeto de nuestro análisis, pueden incluirse buena parte de los servicios

⁵⁰ Esto mismo se constata en la evolución sufrida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como afirman PAREJO ALFONSO (2004, p. 57 y ss.), SOSA WAGNER (2004, p. 92 y ss.), FEERNÁNDEZ GARCÍA (2004, p. 70 y ss.), RODRÍGUEZ ARANA (2005, p. 387 y ss.).

⁵¹ PAREJO ALFONSO (2004, p. 57). Igualmente, LAGUNA DE PAZ (2009, p. 42).

específicos que son considerados “servicios relacionados” con la protección civil, pero no la protección civil como un todo; 3º) Por último, y éste es el grupo de actividades que ahora nos interesa, hay que diferenciar las actividades de interés general no económico (excluidas del art. 86 del TCE, art. 106 del TFUE), aquellas a las que no son de aplicación las normas del mercado interior. A este respecto, el Protocolo nº 26 señala que las disposiciones de los Tratados “no afectan de ninguna manera a la competencia de los Estados miembros relativos al suministro, la puesta en servicio y organización de servicios no económicos de interés general”. En esencia, dentro de esos “servicios de interés general no económico” cabe incluir tanto a los servicios sociales, como a los sanitarios, así como a todas aquellas actividades que impliquen el ejercicio de funciones públicas en sentido estricto (ejercicio de poder soberano).

En definitiva, el concepto de “servicios de interés económico general” no puede servir para sobreponerse sobre otros conceptos jurídicos que describen otras formas de actuación administrativa que ni antes, ni ahora pueden categorizarse como una actividad prestacional de interés económico general. Así pues, volviendo al objeto de nuestro análisis, cabe afirmar que más allá de los servicios relacionados con la protección civil, que sí pueden ser auténticos servicios públicos de interés económico general, la protección civil es una función pública en la que las Administraciones públicas ejercen facultades de carácter coercitivo.

2.2. La protección civil es también una función pública caracterizada por el ejercicio de competencias y facultades específicas

La doctrina, la legislación y la jurisprudencia española han empleado el concepto de función pública elaborado por la doctrina italiana⁵² para referirse a las actividades que entrañan ejercicio de autoridad, esto es, aquellas que se ejercen mediante técnicas limitativas o coercitivas, o lo que es lo mismo, mediante técnicas de intervención o policia⁵³.

⁵² Para ZANOBINI (1958, p. 17 y ss.) la noción de “función pública” constituye una forma superior de manifestación de la actividad de la Administración. En concreto, considera que la función representa siempre el ejercicio de una potestad pública entendida como ejercicio de poder de soberanía. Sobre este concepto, también, GIANNINI (1981, p. 537 y ss.), ALESSI (1978, p. 8 y ss., y 297 y ss.), CASSESE (1994, p. 103 y ss.).

⁵³ Así, por ejemplo, GARCÍA-TREVÍJANO FOS (1973, p. 20 y ss.), ARIÑO ORTIZ (1993, p. 294 y ss.), GARRIDO FALLA (1994, p. 11 y ss.), MALARET GARCÍA (1998, p. 69 y 77), GALLEGO ANABITARTE (2003, p. 13 y 14)

En algunas materias, incluso, esa misma categoría ha sido utilizada como sinónimo del concepto de competencia, no obstante ser un exceso conceptual, ya que no todas las facultades administrativas ejercidas en esas materias son necesariamente de carácter coactivo. En cualquier caso, el motivo de esa ampliación es justificar el ejercicio de poder público mediante la intervención administrativa en la esfera de los derechos de los ciudadanos. Los mejores ejemplos son sin duda la ordenación del territorio y el urbanismo. En este sentido, no existe prácticamente una sola Ley autonómica en esas materias que no haga alusión a la noción de ordenación del territorio y urbanismo como funciones públicas.

