

El Sistema Nacional de Protección Civil

Fernando Talavera Estes

Capítulo primero

Resumen

España puede ser considerada como un país moderadamente amenazado por riesgos de catástrofes. Mantiene un Sistema de Protección Civil con la capacidad necesaria para responder a esos riesgos. Hasta ahora ha sido autosuficiente. A los efectos de la actuación de los poderes públicos, el sistema se estructura como un ciclo dividido en procesos que abarcan racionalmente las fases que desarrollan las catástrofes. Sus fortalezas actuales son la planificación y la intervención en las emergencias y mantiene actuaciones notables en materia de prevención y rehabilitación, con un eficaz y singular sistema de aseguramiento. Sus debilidades provienen, sin embargo, de la coordinación y, sobre todo, de la integración de todos los recursos. Es lógico este déficit teniendo en cuenta el profundo cambio histórico que ha tenido la protección civil española a partir de la Constitución de 1978. Ha pasado de un modelo centralizado y desconcentrado en los ayuntamientos, a otro descentralizado en las comunidades autónomas y en ayuntamientos, en coherencia con el nuevo sistema político nacido de la Carta Magna. Las zonas de indeterminación competencial o funcional y las ineficiencias asociadas a los «límites fronterizos» con otros sistemas, otras funciones u otros servicios, se están reduciendo. A este fin pretende contribuir este capítulo, desde el análisis histórico y actual del Sistema Nacional de Protección Civil.

Palabras clave

Gestión del riesgo de catástrofes, defensa pasiva, formación, coordinación, política pública, historia de la protección civil.

Abstract

Spain can be considered a country moderately threatened by disaster risks. It maintains a civil protection system able to cope with the risks to which it is exposed. So far the country has been self-sufficient in this area. Depending on the needs of intervention of public authorities, the civil protection system is structured according to the phases in which disasters occur. At present the main strengths of the system are emergency planning and rapid response to emergencies. Other components of civil protection system, such as preparedness, remediation and particular risk insurance, are operating satisfactorily. Its main weaknesses are the poor coordination among the different elements and the inadequate integrated emergency management. This weakness is obvious if you think that the 1978 Constitution introduced a new distribution of powers between the various levels of government (national, regional and municipal). It caused a change in the civil protection system: formerly it was run by a centralized system with the cooperation of the municipalities, and after the Constitution the system was transformed into a almost federation with a decentralized distribution of competencies between the central and the regional governments. The civil protection system has areas where responsibilities among the different authorities are indeterminate. This has been causing inefficiencies. There is a purpose among those responsible for civil protection to limit and to correct these inefficiencies. This chapter analyzes the national civil protection system from a historical and current perspective, and its purpose is to help identify and address the existing inefficiencies.

Key words

Disaster risk management, civil defense, training, coordination, public policy, civil protection history.

Introducción sobre la política pública de protección civil

Las catástrofes

El peligro, el riesgo, que fundamenta la inseguridad y el miedo, ha acompañado al hombre desde siempre, es una experiencia y un sentimiento habitual desde miles o quizás millones de años. Se podría decir, para empezar, que el medio natural no ha sido un buen compañero de viaje para la humanidad, pero que es insustituible. El hombre ha tenido que sobrevivir a sus amenazas y espasmos catastróficos entendiendo primero su etiología y comportamiento con la ayuda de los dioses y de su razón y aprendiendo, con el tiempo, a evitarlos, protegerse de ellos o mitigar sus efectos¹. Ha sido, es y será una continua lucha por la supervivencia y por la recuperación en la desgracia. Paradójicamente, el *homo faber* ha dedicado parte de su industria a protegerse de la naturaleza, transformándola incluso, provocando en muchos casos nuevos peligros que ponen en riesgo aún mayor su existencia y que potencian la inseguridad, fuente de crisis y de cambio homeostático permanente y que puede ser aprovechada, a su vez, como factor de control social.

Objetivamente las catástrofes tienen una enorme trascendencia para los afectados y para el desarrollo de las naciones. Los datos publicados demuestran que no estamos ante una cuestión menor en el orden mundial. Aun restringiendo el análisis a las catástrofes naturales, excluyendo las de tipo biológico, un año «estadísticamente bueno», como el 2012, ha registrado 310 catástrofes en 115 países que se han cobrado 9 930 vidas y han afectado a 106 millones de personas en todo el mundo. Los daños económicos ascienden a 110 144 millones de euros, casi el presupuesto anual del Estado de un país industrializado medio como es España². Un año menos bueno, como el 2011, produjo el megadesastre del tsunami y la catástrofe consiguiente en la central nuclear en Fukushima, Japón, que terminó con la vida de casi 20 000 personas de manera directa y produjo un impacto en la economía de este país entre el 3 por ciento y el 5 por ciento de su PIB³. El continente más castigado por las catástrofes naturales es Asia,

¹ WITHINGTON, John: *Historia mundial de los desastres. Crónicas de guerras, terremotos, inundaciones y epidemias*. Ed. Turner, Madrid, 2009.

² Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), de la Université Catholique de Louvain. Base de datos de referencia para las Naciones Unidas <http://www.cred.be>, consultada el 16 de abril de 2013. Véanse también datos de desastres tecnológicos referenciados a 2011 en <http://www.ifrcmedia.org/assets/pages/wdr2012/data/index.html> de la Cruz Roja.

Los Presupuestos Generales del Estado previstos para 2013 ascienden a 124.000 millones de euros.

³ EIJO CÁNOVAS, Jesús: en *El País*, Madrid, 12 de abril de 2011, citando fuentes del Fondo Monetario Internacional.

aunque los mayores daños materiales se producen en el norte de América, con extensas zonas densamente urbanizadas y altamente industrializadas castigadas por fenómenos meteorológicos adversos, principalmente.

En Europa, y en España en particular, el riesgo de catástrofe se puede considerar moderado, según los datos del Anuario Estadístico del Ministerio de Interior y el Consorcio de Compensación de Seguros⁴. En un solo año, el 2012, en España, se han producido 45 víctimas mortales como consecuencia de las inundaciones (35) y de los incendios forestales (10); y las ayudas directas del Gobierno de la Nación por catástrofes ascendieron a más de 7 millones de euros a familias, establecimientos y a entidades locales por gastos extraordinarios para la atención urgente de emergencias catastróficas ocurridas en sus respectivos términos municipales. Hay que añadir que el Consorcio de Compensación de Seguros indemnizó a los afectados por los riesgos extraordinarios por valor de 656,8 millones de euros en el año 2011⁵ y 283,9 en el 2012.

Estos datos, en definitiva, apuntan una tendencia creciente en el número de catástrofes y sus costes económicos y medioambientales. Desde la mitad de la década de los noventa se incrementa el coste económico de las catástrofes que en los últimos tres años han superado la barrera de los 100 000 millones de dólares en todo el mundo. En el año 2010, según el Banco Mundial, las catástrofes naturales han supuesto unos daños equivalentes al 2 por ciento del PIB de la mayor potencia económica del mundo, Estados Unidos, y en el cómputo mundial, ascienden al 0'6 por ciento de la riqueza global. La previsión es que se acentuará esta tendencia destructora por la acción de los potenciadores del riesgo⁶ o factores subyacentes⁷. La no siempre racional actividad económica, que se mueve cada vez más hacia zonas de mayor riesgo con una urbanización inconsciente de cuencas fluviales, zonas costeras o con alta vulnerabilidad sísmica, intensificará las amenazas a escala mundial y local a

⁴ Consorcio de Compensación de Seguros: La cobertura de los Riesgos Extraordinarios en España, febrero de 2012, en <http://www.conorseguros.es>, consultada el 30 de septiembre de 2013.

⁵ Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2012, Protección Civil. Y Consorcio de Compensación de Seguros: Estadística de Riesgos Extraordinarios. Serie 1971-2011, <http://www.conorseguros.es>, consultada el 30 de septiembre de 2013.

⁶ VVAA: «Los potenciadores del riesgo», en Cuadernos de Estrategia, del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 159, 2013. Estudio sobre los potenciadores del riesgo que señala la Estrategia Española de Seguridad, aprobada por el Consejo de Ministros del día 24 de junio de 2011, enunciadas también en la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada en Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2013: las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos y las ideologías radicales y no democráticas.

⁷ MASKREY, Andrew (coord.): «Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres», en Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, Ginebra. Suiza, 2011, p. 18.

corto y a largo plazo. No hemos encontrado la fórmula de equilibrio entre desarrollo y riesgo. El riesgo es inevitable, su eliminación imposible. Es verdad. Pero el riesgo, o sus consecuencias, no son «neutrales»⁸ y afectan pertinazmente a las sociedades menos desarrolladas⁹ y, en todos los casos, a los hogares y comunidades con ingresos más bajos, con menos recursos para protegerse.

Hay un dato esperanzador. Las estadísticas de los últimos años sobre catástrofes naturales revelan una disminución de las víctimas, fruto de las políticas de prevención que se están implementando en todas las latitudes. Así, en España, las víctimas mortales por catástrofes naturales han descendido de 91 a 35 desde el año 2000 hasta el 2012 (menos de una víctima por millón de habitantes)¹⁰. Esta tendencia descendente denota el efecto positivo persistente de las alertas tempranas y de las campañas de información a la población, en definitiva, de las políticas de prevención. Es coincidente también con las estadísticas del CRED sobre catástrofes de origen natural en el mundo, lo que hace pensar que es posible una inflexión positiva de la tendencia en el futuro con respecto a los daños materiales. Y, en consecuencia, se podrán liberar recursos para mejorar el bienestar de los ciudadanos¹¹, como ocurrió hace menos de un siglo con la universalización del Sistema de Protección de la Seguridad Social y está ocurriendo en seguridad vial.

En la medida que se mejore la gestión de los riesgos, es esperable que se ejerza un mayor control sobre las vulnerabilidades y se reduzcan los factores subyacentes. En cualquier caso la reducción de las catástrofes debe ser una exigencia ética colectiva no menor que la de evitar las guerras y un objetivo de la comunidad internacional para alcanzar un desarrollo sostenible. Es posible, es ético y, además, es rentable. La prevención ahorra costes futuros y puede ser fuente de riqueza y ocupación en el presente. Nadie la cuestiona, pero de momento los países siguen invirtiendo, cada vez más, en atender y paliar más que en prevenir las emergencias.

Las catástrofes, en definitiva, constituyen un fenómeno cuyas consecuencias dañosas afectan a muchas personas, bienes, e incluso a las estructuras sociales. Para eludirlas o mitigarlas, se necesitan medios y actuaciones de todo tipo que, de una u otra manera, involucran a toda la comunidad local, nacional e, incluso, mundial, diferentes en cada época

⁸ BAUMAN, Zigmunt: «Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global». Ed. Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 14.

⁹ ELISSALDE, Bernard: «Riesgo», en <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article277>, 2005, consultada el 20 de abril de 2013.

¹⁰ Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2012, <http://www.interior.gob.es>: 10 en incendios forestales, 1 en inundaciones, 2 por olas de calor, 14 por lluvias intensas, 1 por rayos y 7 por vientos fuertes.

¹¹ ONU, Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020, <http://www.un.org/es/roadsafety/>.

en razón de la identidad individual del momento. Estamos ante una aspiración ancestral, una demanda individual y social que siempre ha sido problematizada de una u otra forma y que ha dado lugar a formulaciones y acciones de los responsables políticos y religiosos de la comunidad para influir sobre este problema social, que se ha definido en cada época según el marco cultural, religioso y político imperante.

En las sociedades tradicionales, la concepción fatalista de la vida atribuía las desgracias a la fortuna, a una voluntad metasocial-divina o al destino¹². Las religiones establecían las respuestas individuales y colectivas al enigma de los desastres naturales. Incluso determinaban prácticas socialmente aceptadas para evitar que las acciones y decisiones humanas despertaran la ira de los dioses. La más primitiva forma de prevenir los desastres. Esas creencias sirvieron como mecanismo de amortiguación y adaptación a la desgracia, alejaban del individuo cualquier responsabilidad sobre lo ocurrido, porque se consideraba como algo fatal¹³. Efectos parecidos tiene la amnesia colectiva sobre las catástrofes como estrategia mental de supervivencia contra el miedo. Ambos mecanismos perduran hoy como lo manifiesta la opinión pública española cuando todavía en el año 2011 considera al azar como primera causa de las catástrofes¹⁴.

Fatalismo y amnesia, por otra parte, canibalizan las habilidades necesarias para enfrentarse a ellas y han contribuido a la lentitud con que la humanidad ha reaccionado ante las catástrofes naturales, ofreciendo soluciones locales, puntuales y siempre cuando ya es demasiado tarde para evitarlas.

U. Beck califica a la sociedad moderna como «sociedad del trabajo o sociedad industrial», que ha transformado a la sociedad tradicional racionalizando el azar, cuantificando y reduciendo la indeterminación mediante un «constructo social histórico» que se denomina riesgo¹⁵. El hombre transforma paulatinamente el fátum en incertidumbre y vulnerabilidad que cimentan el poder político. El Estado moderno, al prometer a sus súbditos protección ante lo imprevisible, se legitima¹⁶. El nuevo contrato social le va a permitir al hombre tomar la iniciativa y restringir el papel del destino, controlarlo, preverlo, si bien desde la conciencia rousseau-

¹² BERIAIN, Josexto (comp.): *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996.

¹³ PÁEZ, D., FERNÁNDEZ, I. y MARTIN BERISTAIN, C.: «Catástrofes, traumas y conductas colectivas: procesos y efectos culturales», en SAN JUAN, C. (ed.): *Catástrofes y ayuda en emergencia: estrategias de evaluación, prevención y tratamiento*. Ed. Icaria, Barcelona, 2001, pp. 85-148.

¹⁴ CIS, Barómetro de mayo de 2011, Estudio 2888.

¹⁵ BERIAIN, Josexto: op.cit.

¹⁶ BAUMAN, Zigmunt: op.cit. PRATS I CTALÁ, Joan: *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Ed. INAP, Madrid, 2005.

niana de que «es una previsión muy necesaria comprender que no es posible preverlo todo». El fenómeno de las catástrofes se «problematizará» en términos políticos, lo que posibilitará al Estado-nación plantear políticas públicas destinadas a dar seguridad y protección a sus ciudadanos¹⁷. Políticas gubernamentales, en fin, que constituirán la columna vertebral de la respuesta colectiva al riesgo y la catástrofe.

La respuesta del Estado moderno al riesgo de catástrofes: de las políticas reactivas a la gestión integral del riesgo

La respuesta gubernamental no ha sido siempre igual. Como cualquier otra política pública se ha ido adaptando a las necesidades cambiantes de la sociedad y del poder. Ha evolucionado desde la mera reacción cuando ocurrían las catástrofes, a una gestión preventiva del riesgo. Ambas en un marco estrictamente nacional. El modelo de gobernanza preventiva es el último intento de adaptar las respuestas colectivas a los nuevos riesgos generados por la globalización que, en esencia, son transnacionales y complejos.

La reacción y los principios de la prevención

La primera intervención del Estado moderno en las catástrofes estaba guiada por un enfoque «atencionista», centrado solo en atender a las necesidades de las víctimas que se derivaban de los grandes desastres para reparar sus consecuencias, cuando todavía apenas había otras expectativas ciudadanas de recibir ayuda en la desgracia que las de las instancias más próximas, la familia, los amigos, los vecinos, aparte del consuelo de la religión. La actuación emergente e improvisada del Estado-nación comenzó a prestar este servicio público a través de su estructura más próxima, los ayuntamientos¹⁸. El fatalismo en forma de golpe de suerte o de voluntad divina limitaba la visión de las poblaciones y del propio Estado sobre las catástrofes y lastraba o anulaba cualquier iniciativa en otra dirección.

