

Dirección General de Protección Civil y Emergencias

- Ministerio del Interior -

Legislación - Normativa reguladora de protección civil

LEY 2/1985, DE 21 DE ENERO, SOBRE PROTECCIÓN CIVIL

- Texto completo -

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS.

Identificada doctrinalmente como protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente, la protección civil constituye la afirmación de una amplia política de seguridad, que encuentra actualmente su fundamento jurídico, dentro de la [Constitución](#), en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales -art. 15- en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial -art. 2.- y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa -art. 103.

La magnitud y trascendencia de los valores que están en juego en las situaciones de emergencia exige poner a contribución los recursos humanos y materiales pertenecientes a todas las Administraciones Públicas, a todas las organizaciones y empresas, e incluso a los particulares, a los que, por tal razón, mediante ley, con arreglo al artículo 30.4 de la [Constitución](#), podrán imponerseles deberes para hacer frente a los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, auténticos presupuestos de hecho de la protección civil.

El presente proyecto de la ley trata, pues, de establecer el marco institucional adecuado para poner en funcionamiento el sistema de protección civil con escrupuloso respeto del principio de legalidad, constitucionalmente previsto, de modo que pueda obtenerse la habilitación correspondiente para poder exigir de modo directo a los ciudadanos determinadas prestaciones de colaboración.

II. ORGANIZACIÓN.

La extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las solicitudes 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.

Dicha organización corresponde al Estado principalmente, por cuando 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 dé 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.

III. ACTUACIÓN.

Sin embargo, sería equivocado que la organización de la protección civil pretendiese crear ex novo unos servicios específicos, suplantando o ejerciendo 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 del procedimiento de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar.

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.

La protección civil, a su vez, debe plantearse como un conjunto de actividades llevadas a cabo de acuerdo con una ordenada y previa planificación. De ahí que el proyecto trate de racionalizar el esquema de las actuaciones y de las medidas a adoptar que, de otro modo, no cabría asumir o establecer con la urgencia que imponen las situaciones de riesgo o de peligro. Racionalización, en definitiva, que se traduce en planificación de los distintos ámbitos, sectoriales y territoriales, en cuya definición, integración y puesta a punto pueden y deben colaborar las distintas Administraciones Públicas.

IV. AUTOPROTECCIÓN.

La tarea fundamental del sistema de protección civil consiste en establecer el óptimo aprovechamiento de las posibles medidas de protección a utilizar.

Consecuentemente, debe plantearse, no sólo de forma que los ciudadanos alcancen la protección del Estado y de los otros poderes públicos, sino procurando que ellos estén preparados para alcanzar por si mismos tal protección.

El Proyecto de Ley insiste, por ello, en los aspectos relacionados con la autoprotección ciudadana. En los supuestos de emergencia que requieran la actuación de la protección civil, una parte muy importante de la población depende, al menos inicialmente, de sus propias fuerzas. De ahí que, como primera fórmula de actuación, haya de establecer un complejo sistema de acciones preventivas e informativas, al que contribuye en buena medida el cumplimiento de los deberes que se imponen a los propios ciudadanos, con objeto de que la población adquiera conciencia sobre los riesgos que puede sufrir y se familiarice con las medidas de protección que, en su caso, debe utilizar.

Se trata, en definitiva, de lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de la protección civil, de las que los ciudadanos son, al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios.

Comprensión social y participación que, en todo los países, ha requerido tiempo y que, en última instancia, debe ser el resultado de una permanente movilización de la conciencia ciudadana y de la solidaridad social.

CAPÍTULO PRIMERO.- DISPOSICIONES GENERALES

Artículo uno.

1. La acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.
2. 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.
3. Sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales, la protección civil en caso de guerra, tendrá por objeto:

- A) La autoprotección.
- B) El servicio de alarma.
- C) Los refugios.
- D) La evacuación, dispersión y albergue.
- E) El socorro, rescate y salvamento.
- F) La asistencia sanitaria y social.
- G) Rehabilitación de servicios públicos esenciales.

Artículo dos.

1. 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. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesaria, participarán en las acciones de protección civil.
2. Asimismo, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las fuerzas armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen.
3. La colaboración de las Fuerzas Armadas, que actuarán en todo caso, encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales, deberá solicitarse de la autoridad militar que corresponda.

Artículo tres.

1. En los supuestos de declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, la protección civil quedará sometida, en todos sus actuaciones, a las autoridades competentes en cada caso, de acuerdo con lo establecido en la [Ley Orgánica 4/1981](#), de 1 de junio.
2. En los casos de movilización general o parcial por causa de guerra, el Gobierno dispondrá los planes y medidas que permitan la utilización de los medios de protección civil conforme a tales circunstancias, asegurando, en todo caso, la colaboración entre las autoridades civiles y militares.