Como señalábamos, en estas materias competenciales, a pesar de la expresa calificación como funciones públicas, es evidente que pueden diferenciarse varias formas de actuación administrativa, no obstante tener que reconocer que buena parte implican el ejercicio de poder público o de *imperium*. En otras palabras, la competencia en estas materias puede ser netamente de intervención, pero puede incluir otras manifestaciones de la trilogía clásica: policía, fomento, servicio público⁵⁴.

Algo similar sucede en el caso de la protección civil, pero no bajo el “paraguas” del concepto función pública, sino de la categoría de servicio público: se trata de una materia competencial en la que las Administraciones competentes no sólo prestan servicios, sino también ejercen poderes coactivos de intervención sobre los ciudadanos. Aquí también cabe llegar a la conclusión de que la Ley 2/1985 empleó la categoría de “servicio público” para calificar al todo (a toda la competencia en la materia) con la finalidad, al contrario de lo que sucede con la ordenación del territorio y el urbanismo, de recalcar su vertiente prestacional, o mejor, con la idea de recalcar la noción de superestructura coordinada y permanente de servicios, no obstante no poderse negar la existencia de una vertiente de intervención que es fundamental, o lo que es lo mismo, de una función pública en el sentido original del concepto.

Esta afirmación podría verse criticada a la vista de otras previsiones legales. Nos referimos nuevamente al art. 26 de la LBRL. Como es bien sabido, en línea con la tradición legislativa de nuestra legislación sobre régimen local, la LBRL da un paso más en la concreción de ámbitos en los que deben ser ejercidas las competencias locales, mencionando los que denomina como “servicios mínimos”. Entre tales servicios se encuentra, aunque sólo para Municipios de más de 20.000 habitantes, la protección civil [art. 26.1.c)]. Con base en esa calificación legal po-

⁵⁴ En este sentido, y aunque los ejemplos puedan ser muchos más, recuérdese, por ejemplo, que la Exposición de Motivos del vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, califica a la urbanización como un servicio público.

dría tratar de afirmarse que la protección civil es también, desde esta perspectiva, un servicio cuyo tratamiento jurídico no es equiparable al urbanismo, pues si bien es cierto que tanto esa materia como la protección civil aparecen en el listado de materias en las que los Municipios pueden ejercer sus competencias [letras c) y d) del art. 25.2]⁵⁵, sólo la protección civil es mencionada como servicio mínimo. Dicho de otra manera, cabría afirmar que si bien el urbanismo podría ser calificado como una competencia compleja que acoge diversas funciones administrativas, la protección civil, sin embargo, sería una competencia que se concretaría en funciones prestacionales o de servicio público.

No se puede admitir esta conclusión. Ha sido nota común entre la doctrina considerar que el art. 26.1 de la LBRL acoge una serie de responsabilidades-competencias propias que lo son en todo caso *ex Ley básica*⁵⁶. Verdaderas competencias caracterizadas por la especificidad de su atribución, así como por su obligatoriedad⁵⁷. Ahora bien, del mismo modo que la mayoría doctrinal no duda en reconocer que el art. 26 atribuye directamente competencias a los Municipios, también es opinión general que existen al menos dos menciones que, en primer lugar, no pueden identificarse con un servicio público⁵⁸ y, en segundo lugar, por la amplitud de su mención, no dejan de ser verdaderas materias competenciales. En concreto, las dudas de la doctrina se han centrado, precisamente, en las

⁵⁵ El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local modifica el art. 25.2. Las referencias al urbanismo y a la protección civil aparecen en las letras a) y f), respectivamente.

⁵⁶ PAREJO ALFONSO (1986, p. 61) en relación con el art. 26 LBRL afirma que la LBRL “prefigura” un concreto espacio competencial de carácter nuclear y que considera como responsabilidades-competencias propias *ex LBRL*. Prefiguración, que no excluye una ulterior precisión del sistema. Opinión extendida entre la mayoría doctrinal, así, por ejemplo, ENTRENA CUESTA (1995, p. 204-205), PARADA VÁZQUEZ (1993, p. 205), MIR BAGO (1991, p. 311), RIVERO YSERN (2003, p. 191).