La ciencia, como instrumento de comprensión de la naturaleza, ha actuado en este caso de vanguardia en el planteamiento y la solución del problema social de los desastres. Fue el pensamiento ilustrado el que cambió la visión providencialista de las desgracias por otra antropocéntrica y posibilitó que la ciencia se interesara por una incipiente forma de

¹⁷ TAMAYO SÁEZ, Manuel: «Análisis de las políticas públicas», en BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (comp.): *La nueva Administración Pública*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1997.

¹⁸ IZU BELLOSO, Miguel: «De la Protección Civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 35, 2009, p. 303.

analizar y gestionar las catástrofes naturales. Así ocurrió con motivo del terremoto de Lisboa en 1755 que destruyó gran parte de la ciudad. Frente a las voces ancestrales que interpretaban este fenómeno como un castigo divino por la irreverencia de las nuevas corrientes de pensamiento que estaban surgiendo en aquella época, nos ha quedado el testimonio de lo que pensaban dos ilustrados eminentes, Voltaire y Rousseau, sobre esta desgracia. En la correspondencia que mantuvieron después del terremoto, Rousseau responsabilizaba de los daños a la irresponsabilidad con que se había urbanizado la ciudad.

La observación científica comenzó a descubrir que algunos desastres naturales eran repetitivos y que su recurrencia, en algunos casos, podía incluso predecirse. Propició el nacimiento de una nueva percepción racional de las catástrofes y sus consecuencias. Las ciencias naturales y las ingenieriles fueron las pioneras en investigar sobre los desastres. Después lo han hecho también las sociales y humanas y las ciencias económicas. Se han esforzado por desentrañar causas y determinar consecuencias. Establecieron la actual taxonomía de las catástrofes ordenándolas según su origen; los estudios estadísticos en conjunción con la tecnología han hecho posible predicciones cada vez más exactas; las ciencias relacionadas con la gestión y las ingenierías han propiciado la determinación de modelos de gestión de todas las fases de los desastres, no solo la de respuesta; se han desarrollado avances enormes en los estudios y gestión de las vulnerabilidades normalmente provocadas por la propia actividad humana, etc. Hay que decir, sin embargo, que este desarrollo científico sobre los riesgos ha adolecido y adolece de una dispersión teórica importante. Por lo que es encomiable el intento de los geógrafos franceses en la década de los noventa de precisar el campo de estudio sobre los riesgos de catástrofe, sus problemáticas, los conceptos y los métodos por medio de una nueva disciplina, la Cindínica, cuyo objeto único sería el estudio de los riesgos en sí mismos, no como manifestaciones de otros mecanismos más generales¹⁹. Aunque es también cuestionable su intención de excluir del objeto de estudio a las catástrofes como consecuencia fatídica de los riesgos.

La gran aportación de las ciencias naturales y empíricas, por tanto, ha sido abrir la visión racional sobre los riesgos. Hoy nos parece la visión

¹⁹ HUGONIE, Gérard: «Cindínica», en Hypergeo <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article449>, consultado el 20 de abril de 2013. Cindínica, del griego Kindinos, peligro. Ciencia (o ciencias) que estudia (o estudian) los peligros o los riesgos en las sociedades y su prevención. El término fue definido en la década de los noventa, luego popularizado en 1995 por George-Yves Kervern. Él intentó precisar el campo, las problemáticas, los conceptos, los métodos de una disciplina concebida como nueva, radicalmente diferente de las aproximaciones de las ciencias que estudian, o tomaban en cuenta hasta ese momento, los riesgos de una manera u otra: ciencias naturales, ciencias sociales y humanas, ciencias económicas.

más normal, debido a nuestro contacto habitual con un riesgo que parecía más manejable, el tecnológico; pero donde realmente la ciencia ha producido una aceleración histórica sin parangón ha sido en los riesgos telúricos, misteriosos todavía. En poco más de un siglo se ha alcanzado un acervo de conocimiento tan importante sobre este fenómeno que ha generado una «conciencia ingenua en el progreso, en la ciencia y en la técnica»²⁰ como solución al problema que se intentaba solucionar. La experiencia, sin embargo, nos dice que no es así y que, por el contrario, está generando nuevos riesgos que generan la misma incertidumbre y miedo, si bien por causas diferentes. El azar todavía permanece en la memoria colectiva, como lo demuestran las encuestas ya citadas.

La visión racional ha conformado lo que actualmente consideramos como una parte integrante de la protección civil, la previsión, la anticipación, cuyo fin es evitar los desastres conociendo sus causas y sus consecuencias pretéritas. Ha pasado mucho tiempo, sin embargo, en que era difícil reconocer la conexión práctica entre este proceso eminentemente científico y el genuino de la protección civil.

La gestión de las catástrofes

Si algunas catástrofes se pueden prever científicamente, o al menos se pueden paliar sus daños al disminuir vulnerabilidades, era consecuente que en la transición de los siglos xix a xx los ciudadanos esperaran de un incipiente Estado social una solución más allá de la mera atención reactiva. Para llegar a este cambio de percepción ciudadana fue necesaria la conjunción de dos factores: por un lado las nuevas ideas que se derivaban de los planteamientos científicos aludidos, es decir, la convicción científica de que, además de atender a las víctimas cuando se habían producido los desastres, era posible hacer algo más, evitarlas; y, por otro, los nuevos planteamientos políticos sobre el servicio público como una de las formas, junto a la policía y al fomento, en que se manifiesta la actividad de la Administración Pública, instrumento por excelencia del Estado moderno concebido como proveedor de servicios que satisfacen unas necesidades que no pueden cubrirse individualmente, sistematizados por la Escuela Realista de Burdeos²¹. La actuación simultánea de la ciencia y del Estado social constituye la aportación genuina innegable del siglo xx a la solución del problema social de los desastres.

²⁰ INNERARITY, Daniel: «Gobernar el miedo», en *El País*, 5 de julio de 2010.

²¹ DUGUIT, L.: *Les transformations du Droit Public*. París, 1913. El poder del Estado se legitima a partir de entonces más que en la soberanía, en la utilidad práctica, en la oferta de servicios. No basta ya, como apunta Duguit, un Estado «mínimo» con seguridad interior y justicia, sino que se abre paso la necesidad de atender la satisfacción de bienes y servicios de naturaleza económica que serán determinados por los gobernantes, en función de las necesidades colectivas.

La sociedad industrial tenía necesidad de hacer frente al riesgo tecnológico. Y se comenzó por gestionar el que parece más previsible, los incendios urbanos, normalmente generados por la propia actividad humana. La gestión gubernamental de las catástrofes nació en el seno de las políticas públicas más consolidadas en ese momento, las de seguridad, como orden público, y de defensa. A los ayuntamientos se les encomendará esta competencia a partir de la primera mitad del siglo XIX, por su proximidad a los afectados²², aunque fuerzas policiales del Estado e incluso militares han colaborado y colaboran en los incendios de más importancia. Progresivamente se iría generando una especialización en la atención de incendios y otros socorros, los bomberos, que propiciarían la segregación posterior de la actividad de policía y orden público municipales.

La guerra, con los adelantos técnicos en armamento que se produjeron en el siglo XIX, empezó a tener unas consecuencias devastadoras sobre la población civil que resultaban cada vez más insoportables para gran parte de sociedad de la época. Las guerras conmueven y aterrorizan, como siempre, pero sus consecuencias dejan de parecer entonces fatídicamente inevitables e imprevisibles. Dicho de otro modo, al abrigo de la nueva visión antropocéntrica sobre las desgracias, nace la conciencia ciudadana de que debía paliarse el sufrimiento que provocaban, como ya reflejó Henry Dunant, creador de la Cruz Roja y primer premio Nobel en 1901, con su fortuita actuación de socorro a los militares heridos en la batalla de Solferino en 1859 y posterior publicación de su libro, que dio origen a la creación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Las Convenciones de Ginebra celebradas desde 1864 constituyen la expresión de esa conciencia humanitaria colectiva. A partir de ese momento, a lo largo del siglo XX, los estados han transformado esa conciencia racional y humanitaria en instrumentos jurídicos internacionales como son los Convenios y Protocolos de Ginebra y de La Haya, base del derecho internacional humanitario, que pretende atender a las víctimas militares y civiles de los desastres bélicos y reglamentar la conducción de la guerra para evitar pérdidas inútiles o sufrimientos excesivos.

En los países más avanzados, la voluntad estatal de protección de las poblaciones civiles afectadas por la guerra, espoleada por la nueva visión humanitaria y obligada por los acuerdos internacionales, se concretó en la elaboración e implantación de políticas públicas orientadas a proteger a los habitantes de grandes ciudades en previsión de algún nuevo conflicto bélico y, particularmente, por el riesgo de bombardeos aéreos que habían causado múltiples víctimas en la Primera Guerra Mundial. La formulación de estas políticas públicas es un ejemplo de pragmatismo político.

²² RD de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino, artº 36 atribuía a los alcaldes y corregidores «tomar precauciones y facilitar auxilios contra los incendios, las epidemias y otras calamidades».

El modelo seguido para su elaboración es el incremental²³, por el que su diseño toma como referencia otra política conocida, experimentada y con prestigio, que aseguraba unos resultados previsibles, la de defensa. La organización disciplinada de sus «especialistas» y sus eficaces procesos para alcanzar objetivos la hacían la más adecuada, además de la cultura imperante que atribuía las cuestiones de la guerra exclusivamente a la corporación militar. De ahí su denominación inicial de defensa pasiva o civil, como política agregada incrementalmente a la de defensa nacional, de la que dependía. El Reino Unido diseñó esta política entre guerras y la utilizó en los ataques aéreos que sufrió en la Segunda Guerra Mundial. Se ha considerado el modelo y embrión de lo que llegaría a ser la protección civil. Todavía hoy es la denominación que reciben en algunos países las estructuras gubernamentales de protección civil.

Desde el punto de vista de la protección de los ciudadanos, su necesidad resultó evidente pues en la Segunda Guerra Mundial hubo más víctimas civiles que militares, y quizás en todas. Este hecho histórico influyó poderosamente para que en 1949, en el Convenio Internacional resultante de la IV Conferencia de Ginebra y, particularmente, en el Protocolo I sobre protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales aprobado en 1977, tome carta de naturaleza la protección civil como «esfuerzo» humanitario en «el cuadro general de precauciones a adoptar contra los efectos de los ataques, para proteger especialmente a la población civil en caso de conflicto armado»²⁴, que también incluye los de la Cruz Roja. Su cambio de denominación a protección civil en el artículo 61.a) del Protocolo I de 1977 obedece a la inclusión de catástrofes diferentes a las de origen bélico entre sus objetivos, lo que equivalía a un nuevo «incremento» de la política de defensa civil para los tiempos de paz.

La gestión integral del riesgo

La respuesta colectiva a los desastres hasta la mitad del siglo pasado estuvo condicionada por el convulso y bélico desarrollo histórico. En la defensa pasiva y la acción humanitaria predominan los postulados reactivos, aunque ya se empiecen a manejar los conceptos preventivos y de preparación para la acción. La observación e investigación científicas, por su parte, no habían cesado en su aludido papel previsor. No hubo ninguna iniciativa para integrar todos los esfuerzos. No era el momento.

Terminadas las hostilidades, la defensa civil fue evolucionando progresivamente hacia planteamientos civiles o, dicho de otra manera, la protección civil ha ido alejándose de sus orígenes militares en la medida que

²³ TAMAYO SÁEZ, Manuel: «Análisis de las políticas públicas» op.cit., pp. 296-298.

²⁴ RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, José Luis: «La Protección Civil en los conflictos armados», en *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 6 (1), 1997, pp. 151-178. Puede verse en <http://hdl.handle.net/10347/2655>.

la sociedad sentía más alejado el riesgo bélico (amnesia social sobre los riesgos), pero sin abandonar totalmente su conexión con las políticas de defensa nacional.

La confluencia de la disciplina militar en el tratamiento de la atención a las víctimas militares y civiles en los conflictos bélicos junto a las nuevas técnicas de gestión del *management* nacidas después de la Segunda Guerra Mundial orientarán la protección civil hacia un modelo de acción basado en sistemas y procesos estructurados adaptados a las fases de los riesgos y sus consecuencias catastróficas. La gestión integral del riesgo ha sido el paradigma doctrinal del último cuarto de siglo pasado y guía para la organización de la respuesta gubernamental desde el Estado-nación. Se fundamenta en una concepción ingenieril, en la que el riesgo es algo previsible, que se puede calcular, planificar su respuesta y, en consecuencia, neutralizarlo. El modelo constituye, en fin, el ideal de racionalidad sobre el que se ha organizado la protección civil en sus ya clásicos procesos interrelacionados de previsión o anticipación, prevención, preparación, intervención y recuperación. Ha inspirado unas políticas públicas caracterizadas por su sistematicidad y transversalidad dentro de cada Administración y su alto rigor técnico que han supuesto un aval para su legitimación social.

Desarrollo histórico de la protección civil en España

Los antecedentes

El nuevo Estado nacido de la Constitución de 1812 se puede considerar como el principio de la respuesta gubernamental organizada a los riesgos colectivos. Las ideas de la Revolución francesa penetraron en las estructuras políticas, culturales y jurídicas españolas, que tomaron como modelo en el nuevo régimen las ya experimentadas en el siglo anterior en el país vecino. La estructura de asistencia social basada en las actuaciones de los gremios del antiguo régimen fue suprimida en el período revolucionario y sustituida por otra de servicio público²⁵. En España el mismo proceso condujo, como en Francia, a la evidencia de que el Estado carecía de estructuras administrativas consolidadas en todo el territorio nacional para ofrecer un servicio público en esencia territorializado y, por tanto, descentralizado. Esto condicionó que las primeras actuaciones se desplegaran a través de los municipios como institución natural previa incluso al Estado, como proclamó Javier de Burgos, artífice de la división territorial previa al despliegue provincial de la Administración Pública que ha perdurado hasta nuestros días.

²⁵ ARIÑO ORTIZ, Gaspar: «Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico», en *El nuevo servicio público*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 18 y ss.

Como se ha anotado en el apartado anterior, ya en 1835 una norma estatal contemplaba actuaciones concretas y sistemáticas para abordar operativamente los riesgos tecnológicos más conocidos, los incendios urbanos, a través de los ayuntamientos. Desde entonces la centralización de la protección civil como forma de prestación de este servicio público ha sido una seña de identidad en nuestro país, hasta el reciente cambio de régimen de la Constitución de 1978. Adoptó una forma desconcentrada para apoyarse operativamente en los ayuntamientos y, cuando se crearon en el año 1978, en las comunidades autónomas.

Curiosamente la política de defensa pasiva instaurada en el año 1935, de carácter estrictamente militar, mientras estuvo vigente se siguió desconcentrando en los ayuntamientos. La desconcentración no suponía en ningún caso autonomía competencial para los ayuntamientos si se tiene en cuenta su dependencia de la Administración del Estado en cada provincia. Pero aun así es destacable esta voluntad política en la materia cuando el nacimiento de la estructura periférica de la Administración Estatal en aquellos momentos podía propiciar decisiones mucho más centralizadoras en un servicio público asociada en parte al orden público, a imagen, por ejemplo, de lo que ocurrió con los cuerpos policiales estatales.

