Máster en Protección Civil y Gestión de Emergencias

MÓDULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN CIVIL.

Joaquín Martín Cubas

Profesor Contratado Doctor de Ciencia Política y de la Administración.

Departamento Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València

Àgueda Micó Micó

Profesora Asociada de Ciencia Política y de la Administración.

Departamento Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

ISBN: 978-84-9858-083-9
Depósito Legal: v-4742-2006
© Los autores
Composición - compaginación: General Asde, S.A.®
Imprime: Alfa Delta Digital S.L.
Editorial: Alfa Delta Digital S.L.
C/ Albocacer, 25 - 46020 Valencia (España)
Printed in Spain
Reservados todos los derechos.
No puede reproducirse, almacenarse en sistema de recuperación o transmitirse en forma alguna por medio de cualquier procedimiento, sea éste mecánico, electrónico, de fotocopia, grabación o cualquier otro, sin el previo permiso escrito del editor.

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN 4

1.- LA SOCIEDAD DEL RIESGO 7

1.1.- CONCEPTO DE RIESGO 7
1.2.- CONCEPTO DE SOCIEDAD DEL RIESGO 10
1.3.- LA RESPUESTA AL RIESGO: EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN 11

2.- LA GESTIÓN POLÍTICA DEL RIESGO 19

2.1.- TRANSFORMACIONES EN LA GESTIÓN PÚBLICA 19
2.2.- EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AL SERVICIO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO. 22
2.3.- DOS MODELOS DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN CIVIL: EL ESTUDIO DE BRUNETTA BALDI 26
CONCLUSIÓN 29

3.- LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN CIVIL EN PERSPECTIVA COMPARADA 31

3.1.- DECLARACIONES Y COMPROMISOS INTERNACIONALES 31
3.2.- LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PAÍSES QUE LA INTEGRAN. 36
3.3.- LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN CIVIL EN EL RESTO DEL MUNDO 52
3.4.- UN CASO DE ESPECIAL RELEVANCIA: LA REGIÓN MEDITERRÁNEA 65

4.- LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA 67

4.1.- HISTORIA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA. 67
4.2.- PRINCIPALES RIESGOS DE CATÁSTROFE O CALAMIDAD EN ESPAÑA. 77
4.3.- LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA 81
4.4.- LAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS DE PROTECCIÓN CIVIL. 116

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA 135

INTRODUCCIÓN

Fenómenos naturales como el Tsunami que en 2004 asoló la costa de once países ribereños del Océano Índico y causó más de 150.000 víctimas; recurrentes huracanes en el Caribe y Centro América como el George o el Mitch; incendios devastadores como los que han asolado zonas del mundo tan alejadas como Australia, California, Francia o España; tormentas de invierno; terremotos como el de Afganistán en 2015 o los últimamente reiterados en Italia; las erupciones volcánicas como la de El Hierro en España; desastres nucleares como el de Chernobyl en la URSS o el de Fukushima en Japón; accidentes dramáticos en los variados medios de transporte o atentados terroristas como el ocurrido el 11 de septiembre en Nueva York o el ocurrido en Madrid el 11 de marzo de 2004 con un resultado terrible de 191 muertos y más de 1.500 heridos exigen que nos tomemos en serio la respuesta a estos problemas en términos de protección civil.

El Secretario General de la ONU, con ocasión del Día Internacional para la Reducción de Desastres, el 13 de octubre de 2016, ha afirmado que "hoy en día, cientos de millones de personas corren riesgo por el aumento del nivel del mar, los terremotos, las sequías, las olas de calor, las inundaciones y las tormentas. Por eso erradicar la pobreza extrema, el primero de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, es esencial para reducir el riesgo de desastres… En este Día Internacional para la Reducción de los Desastres exhorto a todos los Gobiernos a que colaboren con la sociedad civil y el sector privado para pasar de la gestión de los desastres a la gestión de los riesgos. Pasemos de la cultura de reacción a una cultura de prevención y aumentemos la resiliencia reduciendo la pérdida de vidas".

Este cambio de óptica –de la reacción a la prevención- en las políticas de protección civil van a ser explicadas y abordadas en este libro. No es más que el producto final de la toma de conciencia internacional a finales del siglo pasado sobre la necesidad de articular una estrategia coordinada y holística para luchar contra los desastres humanos en el mundo.

Como se ha indicado reiteradamente en numerosas investigaciones científicas y desde distintos organismos internacionales, los problemas derivados, por un lado, del cambio climático mundial –patrones de precipitación, pérdida de resistencia ecológica, grado de protección de los ecosistemas naturales, alza en el nivel del mar o degradación de las costas- presagian nuevas condiciones de riesgo en el futuro, así como la necesidad de nuevos esquemas de mitigación y prevención. Por otro lado, el desarrollo tecnológico y científico que, sin duda, ha generado grandes avances en el progreso de la humanidad también ha situado a los individuos ante nuevos y desconocidos riesgos para el ser humano que exigen nuevas acciones orientadas a reducir la vulnerabilidad a los desastres y promover una cultura de prevención por medio de procesos educativos, una mejor difusión de la información y sistemas de alerta temprana.

En el Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Hyogo, Japón, en enero de 2005, se afirma que "el riesgo de desastres es un motivo de creciente preocupación mundial cuyo impacto y acción en una región pueden repercutir en los riesgos de otra, y viceversa. Ello, sumado a la vulnerabilidad exacerbada por la evolución de las condiciones demográficas, tecnológicas y socioeconómicas, la urbanización sin plan, el desarrollo en zonas de alto riesgo, el subdesarrollo, la degradación del medioambiente, la variabilidad del clima, el cambio climático, las amenazas geológicas, la competencia por los recursos escasos y el impacto de epidemias como la del VIH/SIDA, presagia un futuro de amenaza creciente de los desastres para la economía mundial, la población del planeta y el desarrollo sostenible de los países en desarrollo. En las dos últimas

décadas más de 200 millones de personas se han visto afectadas en promedio cada año por desastres".

La Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres fue adoptada con este fin por la Asamblea General de las Naciones Unidas como la sucesora del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-1999). La Estrategia Internacional tiene como objetivo contener y reducir los efectos negativos de los desastres y calamidades en la población civil proporcionando un marco estratégico global para su implementación por parte de los países, las regiones, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil. De hecho, nuestro país, España, no es ajeno a esa nueva problemática. Las políticas de protección civil han experimentado un incremento exponencial especialmente a partir de la década de los ochenta. Pero fenómenos como los incendios son recurrentes año tras años en nuestros montes, los accidentes de circulación en nuestras carreteras se cobran cientos de vidas, accidentes como el del metro de Valencia el 3 de julio de 2006 o las consecuencias del terremoto de Lorca en 2011, por poner algunos ejemplos, ponen de manifiesto la necesidad de seguir trabajando por reducir la vulnerabilidad de nuestros conciudadanos.