CAPÍTULO II.- DE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

Artículo cuatro.

1. Todos los ciudadanos, a partir de la mayoría de edad, estarán sujetos a la obligación de colaborar, personal y materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento por las autoridades competentes.

La obligación mencionada se concretará, fundamentalmente en el cumplimiento de las medidas de prevención y protección para personas y bienes establecidos por las leyes y las disposiciones que las desarrollen, en la realización de las prácticas oportunas y en la intervención operativa en las situaciones de emergencia que las circunstancias requieran.

2. Estarán especialmente obligados a colaborar en las actividades de protección civil:

- A) Las personas en situación legal de desempleo y que estén percibiendo la correspondiente prestación económica por esta causa, en las condiciones que se determinen por los Ministerios del Interior y de Trabajo y Seguridad Social.
- B) Quienes estén sometidos al régimen de prestación social sustitutoria del servicio militar y los excedentes del contingente anual de éste, en los términos fijados en la legislación respectiva.

3. Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población acerca de las responsabilidades públicas en materia de protección civil.

Asimismo, los centros de enseñanza desarrollarán, entre los alumnos, actividades que se encaminen al logro de los fines expuestos en el apartado anterior. Dichas actividades no tendrán la configuración de áreas de conocimiento, ni se computarán a efectos de valoración académica.

4. En los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, todos los residentes en territorio nacional estarán obligados a la realización de prestaciones personales que exija la autoridad competente, sin derecho a indemnización por esta causa, y al cumplimiento de las órdenes generales o particulares que dicte.

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.

6. En las situaciones de emergencia contempladas en esta Ley, los medios de comunicación social vendrán obligados a colaborar con las autoridades competentes respecto a la divulgación de informaciones dirigidas a la población y relacionadas con dichas situaciones.

7. Cuando la naturaleza de la emergencia lo haga necesario, las autoridades competentes en materia de protección civil podrán proceder a la requisa temporal de todo tipo de bienes, así como a la intervención y ocupación transitoria de los que sean necesarios. Quienes, como consecuencia de estas actuaciones sufran perjuicios en sus bienes tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

A los efectos aludidos se entenderá por autoridades competentes las previstas, para disponer la aplicación del plan que corresponda según lo dispuesto en el artículo 13 de esta Ley.

Artículo cinco.

1. El Gobierno establecerá un catálogo de actividades de todo orden que puedan dar origen a una situación de emergencia, así como de los centros, establecimientos y dependencias en que aquéllas se realicen.

2. Los titulares de los centros, establecimientos y dependencias o medios análogos dedicados a las actividades comprendidas en el indicado catálogo estarán obligados a establecer las medidas de seguridad y prevención en materia de protección civil que reglamentariamente se determinen.

Artículo seis.

1. Los centros, establecimientos y dependencias a que se refiere el artículo precedente dispondrán de un sistema de autoprotección, dotado con sus propios recursos, y del correspondiente plan de emergencia para acciones de prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro.

Por el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior y previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil se establecerán las directrices básicas para regular la autoprotección.

2. Se promoverá la constitución de organizaciones de autoprotección entre las empresas de especial peligrosidad, a las que las Administraciones Públicas, en el marco de sus competencias, facilitarán asesoramiento técnico y asistencia.

Artículo siete.

1. La Cruz Roja y otras entidades públicas cuyos fines estén relacionados con la protección civil contribuirán con sus efectivos y medios a las tareas de la misma.

2. Las brigadas de tropas de la Cruz Roja y la Cruz Roja del mar, son unidades de colaboración en materia de protección civil, por lo que su estructura y dotación a estos efectos será establecida en el concierto que se suscriba entre la Cruz Roja y los Ministerios del Interior y de Defensa.

CAPÍTULO III.- DE LA ACTUACIÓN EN CASO DE EMERGENCIA Y PLANES DE PROTECCIÓN CIVIL

Artículo ocho.

Para determinar las líneas de actuación en las situaciones de emergencia a que se refiere la presente Ley se aprobará por el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior -previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil y, en su caso, de cuantas entidades públicas o privadas juzgue necesario-, una norma básica de protección civil que contendrá las directrices esenciales para la elaboración de los planes territoriales -de Comunidad Autónoma, provinciales y supramunicipales, insulares y municipales- y de los planes especiales, por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas.

Artículo nueve.

Los planes territoriales y especiales establecerán, en todo caso lo siguiente:

- A) El catálogo de recursos movilizables en casos de emergencia y el inventario de riesgos potenciales, que deberá incluir, en todo caso, el contenido del catálogo nacional a que se refiere el artículo quinto en el respectivo ámbito territorial.
- B) Las directrices de funcionamiento de los distintos servicios que deban dedicarse a la protección civil.
- C) Los criterios sobre la movilización y coordinación de recursos, tanto del sector público como del sector privado.
- 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.

