Comentario La planificación de protección civil ante el riesgo de terremotos: distribución de competencias, integración del Sistema Nacional de Protección Civil y alcance de la nueva Directriz Básica aprobada por la Orden INT/1069/2026

Resumen. La Orden INT/1069/2026, de 7 de octubre, publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2026 por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de terremotos, que deroga la de 1995 y se dicta en desarrollo de la Norma Básica de Protección Civil (Real Decreto 524/2023). El comentario examina su naturaleza de instrumento de homogeneización interadministrativa, la determinación de las áreas de peligrosidad sísmica y de los sujetos obligados a planificar, la articulación competencial entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, el contenido mínimo exigido a los planes especiales, los órganos de dirección y mando —con particular atención al Mando Operativo Integrado—, los sistemas de alerta temprana a la población, el régimen de autoprotección y, finalmente, el plazo de adaptación de los planes vigentes, identificando los riesgos jurídicos y prácticos de su aplicación. La conclusión práctica es que la directriz no genera por sí sola obligaciones sancionables directamente exigibles a terceros, pero sí fija un estándar organizativo cuyo incumplimiento puede proyectarse sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones competentes si llegara a materializarse el riesgo sin la planificación exigida.

1. Naturaleza jurídica y marco normativo de la Directriz Básica

La Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de terremotos no es, en sentido estricto, un plan de emergencia ni una norma con eficacia directa frente a terceros, sino un instrumento de ordenación interadministrativa cuya función, conforme al artículo 3 del Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, es garantizar la homogeneidad y coherencia de la planificación cuando concurren planes de varias Administraciones Públicas sobre un mismo riesgo. Su habilitación procede del artículo 15.3 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que califica los planes frente al riesgo de terremotos como planes especiales, y del artículo 5 de la Norma Básica, que reserva su aprobación al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio del Interior y previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil. Este último extremo queda documentalmente acreditado en el propio texto: el informe fue emitido en sentido favorable y por unanimidad en la reunión de 29 de julio de 2026, tras ser informado favorablemente en la XII Comisión Permanente del Consejo Nacional de Protección Civil el 22 de julio de 2026. La directriz sustituye, con efectos desde su publicación, a la Directriz Básica de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de abril de 1995, lo que plantea la cuestión práctica —no resuelta expresamente en el texto— de cómo se articula el periodo en que los planes anteriores, dictados bajo aquel marco derogado, continúan desplegando efectos operativos mientras no se adaptan al nuevo contenido mínimo.

2. Objeto, ámbito territorial y determinación de las áreas de peligrosidad sísmica

El objeto de la directriz, definido en el apartado 1.4, consiste en establecer los criterios mínimos que las distintas Administraciones Públicas deben seguir en la confección de sus planes especiales ante el riesgo de terremotos, dentro de su respectivo ámbito competencial y territorial. La directriz opta por un criterio técnico-objetivo para determinar qué comunidades autónomas quedan obligadas a planificar: la previsión de intensidades sísmicas iguales o superiores a grado VI, conforme a la isosista correspondiente del mapa de Peligrosidad Sísmica de España para un periodo de retorno de 475 años elaborado por el Instituto Geográfico Nacional (apartado 1.4.1), relación que se concreta en una enumeración expresa de provincias y comunidades que incluye, entre otras, Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana. Para la planificación de ámbito local, el criterio se eleva a intensidad igual o superior a grado VII, con remisión al listado cerrado del anexo III-A, que la propia directriz habilita para actualización por el titular del ministerio competente «cuando dichas actualizaciones tengan por objeto adecuar estos contenidos al progreso de la técnica» (apartado 1.4.2). Esta técnica de deslegalización parcial —anexos actualizables sin necesidad de modificar el cuerpo de la directriz— es coherente con la naturaleza eminentemente técnica del dato que se actualiza, pero exige, de lege ferenda, una mínima publicidad formal de cada actualización que el texto no detalla, lo que constituye un punto de atención para el operador jurídico que deba acreditar en un momento dado la vigencia del mapa aplicable.