Así lo expresa la nueva Ley 17/2015, del *Sistema Nacional de Protección Civil*, en su Preámbulo al afirmar que "la vulnerabilidad de las personas en nuestra sociedad ante las múltiples y complejas amenazas de catástrofes naturales, industriales o tecnológicas es menor que hace treinta años, por la influencia de las políticas públicas que se han aplicado desde entonces, basadas en esencia en un gran desarrollo de los sistemas de alerta, la planificación de las respuestas y la dotación de medios de intervención. Aun así, la envergadura de este tipo de riesgos es tal que pueden llegar a afectar a la seguridad nacional, como lo reconocen las dos Estrategias de Seguridad Nacional aprobadas hasta el momento. El descenso del número de víctimas a consecuencia de las catástrofes es una realidad, pero las consecuencias destructivas de bienes o perturbadoras de comunicaciones y transportes o dañosas para el medio ambiente se han ido incrementado sin cesar por la influencia de factores potenciadores de las amenazas, especialmente el cambio climático y la propia actividad humana, que genera riesgos inseparables de ella, muchas veces por el legítimo afán de progreso". Se hace necesario, por tanto, seguir incrementando los esfuerzos en materia de protección civil, prevención y respuesta frente a los desastres naturales o causados por la acción del hombre directa o indirectamente. Y uno de ellos, fundamental por muchos motivos, es el estudio y la formación en este ámbito no sólo para los profesionales directamente implicados sino para el conjunto de la sociedad. A ello responde este master y los diferentes módulos que lo componen.

En concreto, en este primer bloque del temario del Master referido a las políticas públicas de protección civil pretendemos hacer una aproximación a esta problemática desde la perspectiva de la ciencia política. Con este objetivo se plantean a continuación cuatro grandes apartados en los que abordaremos sucesivamente:

1.- El contexto de riesgo en el que se desenvuelven las sociedades actuales y que ha sido abundantemente teorizado por autores como Beck, Ewald, Luhman o Giddens por poner sólo algunos ejemplos.

2.- Las respuestas políticas que se han planteado ante el riesgo, especialmente la asunción de la precaución como nuevo paradigma superador de la previsión y la prevención ante el riesgo, la necesaria participación de todos los actores sociales afectados por desastres o calamidades y los grandes modelos político-institucionales de gestión de la protección civil.

3.- Un estudio más concreto de las estrategias políticas que se han implementado en un nivel comparativo partiendo de los compromisos internacionales, haciendo especial hincapié

en las desarrolladas en los países de nuestro entorno: la Unión Europea, Estados Unidos y los países latinoamericanos.

4.- Las políticas de protección civil en España, introduciéndonos brevemente en nuestra historia para centrarnos a continuación en el análisis de las principales situaciones de riesgo potencial para nuestro país, en la estructura institucional de la protección civil española y en el estado actual de las políticas desarrolladas.

Se trata, desde luego, de un estudio introductorio que, para el caso de España y en relación a cada política concreta, es desarrollado posteriormente por otros profesores en los capítulos subsiguientes que conforman el temario del Master. En cualquier caso es recomendable la ampliación de los conocimientos a través de las lecturas bibliográficas y documentales que se recomiendan a lo largo de estas páginas que siguen.

1.- LA SOCIEDAD DEL RIESGO

Para poder entender y estudiar las políticas públicas de protección civil en el contexto actual debemos empezar por explicar todos los cambios que durante las últimas décadas se han producido respecto a los riesgos y peligros que existen en nuestra sociedad.

En este primer capítulo nos proponemos, en primer lugar, exponer el concepto de riesgo, como base central de la protección civil en sentido amplio, y el concepto de sociedad del riesgo, que nos permite entender los cambios sociales que afectan en la actualidad nuestra concepción de la seguridad pública y, consecuentemente, de la protección civil. Y, en segundo lugar, nos proponemos exponer las características del principio de precaución, su nacimiento como intento de solucionar la generalización y complejidad del tratamiento de los riesgos globales y las limitaciones con la que se enfrenta.

1.1.- CONCEPTO DE RIESGO

En primer lugar, cabe señalar la dificultad de encontrar una definición unitaria y general del concepto de riesgo. Es un concepto complejo, multidisciplinar y que cambia de significado según la sociedad, comunidad, individuos o cultura a la que afecte. Si recurrimos a una definición informal podemos señalar que el riesgo hace referencia a eventos posibles aunque inciertos, pero esta definición es demasiado general e informal para ayudarnos en la comprensión de la realidad que nos rodea. Por estas razones y para poder entender mejor su significado quizá convenga hacer referencia a la evolución de este concepto a través de la historia[1].

El término "riesgo" siguiendo a Beriain surge de la secularización de la diosa Fortuna, proveniente de la cultura helena y después cristiana[2]. Ese proceso lo observamos con el paso de la Baja Edad Media a la Edad Moderna Temprana. Según sus estudios, "el riesgo aparece como un 'constructo social histórico' que se basa en la determinación de lo que la sociedad considera en cada momento normal y seguro. El riesgo es la medida, la determinación limitada del azar según la percepción social de una seguridad ontológica, el riesgo representa un dispositivo de racionalización, de cuantificación, de metrización del azar, de reducción de la indeterminación (…)". De esta manera, el riesgo es un concepto que evoluciona y se modifica a lo largo de la historia de forma paralela a la evolución de las percepciones sociales sobre lo que es normal y seguro en cada época y sociedad concreta.

En la práctica, el concepto "riesgo" lo encontramos desde el principio de la historia unido al concepto de religión y, con su evolución, al concepto de economía. Siguiendo al estudioso Molak Vlasta observamos ya un ejemplo claro en Mesopotamia donde existía un grupo llamado Asipu que se encargaba de dar consejos ante situaciones difíciles o

[1] Para este objetivo resulta de gran utilidad GARCÍA i HOM, A. *Negociar el riesgo. Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*, Tesis Doctoral, Universitat Autónoma de Barcelona, 2004, obra que seguimos en algunos de los contenidos abordados en este capítulo. En particular para la evolución histórica del concepto véase 38 y ss. También se puede consultar, entre otros muchos, BERNSTEIN, P. L. *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*, John Willey & Sons, 1996.

[2] BERIAN, J. "Genealogía sociológica de la contingencia: del destino dado metasocialmente al destino producido socialmente", en RAMOS, R. y GARCÍA SELGAS, F. *Globalización, Riesgo, Reflexividad. Tres temas de teoría social contemporánea*, Madrid, CIS, 1999.

arriesgadas[3]. En Grecia y Roma ya se veía la relación causal entre la aparición de enfermedades con exposiciones ambientales y, siguiendo a Bechmann, también se observa en la Edad Media la existencia de una relación entre inseguridad y riesgo en la construcción de la teoría sobre la usura[4].

