



**Revista Científica General José María Córdova**  
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)  
Bogotá D.C., Colombia  
ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)  
**Web oficial:** <https://www.revistacientificaesmic.com>

## El rol de los militares en la gestión de las emergencias. El caso español

The role of the military in emergency management. The Spanish case

**Enriqueta Expósito** 

Universidad de Barcelona, España

**Citación APA:** Expósito, E. (2024). El rol de los militares en la gestión de las emergencias. El caso español. *Revista Científica General José María Córdova*, 22(48), 1003-1021. <https://doi.org/10.21830/19006586.1391>



**Publicado en línea:** 30 de diciembre de 2024



[Enviar un artículo a la Revista](#)

**Responsabilidad de contenidos:** La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados por la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) corresponde exclusivamente a los autores. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, el Ejército Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.



Los artículos publicados por el Sello Editorial ESMIC y la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: [Atribución - No Comercial - Sin Derivados](#).



**Revista Científica General José María Córdova**  
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)  
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 22 número 48, octubre-diciembre 2024, pp. 1003-1021  
<https://doi.org/10.21830/19006586.1391>

## El rol de los militares en la gestión de las emergencias. El caso español

The role of the military in emergency management. The Spanish case

Enriqueta Expósito 

Universidad de Barcelona, España

**RESUMEN.** Resumen. En el campo de la protección civil siempre ha existido la posibilidad de actuación militar en colaboración y apoyo de los agentes civiles. En España, la creación de la Unidad Militar de Emergencias, a mediados de la primera década de los 2000, supuso un salto cualitativo porque a través de esta unidad especializada, de naturaleza militar, que actúa bajo sus mandos naturales, se vehicula desde entonces todo el apoyo de las Fuerzas Armadas en la gestión de las emergencias civiles. Este artículo expone la evolución de esta intervención en España y su sustento normativo. Lejos de implicar una militarización de este campo, se identifica que esta intervención se concibe como auxiliar: actúa bajo las órdenes del Gobierno, siempre que sea requerida expresamente, cuando los recursos y medios existentes en el ámbito civil no sean adecuados o suficientes.

**PALABRAS CLAVE:** asistencia por desastre; España; Fuerzas Armadas; gestión militar de emergencias; militarización; Unidad Militar de Emergencias (UME)

**ABSTRACT.** Military action in collaboration with and supporting civilian agents has always been possible in civil protection. In Spain, the creation of the Military Emergency Unit in the mid-2000s represented a qualitative leap because this specialized unit, of a military nature, acting under its natural command, has since provided all the support of the Armed Forces in the management of civil emergencies. This article outlines the evolution of this intervention in Spain and its regulatory support. Far from implying a militarization of this field, it identifies that this intervention is conceived as auxiliary: it acts under the orders of the Government whenever it is expressly requested when the resources and means existing in the civil sphere are not adequate or sufficient.

**KEYWORDS:** disaster relief; Spain; Armed Forces; military emergency management; militarization; Military Emergency Unit (MEU)

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 31 de agosto de 2024 • Aceptado: 21 de diciembre de 2024

**CONTACTO:** Enriqueta Expósito  [eeposito@ub.edu](mailto:eeposito@ub.edu)

## Introducción

*Ejército y conflicto armado o guerra* han sido tradicionalmente conceptos vinculados. No en vano, las Fuerzas Armadas, como herramienta principal del monopolio estatal de la violencia *ad extra*, constituyen el principal recurso de los Estados para hacer la guerra o intervenir en conflictos armados en defensa de ataques contra su soberanía e integridad, o de valores comunes de la comunidad internacional en la que el Estado se inserta. No obstante, desde hace décadas, la esencialidad de estas funciones, sin ser cuestionadas, ha sido objeto de redefinición en prácticamente todos los Estados europeos, precisamente por la ausencia generalizada de guerras o amenazas armadas. Esta lógica se incardina en el pragmatismo, normalizando y dotando de una cobertura legal —incluso constitucional, en algunos casos— a la utilización de los militares para el desarrollo de servicios ajenos a sus roles tradicionales (Martínez, 2022a; 2022b).

España se ubica en esta lógica. Sin entrar a valorar las repercusiones que pueda tener la guerra de Ucrania, a corto y medio plazo, para las políticas de defensa militar de los Estados europeos, las Fuerzas Armadas han tenido que desempeñar otros cometidos, consecuencia de profundos cambios que han afectado a la definición de las amenazas para el Estado, de los conflictos con otros Estados e, incluso, del espacio en el que deben ser ejecutados. En estos nuevos escenarios adquiere una posición muy relevante el ámbito de la protección civil y la gestión de emergencias que les son propias.

El objetivo de este trabajo es, precisamente, analizar cómo las Fuerzas Armadas españolas se han convertido en un instrumento valioso para hacer frente a estas nuevas amenazas. En este análisis se abordará 1) el marco normativo que contempla y regula esta intervención, los elementos que lo configuran y los requisitos exigidos; (2) los efectivos militares a través de los cuales se lleva a cabo esta intervención en el ámbito de la protección civil; y, finalmente, (3) las principales experiencias en las que han participado unidades militares en la gestión de emergencias, así como el rol que se les ha encomendado desempeñar.

## Intervención de las fuerzas armadas en la gestión de emergencias: marco normativo

### Del “silencio” constitucional...

La Constitución española de 1978 (en adelante, CE) no prevé de forma explícita la intervención de las Fuerzas Armadas en la gestión de emergencias. Aunque establece las funciones que estas deben desempeñar, ninguna de ellas se enmarca directamente en dicho ámbito. Este enfoque es común entre las constituciones europeas, salvo en casos excepcionales como las de Alemania, Austria y Portugal, que sí contemplan esta posibilidad con carácter auxiliar.

Aunque el ordenamiento jurídico previo a la entrada en vigor de la CE ya reconocía la intervención de las Fuerzas Armadas en ciertas situaciones de emergencia, como lo disponía la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales, el constituyente español optó por una concepción clásica de las atribuciones de las Fuerzas Armadas, centrada en su lógica defensiva. Así, el artículo 8 CE les asigna las funciones de “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”<sup>1</sup>.

En consecuencia, constitucionalmente, las Fuerzas Armadas son configuradas como una organización destinada a la defensa del Estado frente a ataques armados o amenazas externas, lo que constituye su razón de ser fundamental. Además, actúan como instrumento del Gobierno, bajo la dirección de su presidente (arts. 97 y 98.2 CE), para ejecutar políticas de defensa que, desde la perspectiva constitucional, poseen una naturaleza intrínsecamente militar.