Las primeras acciones preventivas ante catástrofes también tuvieron su origen en esta época. Se pueden rastrear en varias actuaciones. En las normas de creación de la nueva Administración periférica del Estado dictadas a partir de 1833, que denotan el interés político en que la acción previsoras frente a riesgos y calamidades públicas como incendios, inundaciones, terremotos y «plagas de langostas» fuera constante, regular y uniforme, alejada de inspiraciones generosas. Es patente también la prevención en la actividad administrativa de policía, nacida en las primeras décadas del siglo XIX, en la que se reconoce la voluntad de limitar los efectos negativos de la industrialización del país²⁶. Prevención general de riesgos de tipo tecnológico que también descansó en gran medida en los ayuntamientos. Con la misma orientación preventiva, en la segunda mitad del siglo XIX se produjo el nacimiento de varios centros de investigación oficiales estatales que incluyeron entre sus fines el estudio de los riesgos naturales. La Comisión para la Carta Geológica de Madrid y General del Reino, actual Instituto Geológico y Minero de España, creado en 1849; el Instituto Geográfico Nacional, en el 1870 y el Instituto Central Meteorológico que desde 1887, con diferentes denominaciones y adscripciones orgánicas, ha llegado a ser la actual Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) han estudiado las causas de las catástrofes de origen natural, definido mapas de riesgos y desarrollado sistemas de alertas tempranas²⁷.

²⁶ OCHOA MONZÓ, J.: op.cit. p. 89.

²⁷ Ya en siglo XX, otros centros oficiales se han creado para el estudio y control de actividades de riesgo como son el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioam-

La vertiente humanitaria ligada a las crisis bélicas tuvo en España temprana implantación. La Cruz Roja Española, que ha tenido desde sus orígenes una consideración especial por parte del Gobierno de la Nación, intervino por primera vez en territorio nacional en 1872 en la tercera guerra carlista y después en los conflictos bélicos en África en 1918²⁸.

La defensa pasiva

La conformación de la protección civil en España como sistema estructurado orgánica y funcionalmente para alcanzar sus fines se inició en el ámbito de la defensa nacional, que después de la Primera Guerra Mundial había visto nacer una amenaza bélica nueva y terrorífica, la aviación y la guerra química, que podía llegar a derrotar al enemigo atacando directamente su retaguardia. Es esta amenaza cualificada a la seguridad nacional la que espolea la acción estratégica gubernamental hacia la protección de poblaciones, centros de producción y comunicaciones, más que una previsión humanitaria, que también influía, vista la cantidad de víctimas que provocaban las guerras modernas²⁹. La República creó en el año 1935 el Comité Nacional para defensa pasiva de la población civil contra los peligros de los ataques aéreos³⁰. Nació así un nuevo concepto de defensa pasiva para preparar a la población para los bombardeos aéreos y la guerra química y garantizar su seguridad. Dependiente del presidente del Consejo de Ministros, preveía un funcionamiento centralizado a través del Ministerio de la Guerra y una organización territorial que descansaba en los municipios, pero bajo la dirección de los gobernadores Civiles de cada provincia. Nuevamente a los municipios, en este caso los mayores de 8 000 habitantes, se les encargaba la ejecución de los planes estatales de defensa civil y, además se les imponía la obligación de sufragar los gastos de este encargo. Apenas tuvieron oportunidad de constituirse los Comités Provinciales y Municipales, pues el estallido de

bientales y Tecnológicas (CIEMAT), que fue creado en 1951 con el nombre de Junta de Energía Nuclear (JEN); el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), creado en 1980; la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), en el 1993; la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESAN), en 2001; y la Red de Laboratorios de Alerta Biológica (RELAB) en el 2009. Todos forman una gran red de centros que no suelen ser encuadrados dentro del Sistema de Protección Civil, porque tienen otras finalidades además de la de anticiparse a los riesgos colectivos sentidos por la población en cada momento, pero sin cuyas aportaciones no sería posible hacer frente a los mismos racional y sistemáticamente.

²⁸ http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=33,12163821&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&url_show=/cre_web/historiaespa.htm, consultada el 6 de mayo de 2013.

²⁹ FERNANDO PABLO, Marcos Matías: «El sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública/Herri-rdulararitzako Euskal Aldizkaria*, 23, 1989, pp. 48-49.

³⁰ Decreto de 8 de agosto de 1935.

la Guerra Civil les sorprendió antes de un año desde la promulgación de la norma.

En cada una de las zonas contendientes en la Guerra se desarrollaron medidas urgentes para proteger a la población de los bombardeos aéreos. En la zona republicana fue el Gobierno de la Generalidad el que primero creó el Servicio de Defensa Pasiva Antiaérea en el año 1936, y con la misma finalidad lo hizo al año siguiente la Junta de Defensa de Madrid estableciendo la Junta Superior de Defensa Pasiva y Antigás. Las dos se anticiparon al Decreto de 1937 de la República que declaraba obligatoria la organización de la defensa pasiva en todo el territorio leal y atribuía a la Dirección de la Defensa Especial Contra Aeronaves (DECA) la organización de comités provinciales y locales. Fueron muchos los municipios españoles que construyeron defensas y refugios en estos años siguiendo las instrucciones republicanas. Y pocos meses antes de la finalización de la guerra, creó en Barcelona la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva para coordinar las actuaciones de los ministerios. Apenas tuvo tiempo para aplicarse.

En la zona nacional estuvo vigente el Decreto de la República de 1935 hasta que se creó en el año 1937 el Servicio de Antiaeronáutica, dependiente del Estado Mayor del Aire, que se hizo cargo de la defensa pasiva. Los gastos de la defensa pasiva recayeron una vez más en los municipios.

Terminada la Guerra, se reorganizó la defensa pasiva en 1941. De la Presidencia del Consejo de Ministros dependía la Jefatura Nacional de la Defensa Pasiva y del Territorio al mando de un general. Y de ella dependían a su vez las jefaturas provinciales presididas por los gobernadores civiles, así como las jefaturas municipales en los ayuntamientos que no fueran capital de provincia. Heredó una organización parecida a la que había establecido el Decreto de 1935 de la República. Durante casi veinte años, la defensa pasiva estuvo prácticamente militarizada. La aportación de los ayuntamientos y de los demás departamentos civiles estaba dirigida por las autoridades militares. La Cruz Roja formó parte de este organismo.

Es de destacar el surgimiento en España después de la Guerra Civil de una fórmula de indemnización pública por daños catastróficos única en el mundo. Apoyándose en que el sistema de seguro existente entonces no contemplaba en general el riesgo bélico, en 1941 se creó, con carácter provisional, el Consorcio de Compensación de Riesgos de Motín para facilitar la reparación de los cuantiosos daños causados por la guerra. Se intentaba redistribuir los daños individuales entre un número grande de personas, lo que ahora denominamos como transferencia del riesgo³¹.

³¹ TORTELLA, Gabriel: «Sobre los orígenes del seguro en España», X Congreso Internacional de la AEHE, 2011, Universidad Pablo de Olavide, Carmona (Sevilla), <http://www.aehe.net/xcongreso/pdf/>, consultada el 20 abril de 2013.

Su actividad se amplió para cubrir las consecuencias de otros eventos extraordinarios como los incendios de Santander (1941), Canfranc (1944) y la explosión del arsenal de Cádiz (1947). Y en 1954 se decidió refundir este Consorcio y algún otro residual en una única entidad aseguradora de carácter público, el Consorcio de Compensación de Seguros, que monopolizará a partir de entonces la cobertura de los denominados riesgos extraordinarios, como las catástrofes naturales. Después se le han ido añadiendo la cobertura de otros riesgos como el terrorismo, rebelión, sedición, motín y tumulto popular y los ocasionados por las Fuerzas Armadas y de Seguridad en tiempos de paz.

El modelo general de financiación del sistema de seguros era la mutualización o la mercantilización. Así se venía practicando en los seguros de incendios, por ejemplo, nacidos en Londres a partir del incendio que en 1666 destruyó gran parte de la ciudad edificada con madera. La originalidad consiste en que el Consorcio indemniza a las víctimas de las catástrofes mayores sin coste para el Estado. Para ello obtiene sus ingresos de un pequeño recargo, el 1'5 por mil, sobre las primas de la mayoría de los seguros del país y con ello cubre sus obligaciones, incluso las supera, o al menos así ha ocurrido hasta ahora³².

La protección civil

La atención del Estado hacia las catástrofes deja de ser exclusiva sobre las derivadas del riesgo bélico, aéreo en concreto, una vez «superada una primera etapa de desarrollo», como declara la exposición de motivos de la norma que creó la Dirección General de Protección Civil en el año 1960³³. Según evidencia dicho texto, es la comparación con otros modelos de países del entorno lo que motiva dar una nueva denominación a la defensa pasiva y establecer un rango orgánico que se corresponde con la importancia de la misión que se le atribuye, el de Dirección General. Y, lo más importante, contempla por primera vez calamidades públicas diferentes a las provocadas por la guerra como parte de la misión encomendada a un órgano especializado de la Administración Pública en una sociedad que ha iniciado un proceso acelerado de industrialización y urbanización³⁴; y no descarta llegar a establecer una «amplia organización» en prueba de la importancia creciente que se otorga a esta actividad pública. En ese momento se consideró más adecuado utilizar medios

³² MANZANO MARTOS, Alberto: «Una aproximación a la historia del seguro en España». Instituto de Ciencias del Seguro, Fundación Mapfre, 2012, <http://www.fundacion-mapfre.com/cienciasdelseguro>.

³³ Decreto 827/1960, de 4 de mayo, que crea en la Presidencia del Gobierno la Dirección General de Protección Civil que sustituye a la anterior Junta Nacional de Defensa Pasiva

³⁴ IZU BELLOSO, M.: op.cit.

ya existentes en las administraciones públicas y no crear una estructura *ex novo* porque imposibilitaría alcanzar sus fines, que constituye otra seña de identidad del servicio de protección civil español conservada hasta nuestros días.

Sin embargo, mantiene para este órgano funciones militares, aunque ya no se considera «servicio de retaguardia», ni su fin exclusivo defender a la población civil de «posibles agresiones aéreas». Se trata, además, de una disposición de tipo organizativo. Mantiene la dependencia del presidente del Gobierno, pero el director general tenía que ser un general del Ejército de Tierra y los responsables territoriales los mismos: gobernadores civiles y alcaldes. Su estructura y funcionamiento, por lo tanto, eran formalmente civiles, pero de facto estaba militarizada. Definía dos elementos clave de coordinación: la jerarquía propia de concepciones militares y de orden público; y la planificación, única y nacional, que por primera vez adquiere carta de naturaleza coordinadora.

En el año 1967, como consecuencia de una reorganización de la Administración Civil del Estado para «reducir gasto público», pierde el rango de Dirección General y pasó a ser una Subdirección General de la Dirección General de la Guardia Civil, en un Ministerio de carácter civil, dentro de un órgano mixto civil-militar que ejecuta básicamente políticas de orden público³⁵. Un año después se regulará su organización y funcionamiento. Abandona definitivamente las referencias a las agresiones aéreas, pero mantiene la atención prioritaria a los riesgos bélicos en general, y se introduce por primera vez un título sobre «bases doctrinales», del que hasta ese momento había carecido este servicio público. En la reorganización del Ministerio de Gobernación del año 1976 la Subdirección General de Protección Civil pasó a depender de una Dirección General totalmente civil, la de Política Interior. Mantuvo las mismas funciones y se dio un paso más hacia su carácter estrictamente civil³⁶.

Tras el giro copernicano que experimentó la vida política y la gestión pública en España tras la promulgación de la Constitución de 1978, se inició un proceso de construcción de un nuevo Ordenamiento Jurídico que debía trasladar a las normas la nueva forma del reparto del poder y los nuevos principios en los que su ejercicio debía basarse. Aunque en los debates parlamentarios previos a su aprobación sí se tuvo en algún momento la previsión de una ley de protección civil, finalmente no prosperó, ni tampoco esta materia fue objeto del reparto de competencias, ya fuera como exclusivas reservadas al Estado en el artículo 149 o dentro de las asumibles por las comunidades autónomas en sus estatutos. Esta laguna sería fuente de problemas de competencia en los años siguientes, como

³⁵ Decreto 398/1968, de 29 de febrero.

³⁶ RD 2614/1976, de 30 de octubre, por el que se introducen modificaciones en la estructura orgánica del Ministerio de la Gobernación.

se analizará posteriormente. Sí previó los estados de alarma, excepción y sitio, sin determinar a qué casos se debían aplicar. Sin embargo, pesaba sobre los operadores jurídicos en general la conciencia de que la protección civil era un tema que enraizaba con el bloque de seguridad pública y por tanto, con aquellas materias que conforman el núcleo del Estado. Esa conciencia se trasladó en la normativa relacionada con la materia promulgada en el período que va del año 1979 al 1985, en el que entró en vigor la Ley 2/85, de Protección Civil.

La promulgación de la Ley Orgánica 6/1980, de la Defensa Nacional y de la Organización Militar, regulaba la «defensa civil» en términos equívocos con respecto a la dependencia de la protección civil de la política militar, indiscutidamente competencia estatal³⁷. Y la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, que atribuye al Gobierno la potestad de declarar el estado de alarma cuando se produzcan «catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud», también potenció esa conciencia «estatal» de la protección civil.

Hubo otras normas específicas en este período que regulaban aspectos organizativos, de ayudas, un plan especial por sequía y otros temas secundarios sobre protección civil, que se restringieron al ámbito de la Administración General del Estado, eludiendo incluir en todas ellas a los ayuntamientos³⁸, como había sido habitual hasta ese momento, ni hacer mención a las comunidades autónomas, que estaban previstas en el texto constitucional, pero que se estaban creando entonces. Para más abundamiento, solo un Estatuto de Autonomía aprobado en ese período, el de Baleares, se atribuía competencia sobre protección civil, pero era como mera ejecución de la legislación del Estado. Mientras, el Gobierno preparaba un proyecto de ley en el que no se sabía bien cuáles eran los límites competenciales, por la falta de concreción constitucional. Por tanto, el conflicto de competencias era ineludible, como después se analizará.

Las señas de identidad de la protección civil española estaban ya definidas en el período de preparación de la ley que la iba a regular por primera vez en el año 1985. Podemos concretarlas en tres aspectos que había mantenido a lo largo de más de un siglo:

- a) Desde sus albores atenciónistas había sido una actividad pública centralizada cuando los sistemas políticos fueron centralizados, aunque desconcentrada en los ayuntamientos, en coherencia con

³⁷ Este equívoco quedó resuelto en la vigente Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que contiene una redacción más ajustada a las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre competencias en materia de protección civil que después se analizarán.

³⁸ Pendientes de una ley que regulara su régimen jurídico, que se aprobó cinco años después.

la naturaleza de servicio público próximo al ciudadano que la caracterizó desde su inicio. Se ha identificado desde el principio más con lo que hoy se denomina «seguridad humana» que con la seguridad nacional o del Estado³⁹. Esta vocación de proximidad la ha mantenido y acentuado el régimen constitucional que, en definitiva, ha definido las comunidades autónomas como la tercera Administración sobre la que descansa, en gran medida, la protección civil, aunque sin determinarlo en la norma suprema. La descentralización ha sido un proceso reciente, por lo tanto, y ha removido viejas estructuras en un servicio público bien conocido socialmente y de amplia tradición en España.