En favor de esta interpretación se muestra el mismo art. 26.3, que califica a estos servicios como servicios públicos mínimos, y el art. 42.4 de la LBRL, que expresamente señala que los Municipios no podrán verse privados del ejercicio de la “competencia de prestar los servicios enumerados en el art. 26” para el supuesto de creación de Comarcas por Ley autonómica. Del mismo modo, el art. 18.1.g) de la LBRL, que se refiere a la posibilidad de que los vecinos exijan “la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio”, quedando claro que se refiere a los servicios obligatorios del art. 26.

⁵⁷ Dentro de esta opinión también se ha incluido el propio Tribunal Constitucional. La STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 3.a), afirma que dicho precepto especifica “para los Municipios los servicios que en todo caso deberán prestar”; igualmente, con posterioridad afirma (FJ 13.c) que el mínimo competencial fijado por el legislador estatal se concreta “en la competencia para prestar los servicios que enumera el art. 26 de la Ley”.

⁵⁸ Siendo objetivos, cabría trasladar esas mismas dudas a otras referencias de la Ley, vista la heterogeneidad de la relación material del art. 26. Así, frente a menciones tan concretas como “cementerio” o “mercado”, aparecen otras como “protección civil”, “prestación de servicios sociales”, “protección del medio ambiente”, que no pueden ser equiparables al menos en la amplitud de la mención y, por tanto, en el ámbito de su contenido.

menciones a la protección civil y a la protección del medio ambiente del art. 26.1, menciones que resultan ser igual de amplias que las que realiza el art. 25.2 [letras c) y f) respectivamente]⁵⁹.

Las preguntas, a este respecto, son claras: ¿Qué servicios públicos son éstos?, o mejor, ¿cuántos servicios públicos pueden incluirse dentro de estas expresiones legales? La doctrina suele entender que, a pesar del art. 26.1 de la LBRL, nos encontramos ante auténticas materias en las que cabría prestar cuantos servicios públicos afectasen a los intereses locales y, por ello, pudieran atribuirse a la competencia municipal⁶⁰. Lógicamente, esto no excluye, en cuanto materia competencial, que aparte de tales servicios, la Administración competente pueda realizar otras funciones públicas de estricta intervención.

¿Cuál fue entonces la intención del legislador al utilizar el concepto de servicio mínimo? La intención de la Ley fue establecer una garantía de la prestación de ciertos servicios básicos más que una garantía competencial en favor de los Municipios⁶¹. Ahora bien, insistimos en que esto no quiere decir que esas competencias se limiten a la prestación de servicios, ni que, lógicamente, excluyan la competencia de otras Administraciones ya de carácter prestacional, ya de intervención, ya programadora o planificadora⁶².

Hecho este excurso, parece que las diferencias entre protección civil (calificada legalmente como servicio público) y la ordenación del territorio y el urbanis-

⁵⁹ El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local matiza el listado de materias del art. 25.2, pero se mantienen algunas referencias materiales amplias en las letras a), b) o f).

⁶⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1995, p. 52) o BALLESTEROS FERNÁNDEZ (1998, p. 252). ORTEGA ÁLVAREZ (1988a, p. 59-60 y 79 y ss.; y 1988b, p. 167 y 168) se plantea si el art. 26.1 de la LBRL atribuye verdaderas competencias, llegando a la conclusión de que en casos como el servicio de protección civil, en Municipios con más de 20.000 habitantes, o el de protección del medio ambiente, en Municipios con más de 50.000, la previsión legal es tan genérica que no puede entenderse que el legislador básico haya atribuido una competencia en sentido estricto, sino que ha delimitado una materia sobre la cual, cuando el legislador sectorial atribuya la competencia, se produce un ejercicio obligatorio de la misma; yendo aún más lejos, califica de error la calificación legal de esas materias como servicios (1998a, p. 81).

