Comentario El reparto de competencias y la gestión operativa de las emergencias de interés nacional en la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo volcánico

Resumen: La Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo volcánico, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2026 y publicada por Orden INT/1071/2026, articula un modelo de planificación en cascada (estatal, autonómico y local) circunscrito jurídicamente a la Comunidad Autónoma de Canarias, que combina la singularidad temporal y multirriesgo del fenómeno volcánico con el esquema general de la Ley 17/2015 y del Real Decreto 524/2023. El presente comentario analiza su fundamento, su delimitación territorial, el reparto de competencias en las emergencias de interés nacional —contrastado con la reciente doctrina del Tribunal Supremo sobre el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM)—, el papel del asesoramiento científico-técnico, los sistemas de alerta, la novedosa fase de recuperación post-eruptiva y los riesgos prácticos derivados de su aplicación, con la conclusión de que su principal fortaleza doctrinal reside en la integración de la incertidumbre científica en un marco jurídico de decisión, y su principal debilidad en la ausencia de refuerzo de medios para el plazo de adaptación que impone.

1. Naturaleza jurídica y fundamento de la directriz básica

La directriz no es una norma con rango de ley ni un reglamento ejecutivo autónomo, sino un instrumento de homogeneización de la planificación sectorial, previsto en el artículo 3 del anexo del Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, y aprobado, conforme a su artículo 5, por Acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio del Interior, previo informe favorable del Consejo Nacional de Protección Civil (29 de julio de 2026). Su función jurídica, conforme al artículo 4.1 de la misma norma básica, es identificar las actuaciones básicas de gestión del riesgo y fijar el contenido mínimo y los criterios de elaboración de los planes especiales, estatal y autonómicos, que de ella se derivan. Se trata, por tanto, de una norma de segundo grado: no regula directamente la actuación frente a una erupción, sino que condiciona el contenido válido de los planes que sí lo harán. Esta naturaleza instrumental explica que el Acuerdo incorpore una cláusula de no incremento del gasto público (apartado Segundo) y que remita sistemáticamente al Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) para la operatividad de detalle, lo que exige leer la directriz siempre en combinación con ese plan marco.

2. Ámbito de aplicación territorial y la delimitación del riesgo volcánico en Canarias

Una de las decisiones técnico-jurídicas más relevantes de la directriz es la delimitación objetiva de su ámbito territorial obligatorio mediante un criterio cuantitativo: una probabilidad de erupción igual o superior al 5 % en un horizonte de cincuenta años, equivalente a un período de recurrencia de 975 años (apartado 1.4). Bajo ese umbral, solo el archipiélago canario lo supera, con una probabilidad del 77,69 % (recurrencia de 33 años), frente al 1,09 % del Campo Volcánico de La Garrotxa. La consecuencia jurídica es doble: de un lado, la obligatoriedad de la directriz queda circunscrita a la Comunidad Autónoma de Canarias; de otro, se habilita —pero no se impone— su adopción voluntaria por otras comunidades autónomas con volcanismo reciente. Esta técnica de delimitación por umbral científico, en lugar de por enumeración de

territorios, dota a la directriz de una justificación objetiva y verificable, pero también traslada a la evolución del conocimiento geológico la eventual ampliación futura de su ámbito obligatorio, sin que el texto prevea un procedimiento específico de revisión de ese umbral.

3. El modelo de planificación en cascada: plan estatal, autonómico y local

La directriz estructura la planificación derivada en tres niveles necesariamente articulados: el Plan Especial Estatal, integrado como anexo del PLEGEM y que se activa automáticamente cuando este declara alguna de sus situaciones operativas (apartado 2.4.1); los planes especiales autonómicos, que en el caso canario integran además los planes territoriales y los de actuación local; y los planes de ámbito local, aprobados por el órgano competente de cada entidad local conforme a su legislación autonómica, pero limitados a aquellos municipios o islas identificados como prioritarios en el mapa de riesgos del plan autonómico (apartados 1.4 y 2.7). Esta arquitectura en cascada no es meramente organizativa: condiciona la validez de los planes de rango inferior, que deben ajustarse al contenido mínimo fijado en el apartado 1.6 y a las directrices del plan de nivel superior, de modo que un plan local que omita la zonificación basada en el mapa de riesgo autonómico, o que pretenda regular un municipio no identificado como prioritario, se situaría fuera de la cobertura de la propia directriz.

4. Los órganos de dirección y la cuestión competencial en las emergencias de interés nacional

El punto de mayor tensión jurídica de este modelo se concentra en la declaración de la situación operativa 3, correspondiente a las emergencias de interés nacional, competencia del titular del Ministerio del Interior, que conlleva la asunción de la dirección operativa por la Unidad Militar de Emergencias y la subordinación de los Puestos de Mando Avanzados y del CECOPI al Mando Operativo Integrado (apartados 2.3.1.3.1 y 2.4.2.1.2). Esta arquitectura no es una innovación de la directriz volcánica, sino la aplicación al riesgo volcánico del esquema general ya validado por el Tribunal Supremo en su sentencia 296/2022, de 9 de marzo (ECLI:ES:TS:2022:1018), que desestimó íntegramente el recurso contencioso-administrativo de la Generalitat de Catalunya contra el PLEGEM. El Alto Tribunal razonó que la competencia estatal en materia de emergencias no se limita a los supuestos formalmente declarados de interés nacional, sino que viene determinada por la concurrencia efectiva de ese interés, definido por el alcance y la dimensión de la emergencia o por la necesidad de un modelo nacional mínimo de respuesta, y que el concepto estatutario catalán de «emergencias y protección civil de alcance superior en Catalunya» resulta equivalente, a estos efectos, al de «emergencia de interés nacional» de la Ley 17/2015. Trasladado al riesgo volcánico, este criterio jurisprudencial legitima que el Plan Especial Estatal se active automáticamente con el PLEGEM y que, declarada la situación operativa 3, los grupos de acción autonómicos pasen a depender del MOPI sin que ello suponga, por sí solo, una invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, siempre que la dimensión real de la crisis volcánica justifique esa escala de respuesta.