- b) La protección civil no ha tenido nunca estructuras de respuesta unitarias creadas *ex novo*, sino que su prestación se ha ido apoyando en los servicios públicos existentes en las distintas Administraciones competentes. Esto ha permitido que haya tenido un desarrollo variable en función del que han tenido los servicios públicos en que se ha apoyado, la ciencia, la sanidad, la policía, los bomberos, los seguros, etc. El modelo ha resultado mucho más competitivo, eficiente y económico, pero, evidentemente, más exigente en materia de integración de esfuerzos por medio de los mecanismos de coordinación disponibles en cada época. Su gran riesgo es la dispersión.
- c) Relacionado con b), hay que añadir que es flexible. Se ha ido adaptando con facilidad y rapidez a las sucesivas formas de vertebración política y administrativa, por su falta de estructuras unitarias consolidadas, como se ha tratado de señalar en el recorrido histórico precedente. Su desarrollo ha sido un modelo de pragmatismo y acomodación a las circunstancias y a las doctrinas imperantes en cada época, como las de policía administrativa, servicio público y *management* público últimamente.
- d) Y, en fin, la gestión de todo lo relacionado con las catástrofes se configura como algo complejo por su transversalidad y variabilidad.

La Ley 2/85 cierra por el momento el proceso de implantación de la protección civil en España como respuesta moderna de los poderes públicos al problema social de los riesgos y sus consecuencias catastróficas.

³⁹ NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A., HAGERAATS, Balder y REY MARCOS, Francisco: «Seguridad humana: recuperando un concepto necesario». Cuadernos del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid, 2007, p. 7. «En su esencia, cambia radicalmente el enfoque tradicional centrado en el Estado y presenta al ser humano y su seguridad personal como referentes principales en las estrategias de provisión de la seguridad.»

El Sistema de Protección Civil español

Las señas de identidad estaban predeterminadas por la tradición, como se ha dicho. Y también la necesidad de evitar la dispersión de esfuerzos de la que ya había evidencias y se esperaba fuera en aumento con el nuevo modelo político constitucional que consagraba un estado prácticamente federal. La concepción de la protección civil como sistema respondía mejor a las necesidades derivadas de la tradición y a las previsiones de dispersión antedichas; su carácter abierto y adaptable⁴⁰ lo convertía en un instrumento adecuado para las nuevas formas políticas y, además, se alineaba con la nueva doctrina de los servicios públicos nacida del informe que realizó la Comisión Redcliffe-Maud entre 1966 y 1969 para el Gobierno Británico⁴¹. Considerada la protección civil como un *personal service*, basado normalmente en relaciones interpersonales (educación, salud, seguridad, entre otros), los conjuntos en los que se integra constituyen sistemas lógicos. Por el contrario, el servicio denominado *physical environment service*, vinculado a un territorio y, por tanto, más físico y logístico, se suele organizar en forma de redes⁴².

El Sistema, en fin, mantiene acoplados los distintos elementos que lo componen por medio de objetivos globales compartidos, información recíproca y coordinación de sus acciones, de manera que se faciliten recíprocamente la consecución de sus propios objetivos desde el principio que el libre desarrollo de cada uno condiciona el de todos. En un sistema, la libre cooperación debe sustituir tanto a la rígida imposición de las formas unitarias de organización, como a la competencia caótica producida por múltiples elementos adoptando decisiones de forma desconectada.

La Ley 2/85 de Protección Civil, como destaca su exposición de motivos, trata de poner en funcionamiento un Sistema de Protección Civil, con-

⁴⁰ EASTON, David: «Categorías para el análisis sistémico de la política», en *A Framework for Political Analysis*. University of Chicago Press, 1965.

⁴¹ VAQUER CABALLERÍA, Marcos: «Gobiernos Locales intermedios y prestación de servicios locales», en *Cuadernos de Derecho Local*, 29, junio de 2012, pp. 148-150.

En el informe Redcliffe-Maud la diferente caracterización de estos servicios públicos tiene también consecuencias en orden a la distribución de competencias. La eficacia y calidad de los servicios personales requieren interacción y contacto con el usuario y además su prestación afecta a la dignidad de las personas y a sus derechos constitucionales tanto de libertad como de prestación. Por todo ello, son servicios en los que la participación de los usuarios y de la ciudadanía cobra una especial legitimidad, siendo por todo ello conveniente la proximidad con el ciudadano a la hora de prestar el servicio y, por tanto, en los países descentralizados resulta conveniente su asignación a niveles descentralizados de Gobierno.

⁴² La propia terminología empleada en uno y otro caso no es neutral, y así se habla de red de carreteras, telecomunicaciones o red de agua potable, mientras que se emplean los términos de sistema de salud, sistema educativo o de protección social.

figurado con las características antedichas, además de las que señala Fernando Pablo:

- Generalidad y especialización. El Sistema se establece para luchar contra cualquier tipo de sucesos, pero se compone de servicios especializados en distintas misiones (rescate de personas, tratamiento de bienes, lucha contra el agente causante, etc.).
- Integra mecanismos de alta formalización y previsión, preordenando normativamente el comportamiento de los poderes públicos y las medidas a tomar en cada caso a través de planes.
- Se trata de un servicio público con carácter de continuidad y permanencia. Al margen de sus actuaciones singulares en los casos de emergencia, mantiene una actividad ininterrumpida de evaluación de riesgos, intercambio de información, elaboración de planes, realización de simulacros, etc.⁴³.

Ámbito de actuación

Una de las características de todo sistema es su apertura y adaptación permanente al entorno, lo que conlleva una necesidad de señalar sus límites, determinarlos, que, en definitiva, es parte de su definición. La aproximación al análisis del ámbito de actuación del Sistema de Protección Civil se hará desde tres ejes: qué tipos de riesgos gestiona; qué parte del ciclo de la catástrofe abarca; y hasta qué nivel de responsabilidad asume.

El análisis histórico de la protección civil a través de las disposiciones formales que la han regulado da una visión sobre la ampliación constante de su esfera de actuación concreta, desde la atención a los afectados por los incendios en los municipios, a las tareas humanitarias paliativas de los «daños colaterales» de las guerras, para desembocar en la prevención y atención en todo tipo de catástrofes de origen natural, tecnológico y antrópico. Se está consolidando coetáneamente otra ampliación hacia las emergencias de carácter no catastrófico o emergencias ordinarias. La propia denominación del órgano estatal que gestiona la protección civil, la Dirección General de Protección Civil, ha añadido a su denominación tradicional la de emergencias; y en las últimas leyes promulgadas por las comunidades autónomas se incluye dentro del sistema regional la atención de emergencias ordinarias. Las emergencias ordinarias y las colectivas tienen la misma naturaleza; las diferencia, en definitiva, la escala. Por eso las respuestas se han acomodado y complementado con tanta rapidez.

⁴³ FERNANDO PABLO, M. Matías, «El Sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública/ Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 23, 1989, pp. 48-49.

Por otro lado, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, cuando se refiere a las amenazas a la seguridad nacional en el epígrafe de emergencias y catástrofes, añade a las declaradas en la legislación vigente otras ocasionadas por la degradación ambiental, el uso insostenible de los recursos hídricos, la desertificación, las pandemias, etc., que ponen en riesgo además las bases de la seguridad del Estado. Todas están en la órbita de lo que se ha denominado riesgos de la posmodernidad, estudiadas por los sociólogos de la escuela de U. Beck. Están en el límite entre la seguridad de dimensión humana y la seguridad de las naciones. Puede que la atención a estas nuevas amenazas sea objeto del Sistema de Protección Civil o que no, como se entiende hoy, y a cuyo fin se han asociado a los sistemas nacionales o internacionales de gestión de crisis. La configuración de la protección civil como sistema abierto permitiría hacerlo. En cualquier caso, la determinación del objeto de la protección civil, por cambiante que sea, es una cuestión que estará resuelta en cada momento según las normas que la regulen, que reflejarán las necesidades que las generan y la oportunidad de emplear unos u otros medios públicos, como se ha hecho hasta ahora.

Desde el otro eje de análisis planteado, el campo de actuación de la protección civil está conceptualizado actualmente como un proceso de gestión que se denomina *ciclo del desastre*, con tres fases interrelacionadas entre sí: la previa, la emergencia y la posterior. Y estas se subdividen a su vez en varios procesos: la previa, en previsión o anticipación y prevención; la emergencia en intervención de rescate y socorro y reparación; y la posterior, en rehabilitación y reconstrucción. La actuación del Sistema de Protección Civil está afianzada en todos los procesos, pero en los de intervención y reparación de los servicios mínimos los servicios de rescate y socorro del Sistema de Protección Civil comparten intervención en muchos casos con los de ayuda humanitaria, tradicionalmente a cargo de organizaciones no gubernamentales. Son complementarios y requieren apoyo mutuo. El proceso posterior de rehabilitación es plenamente gubernamental y el Sistema de Protección Civil promueve y canaliza las ayudas para llevarla a cabo. Sin embargo, la reconstrucción suele llevarse a cabo mediante otras políticas públicas de cooperación y desarrollo de largo alcance habitualmente fuera de la estricta de protección civil. En este sentido, cuando hablamos de gestión integral del riesgo, no dejamos de ser inexactos en la medida que la política de prevención o reducción de catástrofes no esté presente en los programas de reconstrucción y de desarrollo para evitar nuevos desastres.

Desde la óptica propuesta del grado de responsabilidad, el Sistema de Protección Civil español se configura en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 como un instrumento que articula los medios para res-

ponder a los distintos tipos de emergencias civiles⁴⁴ dentro del Sistema de Seguridad Nacional y en conjunción con otros instrumentos como el Sistema de Gestión de Crisis, que será revisado como anuncia dicha Estrategia.

Para los efectos de este breve análisis de delimitación de campo de actuación del Sistema de Protección Civil, hay que considerar que las emergencias civiles están formalmente incluidas en las competencias de los dos sistemas⁴⁵ y que también los contempla la Ley Orgánica 4/81 como causa de la declaración del estado de alarma. De acuerdo con los conceptos de crisis y gestión de crisis⁴⁶ y las «discusiones conceptuales» sobre la gestión de crisis en el seno de la Unión Europea apuntadas por J. A. Lazúen y J. C. Búrdalo, se podría resumir que el Sistema de Protección Civil se responsabiliza de las emergencias civiles hasta el nivel máximo de gravedad señalado en la normativa que lo regula, es decir, el nivel 3, cuando lleguen a ser de interés nacional, pero sin que se presenten «circunstancias extraordinarias [que] hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes». Si concurrieran estas circunstancias, es decir, si fuera necesario declarar el estado de alarma, pasarían a ser dirigidas y gestionadas por el sistema de gestión de crisis del Sistema de Seguridad Nacional, con independencia del seguimiento que este haga de las emergencias de protección civil en previsión de que tuviera que intervenir. Es decir, el Sistema de Protección Civil gestiona los riesgos de catástrofes hasta que se convierten en una emergencia que afecta a la seguridad nacional, una crisis, gestionada por el sistema de gestión de crisis.

El campo de actuación del Sistema de Protección Civil desde una perspectiva tridimensional tiene unos límites en muchos casos indeterminados. No es una singularidad ni mucho menos, pues es fruto de la propia interacción mutua con otros sistemas, que se convierte en potencialidad para todos porque promueve la adaptación permanente a las necesidades que generan los entornos cada vez más complejos y exigentes.

Hasta aquí se ha visto qué hace el Sistema. A continuación se analizará quién lo hace, es decir, la estructura competencial y organizativa. Se revisarán los instrumentos de coordinación que utiliza, se terminará con la estructura de gestión, el cómo lo hace.

⁴⁴ Terminología NATO que no se corresponde exactamente con las emergencias de Protección Civil, pero a los efectos de este análisis es más clarificadora.

⁴⁵ LAZÚEN ALCÓN, Juan Antonio y RODRÍGUEZ BÚRDALO, Juan Carlos: «El Sistema Español de Gestión de Crisis y su proyección exterior», en VEGA, Enrique (comp.): *Gestión internacional de crisis*. Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. Madrid, 2006, pp. 39-64.

⁴⁶ SEPÚLVEDA, Isidro: «Análisis de los conceptos de crisis y gestión de crisis», en VEGA, Enrique (comp.): op.cit., pp. 13-36.

Estructura jurídica y organizativa

Bloque de constitucionalidad. Marco competencial

A falta de una inclusión de la protección civil en la CE como se ha dicho, ha sido el Tribunal Constitucional (TC) en las Sentencias (STC) 123/1984, de 18 de diciembre y 133/1990, de 19 de julio, el que ha establecido los límites competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas. Estas sentencias, junto a lo establecido en los estatutos de autonomía, forman el bloque de constitucionalidad y marco competencial presentes.

La Sentencia 123/1984 resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Central frente al Gobierno Vasco, que había creado en el año 1983 los Centros de Coordinación Operativa para organizar y coordinar las respuestas en caso de incidentes o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos⁴⁷. El Ministerio del Interior entendió que se invadía una competencia de titularidad estatal, como era la seguridad pública y que incluso afectaba a la defensa nacional. El TC, en esta sentencia, estableció varios principios que influyeron decisivamente en la redacción de la vigente Ley 2/85, que se ajustó a este mandato del Alto Tribunal:

1. La protección civil debe englobarse dentro del concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 de la Constitución.
2. La competencia estatal respecto de la seguridad pública no es exclusiva, sino concurrente con las comunidades autónomas. Estas ostentan competencias en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de planes y para la dirección de sus propios servicios, pero dicha competencia queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que esta pueda entrar en juego, lo cual sucede en tres ocasiones: por aplicación de los estados de alarma, excepción y sitio, en emergencias de carácter supraterritorial, o en emergencias de tal envergadura que requieran una dirección de carácter nacional.

El Gobierno Vasco recurrió ante el TC gran parte de la Ley por presunta infracción de los artículos 149.1.29 de la Constitución y 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. El recurso en realidad atacaba la propia esencia de la Ley, por lo que se paralizó todo su desarrollo y la construcción subsiguiente del sistema en ella previsto, a la espera del pronunciamiento judicial

La STC 133/1990, auténtico *leadingcase* de la materia, reiteró la doctrina que había establecido la STC 123/1984 y añadió precisiones funda-

⁴⁷ IZU BELLOSO, M.: «El sistema de Protección Civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 1991», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 69, enero-marzo de 1991.

mentales para empezar a clarificar el mapa competencial surgido tras la aprobación del silente texto constitucional y de la Ley 2/1985. Así, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar.

El Estado tendrá «las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias». Esto es, podrá ejercer competencias de tipo normativo disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación, como pueden ser regular un marco legislativo común en materia de protección civil, de manera que las competencias de las comunidades autónomas se definan en él. También funciones preventivas, como disponer la creación de un catálogo de actividades que puedan dar lugar a situaciones de emergencia que puedan tener dimensión o intensidad supraautonómica; o un catálogo nacional de recursos movilizables; o, en fin, una red de alarma nacional coordinada por órganos del Estado. Y regular los planes de protección civil y su contenido, de manera que permitan su posterior integración en un conjunto plenamente operativo y susceptible de una rápida aplicación. Para esto podrá elaborar directrices básicas o comunes de protección civil «que hagan posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios» y que provean «un diseño o modelo nacional mínimo».

Es decir, la legislación estatal puede crear un modelo nacional o integrado a efectos de garantizar una actuación coordinada de todas las Administraciones para el caso de que la emergencia tenga dimensión supraterritorial.

La jurisprudencia justifica la asunción por el Estado de competencias de tipo ejecutivo, cuando establece que las emergencias que afecten al interés nacional por su carácter grave sean dirigidas por las instancias estatales, pudiendo movilizar los servicios y medios necesarios. Todo ello sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas para aquellos casos en que la emergencia no tenga ese carácter nacional.