⁶¹ TORNOS MAS (1990, p. 26) afirma que el art. 26 debe vincularse con el art. 18.1.g) LBRL, que articula un mecanismo jurídico para que el ciudadano pueda hacer realidad los derechos de prestación frente a la Administración.

⁶² De hecho, la funcionalidad del art. 26 es determinar un nivel de prestación que *a priori* puede ser el más adecuado, pero esto no significa que deba serlo en todo caso. No en vano, el mismo art. 26 se encarga de mostrar que la prestación de los servicios puede llevarse a cabo en distintos niveles: mediante asociación de Municipios (apartado 1º), la dispensa de la prestación de los servicios (apartado 2º) y la consiguiente atribución de competencias a otro nivel administrativo superior (competencias de colaboración de las Diputaciones). Todo ello, obviamente, sin excluir cuantas competencias correspondan a niveles territoriales superiores (Estado y CCAA).

mo (calificadas como funciones públicas) no son tantas, más allá de la lógica distinción del objeto de cada competencia. De hecho, las definiciones legales que suelen realizarse de la ordenación del territorio y el urbanismo como funciones públicas podrían servir, con los matices obvios necesarios, para la protección civil. En algunos casos, las Leyes autonómicas mencionan todas las facultades que conllevan esas funciones públicas: planificación, organización, dirección y control (...), sin perjuicio de su atribución a niveles administrativos distintos⁶³. No hace falta decir que algo parecido es predicable de la protección civil, incluido la compartición competencial, no obstante faltar una mención expresa a la coordinación, así como a la prestación de servicios.

Por otra parte, en otras Leyes autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, las Leyes se limitan a señalar que la actividad urbanística constituye una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponden, en los respectivos ámbitos de competencia, a la Administración autonómica y a las entidades locales⁶⁴. Salvo por la omisión del Estado, esto también es predicable de la protección civil, pues recalca como en todo caso la actividad en la materia ha de estar bajo la dirección y control público, sin perjuicio de la participación de los ciudadanos.

Este ejercicio comparativo permite demostrar cómo si la Ley 2/1985 hubiera optado por calificar a la protección civil como “función pública” y no como “servicio público” el resultado hubiera sido mucho más satisfactorio. No obstante, tampoco hubiera sido correcto si con ello se hubiese pretendido aplicar un significado estricto del concepto (ejercicio de facultades de intervención), pues la vertiente prestacional de la protección civil, siendo tan importante, hubiera quedado enmascarada. La conclusión parece lógica: las competencias en materia de pro-

⁶³ Con los matices evidentes, por ejemplo: art. 2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León; art. 2.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; art. 2 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha; art. 2 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de ordenación del territorio y suelo de Extremadura; art. 2 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra; art. 1.2 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; art. 2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco; art. 2 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

⁶⁴ Salvando las obvias diferencias: art. 6 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias; art. 2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido en materia de ordenación del territorio y espacios naturales protegidos de Canarias; art. 4 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo de Cantabria; art. 4 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja; art. 3 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística de la Comunidad Valenciana.

tección civil tienen una vertiente orgánica (competencia compartida...) que se articula mediante su vertiente funcional (coordinación, planificación...) y que se concreta en el ejercicio de autoridad y en la prestación de servicios. La competencia en materia de protección civil es función pública y “servicios públicos”.

3. CONCLUSIONES

La protección civil no es, en sentido estricto, un servicio público de titularidad estatal, a pesar del tenor literal del art. 1.2 de la Ley 2/1985, y ello es así, sea cual fuere la noción de servicio público que se tomara como referencia. Muy al contrario, la idea de servicio en la Ley es empleada con un cariz ideológico-político que tiene mucho que ver con el estado de la cuestión en torno al concepto de “servicio público” en el momento en que fue aprobada la Ley 2/1985. Por otra parte, la configuración como un servicio público de la materia protección civil tiene directa relación con la intención de establecer un sistema permanente, coordinado y multinivel de servicios relacionados con esta materia. Idea orgánica, en la que la noción de prestación en realidad sólo se concreta en los distintos servicios que son coordinados y que gozan de titularidad diversa, pero que, en ningún caso, puede ocultar que la protección civil es también una función pública donde la intervención de la administración puede exigir recurrir a medidas coercitivas y de limitación que, en buena medida, son el resorte final para dar cumplimiento a las necesidades que surjan en cada situación catastrófica.