3. Distribución de competencias y articulación entre los planes estatal, autonómico y local

La estructura de planificación se organiza en tres niveles que se integran sucesivamente: los planes de ámbito local, provincial o insular se integran en los autonómicos; los autonómicos y los de las ciudades de Ceuta y Melilla se integran en el plan territorial de su ámbito y en el plan estatal correspondiente; y los planes estatales especiales se integran, a su vez, en el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) (apartado 2.4.2.3). Esta cadena de integración no es meramente declarativa: la directriz la dota de contenido obligacional al exigir que los planes autonómicos y locales prevean mecanismos concretos de articulación —representantes de la Administración General del Estado en los órganos de dirección autonómicos cuando se prevea movilización de medios extraordinarios, e integración de personal experto autonómico en el Mando Operativo Integrado (MOPI) en emergencias de interés nacional (apartado 2.4.2.3)—. El reparto competencial se completa con una regla de reserva estatal especialmente significativa: los medios de las Fuerzas Armadas, y en particular los de la Unidad Militar de Emergencias, tienen la consideración de medios extraordinarios del Estado y, «en consecuencia, no pueden formar parte de las capacidades asignadas a los planes autonómicos y locales» (apartado 2.4.2.4). Esta previsión acota con nitidez el ámbito de disponibilidad ordinaria de recursos de cada nivel territorial y debe tenerse presente al diseñar los catálogos de capacidades de los planes autonómicos, que no pueden presuponer la disponibilidad de la UME fuera del cauce de activación previsto para emergencias de interés nacional.

4. El contenido mínimo de los planes especiales: análisis del riesgo, zonificación y escenarios de emergencia

El apartado 1.6 fija la estructura mínima que deben respetar todos los planes especiales —fundamentos generales, elementos básicos de planificación, órganos del plan, operatividad,

implantación y mantenimiento, y evaluación y revisión—, mientras que el bloque 2 de la directriz desarrolla el contenido material exigible, con la precisión de que «a menor ámbito territorial se realizará un análisis con mayor concreción y detalle» (apartado 2, párrafo introductorio), criterio de proporcionalidad que resulta relevante para valorar la suficiencia de un plan concreto. Entre los elementos de mayor exigencia técnica destaca la obligación de construir, al menos, tres escenarios de daños: el de intensidad significativa más probable, con periodo de retorno recomendado de 475 años; el de máxima intensidad esperable, con periodo de retorno recomendado de 2.475 años; y, si no coincide con el anterior, el de mayor daño (apartado 2.2.1.5). La directriz prevé incluso un método de aproximación empírica —multiplicar por 1,9 la aceleración del escenario de 475 años, o incrementar en un grado la intensidad— cuando no se disponga de datos directos para el periodo de retorno de 2.475 años, lo que dota de operatividad práctica a una exigencia que, de otro modo, podría resultar inalcanzable para administraciones con recursos técnicos limitados. A ello se suma la delimitación de zonas operativas —intervención, socorro, base y alerta— que la Dirección del Plan o la Dirección de la Emergencia deben concretar en cada caso (apartado 2.2.1.5), y cuya correcta definición condiciona, en la práctica, la legalidad de las restricciones de acceso y las medidas de control que se adopten sobre el terreno.

5. Órganos de dirección, coordinación y mando: el Mando Operativo Integrado y la declaración de interés nacional

La directriz distingue con precisión los órganos de dirección (Dirección del Plan y Dirección de la Emergencia), los órganos de coordinación y asesoramiento (Comité Asesor y órgano de asesoramiento científico-técnico), el órgano de comunicación pública (Gabinete de información) y los órganos de mando e intervención (Jefatura del Puesto de Mando Avanzado y grupos de acción), reproduciendo en gran medida el esquema del PLEGEM pero singularizándolo para el riesgo sísmico mediante la incorporación al Comité Estatal de Coordinación y Dirección (CECOD) de representantes de organismos como el Instituto Geográfico Nacional o el Instituto Geológico y Minero (apartado 2.3.1.1.2). La figura de mayor relevancia práctica es el Mando Operativo Integrado (MOPI), que se constituye exclusivamente en emergencias declaradas de interés nacional para asegurar la unidad de mando y la respuesta integral del Sistema Nacional de Protección Civil en la zona afectada (apartado 2.3.1.3.1); su activación conlleva, automáticamente, que los Puestos de Mando Avanzados establecidos en la zona pasen a depender operativamente de él y que el CECOPI correspondiente se integre en su estructura. La declaración de interés nacional corresponde al titular del Ministerio del Interior, mientras que la dirección operativa pasa a recaer en el Director Operativo de la Emergencia, que es el titular de la Unidad Militar de Emergencias (apartados 2.3.2.1.1 y 2.3.2.1.2); y cuando la emergencia traspasa el territorio de una comunidad autónoma a otra limítrofe, la directriz exige constituir una dirección unificada entre las comunidades afectadas, exigencia que opera con independencia de que llegue a declararse el interés nacional (apartado 2.4.2.1.2).