Ahora bien, este blindaje de la “esencia” de las Fuerzas Armadas no excluye que puedan desempeñar otros cometidos que impliquen, igualmente, actuar en defensa del Estado, pero, en estos casos, la intervención militar deberá considerarse subsidiaria, relegando su papel a un mero colaborador de otras unidades competentes.

Y es que toda la defensa del Estado que no se derive de los supuestos de ataques armados o amenazas de idéntica o similar naturaleza está encomendada, por la Constitución, a otras unidades, de naturaleza civil, que también operan bajo las órdenes del Gobierno: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a las que la Constitución española encomienda “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana” (art. 104.2 CE). Precisamente esta separación traslucía un radical cambio del modelo policial históricamente arraigado en España hasta ese momento, al revelar la inequívoca voluntad del constituyente de ruptura con un modelo militarizado de mantenimiento del orden público, insensible a los derechos y libertades de la persona, que había pervivido en

1 Esta definición no es particularmente novedosa si se consideran los antecedentes históricos en la regulación de las Fuerzas Armadas. En el constitucionalismo histórico español, solo la Constitución de Cádiz de 1812 incluyó una referencia explícita a las funciones del ejército (art. 356), señalando la existencia de una fuerza militar nacional permanente, tanto terrestre como marítima, destinada a la defensa exterior del Estado y a la conservación del orden interior. Posteriormente, en el último tercio del siglo XIX, la Ley Constitutiva del Ejército, aprobada el 29 de noviembre de 1878 (publicada en la Gaceta de Madrid, 334, de 30 de noviembre de 1878), definió al ejército como una “institución especial por su objeto e índole, y una de las carreras del organismo del Estado”. Además, su artículo 2 establece como “primera y más importante misión” la de “sostener la independencia de la Patria y defenderla de los enemigos exteriores e interiores”. Una década después, la reforma introducida en 1889 (publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 201, de 20 de julio de 1889) simplificó esta concepción en su artículo 1.º, señalando que “El Ejército constituye una institución nacional regida por leyes y disposiciones especiales, y cuyo fin principal es mantener la independencia e integridad de la Patria y el imperio de la Constitución y las leyes”. Para un análisis exhaustivo de la configuración del poder militar en España desde principios del siglo XIX, véase López Ramón (1988). Un estudio más acotado al constitucionalismo español puede hallarse en Blanco Valdés (1988).

nuestro país desde el mismo nacimiento del régimen constitucional en los inicios del siglo XIX. (Fernández, 2004, p. 190)

El constituyente español puso un especial énfasis en separar los planos militar y civil en relación con la seguridad y defensa del Estado. Se encomendó la gestión de las amenazas a cuerpos distintos, situando su acción en planos espaciales también diferentes: mientras que la acción militar está referida a amenazas externas y constituye el eje de la política de defensa exterior del Estado, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado estaban llamadas a actuar ante amenazas que se generasen en el interior del territorio. Ello no ha sido obstáculo para que, como consecuencia de las relaciones de cooperación con otros Estados, estos “cuerpos de defensa y seguridad interior” puedan también llevar a cabo acciones en el extranjero.

En esta diferenciación de funciones y planos de actuación tuvo una enorme influencia el rol desempeñado por las Fuerzas Armadas en el período histórico precedente. Durante los casi 40 años de dictadura del General Franco, el ejército tuvo un papel protagónico, asumiendo esencialmente el rol de control de la población mediante 1) la represión de la disidencia y 2) la actuación como guardián del orden interno y de la seguridad interior. La Constitución rompe con esta imagen, desmilitarizando la seguridad pública y transformando al ejército en una administración sin posibilidad de actuar con independencia, capaz de trabajar al servicio de cualquier gobierno democrático (Martínez, 2014), sometido al principio de legalidad y al servicio de la ciudadanía (López Cabrera, 2023, p. 156).

Esta diferenciación constitucional entre ambos planos —defensa militar y protección civil o seguridad interior— es también importante desde la perspectiva de la descentralización territorial del poder, pues tiene consecuencias en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De este modo, mientras las Fuerzas Armadas y la defensa no son objeto de distribución de competencias y quedan como competencia exclusiva del Estado, excluyendo cualquier intervención en su regulación o dirección por parte de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.4 CE), la seguridad pública, en la que se encuadra la protección civil, constituye una materia en la que la intervención estatal concurre con la de las Comunidades Autónomas que hayan asumido esta competencia en sus Estatutos de Autonomía (art. 149.1.29 CE).

### **... a su previsión legal**

Este silencio constitucional fue colmado por el legislador al abordar la regulación legal de los dos ámbitos implicados: defensa nacional y protección civil. En ambos se contempló la posibilidad de que las Fuerzas Armadas llevaran a cabo actuaciones en determinadas circunstancias cuya excepcionalidad lo requiriese.

El precedente más inmediato a estas regulaciones lo constituyen las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, aprobadas un día antes de la entrada en vigor de la Constitución

mediante la Ley 85/1978, de 28 de diciembre<sup>2</sup>. En efecto, esta norma, tras reconocer que la “razón de ser de los Ejércitos es la defensa militar de España y su misión garantizar la soberanía e independencia de la Patria, defender la integridad territorial y el ordenamiento constitucional” (art. 3), alude a “la ejemplaridad de la actuación de la institución militar, que constituirá, entre las del Estado, un modelo de cooperación ciudadana, especialmente en caso de catástrofe y cuando lo requieran circunstancias extraordinarias” (art. 22). De forma expresa, dispone esta obligación: “En caso de catástrofe o calamidad pública el militar, salvo que tenga orden superior en contra, debe prestar su ayuda, poniendo todo su empeño en atenuar los daños y socorrer a los afectados” (art. 193).

Siguiendo este modelo, la Ley Orgánica 6/1980, de 1.º de julio, que regula los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, adopta una concepción amplia de la defensa nacional, integrando un conjunto de acciones y fuerzas destinadas a

[...] garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución. (art. 2 LO 6/1980)

Esto implica una ampliación de las funciones que la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas, superando su concepción de instrumento armado meramente defensivo del Estado. En particular, la referencia a la protección de la vida de la población confiere la legitimidad necesaria para su intervención en situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad (Martínez, 2007, p. 185).