5. El Comité Científico-Técnico y la gestión de la incertidumbre en la toma de decisiones

La directriz dedica una atención singular a la institucionalización del asesoramiento científico, mediante la figura del Comité Científico-Técnico, integrado por representantes del IGN, el CSIC, el IGME, el IEO, AEMET y, en su caso, universidades y centros de investigación (apartados 2.3.1.2 y 2.3.2.3). Jurídicamente, este órgano no sustituye la decisión política y operativa, que sigue correspondiendo a la Dirección del Plan o a la Dirección de la Emergencia, sino que articula

un cauce formal para trasladar a esa decisión la incertidumbre científica inherente al fenómeno volcánico, expresamente reconocida en el apartado 2.2.1 (baja recurrencia, información geológica incompleta, dificultad de modelización integrada). La obligación de que la Dirección del Plan designe portavoces del Comité y de que los organismos integrantes compartan los datos obtenidos, sin perjuicio de la titularidad de sus propias investigaciones, resuelve en el plano organizativo una tensión clásica entre la autonomía científica y la necesidad de univocidad informativa frente a la población y los órganos de dirección, aunque la directriz no prevé un mecanismo expreso para resolver un eventual desacuerdo interno del propio Comité.

6. Sistemas de alerta a la población y derecho a la información

El apartado 2.2.2.3 exige diferenciar con precisión los sistemas de información de los sistemas de alerta propiamente dichos, atribuyendo al IGN la función de detección y comunicación de precursores y reservando a la autoridad de protección civil la emisión de la alerta a la población. Esta distinción tiene relevancia jurídica directa, porque permite deslindar responsabilidades entre el organismo técnico de vigilancia y la autoridad decisora, en línea con la doctrina consultiva reciente sobre responsabilidad patrimonial derivada de erupciones volcánicas, que ha exigido valorar si existió incumplimiento del deber de información imputable a un organismo concreto antes de atribuir responsabilidad a la Administración General del Estado. El «semáforo volcánico», el sistema ES-Alert integrado en la Red de Alerta Nacional y la exigencia de accesibilidad para personas con discapacidad (apartado 2.2.4) materializan, en este ámbito sectorial, el derecho a la información de la ciudadanía reconocido con carácter general en la Ley 17/2015, sin que la directriz precise, no obstante, el régimen de revisión de los umbrales que determinan cada nivel del semáforo, que queda remitido a cada plan especial.

7. La fase de recuperación post-eruptiva: una novedad estructural de la directriz

Frente al esquema clásico de preemergencia-emergencia-normalización, la directriz incorpora de forma expresa una fase de recuperación diferenciada de la respuesta inmediata (apartado 2.4.2.1.3), justificada por la prolongada persistencia de peligros volcánicos indirectos —emisión difusa de gases, inestabilidad del terreno, anomalías térmicas— una vez finalizada la actividad eruptiva. Esta novedad no es meramente descriptiva: habilita jurídicamente la delimitación de «zonas de acceso restringido post-eruptivas» y «zonas de vigilancia ambiental especial» (apartado 2.2.8) aun después del cese oficial de la erupción, y exige a los planes prever la gestión segura de retornos poblacionales y la desescalada escalonada de las medidas de protección civil. Doctrinalmente, esta fase introduce en el ámbito de la protección civil operativa una lógica más próxima a la gestión ambiental continuada que a la emergencia puntual, lo que plantea la necesidad de coordinación reforzada entre la Dirección del Plan, el grupo de monitorización de la calidad ambiental y las autoridades sanitarias y ambientales ordinarias, sin que la directriz resuelva con precisión el momento exacto de tránsito desde el régimen excepcional de protección civil al régimen ordinario de policía ambiental.

8. Consecuencias prácticas y riesgos jurídicos de la falta de adaptación de planes en plazo

El apartado 2.8, en aplicación del artículo 4.2.k) de la Norma Básica de Protección Civil, impone la adaptación de todos los planes de protección civil a la estructura y contenido de esta directriz en el plazo de cuatro años desde su entrada en vigor —esto es, desde el 11 de octubre de 2026—, sin que el texto examinado establezca una consecuencia jurídica expresa para el incumplimiento de ese plazo, ni un régimen sancionador específico. Esta laguna, unida a la

cláusula de no incremento del gasto público del apartado Segundo del Acuerdo, genera un riesgo práctico identificable: la obligación de planificación recae sobre administraciones —estatal, autonómica canaria y entidades locales de las islas— que no reciben dotación adicional de medios ni de personal para cumplirla, lo que puede traducirse en planes formalmente adaptados pero materialmente poco operativos si no se acompaña de un esfuerzo presupuestario y técnico específico. A ello se añade la exigencia, no exenta de dificultad probatoria futura, de que los análisis de peligrosidad y riesgo volcánico homologados conforme a la directriz sean considerados en los procesos de ordenación del territorio y usos del suelo (apartado 2.2.1), lo que previsiblemente generará controversias de aplicación en la medida en que esos instrumentos de ordenación tengan su propio régimen jurídico y plazos de revisión, no necesariamente coincidentes con los de la directriz.