A finales del siglo XVI la noción de riesgo pasa a ser un concepto fundamentalmente económico pasando a un segundo plano su impronta religiosa. Esta nueva concepción nace con los viajes por mar y el comercio a gran distancia. El riesgo pasa a entenderse como "la posibilidad de que sobrevengan acontecimientos que pertenecen a un futuro inseguro y peligroso" y para paliar esos peligros aparecen los seguros como una forma de "tratar con los riesgos". De esta manera, el riesgo se introduce en la vida de las ciudades y se implanta progresivamente en el desarrollo de las actividades sociales, hasta el punto de convertirse en elemento constitutivo de la sociedad burguesa[5]. De aquí pasa a ser parte fundamental del mundo capitalista y entra de lleno en la sociedad industrial.

De esta breve y resumida evolución del concepto "riesgo" llegamos a la actualidad y nos encontramos con que muchas y diferentes disciplinas académicas utilizan este concepto para sus estudios e investigaciones. De ahí, como ya hemos señalado, la dificultad de encontrar una concepción unitaria del mismo. En todo caso, el término riesgo esta relacionado con el de peligro, y muchas veces se confunden, por ese motivo, explicar su relación conceptual nos ayuda a contextualizarlo y entenderlo.

Siguiendo a Bourg y Schlegel "el *peligro* es la tendencia de un sistema a dar lugar a uno o varios accidentes. El peligro posee dos propiedades: su probabilidad y su gravedad. La probabilidad mide las oportunidades que hay de que se materialice. La gravedad mide el impacto de esta materialización por el daño máximo correspondiente". De ahí que, para estos autores, el riesgo sea la medida del peligro: "Combinando por multiplicación las dos dimensiones del peligro, su probabilidad y su gravedad, el riesgo da una medida sintética del peligro. En cálculo de probabilidades, el riesgo tiene, pues, una estructura de *esperanza matemática*"[6]. Esta concepción racional y mecánica del riesgo conlleva su tratamiento como una fórmula matemática quedando en segundo plano la importancia de la acción humana.

Anthony Giddens, sin embargo, sí tiene en cuenta el factor humano en su definición. El riesgo, a juicio de este autor, es "todo hecho perjudicial posible, susceptible de interrumpir el curso normal y previsto de una acción o de una sucesión de acciones, o incluso de alterar brutalmente y de una manera imprevista un estado de cosas". De igual forma explica que el riesgo puede afectar y complicar la vida de los individuos y, por tanto, tiene un componente subjetivo que va más allá de su definición racional, objetiva y matemática[7].

También es importante la diferencia entre riesgo y peligro que establece Luhmann, para el cual "si el peligro es fruto de un azar debido a causas externas, el riesgo es

[3] MOLAK VLASTA (ed.) *Fundamentals of Risk Analysis and Risk Management*, Nueva York, Lewis Publishers, 1997.

[4] BECHMANN, G. "Riesgo y desarrollo técnico-científico. Sobre la importancia social de la investigación y valoración del riesgo", en *Cuadernos de Sección, Ciencias Sociales y Económicas*, nº 2, 1995.

[5] GARCÍA i HOM, A. *Negociar el riesgo. Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*, Tesis Doctoral, Universitat Autónoma de Barcelona, 2004, p. 58.

[6] BOURG, D. y SCHLEGEL J-L. *Anticiparse a los riesgos*, Barcelona, Ariel, 2004, p. 32.

[7] GIDDENS, A., *The Consequences of Modernity*, Standford, Standford University Press, 1990, también en BOURG, D. y SCHLEGEL J-L. *Anticiparse a los riesgos*, Barcelona, Ariel, 2004, p. 32.

consecuencia de decisiones conscientes (…) La diferencia se establece por tanto como una cuestión de atribución o imputabilidad"[8]. De esta manera, mientras que los peligros son acciones que están fuera del control y voluntad de las personas, los riesgos se crean directamente por la acción humana, son consecuencia de nuestros actos.

Observamos, pues, a través de esta breve trayectoria histórica que el riesgo va más allá de un simple cálculo matemático de probabilidades y que depende, entre otras cosas, de cómo lo percibe la sociedad que se expone al mismo. De hecho, como señalan Mauricio Sepúlveda y Oriol Romaní citando a Douglas, "los riesgos (o peligros) no son datos absolutos, pues existe una selección y una construcción social de los mismos, a través de los cuales éstos son moralizados y politizados respectivamente"[9] O dicho de otra forma "el riesgo comprende dos elementos clave: determinantes objetivos, como probabilidad de un resultado negativo dada una cierta acción dentro de un contexto dado, y determinantes subjetivos, en tanto amenazas de peligro sentidas o percibidas dada cierta acción" (Luhmann, 1993 citado en Kelly, 2005).

En otro orden de cosas, en la actualidad encontramos diferentes perspectivas que estudian los riesgos: desde la perspectiva técnica, pasando por la económica, la psicológica, la sociológica, la cultural hasta la jurídica. Todas ellas intentan afrontar y estudiar los retos que plantean los riesgos en la actualidad desde sus instrumentos y métodos científicos. Vamos a exponer a grandes rasgos la forma de aproximarse al estudio del riesgo de cada una de estas perspectivas siguiendo el estudio de García i Hom[10].

La perspectiva técnica, en primer lugar, se caracteriza por ser de consideración normativa formal. Tiene como objetivo básico desarrollar una medida universalmente válida para el riesgo y de esta manera poder establecer comparaciones entre sus diferentes tipos. Esta orientada a corresponsabilizarse del riesgo y reducirlo mediante la disminución de sus consecuencias, el establecimiento de estándares y la mejora de la exactitud, veracidad y seguridad de los sistemas tecnológicos complejos.

La perspectiva económica, en segundo lugar, percibe el análisis del riesgo como una parte de una consideración extensa de coste- beneficio, en la que los riesgos son la utilidad perdida esperada que resulta de un acontecimiento o de una actividad. De esta manera, esta perspectiva puede servir para medir y comparar las pérdidas o ganancias de las diferentes opciones de decisión ante un riesgo.

La perspectiva psicológica, en tercer lugar, se basa en la diferencia entre aquello que es estimado técnicamente como riesgo aceptable y aquello que el público está dispuesto a aceptar. Esta perspectiva se encarga de conocer el riesgo subjetivo, o sea, la forma en que las personas valoran el riesgo en situaciones concretas.

La perspectiva sociológica, en cuarto lugar, se destaca la visión de los riesgos como "construcciones sociales que dependen de factores socioculturales vinculados a estructuras sociales dadas". Dentro de esta perspectiva encontramos diferentes aproximaciones.