Esto se confirma en la previsión expresa contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica 6/1980, que contempla la colaboración de las Fuerzas Armadas con la autoridad civil, a requerimiento de esta última, “para casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga”. Al amparo de estas disposiciones, las Fuerzas Armadas han desempeñado, desde los inicios de la democracia, un papel muy activo en situaciones de emergencia provocadas por riesgos o catástrofes naturales (Martínez & Díaz, 1999). Así, a las funciones clásicas de defensa enumeradas en el artículo 8 CE, se suman otras que se califican como “competencias propias, no exclusivamente de defensa” (De Heras Durán, 2022, pp. 179, 217) o incluso “misiones impropias” (López Cabrera, 2023, pp. 277-278).

También es oportuno señalar que la Ley Orgánica 6/1980 designa a la autoridad militar como “autoridad de mando”, bajo la dependencia del Gobierno, en caso de declaración de

2 Durante la dictadura franquista, la intervención del ejército en este sector ya estaba prevista en la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales, especialmente en el Decreto 1125/1976, de 8 de abril, que regula la colaboración de las autoridades militares en estados de normalidad y excepción. En esta última norma se incorpora, de forma expresa, esta colaboración en supuestos de graves perturbaciones del orden público eventualmente generadas, entre otros factores, por catástrofes naturales. Los antecedentes históricos se remontan, sin embargo, mucho más atrás en el tiempo, al siglo XVIII. Para mayor detalle, véase Lucas-Tobajas (2020, pp. 230-236).

un estado de sitio, como prevé el artículo 116 CE. El desarrollo normativo de este precepto se aprobó posteriormente mediante la Ley Orgánica 4/1981, de 1.º de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio. Únicamente en el caso del estado de sitio, la Ley Orgánica 4/1981 contempla de forma explícita la intervención de las Fuerzas Armadas, alineándose con lo dispuesto previamente en la Ley Orgánica 6/1980.

El estado de sitio es una fase previa a la declaración de guerra, y no es casual que la ley mencione como causas de su declaración los ámbitos que identifican las funciones asignadas constitucionalmente a las Fuerzas Armadas. En este contexto, el Gobierno, en el ejercicio de la dirección de la política militar y de la defensa, asumirá las facultades extraordinarias previstas en la Constitución y en la misma Ley Orgánica. Para ejecutar estas decisiones, designará a una autoridad militar que actuará bajo su mando. Mientras tanto, las autoridades civiles conservarán las potestades no atribuidas a la autoridad militar, aunque deberán informar a esta última de todas las cuestiones concernientes al orden público.

Sin embargo, el legislador no previó la intervención militar ni para los estados de excepción motivados por graves alteraciones en el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el funcionamiento de las instituciones democráticas o los servicios públicos esenciales, ni para los estados de alarma, cuya declaración la Ley Orgánica 4/1981 reserva para situaciones como catástrofes o calamidades públicas (terremotos, inundaciones, incendios o accidentes de gran magnitud) o crisis sanitarias (epidemias y situaciones de contaminación graves). Esta ausencia de previsión no impidió la intervención militar en las dos únicas experiencias en las que se ha declarado el estado de alarma en España, como se analizará más adelante.

Las previsiones genéricas de la Ley Orgánica 6/1980 fueron concretadas en la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil. Esta norma no solo ratifica la posibilidad de asistencia por las Fuerzas Armadas “cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija” (art. 2), sino que también establece los requisitos específicos para esto. En particular, dispone que la colaboración debe ser solicitada por el ministro responsable de los asuntos de interior, quien actúa como autoridad superior en materia de protección civil, al ministro de Defensa (art. 16 Ley 2/1985). Asimismo, en caso de que se produzca esta intervención, las Fuerzas Armadas deben desempeñar las misiones encomendadas “encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales” (art. 2.2 Ley 2/1985).

En estos supuestos, las reglas de comportamiento estipuladas en la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, obligan a los militares a poner “todo su empeño en preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos [...] en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas” (art. 6.1, 3.ª).

Estas primeras ordenaciones legales en defensa nacional y protección civil fueron posteriormente sustituidas durante la primera y segunda década de los años 2000, manteniéndose, sin embargo, esta posibilidad de colaboración del Ejército.

La nueva ordenación de la defensa nacional adoptada por la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, resulta todavía más clara que su predecesora de 1980. Por un lado, establece una cooperación reforzada en materia de protección civil en casos de conflicto bélico y durante la vigencia del estado de sitio, disponiendo que el Consejo de Defensa Nacional coordinará las actuaciones del sistema de cooperación en protección civil, imponiendo a los poderes públicos estatales la obligación de considerar las directrices emanadas de dicho Consejo (art. 28).

Pero lo más relevante de esta norma es que, de manera general, incluye entre las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas la de “preservar, junto con las instituciones del Estado y las administraciones públicas, la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente”. Además, identifica cuatro tipos de operaciones militares, situando “la ayuda en situaciones de crisis” al mismo nivel que las operaciones de “prevención o disuasión de conflictos”, “mantenimiento de la paz” y “respuesta a la agresión o defensivas”.

La operatividad de esta misión especializada se incorpora en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que incluye a las Fuerzas Armadas, y en particular a la Unidad Militar de Emergencias (UME) —creada en 2005—, dentro del listado de servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil (art. 17). La ley dispone que la colaboración de las Fuerzas Armadas se llevará a cabo, principalmente, mediante la UME, “sin perjuicio de la colaboración de otras unidades que se precisen, de conformidad con lo establecido en su legislación específica, en esta ley y en la normativa de desarrollo” (art. 37.1). A la UME se le asigna la misión de

[...] intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, con la finalidad de cumplir los objetivos propios de la protección civil en los supuestos que por su gravedad se estime necesario, junto con las instituciones del Estado y las administraciones públicas, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en esta ley y en el resto de la normativa aplicable. (art. 37.2)

La presencia de la UME debe ser solicitada por el Ministerio del Interior al de Defensa (art. 37.3). Solo en los casos en los que se declare una emergencia de interés nacional<sup>3</sup>, la UME asumirá su dirección operativa, actuando bajo la dirección del ministro del Interior (art. 37.4).