En fin, el Estado puede regular un régimen de sanciones, aunque vinculado a sus competencias materiales sobre protección civil, lo que incluye una regulación (básica) del ejercicio de la potestad sancionadora por las distintas Administraciones implicadas. Y también puede elaborar un plan financiero con respaldo presupuestario, para hacer frente a las obligaciones que deriven de la legislación de protección civil.

La jurisprudencia constitucional que se ha resumido se elaboró en un contexto normativo en el que ni la Constitución ni los estatutos de autonomía (salvo rara excepción) aludían a la protección civil como materia competencial. Ahora, sin embargo, los nuevos estatutos o estatutos reformados a partir de 2006, sí hacen mención expresa de la protección

civil entre sus cláusulas de atribución de competencias. Por ello hay que plantearse si esos nuevos estatutos cambian el régimen existente hasta ahora y hasta qué punto.

En realidad, las fórmulas que los distintos estatutos recientemente aprobados utilizan para definir las competencias autonómicas sobre protección civil varían en su literalidad. Pero de esta heterogeneidad no se deriva una verdadera diferencia de niveles o techos competenciales en esta materia. La fórmula más extensa es la del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su artículo 132 atribuye a la Generalidad la competencia «exclusiva» en la materia, pero eso sí, «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública». A ello añade el Estatuto catalán otro párrafo, según el cual en casos relativos a emergencias y protección civil de alcance superior a Cataluña, la Generalidad «debe promover mecanismos de colaboración con las comunidades autónomas y con el Estado». Da la impresión de que existe una voluntad estatutaria de solucionar estos problemas de interés supraautonómico mediante fórmulas de cooperación que la Comunidad Autónoma de Cataluña asume el deber de proponer. Pero ello no quita al debido respeto a las competencias del Estado, que expresamente se manifiesta. Ciertamente, se alude a las competencias estatales en materia de seguridad pública. Pero ya se ha visto cómo, según la jurisprudencia constitucional, la protección civil es materia que se reconduce a ese grupo de competencias y forma parte de ellas.

La misma fórmula general –competencia exclusiva autonómica, pero respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública– es la que utiliza el nuevo Estatuto de Andalucía (art. 66), si bien este no se refiere a la promoción de la colaboración con el Estado y las demás comunidades autónomas en caso de emergencia de alcance supraterritorial.

Por su parte los Estatutos de la Comunidad Valenciana (art. 49.3 14^a), de Aragón (art. 71.57^a), de Castilla y León (art. 71.16^a) y de Islas Baleares (art. 31.11) salvaguardan las competencias del Estado de una u otra forma. En realidad, a pesar de las diferentes fórmulas estatutarias, la situación no cambia. No solo porque sería bastante ilógico que el Estado asumiera diferentes funciones de protección civil en diferentes comunidades autónomas, sino porque, de una u otra manera, todos los estatutos se han preocupado de salvaguardar las competencias del Estado en la materia.

Conviene recordar en este sentido, que la jurisprudencia constitucional ha relativizado desde hace tiempo la supuesta exclusividad de muchas competencias que se denominan así en los estatutos (y también en la Constitución), cuando a ello se añaden los matices necesarios con las expresiones «sin perjuicio de» o «con respeto a» las competencias ajenas u otras semejantes. Según el TC, el calificativo de exclusivas se uti-

liza entonces con un sentido «marcadamente equívoco» y constituye un «exceso semántico», tratándose de competencias que están llamadas a ser objetiva y necesariamente concurrentes (SSTC 32/1981, 37/1981, 5/1982 y otras muchas posteriores). Por otra parte, de la jurisprudencia constitucional resulta también que los estatutos deben ser interpretados conforme a la Constitución, como norma superior del ordenamiento jurídico, de manera que «los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de este a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma» (SSTC 18/1982, 69/1982 y otras muchas posteriores).

Los nuevos estatutos, incluyendo los que con más énfasis parecen recalcar la supuesta exclusividad de las competencias en la materia –el catalán y el andaluz–, disponen el respeto a las competencias del Estado, y por lo tanto, no puede entenderse que las nuevas formulaciones estatutarias introduzcan cambios en la situación anterior, jurisprudencialmente consolidada. No cabe duda, pues, que el Estado sigue siendo competente para diseñar ese «marco legislativo común» y ese «modelo nacional mínimo» a que apela el TC. Y ello es compatible con el respeto del ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas en relación con las situaciones de emergencia que no tengan carácter o interés nacional, dicho sea sin perjuicio de las posibilidades de cooperación entre todas las Administraciones competentes en la materia.

Desarrollo normativo estatal

La Ley 2/1985, de Protección Civil es la primera norma que con este rango regula la protección civil en España. Supera el mero carácter organizativo de las pasadas normas de protección civil y tiene vocación de ser la primera que concibe la respuesta a las catástrofes como una acción sistémica y sustantiva de los poderes públicos.

En resumen, sus contenidos abarcan desde la definición de la protección civil como servicio público, la determinación de su objeto, la definición de los deberes y obligaciones de los ciudadanos en la materia, el reparto de competencias entre las tres Administraciones Públicas, en coherencia con lo que estableció aquel mismo año la Ley de Bases del Régimen Local 7/85, y, sobre todo, la regulación de las funciones del Gobierno y demás órganos competentes, así como la organización pública correspondiente. Distingue entre funciones normativas y de planificación, medidas de intervención mediante la movilización de los servicios necesarios para responder a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, actuaciones preventivas y el régimen de infracciones y sanciones. Reserva al Estado la adopción de las medidas normativas que contempla, como son la elaboración del catálogo de actividades que puedan dar origen a una situa-

ción de emergencia, Norma Básica de Protección Civil, directrices básicas para regular la autoprotección, reglamentos técnicos, mientras que prevé un Sistema de Protección Civil de elaboración descentralizada, aunque los planes territoriales más importantes, los de Comunidad Autónoma, deben ser aprobados por la Comisión Nacional de Protección Civil.

Por lo que se refiere a las competencias de ejecución administrativa (de intervención, preventivas, sancionadoras), la Ley viene a admitir la competencia de las distintas Administraciones Públicas, según el grado o tipo de emergencia, aunque reservando al Ministerio del Interior algunas decisiones, tales como disponer la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y solicitar la colaboración de las Fuerzas Armadas. Por lo demás, la Ley considera que el Gobierno es el «órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil», aunque puede delegar todo o parte de sus funciones en las comunidades autónomas (art. 14).

El diseño se completa con la previsión de unos órganos colegiados de colaboración entre Administraciones Públicas, la Comisión Nacional de Protección Civil y las Comisiones de Protección Civil de la Comunidad Autónoma, con funciones de informe, propuesta, participación y homologación de los planes de protección civil.

Introduce el voluntariado como actuación canalizadora de la solidaridad social movilizada para actividades típicamente preventivas previas o en colaboración con los servicios públicos de protección civil. Recoge la corriente social de participación altruista que con tanto éxito había instaurado la Cruz Roja.

El esquema organizativo y de distribución de competencias de la Ley de Protección Civil de 1985 era sencillo, pero adolecía de la necesaria claridad para poder determinar con certeza a qué Administración corresponde la competencia en la gestión de la emergencia. Estas precisiones se pospusieron al desarrollo reglamentario que no se llevó a cabo hasta que el TC en la sentencia del año 1990 ya analizada arrojó luz sobre los límites de la competencia estatal sobre la materia.

Por qué no se hizo una ley de bases, como en realidad ha funcionado, o incluso una ley marco, de acuerdo con las previsiones del artículo 150.1 de la Constitución, como propugnan varios juristas, no es una cuestión para analizar aquí, pero sí dejar la observación de estas alternativas y el funcionamiento de facto de la ley como norma de carácter básico para dar sentido al Sistema de Protección Civil⁴⁸. En cualquier caso, la Ley vigente, ha permitido eficazmente pasar de una posición de atención al riesgo

⁴⁸ IZU BELLOSO, M.: op.cit., p. 57. Cita, a su vez, en p. 37, a Fernando Pablo, M. M., que propugna que «la solución a la concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debiera haber pasado por una ley-marco de las previstas en el artículo 150.1 de la Constitución».

de catástrofe a otra de gestión sistémica del riesgo, acompañando a los tiempos, como ya se ha dicho.

La Norma Básica de Protección Civil, aprobada por RD 407/1992, de 24 de abril, es un elemento axial en el Sistema. Enumera en su preámbulo los principios informadores de la acción pública destinada a la protección civil, entre ellos los de carácter organizativo –autonomía de organización y gestión, coordinación, complementariedad, subsidiariedad, solidaridad, capacidad de integración y garantía de información– y también establece las «funciones fundamentales» en las que consiste el servicio de protección civil: la previsión, la prevención, la planificación, la intervención y la rehabilitación, procesos que determinan una moderna gestión integral del riesgo. Pero, sobre todo, establece cuáles son las emergencias en que está presente el interés nacional, de acuerdo con la doctrina del TC, y atribuye al Ministerio del Interior la facultad de declarar la «emergencia de interés nacional», ya sea por propia iniciativa o a instancia de las comunidades autónomas o de los delegados del Gobierno en las mismas.

Por otra parte, la Norma Básica establece que tipos de riesgo deberán ser objeto de planes para la preparación ante ellos, que serán elaborados de acuerdo con sus directrices y manteniendo los contenidos que determina, especialmente los órganos de dirección y coordinación. Este aspecto ha sido clave para la coordinación de las actuaciones de intervención en emergencias de las Administraciones Públicas. Las Directrices Básicas de planificación sobre riesgos específicos como el químico (1992), incendios forestales (1993), inundaciones (1995), sísmico (1995), volcánico (1996), transporte de mercancías peligrosas (1996), accidentes con sustancias peligrosas (2003), nuclear (2004), por ejemplo, han posibilitado que se haya desarrollado un subsistema de preparación para la intervención ante las emergencias y catástrofes de alto nivel. Se completó el año 2007 con la promulgación de la Norma Básica de Autoprotección de centros, establecimientos y dependencias que pueden dar origen a situaciones de emergencia, de gran proyección preventiva y largo recorrido que permitirá integrar todos los esfuerzos privados en esta materia en el Sistema de Protección Civil.

La normativa estatal «operativa» de protección civil se ha completado posteriormente con nuevos instrumentos como los que regulan la Unidad Militar de Emergencias (UME) y la de los centros de coordinación de emergencias 112. La UME constituye la aportación específica más cualificada del Estado al proceso de intervención en las emergencias de protección civil, además de las ya generales previstas anteriormente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado. Y los centros de coordinación de emergencias 112, cuya competencia se residenció en las comunidades autónomas mediante el Real Decreto 903/1997 en ejecución de la Decisión 1991/396/CEE del Consejo y cuyo espectacular desarrollo en la atención de emergencias ordinarias ha devenido en un medio sin-

gularmente eficiente para la coordinación operativa de las emergencias de protección civil.

El recorrido por la estructura jurídica positiva de la protección civil hasta aquí se ha detenido en lo que ha sido esencial para la misma: los procesos de organización y preparación de la planificación (qué hacer y quién lo hace) y el de planificación (cómo se hace la atención a la emergencia). Habitualmente los análisis de este tipo se limitan a estos dos procesos. Como ya se ha señalado, la propia legislación vigente reconoce otros procesos sustantivos para una gestión integral de los riesgos de protección civil, la previsión y prevención y, en segundo lugar, la rehabilitación. En el caso del primero, ha habido sectores con gran incidencia en la protección civil, como el de la edificación y el transporte, que han desarrollado una amplia normativa que les permite regular, autorizar, inspeccionar y sancionar, en el ámbito de sus competencias, a «empresas, actividades, edificaciones, industrias, medios de transporte colectivos, espectáculos, locales y servicios públicos», cuyos contenidos deberán adecuarse a la ley de protección civil (Disposición final primera). Y no menor desarrollo normativo ha seguido la configuración sectorial de la red de alertas sobre riesgos de posibles catástrofes de tipo meteorológico, hidrológico, sanitario o alimentario, ligado al desarrollo científico y tecnológico que producen importantes cambios.

Para terminar este recorrido general por la estructura jurídica estatal del Sistema de Protección Civil hay que referirse a cómo se regula el esfuerzo del Estado para paliar los daños producidos por las catástrofes. El RD 307/2005 establece el régimen general de concesión de ayudas para reparar los daños y rehabilitar bienes afectados por los desastres y se adoptan medidas urgentes específicas mediante reales decretos leyes aprobados ad hoc para cada situación catastrófica⁴⁹. El Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros constituye la base jurídica sobre la que se fundamentan las indemnizaciones que este ente público concede por daños derivados de acontecimientos extraordinarios producidos por fenómenos de la naturaleza a aquellos suscriptores de póliza de seguro en los ramos en que existe recargo obligatorio a favor del Consorcio. Toda la normativa está refundida en el Real Decreto Legislativo 7/2004.

Los tratados internacionales suscritos por España

1. La Unión Europea. La política europea de protección civil como tal es reciente. Desde los primeros Tratados de la Unión Europea fue la política humanitaria dentro de la de desarrollo la más definida y potenciada, hasta el punto de llegar a constituir la mitad del total de la ayuda humanitaria

⁴⁹ Como por ejemplo, Real Decreto Ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia.

que se produce anualmente en el mundo. En la última reorganización de la Unión Europea después del Tratado de Lisboa de 2007, las dos políticas se integraron en una misma estrategia, la de seguridad, dirigida y gestionada por la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisaría Europea de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis.

Las primeras actuaciones normativas de la Unión Europea en el campo de la protección civil se produjeron en forma de directivas sobre la protección radiológica: la Directiva del Consejo 89/618, sobre las medidas aplicables y sobre el comportamiento a seguir por la población en caso de emergencia radiológica; y la Directiva 96/29, por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes, que fueron incorporadas a la regulación nacional española dentro de las disposiciones sobre el riesgo nuclear y radiológico. Ambas, como el resto de directivas posteriores, estaban fundamentadas en competencias de la Unión Europea en otras materias diferentes a la de la protección civil. Porque en esta materia el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de Lisboa excluye expresamente la posibilidad de «armonizar» las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros⁵⁰, limitándose a la creación del Mecanismo Comunitario de Protección Civil con su instrumento financiero correspondiente⁵¹, aparte de la llamada «cláusula de solidaridad» del Tratado de Lisboa por la que los estados miembros se obligan a la asistencia mutua en el caso de que alguno de ellos sea objeto de una catástrofe o de un ataque terrorista.

Las iniciativas de la Unión Europea, por ahora, no pasan por el momento de articular respuestas para intentar coordinar intervenciones humanitarias, principalmente en catástrofes foráneas o de la propia Unión Europea. No hay intención a corto ni medio plazo de una normativa europea específica sobre la organización de los sistemas de protección civil nacionales⁵². Aunque para alcanzar los objetivos establecidos por dicho tratado vigente, apoyar y complementar la acción de los estados miembros a escala nacional, regional y local; fomentar una cooperación operativa entre los servicios de protección civil nacionales y favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional, se tendrán que producir en el futuro avances sucesivos en una regulación común sistémica y también en las directrices sectoriales.

⁵⁰ Art. 196.2.

⁵¹ Decisión 2007/779/CE, EURATOM del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil; y Decisión 2007/162/CE, EURATOM, de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil.

⁵² IZU BELLOSO, M: op.cit., p. 62.