---

[8] LUHMANN, N. *Sociología del riesgo*, México, Triana Editores y Universidad Iberoamericana, 1998.

[9] SEPÚLVEDA, Mauricio y ROMANÍ, O. "Conceptualización y políticas de gestión del riesgo" en Martínez, P.D. y Pallarés, J. (coords.) *De riesgos y placeres: manual para entender las drogas*, Milenio, 2013, p. 92. La cita de Douglas es DOUGLASS, Mary *Pureza y peligro*, Madrid, Siglo XXI, 1991; y la de Kelly: Kelly, Brian C. "Conceptions of risk in the lives of club drug-using youth". *Substance Use & Misuse*, 40 (9-10). Special issue: Club Drug Epidemiology, 2005, pp. 1443-1459.

[10] GARCÍA i HOM, A. *Negociar el riesgo. Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*, Tesis Doctoral, Universitat Autónoma de Barcelona, 2004. Págs. 155 y ss.

La perspectiva cultural, en quinto lugar, parte de la idea según la cual las respuestas sociales al riesgo están predeterminadas por prototipos de modelos de creencia cultural: grupos de convicciones y percepciones de realidad. En este caso, la aceptación del riesgo depende de la visión del mundo, de la ideología de cada individuo consistente en valores y creencias.

La perspectiva jurídica, por último, introduce el concepto de responsabilidad como una categoría adscrita al tratamiento del riesgo desde el mundo del Derecho. Es un concepto unido a la idea de protección y seguridad. Desde diferentes áreas del derecho se abordan las cuestiones de protección y prevención (derecho mercantil, civil, administrativo,…) y, sobre todo, mediante la actividad administrativa de policía.

Todas las perspectivas que acabamos de exponer de forma breve y sin ánimo exhaustivo muestran la cantidad de especialidades científicas que se ocupan del estudio del riesgo. Cada una de ellas estudia y se centra un una dimensión del mismo y el tratamiento de sus elementos de forma conjunta nos puede ayudar a entender la complejidad del mismo y la dificultad de los poderes públicos a la hora de tomar decisiones respecto a situaciones de riesgo.

1.2.- CONCEPTO DE SOCIEDAD DEL RIESGO

El concepto de sociedad del riesgo es acuñado por Ulrich Beck en 1986 en su libro *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Es un concepto que nos interesa porque nos permite observar la sociedad actual con todos los cambios que se han producido en estas últimas décadas. Con este término Beck quiere mostrar como "la sociedad contemporánea está sometida a un cambio radical que plantea un reto a la modernidad basada en la Ilustración y abre un ámbito en el que las personas *eligen* formas sociales y políticas nuevas e inesperadas. (…) Todos están de acuerdo en que en las épocas venideras nos enfrentaremos a profundas contradicciones y paradojas desconcertantes, y en que experimentaremos esperanzas envueltas en desesperación"[11].

Para explicar los cambios producidos en la sociedad Beck señala que existe una primera y una segunda modernidad. En la primera modernidad la base son los estados-nación y se caracteriza por las pautas colectivas de vida, progreso y controlabilidad, pleno empleo y explotación de la naturaleza. Estas pautas nacieron con la revolución industrial y el surgimiento de les Estados modernos. Todo ello y la consolidación del Estado de bienestar, después de la Segunda Guerra Mundial, se ve ahora socavado por cinco procesos interrelacionados: la globalización, la individualización, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales (como la crisis ecológica y el colapso de los mercados financieros globales). En la segunda modernidad, en la que nos encontramos, el reto teórico y político de la sociedad es responder *simultáneamente* a todos estos desafíos[12].

Con relación a los riesgos globales, cuestión que nos interesa resaltar, Beck afirma que el paso de una modernidad simple, basada en la sociedad industrial, a una modernidad reflexiva (la segunda modernidad) conlleva el cambio del tipo de riesgos a los que nos enfrentamos. Se contraponen los riesgos limitados y calculables de la sociedad industrial a los riesgos derivados de una catástrofe nuclear o ecológica típicas de la nueva situación. La diferencia fundamental entre los riesgos de la primera modernidad y de la segunda es que

[11] BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1986, p. 1.

[12] BECK, U., *op. cit.*, p. 2.

aquéllos son cuantificables y asumibles por las compañías de seguros, mientras que los actuales son mucho más globales, imprevisibles y afectan a toda la humanidad. De la diosa fortuna de la antigüedad hemos pasado a la sociedad del riesgo del siglo XXI si bien, como apunta Ramos Torre siguiendo a Luhmann, "se trata ahora de una tragedia transformada, pues lo que nos diferencia de los héroes trágicos clásicos es que nosotros no nos limitamos a saber *a posteriori* el destino terrible que nos hemos labrado, sino que lo sabemos de antemano: Prometeo se ha acabado topando con las flores del mal que él mismo ha cultivado con primor"[13].

En la actualidad nos encontramos inmersos un proceso de generalización del riesgo. Siguiendo las consideraciones de Ramos Torre podemos señalar las características de los riesgos graves o de relevancia medio ambiental que se desarrollan en la actual sociedad del riesgo[14]. A juicio de este autor, los nuevos riesgos se caracterizan por su capacidad de provocar daños que afectan al destino biológico de los seres humanos; se sitúan en un ámbito espacial global en el que no cabe la distinción entre afectados/no afectados y en un ámbito temporal que puede comportar efectos a largo y muy largo alcance. A grandes rasgos, plantean un retorno a la incertidumbre en la sociedad y se consideran riesgos auto-engendrados por la sociedad moderna. Por último, se caracterizan por no ser gestionables en los términos de las técnicas usuales de aseguración ya que, como hemos señalado, no pueden limitarse ni en el tiempo ni en el espacio. Desde el punto de vista político-social, suponen diferentes ideologías que van desde los planteamientos optimistas, que creen en la total benevolencia de la tecnociencia, hasta los fatalistas, como algunos movimientos sociales medio-ambientales que llegan a pronosticar el fin de la sociedad tal y como hoy la conocemos si no se pone remedio a tiempo.

Reflexiones como las anteriores han generado numerosas críticas al papel de la ciencia en los albores del siglo XXI dado los riesgos que su actividad ha provocado, por muy racional y objetiva que sea, al no tener en cuenta la sociedad en la que ejerce su labor. Todo ello ha motivado, a su vez, la pérdida de confianza en los descubrimientos y procesos científicos. De esta manera la relación entre las personas y la ciencia ha cambiado: el progreso no tiene por que ser siempre la evolución hacia una humanidad mejor.