Artículo diez.

1. Los planes municipales se aprobarán por las correspondientes Corporaciones Locales, se integraran, en su caso, en los planes supramunicipales, insulares o provinciales, y deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma.

Los planes supramunicipales, insulares y provinciales se aprobarán por el órgano competente de la entidad local correspondiente, se integrarán en los planes de la Comunidad Autónoma y deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la misma.

Los planes de Comunidad Autónoma deberán ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la misma y deberán ser homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil.

2. La homologación a que se refiere esta Ley consistirá en la comprobación de que los planes se acomodan al contenido y criterios de la norma básica.

3. Los referidos planes no podrán ser aplicados hasta tanto se produzca su homologación, que deberá ser efectuada por el órgano competente en el plazo máximo de tres meses a partir de la recepción por dicho órgano. Transcurrido dicho plazo sin resolución expresa, se entenderán homologados tácitamente.

Artículo once.

El Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior y previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, aprobará los planes especiales de ámbito estatal o que afecten a varias Comunidades Autónomas.

Los planes especiales cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda del de una Comunidad Autónoma se aprobará, previo informe de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma correspondiente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y serán homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil.

Artículo doce.

Los órganos y las autoridades a que se refieren los artículos precedentes, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, están facultados para interesar de cualquier entidad o persona, pública o privada, la información necesaria para la elaboración y ejecución de las normas y planes de protección civil, las cuales tendrán la obligación de suministrarla.

Artículo trece.

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:

- A) Por el Gobernador Civil, por propia iniciativa o a propuesta de la autoridad local correspondiente si la emergencia afecta a uno o más municipios de una misma provincia. La autoridad local podrá adoptar tales medidas si la emergencia impide o dificulta el trámite de propuesta del Gobernador Civil.
- B) Por el Ministro del Interior en los demás casos y en los de especial gravedad por propia iniciativa o a instancia de los Presidentes de los Órganos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas, Delegados del Gobierno o Gobernadores Civiles, sin perjuicio de lo dispuesto en el número segundo del artículo decimoquinto de esta Ley.

CAPÍTULO IV.- ACTUACIONES PREVENTIVAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

Artículo catorce.

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 estas las siguientes actuaciones preventivas en materia de protección civil:

- A) La realización de pruebas o simulacros de prevención de riesgos y calamidades públicas.
- B) La promoción y control de la autoprotección corporativa y ciudadana.
- 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 extinción de incendios y salvamento.
- E) La promoción y apoyo de la vinculación voluntaria y desinteresada de los ciudadanos a la protección civil, a través de organizaciones que se orientarán, principalmente, a la prevención de situaciones de emergencia que puedan afectarlos en el hogar familiar, edificios para uso residencial y privado, manzanas, barrios y distritos urbanos, así como el control de dichas situaciones, con carácter previo a la actuación de los servicios de protección civil o en colaboración con los mismos.
- F) Asegurar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de prevención de riesgos, mediante el ejercicio de las correspondientes facultades de inspección y sanción, en el ámbito de sus competencias.

CAPÍTULO V .- ORGANIZACIÓN BÁSICA EN MATERIA DE DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

Artículo quince.

1. El Gobierno es el órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil.
2. El Gobierno, a propuesta del Ministro del Interior y a iniciativa, en su caso, del Presidente de la Comunidad Autónoma o del órgano correspondiente de la entidad local afectada, podrá delegar todo o parte de sus funciones en aquellos casos en que la naturaleza de la emergencia lo hiciera aconsejable.

Artículo dieciséis.

El Ministro del Interior ostenta la superior autoridad en materia de protección civil y le corresponde:

- A) Elaborar la norma básica de protección civil, los planes especiales a que se refiere el párrafo primero del artículo undécimo de la presente Ley, así como los reglamentos técnicos correspondientes, y proponer su aprobación al Gobierno, a cuyo efecto insertará de las diferentes Administraciones Públicas la información necesaria.
- B) Elaborar el catálogo nacional de recursos movilizables de emergencias, integrando en el mismo los que resulten de los planes territoriales especiales.
- C) Desarrollar las normas de actuación que en materia de protección civil apruebe el Gobierno.
- D) Ejercer la superior dirección, coordinación e inspección de las acciones y los medios de ejecución de los planes de actuación civil.
- E) Requerir a las Administraciones Públicas, organizaciones privadas y ciudadanos la colaboración necesaria para la realización de simulacros o ejercicios prácticos de control de emergencias determinadas y el cumplimiento de cuantas obligaciones imponga la presente Ley.
- F) Disponer, con carácter general, la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y solicitar del Ministro de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas.
- 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.

Artículo diecisiete.

1. La Comisión Nacional de Protección Civil estará integrada por los representantes de la Administración del Estado que reglamentariamente se determinen, así como por un representante designado por los órganos de gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas.