Además, los nuevos riesgos derivados de la globalización hacen ya necesarias acciones que superan la capacidad de los estados, por lo que resultará imprescindible regularlas también fuera de los limitados espacios nacionales, no solo para atender actuaciones ante los nuevos riesgos, sino para crear y gestionar internacionalmente sistemas científicos y tecnológicos avanzados de detección y alerta de los riesgos convencionales. En esa dirección se mueve también la necesidad de integrar la normativa territorial, que responde a los principios de descentralización y subsidiariedad imprescindibles para la gestión de los riesgos conocidos y cuantificables, y que ha tenido un amplio desarrollo en los últimos años. El alineamiento eficiente de esfuerzos se consigue con una formulación concertada de principios rectores de la actividad pública y unas bases y directrices que generen las normas comunes que armonicen respuestas sistémicas a todos los niveles. Las normas internacionales facilitarían mucho este proceso de integración y sistematización.

2. *La OTAN.* Organismo que mantiene una estructura de carácter militar para operaciones «de asistencia a desastres», aunque admite que en ellas pueda haber un importante componente civil, al que normalmente las fuerzas militares apoyarán. No obstante, la visión de la OTAN sobre estas intervenciones en desastres está más próxima a la intervención en crisis que afectan de alguna manera a la seguridad nacional de los países socios o asociados, que a la de emergencias de protección civil. Originalmente su intervención se limitaba a la protección de la población en caso de conflicto nuclear y a partir de la década de los cincuenta se fue diversificando a otros desastres, empezando por inundaciones.

De los procesos de coordinación de estas operaciones entre los países asociados surgió el concepto de «planeamiento civil de emergencias» y una estructura que lo gestiona, el Alto Comité de Planes de Emergencia, que depende directamente del Consejo del Atlántico Norte, máximo órgano de decisión. El Alto Comité se articula en nueve comités subordinados, entre los que hay uno de Protección Civil, cuya función principal es la recolección, análisis e intercambio de información relativa a las posibilidades y recursos de los estados miembros para la respuesta a desastres, y el establecimiento de procedimientos comunes para el uso más eficiente de dichos recursos; y un Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres, creado en 1998, que dispone de una Unidad Euroatlántica de Respuesta A Desastres.

Lo más relevante a los efectos de este análisis es que, de esta Organización, nace la doctrina de la intervención de las Fuerzas Armadas en emergencias de protección civil: solo deben actuar cuando las necesidades de la situación rebasen las capacidades de las agencias especializadas gubernamentales y no gubernamentales y organizaciones internacionales. Y lo debe hacer siguiendo los principios establecidos en las Directivas de Oslo, centrándose en el establecimiento de un ambiente ge-

neral de seguridad, que permita a las demás organizaciones desarrollar sus cometidos, en la asistencia sanitaria y en la construcción de instalaciones básicas sanitarias, en la construcción de albergues y refugios y en la alimentación, aunque también, cuando sea necesario, en proporcionar transporte u otros apoyos logísticos, y telecomunicaciones⁵³.

3. Convenios internacionales.

Los Convenios de Ginebra sobre humanización de la guerra. Ya se ha hecho mención general a su contenido en apartados anteriores, pero hay que subrayar la obligación del Sistema Nacional de Protección Civil español de garantizar a la población civil, en caso de conflicto bélico, los derechos establecidos en el artículo 61 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, recogidos en parte en el artículo 3 de la Ley 2/85 de Protección Civil.

Otros Convenios Internacionales ratificados por España: la Convención de Viena de 1986 sobre pronta notificación de accidentes nucleares y asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica⁵⁴; el Convenio de Helsinki de 1992 sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales⁵⁵; y el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofes, de 1998⁵⁶.

Resoluciones de las ONU. La Resolución 44/236, de 1989, proclamó el periodo 1990-2000 como Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales, de cuya experiencia nació la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), adoptada por los estados miembros de las Naciones Unidas en el año 2000 para orientar y coordinar los esfuerzos para lograr una reducción sustancial de las pérdidas por desastres. El Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 fue aprobado y suscrito por España en 2005⁵⁷ y obliga, en esencia, a desarrollar políticas de prevención basadas en el aumento de la resiliencia ante las catástrofes.

⁵³ VEGA FERNÁNDEZ, Enrique: «Operaciones multinacionales de socorro en emergencias», en *La intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, pp.13-34.

⁵⁴ <http://boe.es/boe/dias/1989/10/31/pdfs/A34239-34253.pdf>, consultada el 10 de mayo de 2013.

⁵⁵ <http://www.boe.es/boe/dias/2000/03/11/pdfs/A10174-10188.pdf>, consultada el 10 de mayo de 2013.

⁵⁶ <http://www.boe.es/boe/dias/2006/04/05/pdfs/A13157-13163.pdf>, consultada el 10 de mayo de 2013.

⁵⁷ <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>, consultada el 10 de mayo de 2013.

Y la Resolución 55/2 del año 2000 de la Asamblea General conocida como Declaración del Milenio marca como objetivo «intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre»⁵⁸.

Otras referencias para el ordenamiento jurídico de la protección civil

La Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2013, que revisa la Estrategia Española de Seguridad de 2011, señala que las emergencias y catástrofes son una de las amenazas para la seguridad nacional y al Sistema Nacional de Protección ante Emergencias y Catástrofes como respuesta que articula los medios para responder a los distintos tipos de emergencias civil en el marco del Sistema de Seguridad Nacional. Entra así la protección en el reducido grupo de estrategias gubernamentales que garantizan la seguridad de España, de sus habitantes y ciudadanos⁵⁹. No pertenece al ordenamiento jurídico positivo, en tanto no se promulgue la ley orgánica de seguridad nacional que anuncia, pero es una declaración del Gobierno de los principios que deben orientar la política pública de protección civil. En este sentido, señala las diez líneas de acción estratégicas que constituyen un catálogo de principios metajurídicos que deberán influir en la estructura jurídica del Sistema Nacional de Protección Civil en los próximos años.

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre, los negocios instalados en las Torres Gemelas se vieron sorprendidos por una eventualidad catastrófica que no todos habían previsto y que pusieron en trance de desaparición a muchos de ellos. Aunque ya se había iniciado una fuerte corriente doctrinal en la década de los ochenta del siglo pasado sobre la recuperación ante desastres de los centros de procesos de datos de las empresas, en la década de los noventa se amplió este análisis a todo el negocio, no solo a sus sistemas de información. De aquí arranca el nuevo concepto de *gestión de la continuidad del negocio* aplicado a las empresas, que ha tenido una revisión doctrinal definitiva a partir de los acontecimientos terroristas como el citado y de la incidencia de otras catástrofes naturales de gran intensidad, como los terremotos, tsunamis, tornados, etc.⁶⁰. El propio Banco de España ha sido sensible a esta amenaza sobre el sistema financiero⁶¹. Es imprescindible, abogan los teóricos de esta nuevo planteamiento de la

⁵⁸ <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>, consultada el 10 de mayo de 2013.

⁵⁹ Ministerio de la Presidencia: Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos. Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2011.

⁶⁰ ESPINOSA, J., GUASP, M. y LERMA, A., «Gestión Integral de Crisis: la nueva Continuidad de Negocio. Historia, evolución y nuevo enfoque», en *Seguritecnia*, abril de 2012.

⁶¹ Banco de España, «Recomendaciones relativas a la continuidad del negocio», en Memoria de la Supervisión Bancaria en España. 2006, pp. 100-104.

gestión de riesgos, coordinar esfuerzos y trabajos entre departamentos de la misma compañía e, incluso, entre compañías del mismo sector y la Administración Pública. Como consecuencia práctica, se ha desarrollado una Norma ISO 22301:2012 para ayudar a las organizaciones a gestionar el riesgo de este tipo de interrupciones y otra, la ISO 31000 sobre valoración de riesgos⁶² y sus correlato español UNE-EN 31010, Gestión del Riesgo. Técnicas de Apreciación del Riesgo, completado con la UNE-EN (P) 157602, Criterios generales para la elaboración de planes de autoprotección.

Esta nueva visión de la gestión de los riesgos, aunque privada, no debe quedar al margen de la actuación del sistemas de protección civil. Los estándares de gestión de riesgos que se están desarrollando e implantado van a influir, como mínimo, en los desarrollos futuros de normas técnicas sobre riesgos.

El recorrido realizado por toda la estructura jurídica del Sistema de Protección Civil español da una idea de su complejidad. Incluso puede llevar a una idea de «estructuras líquidas», que se corresponde en parte con la inveterada indeterminación de su campo de actuación de límites difusos con respecto a la ayuda humanitaria o, recientemente, con respecto a otras actuaciones públicas y privadas en infraestructuras críticas o los departamentos gubernamentales de crisis, por ejemplo. Sin embargo, puede y debe considerarse propio de un estado moderno que se ha preocupado de esta materia tanto en los aspectos competenciales, salvada la primera carencia constitucional, como en los organizativos y sectoriales. Se puede hablar de diligencia en la regulación de esta materia y de una falta de integración normativa, como reclaman las dos Estrategias de Seguridad Nacional al pedir una «actualización y perfeccionamiento» del marco jurídico. Carencia que también es predicable, por cierto, del de la Unión Europea y que sería deseable se minimizara con respecto a los sectores implicados en la protección civil.

Estructuras de coordinación del Sistema

Como sistema abierto y, por tanto, habituado a los cambios, el de Protección Civil ha desarrollado estructuras de coordinación que equilibran en gran medida esta aparente deriva hacia modelos líquidos. Combina, en definitiva, la complejidad técnica y jurídica con la coordinación de manera que los resultados son eficaces, con un nivel de prestaciones muy solven-

⁶² Norma ISO 22301:2012, sobre Seguridad de la sociedad – Sistemas de gestión de la continuidad de negocio – Requisitos. Norma ISO 31000:2011, proceso formal documentado de valoración de riesgos que identifica, analiza y evalúa sistemáticamente el riesgo de incidentes que generen interrupciones en la organización.

te. Aunque las estructuras de coordinación están de una u otra manera establecidas formalmente en las normas jurídicas que regulan el Sistema, un breve repaso de todos los que se están utilizando clarificará lo que se acaba de afirmar.

La planificación

La estructura de todos los planes del Sistema de Protección Civil español es igual, incluidos los de autoprotección, que deben ser elaborados por las propias entidades generadoras de riesgo. Tienen unos niveles de alarma comunes para todos los órganos de decisión, sean nacionales, regionales o locales. Y la intervención en la emergencia sigue esquema idénticos en todos los casos: una dirección del plan que toma las decisiones asesorada por los técnicos especializados que mandan sobre los grupos operativos (de intervención, orden, sanidad, logístico y asistencia técnica) que se coordinan en el lugar de la emergencia a través de los Puestos de Mando Avanzado. Con independencia de todas estas similitudes, la obligatoriedad de la homologación de los planes ha resultado clave para la integración del Sistema de Protección Civil.

Se puede resumir afirmando que el esfuerzo que ha hecho la sociedad española en preparación para las emergencias ha sido excepcionalmente eficaz. Las razones de esta eficacia hay que buscarlas en la extensión e implantación de los planes y también en la similitud de su estructura de acuerdo con unas directrices básicas comunes. Y, por supuesto, el progresivo desarrollo de la implantación de los planes a través de ejercicios y simulacros ha favorecido una mejor coordinación operativa de todos los que participan en su ejecución.

La coordinación operativa

El momento de la verdad de todo Sistema de Protección Civil es el de la emergencia. Todo él debe estar orientado a que no ocurra; pero es inexorable, se producirá de una u otra forma. Los medios de respuesta deben estar previstos y preparados, pero su éxito dependerá fundamentalmente del grado de coordinación con que intervengan, porque las emergencias graves requieren la actuación de múltiples recursos de varias especialidades. Los Puestos de Mando Avanzados en el lugar de la ocurrencia y los Centros de Coordinación Operativa (CECOP) aseguran la coordinación de las actuaciones de respuesta.

En España se ha potenciado este factor coordinador en las operaciones de emergencia con la puesta en funcionamiento desde la década de los noventa de un centro de coordinación 112 en cada comunidad autónoma. Previstos en su origen como servicios *call center* facilitadores de la demanda de ayuda urgente a través de teléfono por los ciudadanos euro-

peos ante cualquier emergencia, en España avanzaron muy pronto hacia su configuración como centros de recepción de llamadas de urgencia y de coordinación de los servicios prestadores de esta ayuda. Su funcionamiento está muy tecnificado y protocolizado, por lo que son un elemento de coordinación importantísimo del Sistema. Su gratuidad y la calidad del servicio prestado les han hecho receptores de la mayor parte de las llamadas de emergencia del país. Gran parte, evidentemente, son llamadas de emergencias denominadas ordinarias, del tipo urgencias médicas que son las más abundantes, pero su experiencia permanente en la atención de las pequeñas emergencias los ha convertido en un instrumento formidable, preparado para la atención y coordinación de las grandes emergencias⁶³. De hecho actúan como CECOP en la mayoría de las emergencias graves que se producen actualmente.

Los órganos formales

Son las Comisiones de Coordinación Nacional y de comunidades autónomas y los Comités Estatales de Coordinación. Establecidas las dos primeras en la Ley 2/85 (art. 17 y 18), son los órganos máximos de coordinación del sistema. Su finalidad, aunque no está expresada en la ley, hay que deducirla de las funciones que se les asigna, básicamente la de garantizar que la planificación se desarrolle de acuerdo con las directrices básicas. Han tenido mucha actividad mientras ha durado el proceso de elaboración de los planes de todas las Administraciones Públicas, pero necesitan ampliar su acción coordinadora a otros procesos de gestión de las emergencias y de participación en las diferentes políticas relacionadas con la protección civil (preventivas, formación, inspección, evaluación).

Los Comités Estatales de Coordinación, previstos en las Directrices básicas para la planificación en el marco de los planes estatales sobre los diferentes riesgos, tienen el carácter administrativo de comisiones de trabajo y tienen como misión coordinar las medidas a adoptar por los distintos órganos de la Administración del Estado, normalmente en apoyo de las actuaciones de las comunidades autónomas. Con carácter puntual, se han formado Comisiones Interministeriales cuando ha sido necesario coordinar y hacer el seguimiento de las actuaciones de varios departamentos en ayuda de los afectados por alguna catástrofe.

Preventivas

La estructura de coordinación de las actuaciones preventivas se compone de redes de alerta temprana y de información. Las dos tipos de redes,

⁶³ La coordinación de las actuaciones de emergencia en el atentado terrorista en la estación de Atocha de Madrid de 2004 se llevó desde el Centro 112 de la Comunidad de Madrid, aunque la dirección correspondió al ministro del Interior.

por el alto coste de su instalación y mantenimiento, tienen más eficiencia cuanto mayor es el ámbito territorial que cubren. Por esa razón suelen ser de ámbito nacional, con conexiones a otras redes de ámbito internacional (por ejemplo, las alertas meteorológicas). En la ley de 1985 ya se previó una red de alarma de uso militar y civil y una base de datos sobre actividades que generaran riesgo. Si sobre las redes de alarma puede afirmarse que existe una cobertura razonable (fenómenos meteorológicos adversos, sanitarios, sísmicos, nucleares y radiológicos) con procedimientos establecidos para la comunicación rápida a los directores de los planes y a la población, no puede afirmarse lo mismo de las redes de información. La información sobre riesgos asociada a la planificación, incluida la de autoprotección, es abundante, pero no está convenientemente integrada. Lo mismo se puede decir de las estadísticas sobre catástrofes.