Ante esta nueva situación social, los ciudadanos vuelven la mirada hacia los poderes públicos con el fin de encontrar respuestas frente a unos riesgos que, paradójicamente, desbordan su ámbito territorial, temporal y competencial. De ahí que las estrategias de respuesta no puedan ser únicamente estatales, sino que resulte necesario el compromiso internacional, pero también el de los individuos y los colectivos sociales en el seno de cada Estado. Además, hoy por hoy, el principio informador de las estrategias políticas de respuesta ante los riesgos es el principio de precaución que pasamos a exponer.

1.3.- LA RESPUESTA AL RIESGO: EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

Para introducirse de lleno en la caracterización del principio de precaución cabe señalar que la precaución tiene sentido si la aplicamos en un contexto, como el actual, en el que el mundo se ve amenazado por muchos riesgos catastróficos, sobre todo respecto al ámbito medio ambiental y de la salud. Como hemos analizado, en la sociedad actual los

[13] RAMOS TORRE, R. "Prometeo y las flores del mal: el problema del riesgo en la sociología contemporánea. Perspectivas sociológicas y principio de precaución".

[14] RAMOS TORRE, R. "Prometeo y las flores del mal…", *op. cit.*.

riesgos se han generalizado y globalizado, por tanto, es necesario encontrar una forma de poder solucionar los problemas derivados de la creación de esos riesgos de forma eficaz y segura, porque sus consecuencias van más allá de cualquier peligro que hasta ahora habíamos conocido[15]. Como señala Embid Irujo, estamos ante un "principio de transición desde una ética basada en una confianza ciega en los productos de la ciencia y en el progreso, hacia una ética reflexiva, consciente de los problemas originados por los avances técnicos, que aborda con detenimiento y cautela las cuestiones suscitadas en torno a los mismos"[16] (Embid, 2009, 87).

Si observamos, a grandes rasgos y siguiendo a Ewald, la evolución de la sociedad en los últimos tiempos, vemos que en el estado liberal, el riesgo que se producía era individual y cada ciudadano se responsabilizaba y se encargaba de las consecuencias de sus actos, primaba el principio de responsabilidad individual y de previsión. Con la llegada del estado del bienestar o estado providencia, el riesgo pasa a ser colectivo, o sea, afecta a categorías de personas en sus mutuas relaciones (laborales, políticas, económicas) y prima el principio de solidaridad y prevención. Ahora, la sociedad del riesgo se caracteriza por sufrir riesgos ecológicos o catastróficos y se le aplica el principio de precaución[17].

Como señalan Riechmann y Tickner, en la actualidad nos encontramos ante una crisis ecológica mundial (sociedad del riesgo), que se hace patente a partir de los años sesenta-setenta del siglo XX. Y los dos rasgos que determinan esta crisis son, por un lado, que el impacto sobre la biosfera de los sistemas industriales ha alcanzado un nivel en el que podemos hablar de daños catastróficos e irreversibles, por tanto la noción de reparación de daños deja de tener sentido. Y, por el otro, que los procesos de toma de decisiones, aunque estén basados en el mejor conocimiento científico disponible, se desarrolla en condiciones de ignorancia o incertidumbre, por tanto, la actitud precautoria no es anticientífica sino que plantea la cuestión de los criterios para las decisiones políticas cuando la ciencia no ofrece una respuesta unívoca.[18]

En este mismo sentido se postulan Bourg y Schlegel cuando señalan que "en general, puede decirse que la idea de precaución constituye un nuevo marco de comprensión de las técnicas, un anuncio de que la realidad es mucho más complicada de lo que creíamos al comienzo del auge de las ciencias, que un beneficio puede traer aparejados perjuicios aún más importantes… Consiste, pues, en explorar sistemáticamente los peligros y daños posibles, con la voluntad de intervenir en la raíz, en el punto de partida, incluso antes de tener la certidumbre científica de que estos daños pueden surgir. Afirma que, a pesar de los beneficios aportados, ya no parece admisible otorgar una confianza automática y un crédito sistemático a las técnicas y a los descubrimientos nuevos."[19]

Siguiendo el concepto que sostiene la Unión Europea, el principio de precaución puede invocarse cuando es urgente intervenir ante un posible peligro para la salud humana,

---

[15] GARCÍA i HOM, A. *Negociar el riesgo. Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*, Tesis Doctoral, Universitat Autónoma de Barcelona, 2004, pp. 238 y ss.

[16] EMBID, A. *Retos jurídicos de la radiación no inonizante*, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2009, p. 87.

[17] EWALD, F. *Historie de l'État Providence*, Paris, Grasset, 1996.

[18] RIECHMANN, J. y TICKNER, J. *El principio de precaución. En medio ambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica*, Barcelona, Icaria, 2002, p. 9.

[19] BOURG, D. y SCHLEGEL J-L. *Anticiparse a los riesgos*, Barcelona, Ariel, 2004, p. 125.

animal o vegetal, o cuando éste se requiere para proteger el medio ambiente en caso de que los datos científicos no permitan una determinación completa del riesgo. Este principio no puede utilizarse como pretexto para adoptar medidas proteccionistas, sino que se aplica sobre todo en los casos de peligro para la salud pública. Gracias a él es posible, por ejemplo, impedir la distribución de productos que puedan entrañar un peligro para la salud o incluso proceder a su retirada del mercado[20]. De ahí que Godard defina el principio de precaución de la siguiente manera: "puede estar justificado (versión débil) o es imperativo (versión fuerte) limitar, controlar o impedir ciertas acciones potencialmente peligrosas sin esperar a que ese peligro sea científicamente fijado con certeza"[21].

Siguiendo todas estas consideraciones podemos señalar que el principio de precaución pretende actuar como un límite o prohibición de aquellas actuaciones que pueden conllevar la posibilidad de catástrofes o daños irreversibles cuando la ciencia no sea capaz de determinar la seguridad de las mismas.

a) Evolución de la aplicación jurídico-política del principio de precaución.

Si bien podemos rastrear el origen de la aplicación del principio precautorio mucho antes (por ejemplo, se cita el caso de John Snow, precursor de la epidemiología moderna cuanto en 1854 lo aplicó en su lucha contra el cólera[22]), la aplicación desde un punto de vista jurídico-prescriptivo la encontramos en la Alemania de los años 70. Se aplicaba en relación con la política ambiental y denotaba la idea de que un daño determinado se debe evitar antes de que ocurra. Tenemos un ejemplo en la Ley contra la contaminación atmosférica de 1974.