3 Según el artículo 28 de la Ley 17/2015, son emergencias de interés nacional: 1) las que requieran, para la protección de personas y bienes, aplicar la Ley Orgánica 4/1981, de 1.º de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; 2) en las que sea necesario prever la coordinación entre administraciones diversas porque afectan a varias Comunidades Autónomas y requieren una aportación de recursos a nivel supraautonómico; y 3) las que por sus dimensiones, efectivas o previsibles, exijan una dirección de carácter nacional. En cualquiera de estos casos, la declaración de emergencia de interés nacional corresponde al titular del Ministerio del Interior, sea por iniciativa propia o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los delegados del Gobierno en estas. Cuando sea por iniciativa del

La intervención militar en casos de emergencias se ha normalizado a través de disposiciones legales, constituyendo una de las piezas clave para concebir la protección civil como un sistema integral que implica, desde la perspectiva pública, a todo tipo de administraciones. No obstante, su admisión está condicionada, legalmente, a la existencia de circunstancias extraordinarias, cuya valoración corresponde a la autoridad competente para decidir sobre esta participación militar. En consecuencia, no puede producirse en todos los escenarios relacionados con la protección civil.

La participación de las Fuerzas Armadas en este ámbito no implica riesgo alguno de militarización de la protección civil ni supone que estas asuman competencias que son propias de otros cuerpos estatales. Tampoco debe resultar ajena al funcionamiento democrático de un Estado. Como parte integrante de la Administración General del Estado, las Fuerzas Armadas tienen la obligación de colaborar, conforme al artículo 103 CE, con otras partes de esta misma administración y con administraciones autonómicas y locales. Esta colaboración se manifiesta mediante la prestación de medios técnicos, materiales y humanos, siempre que estos sean necesarios para garantizar la adecuada consecución de fines públicos, especialmente en casos de carácter extraordinario o calamitoso, cuya magnitud territorial o temporal supere las capacidades de la autoridad administrativa civil responsable en ese supuesto (De Heras Durán, 2002, p. 180).

La colaboración que legalmente se atribuye a las Fuerzas Armadas implica que su actuación no puede darse en cualquier circunstancia, sino exclusivamente en los casos en que su intervención sea necesaria o imprescindible, ya sea por la inexistencia de otros recursos o porque los disponibles por parte de las autoridades civiles resulten insuficientes (Sedano Lorenzo, 2011, p. 36). De ahí que asuman un rol subsidiario, complementario y, en todo caso, auxiliar y de asistencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o a otras administraciones públicas, sean estas estatales, autonómicas o locales.

Este enfoque mantiene incólume la esencia de las funciones de las Fuerzas Armadas, que constitucionalmente están centradas en la defensa del Estado o, desde una perspectiva más amplia, en el ámbito de la seguridad nacional<sup>4</sup>, en el que la defensa nacional y el rol de las Fuerzas Armadas han pasado a ser componentes fundamentales (Álvarez García, 2020, pp. 106, 111).

---

Ministerio, se deberá comunicar previamente a las Comunidades Autónomas afectadas (art. 25). El titular del Ministerio del Interior debe asumir la dirección de la emergencia (art. 26).

4 Esta regulación legal se alinea con las directrices del Consejo de Europa. En 2005, al establecer los principios de supervisión democrática del sector de la seguridad, que incluían también a las Fuerzas Armadas, la Asamblea Parlamentaria, en su Recomendación 1713 (2005), de 23 de junio, recordó a los Estados miembros que la seguridad nacional constituye el deber principal de las Fuerzas Armadas, función esencial que “no debe diluirse asignando a las fuerzas armadas tareas auxiliares, salvo en circunstancias excepcionales”.

## La Unidad Militar de Emergencias

El 7 de octubre de 2005, un mes y diez días antes de que las Cortes Generales aprobaran la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, el Gobierno creó una unidad militar especializada “de alta cualificación y disponibilidad”: la Unidad Militar de Emergencias (UME) (Consejo de Ministros, 2005). Esta iniciativa, muy influida por las *Unités d’instruction et d’intervention de la sécurité civile* (UIISC) francesas y la Unidad Militar Suiza de Asistencia en Desastres, buscaba corregir la precariedad o escasez de medios en la administración para atender situaciones excepcionalmente adversas, tales como grandes incendios, inundaciones, nevadas, terremotos y riesgos biológicos, químicos o radiológicos.

Entre las motivaciones para su creación se encuentran las emergencias derivadas del vertido de fuelóleo provocado por el hundimiento del buque petrolero *Prestige* en 2002 en las costas gallegas; las grandes nevadas en Burgos en 2004; o el incendio de Guadalajara en 2005. Estas situaciones pusieron en evidencia las dificultades para coordinar los recursos disponibles y demostraron que las facultades que disponían las Comunidades Autónomas y los entes locales no resultaban adecuadas para enfrentarlas eficazmente (Gómez & Vega, 2008, pp. 8, 42).

La decisión del Gobierno de crear esta unidad especializada y con un mando único respondía más al propósito de abordar eficazmente la gestión de emergencias, eludiendo los problemas de coordinación entre las distintas autoridades implicadas, especialmente entre las autonómicas y las estatales, que al de mejorar la imagen pública o valoración social de las Fuerzas Armadas. En este sentido, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, aprobada por el Gobierno el 30 de diciembre, ahondaba en la importancia de la cooperación entre las Fuerzas Armadas y otros organismos, de modo que propiciara el desarrollo

[...] de un nuevo sistema nacional de gestión de crisis a través de la colaboración en el sistema de protección civil y, junto con otras instituciones del Estado, particularmente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, así como alcanzar una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares que participen en operaciones de ayuda humanitaria, de gestión de crisis y de apoyo a autoridades civiles.

Esta decisión gubernamental —fruto más de la necesidad (Gómez & Vega, 2008, p. 35) que de la oportunidad— supuso la creación *ex novo* de unos servicios específicos estatales (Sedano Lorenzo, 2011, p. 59), con capacidad para intervenir directamente y dar una respuesta rápida ante supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, con el objetivo de contribuir a la seguridad y bienestar de la ciudadanía. Se trataba de establecer una nueva dotación para una misión histórica, concentrando la intervención militar, que hasta ese momento recaía principalmente en el Ejército de Tierra, en una unidad con formación especializada y disponibilidad inmediata. Esto, además, permitía liberar al resto de las unidades de las Fuerzas Armadas “de la servidumbre relativa a las misiones en

apoyo a las autoridades civiles”, facilitando su plena dedicación a sus misiones principales (Guerrero, 2013, p. 148).

El acuerdo de creación confirma la naturaleza y estructura militar de la UME, bajo la dependencia orgánica del Ministerio de Defensa. Asimismo, establece que podrá intervenir “en cualquier lugar del territorio nacional cuando lo decida el Presidente del Gobierno, o el ministro en quien delegue, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas”. Además, se dispone que, en sus actuaciones, “podrá utilizar todos los medios humanos y materiales disponibles de las Fuerzas Armadas”. En situaciones de urgencia por inminente peligro, se faculta al jefe de la UME para ordenar su intervención, debiendo informar inmediatamente al ministro correspondiente (Orden DEF/160/2019, de 21 de febrero, reguladora de la organización y funcionamiento de la UME).