La formación

Es el mecanismo de coordinación por excelencia a medio y largo plazo. Denominada por Mintzberg⁶⁴ como «estandarización de los conocimientos y habilidades», es uno de los seis tipos de mecanismos de coordinación que utilizan las organizaciones para coordinar sus estructuras. Con la formación lo que se normaliza no son los procesos o procedimientos para la actuación, sino la capacidad de las personas que actúan, en el sentido organizativo de la expresión. La formación aporta a los miembros del Sistema de Protección Civil unas competencias comunes para hacer las cosas, que son determinantes para que sus actuaciones resulten coordinadas. Es una forma menos rápida y uniforme de coordinar el Sistema, y menos económica a corto plazo, pero más eficaz y, a la postre, más eficiente, en la medida que la formación tiene otras vertientes añadidas a la de la coordinación, como son la motivación del personal, de inversión en «inteligencia», en capacidad de innovación y de mejora de la calidad de los procesos internos y de prestación del servicio, cuyo beneficio no suele ser cuantificado.

Actualmente el subsistema de formación de protección civil en España se caracteriza por su complejidad y su falta de integración, como consecuencia natural de la descentralización de este servicio público. La formación en protección civil es una competencia compartida entre los diferentes niveles, pero no existe ni normativa común, ni hay establecida una función coordinadora ni mecanismos formales para llevarla a cabo. Los organismos especializados en este tipo de formación en emergencias tienen dependencia orgánica y funcional de los tres niveles referidos y se gestionan y organizan de manera diferente, por falta de una estructura coordinadora y armonizadora. En consecuencia, la oferta formativa

⁶⁴ MINTZBERG, Henry: *La Estructuración de las Organizaciones*. Ed. Ariel, Barcelona, 2012.

es heterogénea y sin reconocimiento mutuo entre los diferentes centros de formación públicos y privados que operan. No está asociada todavía a unidades de competencia de las definidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales relacionadas con las emergencias, ni conducente a la obtención de los títulos de formación profesional y de los certificados de profesionalidad. El profesorado, en general, no tiene competencia pedagógica reconocida. Carece de un sistema de evaluación, reconocimiento y acreditación de competencias sin homologar.

A semejanza del Sistema de Protección Civil, el subsistema de formación profesional se configura como una red de centros de formación públicos con una sola referencia clave para una futura integración de sus esfuerzos: el reconocimiento oficial de las competencias adquiridas en ellos por medio de los títulos de formación profesional y de los certificados de profesionalidad de las Administraciones Educativa y Laboral, ya elaborados y próximos a entrar en vigor. Es la única forma eficiente de armonizar la formación de los niveles operativos y de mandos intermedios de dicho Sistema Nacional.

A los mandos superiores se les exige como requisito tener formación universitaria, pero de diferentes especialidades, incluida la militar superior, aunque no todas están adaptadas a los requerimientos del desempeño real. No representa un problema, si se tiene en cuenta que la protección civil necesita en los niveles superiores diferentes especialistas y buenos gerentes públicos. Pero una dirección técnica bien coordinada sobre la base de conocimientos comunes incrementa la eficacia de las organizaciones. Este «plus» de eficacia se consigue, no con una formación universitaria única, que disminuiría la capacidad que aportan las diferentes especialidades, sino añadiendo a la formación especializada de base una parte común de tipo posgrado centrada en el desempeño en el Sistema de Protección Civil, lo que potenciaría el elemento de coordinación de actuaciones apuntado. La Escuela Nacional de Protección Civil podría ser el instrumento vertebrador de la formación de mandos de alto nivel con esta finalidad.

El personal de los sectores que actúan en las emergencias se capacita evidentemente en los circuitos de formación establecidos para cada especialidad. Las competencias necesarias sobre protección civil en los niveles operativos y de mandos intermedios deberían ser comunes. Los mandos de alto nivel que se especializaran en emergencias de protección civil, deberían seguir la formación de tipo posgrado apuntada.

La capacitación de los voluntarios de protección civil, todavía más heterogénea que la de los profesionales, tiene que adecuarse a las tareas de apoyo y complementarias que se pretende desarrollen, coherente con las competencias de los profesionales.

El funcionamiento del Sistema. Los procesos de gestión del riesgo

La forma más adecuada de funcionamiento para los sistemas complejos es la gestión por procesos. En el de protección civil los diferentes procesos que conocemos hoy se han ido generando desde el primitivo de intervención reactiva, hasta completar, o casi completar, el ciclo de la catástrofe, como se ha dicho. Es la concepción ingenieril, de base mecanicista, la que propone actuaciones en todas las fases con el fin ilusorio de controlar los factores causales de los desastres. Gestión integral del riesgo, tal como se ha venido denominando desde la década de los ochenta del siglo pasado. Esta concepción es la que fundamenta básicamente la mayoría de las políticas públicas sobre protección civil en los estados actuales y determina la normativa vigente. La que ha posibilitado reducir la morbilidad y mortalidad de las catástrofes a partir de su implantación y la que tiene el desafío de controlar y reducir los daños materiales que todavía asolan a la humanidad, aunque para ello necesite aunar esfuerzos de otros sistemas relacionados con el de la protección civil. La situación actual de estos procesos en España va a ocupar el siguiente análisis.

La prevención

Es la *idea fuerza* que ha transformado la respuesta a las catástrofes. También lo fue en materia de seguridad ciudadana, en su momento, cambiando la visión reactiva ante el fenómeno del crimen por otra anticipatoria para evitarlo; o en materia de sanidad, que ha articulado políticas preventivas eficacísimas donde solo había procesos de diagnóstico y terapéuticos una vez aparecida la enfermedad. Responde, en definitiva, a un deseo colectivo propio de la modernidad que, en un mundo en el que la tecnología parece solucionarlo todo, ha sustituido la resignación por la acción para que no ocurra lo que se detesta. La prevención, en definitiva, une elementos aparentemente antagónicos, acción frente a determinismo y resignación, especialmente en los desastres naturales.

Las actividades de prevención de desastres tienen una vertiente estratégica, de largo plazo, en la medida que para mitigarlos se necesita transformar estructuras socioeconómicas, educativas y culturales, que suelen estar presentes en las políticas nacionales e internacionales de inversión para el desarrollo socioeconómico y en las actuaciones sectoriales relacionadas. La prevención de desastres desde esta perspectiva no deja de ser otra política transversal con resultados que afectan, a su vez, al desarrollo socioeconómico. En esta medida, los objetivos estratégicos de prevención de la protección civil deberían recogerse de una u otra forma en dichas políticas transversales. Sin embargo, la regulación vigente del Sistema de Protección Civil no las determina, limitándose a tenerlas pre-

sentes⁶⁵. Sí ha establecido otras acciones concretas en el artículo 14 de la Ley 2/85, de Protección Civil⁶⁶ que, a la vista de las nuevas corrientes doctrinales, resultan todavía demasiado genéricas en muchos casos.

En el nuevo escenario doctrinal, de las actuaciones genéricamente preventivas, se consolidan un grupo que tienen por finalidad preverlos desde su análisis y estudio. Constituyen el nuevo proceso que se denomina previsión o anticipación, que ya se mencionan en el año 1992 en la exposición de motivos de la Norma Básica de Protección Civil. El objetivo de la anticipación en protección civil es definir y determinar los riesgos que afectan a un territorio basándose en las amenazas previsibles según las vulnerabilidades de personas y bienes que puedan estar afectados. Es una vertiente esencialmente estática⁶⁷ de la protección civil, cambiante en la medida que se perfeccionan las técnicas cuantitativas aplicables. Se tendrán que realizar estudios y captación de información sobre las situaciones peligrosas pasadas y predicciones sobre las que puedan ocurrir. Su desarrollo, por tanto, tiene que apoyarse en organismos muy especializados que solo están al alcance de los estados o de las organizaciones internacionales, lo que no impide que sus resultados se pongan al servicio de las estructuras locales y regionales del Sistema de Protección Civil. La Estrategia Española de Seguridad de 2011 ya señalaba algunos de los recursos que cuenta el Estado que, en parte o en la totalidad de su actividad, inciden sobre el Sistema de Protección Civil, como el Instituto Geográfico Nacional, el Instituto Geológico y Minero de España, la Agencia Estatal de Meteorología o el Consejo de Seguridad Nuclear.

El principal resultado de este proceso debe ser una red que integre todo el conocimiento sobre catástrofes de protección civil, ahora bastante dispersa entre los diferentes niveles de las Administraciones y Organismos. No sería necesario, ni deseable, crear organismos nuevos: la tecnología lo permite, como lo demuestran grandes redes de información fiscal, sanitaria, seguridad social, que se han creado en los estados, y en los organismos internacionales, como Interpol o Organización Mundial de la Salud. La información que debe circular por esta red sería en esencia catálogos sobre actividades que pueden originar una catástrofe, mapas territoriales

⁶⁵ Ley 2/85, de Protección Civil, art. 14. «Sin perjuicio de las funciones y competencias que en materia de prevención de riesgos específicos otorgan las leyes a las diferentes administraciones públicas...».

⁶⁶ Simulacros de prevención de riesgos y calamidades públicas. La promoción de autoprotección corporativa y ciudadana. Asegurar la organización y formación de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento. Promover y apoyar organizaciones de voluntarios de protección civil, orientados a la prevención y control de situaciones de emergencia puedan afectarles, con carácter previo a la actuación de los servicios de protección civil o en colaboración con los mismos. Asegurar el cumplimiento de la normativa vigente de protección civil por medio de la inspección y sanción.

⁶⁷ OCHOA MONZÓ, Josep: «El modelo público de seguridad civil o Protección Civil español», en *Revista jurídica del Perú*, 53, diciembre de 2003, pp. 205-230.

de riesgo de catástrofes, registros oficiales de datos cuantitativos y cualitativos sobre catástrofes ocurridas, recursos movilizables individualmente considerados o en forma de módulos con autonomía para la intervención y registro de todos los planes de protección civil en vigor.

La prevención, propiamente dicha, es la parte más dinámica de los dos procesos referidos. Es el más ponderado en cualquier sistema de protección civil, puesto que es el que aspira al desiderátum, suprimir el riesgo. En la realidad engloba todas las acciones dirigidas a evitar o mitigar los efectos catastróficos de los riesgos. Y por esa razón, casi todas las actuaciones, empezando por la regulación y su cumplimiento, pueden considerarse incluidos en este proceso. A esta consideración responde también la disposición final de la Ley 2/85, que obliga a adecuar la normativa de las Administraciones Públicas para adaptarla a sus preceptos.

En términos de análisis de este proceso, atendiendo solo a actuaciones concretas de prevención, estas se pueden categorizar en varios tipos. En primer lugar la que ya se ha referido anteriormente de obligar a que todas las normas del ordenamiento jurídico prevean su impacto sobre los riesgos de catástrofe. Se debe promover, además, la obligación para las actividades catalogadas como de riesgo para la protección civil de elaborar estudios técnicos que determinen su impacto directo sobre el riesgo, como fase previa a su autorización administrativa. Similar a la que se ha implantado en las actividades con posible impacto medioambiental y que ha resultado muy eficaz.

En segundo lugar, los programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos. Constituyen uno de los resultados sustanciales de esta fase del ciclo de protección civil. La sensibilización es pieza sustancial para crear la resiliencia comunitaria, herramienta de vital importancia para afrontar el riesgo en nuestra sociedad posmoderna que se incluye novedosamente en la actual Estrategia de Seguridad Nacional 2013 como uno de los cuatro principios que la informan. La información se concreta básicamente en las redes de alerta temprana. La tecnología actual ha hecho grandes avances en esta materia en casi todos los riesgos naturales, los más impredecibles. Básicamente consisten en una red de comunicación de avisos de emergencias basada en sistemas altamente tecnificados de detección de indicios de emergencia. Alertan tanto a los responsables de activar los planes de contingencia como a toda la población afectada para protegerse y mitigar así sus efectos. En este segundo caso, es fundamental la participación de los medios de comunicación, obligados por la normativa a colaborar. España dispone de redes de alerta de inundaciones y sísmica, del Ministerio de Fomento, red de alerta a la radiactividad de la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, red de alerta epidemiológica, del Ministerio de Sanidad y previsiones de otra de tsunamis. La mejor fórmula para integrar los programas de sensibilización y de información es a través de su inclusión en

los planes de protección civil, como una parte más de preparación de los intervinientes como de los afectados por la emergencia concreta.

El Sistema de Protección Civil, por otra parte, tiene que dedicar importantes esfuerzos en el presente para que las futuras generaciones entiendan más y mejor los riesgos de catástrofes que les puedan afectar y aprendan a protegerse de ellos. Y esto solo se consigue con programas de educación para la prevención dentro de los currículum escolares.

La finalidad preventiva también está presente en las subvenciones anuales del Estado y de las comunidades autónomas destinadas a fomentar el voluntariado de protección civil en los ayuntamientos, la dotación de medios adecuados a los servicios de extinción de incendios y salvamento y mejora de las infraestructuras necesarias para la prevención del riesgo nuclear a los ayuntamientos incluidos en los planes exteriores de emergencia nuclear de las centrales instaladas.

Una actuación más que merece la pena anotar es el aseguramiento del riesgo, que ya ha sido mencionado más arriba. Los sistemas de aseguramiento, especialmente el español, tienen amplia tradición en nuestra cultura y modernas herramientas de análisis y previsión de riesgos, incluidos los de catástrofe, como se ha dicho. No es racional que dos sistemas tan próximos, el de protección civil y el de aseguramiento, no estén más integrados. La generalización del aseguramiento en actividades que puedan generar o soportar riesgos de catástrofe transferiría el riesgo a entidades con amplia capacidad para preverlos, lo que aportaría un potencial importante para su prevención. Además, naturalmente, de aumentar la seguridad jurídica del Sistema de Protección Civil.

La planificación

La planificación de Protección Civil en España es dual y se ha estructurado desde dos clases de planes: los generales o territoriales y los especiales, con postulados comunes en cuanto a función, contenido mínimo, niveles de alerta para la emergencia, dirección y coordinación, que son sus elementos de integración más importantes, como se ha dicho en apartados anteriores. Los principios en que se fundamenta la técnica de planificación que se aplica en la ley vigente son el de racionalización de actividades y de medios disponibles en el marco de los diferentes niveles de respuesta a la emergencia y el de garantizar una mínima protección uniforme en todo el Estado. Determina para ello unos mínimos operativos que garantizan dichos principios y permiten una dirección y coordinación de los distintos servicios, medios y recursos que están llamados a intervenir, según los casos.

La Norma Básica de Protección Civil determina los riesgos a planificar como son los nucleares, situaciones bélicas, inundaciones, sismos, químicos, transportes de mercancías peligrosas, incendios

forestales y volcánicos. De todos ellos solo se han planificado mediante planes básicos estatales el de riesgo nuclear; el bélico, no; mediante planes especiales de ámbito estatal todos (incendios forestales, sísmico, inundaciones, sustancias peligrosas y volcánico); y mediante directrices básicas todos también, habiéndose añadido el de riesgo radiológico. Además la AEMET ha elaborado el plan nacional de predicción y vigilancia de fenómenos meteorológicos adversos en el año 2009 y también se ha elaborado un protocolo de coordinación de actuaciones de los órganos de la Administración General del Estado ante nevadas y otras situaciones meteorológicas extremas que puedan afectar a la red de carreteras del Estado. El grado de implantación en el nivel estatal es prácticamente total, por tanto.