Su organización y funcionamiento se determinarán reglamentariamente.

2. La Comisión Nacional de Protección Civil ejercerá las siguientes funciones:

- A) Informar las normas técnicas que se dicten en el ámbito nacional en materia de protección civil.
- B) Elaborar los criterios necesarios para establecer el catálogo de recursos movilizables en casos de emergencia, sean públicos o privados.
- C) Participar en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con la protección civil.
- D) Informar las disposiciones y normas reglamentarias que, por afectar a la seguridad de las personas o bienes, tengan relación con la protección civil.
- E) Proponer la normalización y homologación de las técnicas y medios que puedan utilizarse para los fines de protección civil.
- F) Homologar los planes de protección civil cuya competencia tenga atribuida.

Artículo dieciocho.

1. La Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma estará compuesta por representantes de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales incluidas en su ámbito territorial. En todo caso, los representantes de la Administración del Estado, designados por ella, serán como mínimo tres.

2. Los reglamentos de organización y funcionamiento de las Comisiones mencionadas serán aprobados por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma respectiva.

3. La Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma ejercerá las siguientes funciones:

A) Informar las normas técnicas que se dicten en su ámbito territorial en materia de protección civil.

B) Participar en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con la protección civil.

C) Homologar los planes de protección civil cuya competencia tenga atribuida.

CAPÍTULO VI.- INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo diecinueve.

1. Las infracciones a la presente Ley serán sancionadas de conformidad con lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de las demás responsabilidades que, según la legislación vigente, fueren exigibles.

2. Constituyen infracciones a la presente Ley:

A) El incumplimiento de las obligaciones de colaboración personal y material con la protección civil y de las obligaciones derivadas de los planes y de los reglamentos, así como de las órdenes que dicten las autoridades en cumplimiento de los mismos.

B) El incumplimiento, por los centros, establecimientos y dependencias, de las obligaciones derivadas de los planes de autoprotección y emergencia, así como la falta de ejecución de los mismos e igualmente el incumplimiento de las medidas de seguridad y prevención a que se refiere el número segundo del artículo quinto.

C) La negativa a suministrar la información necesaria para la elaboración de las normas, listas, catálogos y planes de protección civil.

3. La potestad sancionadora de las infracciones a la presente Ley corresponde a las autoridades que, en cada caso y según lo dispuesto en esta Ley y en las normas que la desarrollen y ejecuten, sean competentes en materia de protección civil.

4. El reglamento que desarrolle esta Ley especificará y clasificará las infracciones tipificadas en el apartado segundo de este artículo y graduará las sanciones atendiendo a criterios de culpabilidad, responsabilidad y cuantas circunstancias concurran, en especial la peligrosidad o trascendencia que para la seguridad de personas o bienes revistan las infracciones.

5. La potestad sancionadora de las infracciones que se cometan contra lo dispuesto en la presente Ley se ejercerá, dentro de sus correspondientes ámbitos de competencia, por los órganos de gobierno de los municipios, hasta un millón de pesetas; por los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales, insulares y provinciales, hasta cinco millones de pesetas; por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, hasta diez millones de pesetas; por el Ministro del Interior, hasta veinticinco millones de pesetas, y por el Consejo de Ministros, hasta cien millones de pesetas.

Disposición adicional.

Las obligaciones económicas que se deriven de la aplicación de esta Ley serán objeto de un plan financiero que será aprobado por el Gobierno e incorporado, en sucesivas anualidades, a los Presupuestos Generales del Estado.

Disposición transitoria.

Hasta la promulgación de la norma básica a que hace referencia el artículo octavo y la homologación de los planes a que se refieren los artículos décimo y undécimo, se faculta al Gobierno para dictar las medidas necesarias, en aplicación de la presente Ley.

Disposiciones finales.

Primera.- Los órganos competentes de las distintas Administraciones Públicas revisarán en cada caso los reglamentos, normas y ordenanzas sobre seguridad de empresas, actividades, edificaciones, industrias, medios de transporte colectivo, espectáculos, locales y servicios públicos, para adecuar su contenido a la presente Ley y a las disposiciones que la desarrollen.

Segunda.- Las sanciones a que se refiere el artículo decimonoveno de esta Ley podrán ser actualizadas por el Gobierno de acuerdo con los índices oficiales del Instituto Nacional de Estadística.

Tercera.- El Gobierno creará la red de alarma nacional, dependiente de los órganos de protección civil del Estado, que a estos efectos se coordinarán con los órganos correspondientes del Ministerio de Defensa, para alertar a la población que pudiera resultar afectada por una emergencia que ocurra en caso de guerra o en tiempo de paz.

Cuarta.- Se faculta al Gobierno para dictar las disposiciones que exija el desarrollo de la presente Ley.