La protección civil es, pues, una materia compartida en la que las distintas Administraciones pueden ejercer distintas funciones. Se trata, lógicamente, de una competencia que se concreta en distintos servicios públicos de titularidad multinivel, pero que del mismo modo incluye el ejercicio evidente de facultades que entrañan ejercicio de autoridad (una función pública, en la afección original del término). Facultades que, en todo caso, requieren la dirección y control público, sin perjuicio de la colaboración privada⁶⁵. Es, por tanto, una competencia compartida y multifuncional, donde las funciones de dirección, coordinación y planificación gozan de una importancia clave para estructurar el entramado inter-operativo y multinivel de la acción administrativa⁶⁶, pero que fuera de esa la-

⁶⁵ BARCELONA LLOP (2007, p 130).

⁶⁶ En este sentido, MENÉNDEZ REXACH (2011, p. 53), quien a pesar de afirmar que la protección civil “es una función de los poderes públicos (‘servicio público’, en la acepción amplia de esta expresión)”, concluye afirmando que es “en sustancia, una competencia de coordinación con una doble proyección: horizontal, sobre los servicios sectoriales implicados (salud, incendios, tráfico, etc.) y vertical, sobre los distintos niveles administrativos (estatal, autonómico y local)”. La misma idea se deduce de las palabras de MARTÍN MATEO (1992, p. 665).

bor organizativa y planificadora se concreta en el ejercicio de autoridad y la prestación de servicios: funciones públicas y servicios públicos.

4. BIBLIOGRAFÍA

ALESSI, R. (1978): *Principi di Diritto Amministrativo. I soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa*, Milán: Giuffrè Editore.

ALEXY, R. (1997): *Teoría de la argumentación jurídica*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

ARIÑO ORTIZ, G. (1979): El servicio público como alternativa, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 29.

– (1993): *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Madrid: Marcial Pons.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (1998): *Manual de Derecho local*, Granada: Comares.

BARCELONA LLOP, J. (2007): *La protección civil municipal*, Madrid: Iustel.

BASSOLS COMA, M. (1977): Servicio público y empresa pública: Reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales, *Revista de Administración Pública* núm. 84.

– (1985): *Constitución y sistema económico*, Madrid: Tecnos.

CASSESE, S. (1994): *Las Bases del Derecho Administrativo*, Madrid: INAP.

DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (1994): Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación, *Documentación Administrativa* núm. 240.

ENTRENA CUESTA, R. (1995): *Curso de Derecho Administrativo. Organización Administrativa*, 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* núm. 14.

– (2003): El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía, *Justicia Administrativa* núm. 18.

FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Y. (2004): El servicio público en el Derecho de la Unión Europea, *Revista de Derecho de la Unión Europea* núm. 7.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1999): Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy, *Revista de Administración Pública* núm. 150.

FORSTHOFF, E. (1958): *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

GALLEGO ANABITARTE, A. (2003): Estudio Preliminar. Actividades y servicios municipales. Competencia municipal general o según Ley. Una controversia, en ORTEGA BERNARDO, J., Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales antes la gestión de los residuos urbanos, Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1955): La actividad industrial y mercantil de los Municipios, *Revista de Administración Pública* núm. 17.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (1973): *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid: EDERSA.

GARRIDO FALLA, F. (1962): *Las transformaciones del régimen administrativo*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

– (1981): El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 29.

– (1994): El concepto de servicio público en Derecho español, *Revista de Administración Pública* núm. 135.