En los años 80 el principio de precaución se extiende al plano internacional, aunque ya aparece en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en 1972. Se consolida en la Carta Mundial de la Naturaleza aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1982 y en las Conferencias Internacionales sobre la Protección del Mar del Norte en 1984 y 1987. También cabe destacar la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo adoptada en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro en junio de 1992[23], cuyo principio 15 de la Declaración de Río establece: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

En el ámbito de la Unión Europea el principio de precaución se reconoce en el Tratado de Maastricht en 1992 y en el de Ámsterdam en 1994 como principio que debe guiar la política medio ambiental. También ha sido reconocido como principio general de derecho por el Tribunal de Justicia de la unión europea (así, por ejemplo, (Caso BSE Case C-180/ 96 UK

[20] Véase http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_es.htm

[21] GODARD, O. (dir.) *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme et INRA, 1997.

[22] JAÚREGUI MEDINA, J. "La construcción histórica del principio de precaución como respuesta al desarrollo científico y tecnológico" en *Ilemata*, nº 11, 2013, pp. 3-4.

[23] RIECHMANN, J. y TICKNER, J. *El principio de precaución. En medio ambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica*, Barcelona, Icaria, 2002, pp. 10-14. Estas páginas contienen una tabla con algunas formulaciones relevantes del principio de precaución.

v Commission [1998] ECR I-2265). Y actualmente se plasma el artículo 191 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea en relación con el riesgo medioambiental, aunque desde Europa se ha extendido su aplicación a todo el ámbito productivo y de consumo, siempre que exista un potencial peligro para la salud, la seguridad o el medio ambiente y que los datos científicos no permitan una determinación completa del riesgo. Se aplica para que la incertidumbre no se utilice como excusa para no actuar. De esta manera, la incertidumbre de las consecuencias de las acciones se convierte en un argumento de acción de las políticas de medio ambiente, salud y seguridad alimentaria europea.

En nuestro país, el principio de precaución también ha sido recepcionado por nuestro ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, se ha previsto con carácter general ante situaciones de riesgo para la salud y seguridad de los consumidores y usuarios en cuyo caso "las administraciones públicas competentes podrán adoptar las medidas que resulten necesarias y proporcionadas para la desaparición del riesgo, incluida la intervención directa sobre las cosas y la compulsión directa sobre las personas"[24]. O también en la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Diversidad cuyo artículo 2.e) establece, entre otros principios de la ley, "la precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o especies silvestres". La jurisprudencia del Tribunal Supremo también se ha hecho eco del principio como, por ejemplo, en la Sentencia de 15 de julio de 2011 (ROJ SYS 5294/2011) en la que se sirvió del mismo para desestimar la demanda y declarar la conformidad a derecho de la resolución de la autoridad pública pues "cuando la intervención afecta, como en el presente caso, a especies protegidas y en peligro de extinción dichos principios sirven a una actitud de respeto al entorno natural que implica el abandono del principio de arrogancia de los seres humanos en relación con el desarrollo sostenible de su entorno" de ahí que la aplicación de "los principios de cautela y precaución justifican el informe negativo de impacto de la administración autonómica y conducen a desestimar la demanda"[25].

En todo caso, su aplicación no tiene una plasmación jurídica clara en la legislación española, actúa más como un principio político que se debe respetar que como una disposición de derecho concreta y vinculante, y es que, como afirma Ramos, se debería establecer un consenso sobre su definición para poder ser un principio jurídico vinculante. Por el momento, y desde el punto de vista jurídico, no existe una definición clara del principio de precaución, lo que aunque no impide dificulta su aplicación práctica.

b) Criterios de aplicación del principio de precaución

Continuando con la caracterización del principio de precaución vamos a observar seguidamente los criterios, que según la Unión Europea, deberían seguirse en la aplicación del mismo, teniendo en cuenta, que el principio de precaución contiene dos elementos esenciales que lo caracterizan: la incertidumbre acerca de los daños potenciales y la existencia de indicios de que la magnitud de daño es superior al nivel aceptable fijado[26].

En primer lugar, se observa el *criterio de la proporcionalidad*, por el cual "las medidas no deben ser desproporcionadas con respecto al nivel deseado de protección, y no

[24] Artículo 15.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

[25] Al respecto se puede consultar VARGA PASTOR, Aitana de la "Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2011" en Actualidad Jurídica Ambiental: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-aguas-3/

[26] Comisión de la Unión Europea (2000): *Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución*, Bruselas, COM (2000-1) (2.2.2000).

deben perseguir el riesgo cero". Como hemos expuesto anteriormente, este criterio pretende que se aplique el principio sólo a los riesgos más peligrosos, ya que su aplicación implica paralizar las actividades humanas que puedan estar relacionadas con el riesgo y al ser una medida grave debe aplicarse de forma excepcional.

En segundo lugar, se establece el *criterio de la no discriminación*, que reza de la siguiente manera "las situaciones comparables no deben tratarse de manera diferente y las situaciones diferentes no deben tratarse de la misma forma, a menos que existan razones objetivas para hacerlo". De esta manera se pretende, como en la aplicación de cualquier principio, que se sigan los mismos criterios en su puesta en práctica cuando se den las mismas condiciones.

En tercer lugar, encontramos el *criterio de consistencia* que señala que "la naturaleza y extensión de las medidas deben ser comparables con las ya adoptadas en áreas equivalentes donde los datos científicos estén disponibles".

En cuarto lugar, se observa el *criterio del examen de los costes y beneficios de actuar y de no actuar*: "este examen debería incluir un análisis económico de coste/beneficio cuando sea apropiado y factible. No obstante, otros métodos de análisis también pueden ser relevantes".

Por último, se establece el *criterio del examen continuo de los desarrollos científicos* por el que "las medidas deben ser de naturaleza provisional, revisables cuando estén disponibles mejores datos científicos. La investigación científica continuará hasta obtener datos más completos". Es lógico este criterio si tenemos en cuenta que nos encontramos ante riesgos complejos y potencialmente muy peligrosos. Cualquier avance científico que pueda producir un cambio en la aplicación del principio de precaución debe ser tenido en cuenta de inmediato.

Estos criterios europeos intentan dotar de practicidad un principio de difícil aplicación, tanto por las materias a las que debe aplicarse y por la incertidumbre que rodea los riesgos globales a los que tiene que hacer frente. En todo caso, no deja de ser un principio problemático y que debe tener límites para no hacer arbitraria su aplicación.

c) Diferencia entre previsión, precaución y prevención

Una matización que es importante realizar antes de continuar con la exposición del capítulo es la diferencia que existe entre los principios de previsión, prevención y precaución.

El principio de *previsión* hace referencia a capacidad de anticipar las situaciones de riesgo, esto es, de detectar con antelación los peligros ya sean de carácter natural o antrópico. En ese sentido podemos dar una especial relevancia al papel de la tecnología y de la ciencia que nos aportan instrumentos para prever hechos futuros en virtud de leyes generales de comportamiento físico o humano. Ejemplo típico de previsión son los partes meteorológicos. Se trata de una simple –y valiosísima- información sobre riesgos futuros ciertos.