En sus orígenes, la actuación de la UME estaba limitada al territorio nacional<sup>5</sup>. Sin embargo, desde 2015, se ha convertido en un instrumento de intervención de las Fuerzas Armadas también en el exterior, posibilidad que fue reconocida en el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas (art. 19). El Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo, que deroga al anterior, dispone expresamente que la UME “está constituida de forma permanente y tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional y en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos” en los mencionados casos de emergencias (art. 21).

Su actuación está regida por el Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, que aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. Como unidad integrante de las Fuerzas Armadas, depende política y orgánicamente del ministro de Defensa, mientras que la dirección y mando operativo corresponden al jefe de Estado Mayor de la Defensa (Orden DEF/160/2019).

En los supuestos de emergencias declaradas de interés nacional, dentro del ámbito de la protección civil, la dirección y coordinación operativa de las actuaciones recaerán en el jefe de la UME, pero bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Esta previsión ha sido calificada como un “ejemplo de militarización operativa en periodo de normalidad constitucional” en manos del Gobierno, sin necesidad de recurrir a la declaración de alguno de los estados excepcionales previstos en el art. 116 CE y regulados por la Ley Orgánica 4/1981 (Sieira Mucientes, 2018, p. 372, esp. n. 22).

De forma general, las actuaciones operativas de la UME, según dispone su protocolo (art. 2), se orientan hacia “la adopción de medidas encaminadas a salvaguardar, proteger o socorrer la vida e integridad de las personas y de sus bienes, el medio ambiente, los espacios

5 Así lo confirma su regulación normativa por Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias (art. 14).

naturales y sus recursos, así como el patrimonio histórico-artístico". En un ámbito más específico, el mismo protocolo (art. 3) detalla las situaciones de emergencia, tanto nacionales como internacionales, cuya gravedad justifica su intervención. Estas incluyen: emergencias originadas en riesgos naturales, tales como inundaciones, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas u otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud; incendios forestales; riesgos tecnológicos, entre los que destacan los químicos, nucleares, radiológicos y biológicos; emergencias derivadas de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos; contaminación ambiental, y cualquier otra situación que sea decidida por el presidente del Gobierno.

Pese a los recelos iniciales que su creación generó en algunos sectores políticos, incluso militares, y las reticencias manifestadas por ciertas Comunidades Autónomas, como Cataluña y el País Vasco<sup>6</sup>, que consideraban a la UME una "manifiesta intromisión militar en asuntos de orden público y de seguridad ciudadana" (Gómez & Vega, 2008, p. 19), su presencia en el ámbito de la protección civil se ha convertido en algo cotidiano (Álvarez García, 2020, p. 71). Esto ha contribuido a normalizar la intervención militar en este ámbito de la seguridad nacional; no en vano se autoproclaman, en su sitio web, como el "aporte militar al sistema nacional de protección civil".

Sin perder su carácter colaborador en las emergencias, la UME ha dejado de ser una unidad meramente de apoyo para asumir un mayor protagonismo, en particular en situaciones declaradas de interés nacional (Gómez & Vega, 2008, p. 43), sin que esto haya derivado en intromisiones desproporcionadas en el ámbito civil ni en una militarización de la protección civil. La experiencia ha demostrado que la UME aporta un valor añadido a este ámbito al incrementar las capacidades del sistema de protección civil con las cualidades propias de una unidad militar, sin sustituir ni excluir las ya existentes (Guerrero, 2013, pp. 145, 148).

La UME se ha consolidado como un modelo de gestión de emergencias plenamente exportable (Sierra, 2013, p. 97), desempeñando un papel destacado en propuestas para la creación de una Unidad de Emergencias Europea (Vega, 2011; Marlasca, 2021). Sin embargo, no ha estado exenta de críticas, particularmente en lo relacionado con su eficiencia y las dificultades para retener talento debido a la lógica de ascensos (Bueno & Martínez, 2023).

6 Concretamente, el Gobierno Vasco impugnó ante el Tribunal Supremo el Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, mediante el cual se adoptaba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias, argumentando una supuesta invasión competencial en materia de protección civil. Sin entrar a valorar estas alegaciones, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 4 de noviembre de 2008 (STS 5863/2008, ECLI:ES:TS:2008:5863), anuló el decreto estatal por defectos formales, al haberse aprobado sin contar antes con los informes preceptivos de la Comisión Nacional de Protección Civil y del Consejo de Estado.

## Experiencias

De conformidad con lo dispuesto en las leyes referidas, las Fuerzas Armadas, en general, y la UME, en particular, han llevado a cabo numerosas operaciones en el ámbito de la protección civil. Han colaborado, sobre todo, en incendios forestales, pero también, en inundaciones, rescates, sismos y tormentas invernales (UME, s.f.). Entre estas actuaciones, resultan especialmente significativas las realizadas en el marco de las dos únicas declaraciones de estados de alarma en España, en 2010 y 2020, dado que la Ley Orgánica 4/1981 solo contempla la intervención de las Fuerzas Armadas en el estado de sitio, pero no en los estados de alarma y de excepción. Sin embargo, el hecho de que dicha intervención no esté expresamente prevista no implica que esté prohibida o que no pueda llevarse a cabo. De hecho, en ambas declaraciones de estado de alarma, las Fuerzas Armadas han desempeñado un papel destacado.

### La militarización del espacio aéreo por la huelga de controladores

La primera declaración de ámbito nacional del estado de alarma en la democracia española se produjo a finales del año 2010. A través del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Con esta declaración, el Gobierno buscó dar respuesta a la situación de cierre del espacio aéreo español, provocado por una huelga ilegal de controladores aéreos. La principal medida del Real Decreto fue la designación del jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire como autoridad delegada. Sin embargo, esta no fue una medida original establecida *ex novo* en 2010 por el Decreto gubernamental. La posibilidad de que, por decisión del presidente del Gobierno, el Ministerio de Defensa asumiera el control de la circulación aérea general en situaciones de emergencia o ante circunstancias extraordinarias ya estaba contemplada en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea<sup>7</sup>.