Todas las comunidades autónomas, por su parte, han aprobado su plan territorial. El riesgo de inundación lo han planificado 14 de las 19 en total, con las ciudades autónomas; relacionados con las inundaciones, se han aprobado 265 planes de presas de las 1 668 clasificadas por la Dirección General del Agua en los Grupos A y B; todos los planes especiales de riesgo sísmico de comunidades autónomas con obligación de aprobarlo, están en vigor; se han aprobado 292 planes especiales sobre sustancias peligrosas; planes especiales de transporte de mercancías peligrosas se han homologado 14 de los 19 preceptivos; los planes de incendios forestales, están todos homologados y el único preceptivo de riesgo volcánico, el de la Comunidad Autónoma de Canarias, también está homologado. Está prácticamente cerrado el mapa de planes a los niveles estatal y autonómico. Sin embargo, en el nivel municipal es más desigual: se estima que menos del 20 por ciento de los municipios españoles tienen plan territorial. Bien es verdad que la inmensa mayoría de estos municipios son menores de 5 000 habitantes y tienen muy pocos recursos y quedan cubiertos, en todo caso, por los planes de su comunidad autónoma respectiva⁶⁸.

En el año 2007 se aprobó la Norma Básica de autoprotección⁶⁹, que responsabiliza a los titulares de las actividades, públicas o privadas, de los centros donde tengan lugar actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia a elaborar planes de autoprotección, que son preceptivos para obtener la autorización oficial de la actividad. Deben utilizar sus propios medios y recursos e integrarse en el Sistema de Protección Civil. Son instrumentos de gestión de la seguridad en los centros gene-

⁶⁸ Para una revisión actualizada, véase la página web de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, <http://www.proteccioncivil.org/riesgos;jsessionid=A798FB19F049F4BFBC8A53952EA67672.n1>, consultada el 7 de mayo de 2013.

⁶⁹ RD. 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

radores de riesgo y responden a una visión de la protección civil más avanzada y justa: intenta distribuir riesgos y responsabilidades. Su implantación no está cuantificada, pero es menor en cualquier caso que los planes anteriormente descritos.

Todo este repaso al despliegue de los planes de protección civil da una idea del esfuerzo que se ha hecho en este país en esta materia en los últimos treinta años, como respuesta pública y privada al riesgo de catástrofes. Porque al esfuerzo de planificar, hay que sumar el que se ha realizado para aportar los medios humanos (más de 65 000 empleados públicos, además de los más de 20 000 voluntarios, dedicados exclusivamente a la atención de emergencias, además de la disponibilidad de muchas más pertenecientes a los otros sistemas relacionados, como el de sanidad, seguridad, Defensa, además de la UME, etc.) y materiales necesarios para el desarrollo de dichos planes. Sobre la capacitación de estas personas, ya se ha comentado atrás las carencias del subsistema de formación de protección civil y las posibles vías de trabajo para su mejora.

Intervención inmediata en las catástrofes

La fase de intervención debe estar en la mayoría de los casos prevista en los anteriores procesos, especialmente en el de planificación. Comienza la intervención, pues, donde termina el de planificación y una vez que no han dado resultado las medidas preventivas programadas. Es, por tanto, la última ratio de las fases de la protección civil y su momento de la verdad, como se ha dicho. Todos los esfuerzos deben orientarse primero a que no ocurran los hechos catastróficos y, si ocurren, que haya una respuesta solvente de acuerdo con lo planificado.

En la mayoría de los hechos catastróficos⁷⁰ se produce una primera «sub-fase» de emergencia, en la que existen unas previsiones desfavorables con un alto índice de probabilidad de ocurrencia, que se encargan los sistemas de alerta temprana de advertir. La respuesta, por lo tanto, se considera escalable en función de la evolución de la emergencia detectada. Y por ello en todos los planes es obligatorio establecer unos niveles comunes de activación del plan a los que corresponde una intervención del sistema graduada según la gravedad de los hechos. Estos niveles comunes van desde un primer momento de preemergencia o alerta, como así se denomina en algunos planes, hasta el máximo nivel 3, que se corresponde en su grado máximo con una emergencia de interés nacional en los casos establecidos en la Norma Básica en cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional ya analizadas. La preemergencia no se declara formalmente, pero dispone para actuar a los medios del sistema de respuesta, cuando existen previsiones desfavorables de una

⁷⁰ En los riesgos químicos, por ejemplo, el tiempo de alerta es mínimo en la mayoría de los casos.

o varias situaciones de riesgo. El resto de niveles es escalable e integrado, de manera que el nivel 1 en los casos más leves puede declararse a nivel local, lo que debería alertar al sistema de respuesta regional correspondiente; el nivel 2 local permitiría la actuación conjunta de medios de respuesta locales y regionales de apoyo, teóricamente en su nivel 1 de emergencia; y, sobrepasado este, se elevaría al nivel 3 el plan local y la emergencia dejaría de gestionarse en la localidad local para pasar al nivel 2 regional, en el que, en función del desarrollo de los acontecimientos, podría pedir ayuda a los medios nacionales, que supondría estar en el nivel 1, y así sucesivamente.

Evidentemente este es el plano teórico que debe seguirse cuando las tres Administraciones competentes en la emergencia tengan establecidos sus planes y tengan los recursos necesarios para atenderlas. Lo normal es que la declaración de las emergencias se haga por parte de los directores de los planes regionales que desde el primer momento han activado el dispositivo de emergencia ordinaria, el servicio 112. La declaración de los niveles de emergencia por la autoridad competente (alcalde, consejero responsable de protección civil, ministro del Interior) se hace en función de unos parámetros determinados para cada plan. Como ya se ha dicho, la capacidad de respuesta del Sistema de Protección Civil español ha ganado en rapidez y eficacia desde la implantación de estos servicios de emergencia, además de en coordinación.

En definitiva, es un proceso integrado y reconocible incluso por la opinión pública. La única excepción se da en la activación de los planes de emergencia nuclear que siguen para ello la Escala Internacional de Sucesos Nucleares y Radiológicos, que distingue siete niveles agrupados en niveles de incidentes y de accidentes, los más graves⁷¹.

Otro caso singular es el nivel de emergencia de interés nacional, no declarado todavía formalmente en ninguna ocasión en España. La delimitación del interés nacional que recoge la Norma Básica de Protección Civil es poco clarificadora a algunos aspectos⁷². En primer lugar, porque existe cierta contradicción entre la declaración de interés nacional y asunción de la dirección de la emergencia por parte del Ministro del Interior y la posibilidad de que este delegue funciones de dirección en una comunidad autónoma. En segundo lugar, por la falta de límites claros entre la declaración de emergencia de interés nacional de protección civil y declaración de estado de alarma, a la que ya se ha aludido anteriormente. Y también

⁷¹ Escala establecida por la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA). Consúltese la página web del CSN, http://www.csn.es/index.php?option=com_content&view=article&id=8281%3A%2Fde-0206-escala-internacional-de-sucesos-nucleares-ines&catid=75%3Afolletos-divulgativos&Itemid=160&lang=es, consultada el 7 de mayo de 2013.

⁷² OCHOA MONZÓ, J.: op. cit., p. 222.

por la duda que plantea de si para pedir ayuda al Mecanismo Europeo debe hacerse desde la previa declaración de emergencia de interés nacional. Por fortuna, y por los esfuerzos colectivos realizados, en España no ha habido que declarar ninguna emergencia de interés nacional. Pero esto no es excusa para perfeccionar este mecanismo que en un momento determinado ayudaría a su gestión.

La articulación de la dirección de los planes en todos los niveles de responsabilidad y de emergencia y los mecanismos de coordinación operativa, CECOP son comunes y han sido eficaces hasta ahora. Sin embargo mejoraría mucho más el sistema si se configurara un centro nacional de seguimiento y coordinación de emergencias en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias para gestionar las redes de información y alerta, para actuar como CECOP en las emergencias de interés nacional, como punto de contacto con el sistema nacional de gestión de crisis y con el Centro de Control de la Información del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea.

Los servicios públicos que intervienen en las emergencias catastróficas no están determinados en la normativa estatal vigente. De esta carencia, solucionada en parte con la inclusión en algunas normas de rango regional, se ha derivado una escasez crónica de demanda de capacitación conjunta por la vía de los programas de formación y de lecciones aprendidas. Estos instrumentos y una buena protocolización participada por todos los intervinientes, como se ha producido en las emergencias ordinarias en los servicios 112, además de mejorar sus capacidades, incrementan el cambio de una cultura competitiva a otra cooperativa que aumenta su eficiencia. Pero todo pasa, evidentemente, por determinar formalmente qué servicios son los que se encargan prioritariamente de intervenir en caso de catástrofe, para que dichos programas de capacitación y coordinación puedan orientar bien sus objetivos.

A los resultados previstos de este proceso que figuran en la Norma Básica⁷³, en general, el rescate, el refugio y los socorros de urgencia a personas, incluyendo, naturalmente los propios de combate del propio suceso catastrófico, hay que añadir otros que tienen especial demanda últimamente y son de gran interés para el sistema. Se trata de la atención a las víctimas y a sus familiares, identificación rápida e inequívoca de cadáveres, si se producen, y de la asistencia psicosocial. En esta parte del proceso hay que destacar el buen servicio que prestan organizaciones no gubernamentales especializadas y generales, como la Cruz Roja, que forman parte de la respuesta pública a las catástrofes. En consecuencia, además del reconocimiento, deben participar del apoyo gubernamental a

⁷³ RD 407/1992, Norma Básica de Protección Civil, artículo 3, planes territoriales, normas para su elaboración, apartados f), g) y h).

todos los servicios de intervención y por lo tanto acomodar su participación a los citados protocolos comunes.

Junto a la atención prioritaria a las personas deben proteger bienes y servicios afectados. La seguridad ciudadana debe quedar garantizada por las fuerzas policiales que intervengan y también la reparación de los daños producidos en elementos sustanciales para restablecer el suministro de servicios públicos esenciales (agua, luz, sanidad, comunicaciones, etc.) «cuando la carencia de estos servicios constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones». Deberán tener capacidad para valorar los daños producidos y, en consecuencia, determinar los equipamientos y suministros necesarios para atender a la población. Esta labor de valoración y restablecimiento de los servicios públicos esenciales normalmente la hacen junto a los servicios especializados correspondientes cuya actuación, al igual que la de los no gubernamentales referidos, tiene que coordinarse con los demás intervinientes del Sistema de Protección Civil para resultar eficaz.

Este proceso acaba, por tanto, cuando los servicios públicos esenciales se restablecen o su carencia ya no plantea situaciones de emergencia adicionales, como deben establecer los respectivos planes de emergencia activados, en cumplimiento de la directriz de la Norma Básica⁷⁴. Es el final de la emergencia, la vuelta a la normalidad y la desactivación del plan respectivo.

La recuperación de la normalidad. Rehabilitación

La actuación del Sistema de Protección Civil no acaba en el proceso anterior. Aunque la recuperación de la normalidad es un proceso que no está previsto en la ley de Protección Civil ni en la Norma Básica, que solo establece directrices para la intervención en la catástrofe, la rehabilitación es una actuación tradicional y recurrente del Estado desde el inicio de su intervención atencionista ante las desgracias.

La rehabilitación para la vuelta a la normalidad empieza en cuanto se acaba la emergencia, y consiste básicamente en la habilitación de medidas económicas y financieras en forma de ayudas para la realización de las obras, servicios o suministros de urgencia necesarios para paliar los daños ocasionados por la catástrofe, previa declaración de zona catastrófica por el Gobierno. Habitualmente es el Estado quien articula este tipo de ayudas a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, aunque comunidades autónomas y entes locales parti-

⁷⁴ RD 407/1992, artículo 3, planes territoriales, normas para su elaboración, apartado «o) Determinación de las medidas reparadoras, referidas a la rehabilitación de los servicios públicos esenciales, cuando la carencia de estos servicios constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones».

cipan con actuaciones propias del mismo tipo o diferente. Todo ello en concurrencia con las indemnizaciones que correspondan por parte del Consorcio de Compensación de Seguros.

La reconstrucción

De todas las fases del ciclo de la catástrofe, la reconstrucción es probablemente la más larga, la más costosa y la más compleja. Estamos en el tiempo de la prevención, como paradigma que lo soluciona casi todo en esta materia, pero en muchas ocasiones se olvida que gran parte de los programas de prevención a largo plazo, que realmente son los que solucionan problemas crónicos de vulnerabilidad (los urbanísticos por ejemplo) pueden aprovechar fases de reconstrucción para poder aplicarlos. De otra manera se convierten en utopías. No se quiere decir que las actuaciones de prevención a largo plazo tengan que esperar a que ocurra la catástrofe, sino todo lo contrario, que hay que aprovecharlas para hacer lo que se debe hacer, que, en otras circunstancias, resulta tremendamente dificultoso.

En este sentido, la reconstrucción es considerada como una oportunidad para realizar los cambios a largo plazo para reducir vulnerabilidades en urbanismo, alojamiento e infraestructuras, por ejemplo, y para mejorar las capacidades sociales, económicas y culturales, en especial la resiliencia. Son programas complejos y a largo plazo, diferentes a los de ayuda inmediata que se restringen al proceso anterior, la rehabilitación. Pertenecen a este tipo los programas de reconstrucción material del hogar y del empleo, para que los afectados dejen de ser receptores pasivos de ayudas, reconstrucción de los servicios que presta normalmente la comunidad, relocalización de actividades y espacios públicos comunes, etc.

Exige esfuerzos combinados de tipo local, regional, nacional e incluso internacional, dependiendo del alcance de los daños. Y especialmente necesita la coordinación de todas las capacidades sectoriales desde las diferentes políticas que desarrolla el Estado. La participación del Sistema de Protección Civil es fundamental en la parte de corrección preventiva de vulnerabilidades.

La coordinación general del Sistema de Protección Civil

Aunque se trata de un mecanismo de coordinación, en definitiva, su carácter estratégico le da una cualificación especial sobre los demás que ya fueron revisados en el apartado correspondiente. Por esa razón se ha dejado para el final.

Por la observación racional de las catástrofes sabemos que tienen un ciclo formado por fases y procesos sobre los que inciden las diversas actuaciones del Sistema de Protección Civil, instrumento de la política

pública del mismo nombre. El sistema, aunque abierto, mutable y complejo, tiene varias estructuras que, además de facilitar su análisis y comprensión, funcionan de manera articulada propiciando una respuesta variable, multinivel y multifacética para dar soluciones a un fenómeno tan poliédrico como el de las catástrofes. Hemos visto que en esa articulación sistémica existen puntos de mejora que la harían mucho más eficiente. La cuestión es cómo detectar cuantitativamente esos puntos de mejora y cómo orientar el esfuerzo del sistema hacia donde proceda en cada momento.

Existen dos instrumentos de gestión complementarios adecuados para este fin: la evaluación y la planificación estratégica, que conformarían una estructura diferente a las ya analizadas. La evaluación del Sistema de Protección Civil contribuye a mejorar la calidad de la respuesta de sus actuaciones y es una referencia imprescindible para orientar las políticas públicas en la materia. Las estrategias intersectoriales sirven para definir líneas de acción política comunes que alinean, integran y priorizan los esfuerzos durante un período de tiempo, optimizando recursos y propiciando el impulso y la coordinación de esfuerzos. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 recoge este planteamiento al establecer como línea de acción estratégica del Sistema Nacional de Protección ante emergencias y catástrofes la «elaboración de un marco de referencia en la materia que propicie el impulso y la coordinación de esfuerzos, establezca prioridades y optimice los recursos para alcanzar objetivos comunes». Ambos deben configurarse cooperativamente y adaptándose a la distribución competencial descentralizada. En otros sistemas públicos se han creado observatorios a los que se les encarga esta misión.