El principio de *prevención* es un actuar frente a riesgos comprobables: se actúa sobre una certeza científica con el objetivo de evitar que ocurra alguna cosa antes de repararla o intentar mitigarla. Se hace uso de los conocimientos de las consecuencias de una acción. Ejemplo típico de prevención de riesgos son, a nivel colectivo y ante riesgo de nevadas, por ejemplo, las campañas de tráfico recordando medidas básicas para evitar accidentes en las carreteras y, a nivel individual, asegurarse de llevar en el vehículo cadenas para la nieve, teléfono móvil y otro tipo de útiles de semejante tenor.

El principio de *precaución* se aplica a riesgos potenciales que no son susceptibles de una comprobación y evaluación exactas. Se utiliza la intuición y la cautela ante la

incertidumbre. Es el caso del individuo que decide no coger el coche ante una posible nevada o, desde un punto de vista, la precaución del gobierno inglés ante el llamado "mal de las vacas locas" al prohibir la comercialización de ciertas harinas cárnicas ante la generalización del miedo por el daño que causó la epidemia, pese a que no se tenía certeza de que las harinas estuvieran afectadas. En este caso el daño podía haber resultado irreparable y no había, por tanto, seguridad en su comercialización.

De forma ilustrativa, García Gómez explica que "por el principio de *previsión*, avistamos y detectamos el peligro; por el principio de *precaución*, eludimos y nos aseguramos de que dicho peligro no nos afecte; y por el principio de *prevención*, bien porque el peligro sea ineludible, bien porque su afrontamiento conlleve expectativas de satisfacciones, nos preparamos para reducir y/o compensar las consecuencias negativas de su afrontamiento" [27].

d) Operativización del principio de precaución.

Riechmann y Tickner establecen un marco para operativizar el principio de precaución que vamos a exponer por su claridad y porque puede ayudarnos a entender este principio y cómo aplicarlo a una realidad compleja y con muchos intereses confrontados[28].

El primer elemento que establecen consiste en la definición y obligación general de actuar precautoriamente. Es necesaria una definición clara del principio de precaución para que se incorpore como obligación general en la legislación de medio ambiente y salud pública.

En segundo lugar, establece la necesidad de medidas enérgicas para la reducción de las substancias, procesos, productos y prácticas peligrosas. De esta manera la legislación debería establecer los objetivos de forma clara para ver que niveles de seguridad quiere conseguir la sociedad.

El tercer elemento necesario para operativizar el principio de precaución es pasar la carga de la prueba a quienes emprenden actividades peligrosas (inversión de la responsabilidad). Sobre todo se debería aplicar a aquellas actividades peligrosas que son de nueva aparición, de esta manera se solucionaría, en parte, el problema de los poderes públicos que no tienen recursos suficientes para ejercer controles ante este tipo de actividades que tantos riesgos comportan.

El cuarto elemento es un conjunto de criterios y estructura de toma de decisiones respecto al daño en caso de incertidumbre. Es necesario proporcionar instrucciones claras para informar a los responsables de la toma de decisiones cómo deben sopesar las pruebas científicas y cómo deben afrontar la probabilidad del daño.

En quinto lugar, son necesarios instrumentos basados en la prevención para la implementación de la acción precautoria. Los ejemplos que propone Tickner son: la prohibición y eliminación por etapas, la producción limpia, la valoración de alternativas y los límites a la exposición laboral con efectos sobre la salud.

[27] GARCÍA GÓMEZ, A. "Los tres principios prudenciales: previsión, precaución y prevención aplicados a la gestión de riesgos: Consecuencias del desarrollo jurídico del principio de precaución en los campos de responsabilidad y gestión de riesgos", Comunicación en el Foro Euromediterráneo celebrado en Madrid en octubre de 2003.

[28] RIECHMANN, J. y TICKNER, J. *El principio de precaución. En medio ambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica*. Barcelona, Icaria, 2002, pp. 48-68.

En sexto lugar proponen la utilización del principio de "el que contamina, paga". Se trata de aplicar una cuestión de responsabilidad ante los daños que originan quienes desarrollan actividades potencialmente peligrosas.

En séptimo lugar, nos encontramos con la evaluación de actividades, tecnologías y substancias químicas alternativas. El principio de precaución no debe crear nuevos peligros potenciales para su aplicación y para ello debe existir un control de los impactos de las actividades alternativas a las potencialmente peligrosas.

En octavo lugar, sitúan el seguimiento y control, investigación y difusión de la información de manera continuada. Deben aplicarse mecanismos de auditorias periódicas, seguimiento y control a largo plazo en cada producto, proceso o actividad.

En noveno lugar, son necesarios métodos de toma de decisiones participativas y democráticas. Hemos de tener en cuenta que las decisiones que se toman en contextos de incertidumbre son decisiones políticas, y los ciudadanos deben participar en la toma de decisiones ante peligros que les incumben y afectan. Algunos ejemplos de instrumentos de participación son: las conferencias de consenso, los talleres de escenarios o los talleres de ciencia.

En décimo y último lugar, defienden la aplicación rigurosa de mecanismos para que las decisiones que se tomen con base en el principio de precaución se puedan llevar a cabo. Para hacerlo es necesario, ante todo, un seguimiento y control continuado.

En general, estos elementos para poder operativizar el principio de precaución nos permiten ver la complejidad ante la que nos encontramos y la falta de atención que en la actualidad se le da a este principio, si tenemos en cuenta, sobre todo, que no tiene una aplicación inmediata y clara en la regulación local, regional y estatal, teniendo en cuenta que trata de regular actividades y acciones que conllevan un peligro potencial muy elevado y que en juego se encuentra la seguridad de las personas.

e) Limites a la aplicación del principio de precaución

Para explicar los límites con que se topa el principio de precaución a la hora de ser aplicado, vamos a seguir los argumentos de Bourg y Shlegel, que exponen cuatro errores que se cometen de forma habitual a la hora de aplicar este principio.

En primer lugar, estos expertos señalan el error de que la precaución invierte la carga de la prueba. Explican que el principio de precaución no puede pedir la inversión de la carga de la prueba en todo caso porque en la práctica es imposible que se pruebe la inocuidad de todos y cada uno de los productos antes de sacarlos al mercado. Lo que sí que exige el principio es que se realicen pruebas experimentales para observar la nocividad de esos productos. De otra forma, si se pidiera la inocuidad completa se paralizaría, por ejemplo, el mercado de productos químicos y peligrosos porque no existen medios suficientes para experimentar con más de mil sustancias químicas nuevas que aparecen cada año. Además la nocividad de algunos productos sólo se observa a largo plazo sin que puede controlarse en el momento de su nacimiento o comercialización.