Al amparo de esta norma, cuando se desató la crisis, el presidente del Gobierno, desde la embajada de Buenos Aires —donde se encontraba en visita oficial—, adoptó el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomendó transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidas a la entidad pública empresarial AENA, empresa pública encargada de gestionar los aeropuertos de interés general en España. El Decreto contenía un único artículo que contemplaba la posibilidad de una militarización funcional de los controladores, sin que esto implicara un cambio en el régimen jurídico sancionador en caso de incumplimiento. Se otorgaba al Ministerio de Defensa “la dirección del control de la circulación aérea general en todo el territorio nacional” de forma temporal, “hasta tanto existan garantías de que se recupera la normalidad en la prestación de sus servicios por los controladores aéreos civiles”. Durante este período:

7 En 2014, una reforma de esta ley reforzó esta potestad del Ministerio de Defensa y amplió este control de la circulación aérea al “establecimiento de las medidas que afecten a la estructuración, gestión y condiciones de uso del espacio” (Ley 18/2014, de 15 de octubre).

[El] jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire adoptará todas las decisiones que procedan para la organización, planificación, supervisión y control de los controladores de tránsito aéreo al servicio de la entidad pública AENA. A tal efecto activará los recursos de control de tráfico aéreo del Ministerio de Defensa y exigirá la presencia en sus puestos de trabajo de los controladores civiles ausentes.

Un día después, se declaró el estado de alarma mediante el Real Decreto 1673/2010. En él, no solo se designó como autoridad delegada al jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire, sino que, a diferencia del anterior Real Decreto 1611/2010, se atribuyó a todos los controladores la condición de personal militar durante la vigencia del estado de alarma. De este modo, se garantizaba que estos trabajadores quedaran obligados a seguir las órdenes de la autoridad militar, sometiendo su incumplimiento a las leyes penales y, a diferencia de lo establecido en el primer decreto, al régimen disciplinario militar.

Ante el temor de que pudiera repetirse la crisis y la incertidumbre sobre si se había restablecido de forma efectiva la normalidad, el Gobierno decidió prorrogar la declaración del estado de alarma, previa autorización del Congreso de los Diputados, mediante el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre. A pesar de haberse restablecido la normalidad, el Gobierno mantuvo esta prórroga hasta mediados de enero de 2011, tras recibir la correspondiente autorización del Congreso de los Diputados.

## La intervención de las Fuerzas Armadas en la pandemia: Operaciones 'Balmis' y 'Baluarte'

La otra ocasión en que se declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional fue durante la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En esta situación, el estado de alarma se decretó en marzo de 2020 mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y fue prorrogado sucesivamente hasta el 20 de junio de 2020. Posteriormente, a finales de octubre, a través del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, se declaró nuevamente el estado de alarma a nivel nacional con el fin de contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2<sup>8</sup>. El Congreso de los Diputados autorizó su prórroga por un período de seis meses, hasta el 9 de mayo de 2021 (Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre).

En el primer estado de alarma, el Real Decreto 463/2020 disponía que para el "eficaz cumplimiento" de las medidas establecidas en esta misma norma, "las autoridades competentes delegadas podrán requerir la actuación de las Fuerzas Armadas". Esta intervención se encuadraba, por expresa remisión del Real Decreto, en una de las misiones previstas en la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional: la relativa a la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras

8 A principios de octubre se había decretado solo para algunos municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid con un alto índice de contagios (Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre). El estado de alarma finalizó el 24 de octubre.

necesidades públicas (art. 15.3 de LO 5/2005). Además, el Real Decreto reconocía el carácter de agente de la autoridad a las Fuerzas Armadas cuando desempeñaran estas funciones<sup>9</sup>.

Al día siguiente de la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, el Ministerio de Defensa aprobó una instrucción de 15 de marzo de 2020, por la que se establecieron medidas para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el ámbito del Ministerio de Defensa. La norma se adoptó con tres claros propósitos (art. 2): 1) concretar las medidas necesarias para la actuación de las Fuerzas Armadas y de los recursos sanitarios de la red sanitaria militar en desarrollo de lo previsto en el Real Decreto 463/2020; 2) garantizar la actuación de los miembros de las Fuerzas Armadas y de los recursos de carácter operativo y sanitario en el cumplimiento de las medidas previstas en el citado real decreto en todo el territorio nacional; y 3) coordinar con las necesidades que se determinen por el Gobierno y poner a disposición de la autoridad competente las capacidades militares de la UME y otras unidades en materia de policía militar, transporte logístico terrestre y aéreo, alojamientos logísticos y establecimiento de campamentos militares, entre otras<sup>10</sup>. La instrucción disponía, de forma expresa, la obligación de todo el personal militar de ponerse a disposición permanente para el servicio derivado del actual estado de alarma (art. 3a).

Se activó, de esta manera, la primera gran intervención de las Fuerzas Armadas enmarcada en la denominada *Operación Balmis*<sup>11</sup>. A través de ella, las Fuerzas Armadas pusieron a disposición de las autoridades competentes, en especial de las sanitarias y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de forma integrada, todas las capacidades operativas de diversas unidades del Ejército, con especial protagonismo de la UME. Su único cometido fue la protección de la salud y la seguridad de la ciudadanía, con el fin de contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública en territorio nacional para salvar vidas. Entre sus acciones destacan la desinfección de infraestructuras críticas, puertos, aeropuertos, estaciones, instalaciones hospitalarias, centros de salud, residencias de mayores, instalaciones policiales y servicios públicos esenciales; el montaje de hospitales de campaña; el transporte de fallecidos y la elaboración de productos sanitarios. Esta operación concluyó a finales de junio, y supuso en España el mayor despliegue militar en tiempos de paz (Izquierdo Carrasco, 2020).

- 
- 9 La posibilidad de otorgar el carácter de autoridad nacional a las Fuerzas Armadas en estos casos ya se contemplaba en la Disposición Adicional tercera de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar.
  - 10 Estos ámbitos fueron ampliados en la Instrucción de 16 de marzo de 2020, también del Ministerio de Defensa, para la protección de la población sin hogar y asentamientos chabolistas, según indicaciones impartidas por el Ministerio de Asuntos Sociales y la Agenda 2030.
  - 11 El nombre se adoptó en honor de un médico y científico del ejército español de finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, destacado, entre otros aspectos, por la difusión de la vacuna contra la viruela por toda América. Véase el preámbulo del Real Decreto 701/2020, de 28 de julio, por el que se crea la medalla conmemorativa de la Operación Balmis para reconocer al personal participante en la lucha contra el COVID-19.