6. Sistemas de alerta temprana e información a la población

La directriz separa conceptualmente los sistemas de información —cuya titularidad técnica corresponde, de forma destacada, al Instituto Geográfico Nacional a través de la Red de Alerta Sísmica Nacional y del Sistema de Información Sísmica— de los sistemas de alerta propiamente dichos, cuya activación corresponde a la autoridad de protección civil competente, exigiendo a los planes que «diferenciarán los sistemas de información y los sistemas de alerta, estableciendo claramente lo que es un aviso y lo que es una alerta» (apartado 2.2.2.2). Esta distinción no es meramente terminológica: determina qué organismo asume la responsabilidad de activar, en su caso, instrumentos de alcance masivo como el sistema ES-Alert, integrado en

la Red de Alerta Nacional, o los boletines de evacuación y confinamiento, sirenas, megafonía o la aplicación 1-1-2 (apartados 2.2.2.2 y 2.2.4). La directriz exige, además, que estos programas de información preventiva se diseñen en formatos accesibles y comprensibles para personas con discapacidad y otros colectivos en situación de vulnerabilidad (apartado 2.2.4), exigencia que conecta con el enfoque multidisciplinar y de mayor participación ciudadana que el preámbulo atribuye a la nueva directriz frente al régimen de 1995.

7. Medidas de autoprotección y su integración en los planes de protección civil

El régimen de autoprotección se articula en dos planos complementarios: las medidas que puede adoptar directamente la ciudadanía, cuya difusión mediante guías técnicas constituye, según la propia directriz, «una obligación esencial de los órganos técnicos de protección civil» (apartado 2.2.6.1), y la autoprotección corporativa exigible a determinadas actividades mediante planes de autoprotección o de emergencia interior. En este segundo plano, la directriz impone dos obligaciones diferenciadas: a los titulares de centros, establecimientos o dependencias obligados a disponer de plan de autoprotección, la inclusión de medidas de respuesta interna ante emergencias por terremoto, con exigencia reforzada en las construcciones calificadas de importancia especial por la normativa sismorresistente —hospitales, parques de bomberos, centros de comunicaciones o grandes centros comerciales, conforme a la remisión del apartado 1.5.e)—; y a los titulares de vías de comunicación y gestores de servicios básicos, la elaboración de estudios técnicos especializados sobre el comportamiento de sus infraestructuras ante un terremoto, cuyos datos deben integrarse en el análisis de riesgo del plan especial territorialmente competente (apartado 2.2.6.2). Esta segunda obligación tiene una proyección práctica relevante para gestores de redes de agua, electricidad, gas y telecomunicaciones, que deben prever protocolos de evaluación rápida de daños en su propia infraestructura tras el evento sísmico, sin que la directriz precise, más allá de esta remisión genérica, el contenido técnico exigible a esos estudios.

8. Adaptación, evaluación y revisión de los planes: plazos y riesgos de incumplimiento

De conformidad con el artículo 4.2.k) de la Norma Básica de Protección Civil, la directriz impone a todos los planes de protección civil existentes la obligación de adaptarse a su estructura y contenido en el plazo de cuatro años desde su entrada en vigor, que se produjo al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» el 10 de octubre de 2026 (apartados 2.8 y Quinto del Acuerdo). El texto no contiene, sin embargo, una disposición transitoria que precise expresamente el régimen aplicable a los planes anteriores durante ese periodo de cuatro años, más allá de la fijación del plazo mismo, lo que constituye una laguna práctica relevante para quien deba defender la vigencia de un plan no adaptado ante una emergencia sobrevenida en ese intervalo. Al margen de la adaptación inicial, la directriz impone un régimen de mantenimiento continuo: actualización anual de los aspectos organizativos y operativos, y revisión al menos cada cinco años o antes si concurren modificaciones relevantes del riesgo, disfunciones detectadas en situaciones operativas 2 o 3, o cambios significativos en las capacidades del plan (apartado 2.6.2.3). La directriz no tipifica un régimen sancionador específico para el incumplimiento de estos plazos; su eficacia se proyecta, en consecuencia, sobre el estándar de diligencia exigible a la Administración responsable, de modo que la falta de adaptación o de actualización del plan podría ser invocada, en un eventual litigio sobre responsabilidad patrimonial derivada de un terremoto, como indicio del funcionamiento anormal del servicio público de protección civil, sin que ello

pueda presentarse como una consecuencia automática que la propia directriz establezca de forma expres