GIANNINI, M. S. (1981): *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milán: Giuffrè Editore.

IZU BELLOSO, M. J. (2009): De la protección civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo, *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 35.

LAGUNA DE PAZ, J. C. (2009): *Servicios de interés económico general*, Cizur Menor: Thomson-Civitas.

LÓPEZ PELLICER, J. A. (1973): Servicio público municipal y actividades particulares de interés público, *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 178.

MAGRO SERVET, V. (1998): La Policía autonómica en el marco global de los Cuerpos de Policía”, *Revista Valenciana D’Estudis Autonòmics* núm. 35.

MALARET GARCÍA, E. (1998): Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto, *Revista de Administración Pública* núm. 145.

MARTÍN MATEO, R. (1992): *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid: Trivium.

MARTÍN REBOLLO, L. (1983): De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos, funcionalidad técnica, *Revista de Administración Pública* núm. 100-102.

– (2005): Sobre el nuevo concepto de servicio público en Europa y sus posibles implicaciones futuras, CIENFUEGOS SALGADO, D., y RODRÍGUEZ LOZANO, L. G. (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1995): Administración local y medio ambiente, en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Madrid: Civitas.

MEILÁN GIL, J. L. (1968): *La cláusula de progreso de los servicios públicos*, Madrid: IEA.

– (1997): El servicio público como categoría jurídica, *Cuadernos de Derecho Público* núm. 2.

– (2005): El servicio público en el contexto constitucional y comunitario, en CIENFUEGOS SALGADO, D., y RODRÍGUEZ LOZANO, L. G. (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

MENÉNDEZ REXACH, A. (1994): La cooperación, ¿un concepto jurídico?, *Documentación Administrativa* núm. 240.

– (2011): Concepto de protección civil. Distribución de competencias, en MENÉNDEZ REXACH, A. (dir.) *Protección civil y emergencias: Régimen jurídico*, Madrid: La Ley.

– (2011b): Introducción. Las raíces del concepto de protección civil, en MENÉNDEZ REXACH, A. (dir.) *Protección civil y emergencias: Régimen jurídico*, Madrid: La Ley.

MIR BAGO, J. (1991): *El sistema español de competencias locales*, Madrid: Marcial Pons.

MUÑOZ MACHADO, S. (2006): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al Derecho*, Madrid: Iustel.

OCHOA MONZÓ, J. (1996): Riesgos mayores y protección civil, Madrid: Mac Graw-Hill.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1988a): *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid 1988.

– (1988b) Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales, *Revista de Administración Pública* núm. 117.

ORTEGA BERNARDO (2006): Competencias, servicios públicos y actividad económica de los Municipios, *Revista de Administración Pública* núm. 169.

PARADA VÁZQUEZ, R. (1993): *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, Madrid: Marcial Pons.

PARAJEJO ALFONSO, L. (1986): La Autonomía Local, *Revista Española de Administración Local y Autonómica* núm. 229.

– (2004): Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros, *Revista de Derecho de la Unión Europea* núm. 7.

RIVERO YSERN, J. L. (2003): *Manual de Derecho Local*, Madrid: Thomson-Civitas.

RODRÍGUEZ ARANA, J. (2005): Servicio público y Derecho comunitario europeo, *Revista Catalana de Derecho Público* núm. 31.

SOSA WAGNER, F. (2004): Los servicios públicos en Europa, *Revista de Derecho de la Unión Europea* núm. 6.

TORNOS MAS, J. (1990): Competencias municipales para la ordenación y gestión de los servicios públicos, *Revista Española de Administración Local y Autonómica* núm. 245.

VILLAR EZCURRA, J. L. (1980): *Servicio público y técnicas de conexión*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

VILLAR PALASÍ, J. L. (1950): La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo, *Revista de Administración Pública* núm. 3.

ZANOBINI, G. (1958): *Corso di Diritto Amministrativo*, Milán: Giuffrè Editore.