La *Operación Baluarte* se inició en septiembre de 2020 y se centró, básicamente, en tareas de rastreo y vigilancia epidemiológica por parte de la UME en todo el territorio nacional para evitar la expansión incontrolada de la epidemia, así como en la gestión de cualquier tipo de apoyo que se solicitara a las Fuerzas Armadas. La operación incorporó también una labor de formación como “rastreadores” a los militares que el Gobierno puso a disposición de las Comunidades Autónomas que lo solicitaron (todas, excepto Cataluña y País Vasco) para integrarlos en los sistemas de seguimiento y control de la COVID que ellas mismas diseñaron.

En ninguno de los casos señalados, ni en 2010 ni en 2020, se ha cuestionado la intervención de las Fuerzas Armadas o el rol que desempeñaron en las crisis que los generaron. Debe recordarse que la intervención militar en estas situaciones de emergencia no requeriría la declaración del estado de alarma. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional y otras leyes sectoriales ya ofrecían esta cobertura normativa a la intervención de las Fuerzas Armadas. Solo en el primer supuesto de declaración del estado de alarma, provocado en diciembre de 2010 por la huelga de controladores, sí se ha discutido en la academia la desproporción que supuso la militarización de este colectivo de trabajadores, ampliando el régimen sancionador y la jurisdicción militar. Algunos autores la consideraron no solo innecesaria o desproporcionada, sino una “extensión de la jurisdicción militar fuera del ámbito estrictamente castrense y de los supuestos de estado de sitio, que es el único ámbito constitucionalmente posible de este orden jurisdiccional” (Sieira Mucientes, 2018, p. 380). Sin embargo, esta cuestión no se planteó ante la jurisdicción constitucional por parte de los controladores afectados<sup>12</sup>.

En los hechos de 2020, las críticas se centraron, entre otros asuntos, en cuestionar la suspensión de derechos de los ciudadanos, más propia del estado de excepción que del estado de alarma; en el control parlamentario de la actuación del Ejecutivo; o en la delegación en los presidentes de las Comunidades Autónomas de la capacidad de adoptar medidas restrictivas de derechos para su población<sup>13</sup>. La intervención del ejército a través de la UME quedó fuera de todo cuestionamiento.

## Conclusiones

La implicación de las Fuerzas Armadas en las emergencias es una de las misiones que contempla expresamente la legislación vigente relativa tanto a la defensa nacional como a la protección civil. Su expreso reconocimiento en el ordenamiento no merma, en modo alguno, la esencialidad de las funciones de las Fuerzas Armadas ni su naturaleza militar, pero

12 Ni el Auto del TC 7/2012, de 13 de enero, ni la posterior sentencia 83/2016, de 28 de abril, contenían valoración alguna sobre la militarización producida por la declaración del estado de alarma.

13 Sobre todas estas cuestiones se pronunció el Tribunal Constitucional en tres sentencias: 148/2021, de 14 de julio; 168/2021, de 5 de octubre y 183/2021, de 27 de octubre.

tampoco implica una militarización de la protección civil. Este ámbito se integra en el más amplio de la seguridad pública, cuya defensa y preservación se atribuye, por mandato constitucional, a las fuerzas y cuerpos de seguridad que, bajo las directrices del Gobierno y su presidente, dependen directamente del Ministerio del Interior.

Por esta razón, la intervención de las Fuerzas Armadas se concibe legalmente como subsidiaria y, en todo caso, auxiliar. No puede ser de otro modo. La estructura compuesta del Estado español reconoce a las Comunidades Autónomas la capacidad de autogobierno y las facultades de adoptar decisiones y autoorganizarse en los ámbitos de su competencia, como es el caso de la protección civil. De ahí que, en caso de producirse alguna catástrofe, serán las autoridades de la Comunidad Autónoma las competentes para gestionarla con sus propios medios y recursos. Si la catástrofe afecta al territorio de más de una Comunidad Autónoma o es declarada emergencia de interés nacional, se requerirá una coordinación de recursos entre las regiones afectadas e, incluso, con los medios del Estado. Uno de estos medios es el ejército, sobre el cual solo el Estado tiene competencia exclusiva y, por tanto, total capacidad de decisión. Las Fuerzas Armadas están llamadas a actuar en estos escenarios siempre de forma complementaria y auxiliar, interviniendo cuando no existan medios suficientes o cuando los recursos propios de las Comunidades Autónomas, e incluso del propio Estado, sean insuficientes.

La UME supone un salto cualitativo en este ámbito. Constituye una unidad de naturaleza militar, altamente especializada por su formación y recursos, que actúa bajo sus mandos naturales, a través de la cual se vehicula todo el apoyo militar en la gestión de las emergencias civiles. Su creación, por decisión del Gobierno a mediados de la primera década de los 2000, responde a la necesidad de disponer de un cuerpo de intervención con disponibilidad inmediata y permanente, así como con formación específica.

La asunción de competencias en protección civil por parte de las Comunidades Autónomas había generado diversos modelos de gestión de emergencias, dotados con medios muy diferentes entre sí, cuya coordinación afectaba seriamente la eficacia que exigía la respuesta en estos escenarios. Por tanto, la opción gubernamental de ubicar esta unidad en el ámbito de la protección civil —y, por ende, de la seguridad pública— desterraba el riesgo de una posible militarización de este ámbito civil y, con ello, de una omnipresencia del ejército en la vida civil, tan habitual en épocas anteriores. No obstante, el mayor inconveniente era la participación de las Comunidades Autónomas, debido a que la protección civil es una materia de su competencia. Se corría, entonces, el riesgo de perpetuar los problemas a los que se intentaba dar solución. La única opción viable para el Gobierno era ubicar esta unidad dentro de las Fuerzas Armadas, sobre las que solo el Estado tiene capacidad de decisión.

De esta manera, se mantenía la tradición, ya que, hasta ese momento, era el ejército quien venía desempeñando estas funciones. Además, la actuación militar, en cualquiera de las misiones que desempeñe, está sometida a unas reglas que no están presentes en otros

cuerpos civiles: el “valor, la abnegación y el espíritu de servicio”, la “disciplina” y el desempeño “con estricto respeto al orden jerárquico militar en la estructura orgánica y operativa de las Fuerzas Armadas” (art. 6 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio).

Es cierto que la eficacia con la que responde la UME ha llevado a que algunas Comunidades Autónomas pierdan el interés en mejorar sus sistemas de protección civil y sus capacidades para hacer frente a las emergencias. Otras, sin embargo, han intentado trasladar este modelo, adaptándolo a su naturaleza estrictamente civil. En este sentido, resulta oportuno hacer referencia a la Comunitat Valenciana, donde, por Decreto 13/2023, de 17 de febrero, el gobierno autonómico creó la *Unitat Valenciana d’Emergències* (UVE). Esta fue concebida como una unidad de gestión de carácter operativo y de coordinación de la Generalitat a través de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias. El propósito de esta unidad autonómica era, como indica el preámbulo de dicha norma:

[...] mejorar la capacidad de respuesta ágil e integral con una unidad de emergencias autonómica que sea capaz de atender situaciones de crisis provocadas por fenómenos naturales como inundaciones, tormentas invernales, terremotos; y causas antrópicas como incendios forestales o de cualquier otra índole y que implique una operación a gran escala de protección civil.

Por esta misma razón, se consideraba que la “creación de la UVE es una oportunidad para, aprovechando estructuras existentes, mejorar el apoyo a la ciudadanía en situación de catástrofes”. Sin embargo, apenas un año después, el mismo ejecutivo autonómico, aunque con diferente composición, derogó la norma mediante el Decreto 20/2024, de 13 de febrero, aduciendo razones presupuestarias, organizativas, de eficiencia en el gasto público y de racionalización del sector público instrumental.

La experiencia ha demostrado que las Fuerzas Armadas y la labor que han desempeñado a lo largo de estos años han sido un activo de incalculable valor para la gestión de emergencias. Esto se ha logrado sin que se haya militarizado el ámbito de la protección civil ni se haya “contaminado” la naturaleza militar del ejército o afectado la esencialidad de sus funciones, de “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional” (art. 8 CE).

## Declaración de divulgación

La autora declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. No se emplearon herramientas de generación de contenido por inteligencia artificial para su elaboración.

## Financiamiento

La autora no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

## Sobre la autora

**Enriqueta Expósito** es profesora de Derecho Constitucional; integrante del grupo de investigación sobre Democracia y Constitucionalismo, e investigadora senior en la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Ha publicado investigaciones destacadas sobre las Fuerzas Armadas españolas.

<https://orcid.org/0000-0001-9955-2726> - Contacto: [eexpósito@ub.edu](mailto:eexpósito@ub.edu)

## Referencias

- Álvarez García, V. (2020). Las facultades de intervención de las Fuerzas Armadas españolas ante las situaciones de crisis. En V. Álvarez García & E. Moradielos García (Dir.), *Las Fuerzas Armadas ante situaciones de crisis: Estudios históricos y jurídicos* (pp. 59-147). Iustel.
- Blanco Valdés, R. (1988). *La ordenación constitucional de la defensa*. Tecnos.
- Bueno, A., & Martínez, R. (2023). Risks and fallacies of expanding new roles to the military: The case of the Spanish Emergency Military Unit; A research note. *Armed Forces & Society*, 50(3), 839-847. <https://doi.org/10.1177/0095327X231164594>
- Consejo de Ministros. (2005, 7 de octubre). *Referencia del Consejo de Ministros*. <https://tinyurl.com/23khcvxp>
- De Heras Durán, J. M. (2002). Marco jurídico interno de las funciones, no de defensa, de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz. *Cuadernos de Estrategia*, 116, 177-223.
- Fernández Segado, F. (2004). El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo: Balance de un cuarto de siglo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 189-232.
- Gómez Escarda, M., & Vega Fernández, E. (2008). *Protección civil y Fuerzas Armadas: La Unidad Militar de Emergencias*. Fundación Alternativas.
- Gurrero Jiménez, J. L. (2013). La Unidad Militar de Emergencias. *Cuadernos de Estrategia*, 165, 143-180.
- Izquierdo Carrasco, M. (2020). La Operación Balmis: Un análisis jurídico. En V. Álvarez García & E. Moradielos García (Dir.), *Las Fuerzas Armadas ante situaciones de crisis: Estudios históricos y jurídicos* (pp. 309-354). Iustel.
- López Cabrera, S. (2023). *El estatuto jurídico-constitucional de las misiones militares*. Colex.
- López Ramón, F. (1988). *Caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Lucas-Tobajas, A. B. (2020). La participación de las Fuerzas Armadas en el servicio de protección civil. En V. Álvarez García & E. Moradielos García (Dir.), *Las Fuerzas Armadas ante situaciones de crisis: Estudios históricos y jurídicos* (pp. 221-258). Iustel.
- Marlasca Marín, M. (2021). Por una unidad militar europea de emergencias. En F. Aldecoa (Ed.), *El papel internacional de la Unión Europea* (pp. 395-404). Catarata.
- Martínez, R. (2007). La percepción social, militar y política ante las nuevas misiones de las FAS. En H. Torroja (Ed.), *Los retos de la seguridad y de defensa en el nuevo contexto internacional* (pp. 173-208). Universidad de Barcelona.
- Martínez, R. (2014). Objectives of democratic consolidation of the armed forces. En D. Mares & R. Martínez (Eds.), *Debating Civil-Military Relations in Latin America* (pp. 21-58). Sussex Academic Press.
- Martínez, R. (Ed.). (2022a). *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Martínez, R. (2022b). Military multifunctionality and democracy: A dangerous coexistence. *Notes Internacionals CIDOB*, 277, 1-7. <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/277/en>
- Martínez, R., & Díaz, A. (1999). El papel del Ejército ante situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 15, 391-403.

- Sedano Lorenzo, Á. (2011). La Unidad Militar de Emergencias y la protección civil en el Estado de las Autonomías. *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 1-72.
- Sieira Mucientes, S. (2018). Los estados excepcionales. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 361-393.
- Sierra Méndez, J. (2013). Protección civil y Fuerzas Armadas. *Cuadernos de Estrategia*, 165, 69-98.
- Unidad Militar de Emergencias (UME). (s.f.). *Intervenciones* [sitio web]. <https://www.defensa.gob.es/ume/intervenciones/index.html>
- Vega Fernández, E. (2011). *La Unión Europea frente a las catástrofes: ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?* Fundación Alternativas; Instituto de Estudios Estratégicos.



**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476282710006>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la  
academia

Enriqueta Expósito

**El rol de los militares en la gestión de las emergencias. El caso español**

**The role of the military in emergency management. The Spanish case**

*Revista Científica General José María Córdova*

vol. 22, núm. 48, p. 1002 - 1021, 2024

Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova",

**ISSN:** 1900-6586

**ISSN-E:** 2500-7645

**DOI:** <https://doi.org/10.21830/19006586.1391>