En segundo lugar, estos estudiosos señalan el error de creer que la precaución pretende anular todos los riesgos. Existe, entre algunos expertos, la creencia que el principio de precaución debe equivaler al de riesgo cero, y esta consideración, según Bourg y Shlegel, es errónea y no tiene sentido. Para justificar su postura señalan que el principio de precaución sólo debe aplicarse en caso de riesgos muy controvertidos y peligrosos y siempre teniendo en cuenta que son riesgos inciertos, ya que su aplicación afecta de lleno a una actividad o acción y la paraliza por completo sin tener certeza científica de sus efectos perversos. Por ello, nunca

puede significar la consecución de riesgo cero, de hecho, si un riesgo pasa a ser menos peligroso deja de aplicársele el principio de precaución.

En tercer lugar, nos explican el error de creer que la precaución es lo mismo que la prevención. Como ya hemos explicado anteriormente, éste es un error muy común y que no debe darse ya que la prevención se aplica ante riesgos ciertos de los que sabemos sus consecuencias y podemos actuar sobre ellos, y la precaución y sus contundentes consecuencias se deben aplicar sólo a riesgos inciertos que pueden ser muy peligrosos pero sobre los que no tenemos constancia empírica de sus consecuencias.

Por último, indican el error de creer que la precaución significa abstención. Este argumento ha sido utilizado por algunas personas contrarias al desarrollo de la tecnociencia para paralizar su actividad, pero en realidad el principio de precaución equivale a una acción aunque no se tenga un conocimiento cierto de las consecuencias y los mecanismos de aplicación, y en todo caso, sólo se aplica para riesgos muy graves en los que se pone en peligro la salud de las personas y del medio ambiente[29].

En conclusión, ante la llegada de la sociedad del riesgo en la que los cambios producidos nos llevan a una nueva realidad llena de incertidumbres, la respuesta que da la precaución puede ser un instrumento eficaz para combatir los nuevos riesgos globales y catastróficos. La era de la globalización, de la sociedad de la información y de la sociedad del riesgo necesita de mecanismos de gestión que puedan solucionar los problemas de la nueva sociedad.

En el siguiente capítulo, y antes de adentrarnos en la realidad concreta de las políticas públicas de protección civil a nivel comparado y español, vamos a analizar como se aplica el principio de precaución en la gestión de los riesgos y ante el avance de la tecnociencia, para poder situarnos, ya en la práctica de las políticas públicas, ante el escenario actual.

[29] BOURG, D. y SCHLEGEL J-L. *Anticiparse a los riesgos*, Barcelona, Ariel, 2004, pp. 147-154.

2.- LA GESTIÓN POLÍTICA DEL RIESGO

En este capítulo vamos a analizar cómo se desarrolla en la actualidad la gestión política del riesgo. Para hacerlo, en primer lugar, explicaremos como los cambios producidos en la sociedad afectan a la acción política y las estructuras clásicas de gestión pública. Destacaremos como las transformaciones que nos han llevado a la sociedad del riesgo provocan cambios en todos los niveles de la vida, tanto públicos como privados. Señalaremos, en definitiva, como las instituciones de gobierno también tienen problemas a la hora de hacer frente a la nueva situación dado que ésta desborda el funcionamiento tradicional del sistema político y social.

En segundo lugar, después de esta introducción a la situación actual de la gestión pública, estudiaremos los conceptos de gestión del riesgo y análisis de políticas públicas. A partir de ese análisis señalaremos algunos cambios que parecen necesarios para mejorar la gestión del riesgo. Observaremos como se puede aplicar el principio de precaución dentro del ámbito de las políticas públicas y, en la práctica, la dificultad de su utilización en la gestión del riesgo.

En tercer lugar, explicaremos el ámbito concreto de gestión del riesgo en sus diferentes formas de aplicación. Con ese fin, estudiaremos la regulación, la autorregulación y la participación social, explicando la creciente exigencia, por parte de la ciudadanía, de muchos expertos y de la sociedad civil en general, de ser partícipes activos en el proceso de gestión de los riesgos para mejorar su eficiencia y su aceptabilidad, y sobre todo, la necesidad de transparencia y democracia en la toma de decisiones en una cuestión de tanta complejidad y con consecuencias potencialmente tan graves para la sociedad.

2.1.- TRANSFORMACIONES EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Hasta la década de los 80 la gestión de los servicios públicos se caracterizaba por su capacidad reguladora, inspectora y sancionadora dentro de la administración pública. El Estado Social, basado en el sistema burocrático-weberiano, ejercía como administrador y gestionaba la vida pública de las personas como un gran padre protector. A partir de la crisis del Estado del Bienestar se cuestiona, entre otros, por parte de la corriente llamada Nueva Gestión Pública la forma tradicional de gestión y se introducen reformas encaminadas a mejorar la eficacia y eficiencia en la administración y a implantar un nuevo programa de actuaciones y servicios públicos, en el que se debate sobre si es la administración la institución más adecuada para asumir directamente la prestación de servicios públicos o, por el contrario, si es más eficiente que esa prestación la realicen empresas mercantiles o entidades sin ánimo de lucro.

Estas dos formas de gestión pública conviven en la actualidad y se aplican en la gestión de los servicios públicos de todos los ámbitos territoriales de gobierno. Ahora bien, la transformación que se está viviendo en la actualidad supera estos cambios, que a lo largo de los años se han introducido y han conseguido modernizar, en algunos ámbitos o espacios, la administración tradicional. Ahora, el debate ya no se centra sobre si los servicios públicos se deben gestionar de forma pública o privada, si los funcionarios públicos son más o menos eficientes o si la evaluación de las políticas se realiza correctamente. En nuestra época nos encontramos ante cambios estructurales y transformaciones de la forma de pensar y de vivir la sociedad que conlleva que las instituciones políticas, a la hora de gobernar y de gestionar los

servicios públicos, se encuentren ante una situación nueva que desborda su ámbito de actuación.

Cambios y transformaciones ya mencionados como la globalización económica, la desestructuración de la familia tradicional, la aparición de riesgos globales y catastróficos que no entienden de fronteras nacionales, la llegada de la sociedad de la información y el conocimiento y las nuevas tecnologías que revolucionan la forma de comunicarse, la desaparición de la sociedad de clases y los grandes retos que supone la pobreza y las catástrofes naturales cada vez más destructivas y frecuentes,… desbordan la capacidad de gestión de los gobiernos de los tradicionales Estados-nación, que se ven impotentes a la hora de solucionar los problemas de unas sociedades cada vez más complejas.

A las dificultades derivadas de la gestión de los problemas colectivos, se añaden las dificultades para lograr legitimidad que sufren las instituciones políticas estatales desde hace unas décadas. Este proceso conocido como *desafección ciudadana* implica que la ciudadanía cree en la democracia como la mejor forma de gobierno pero, de forma paralela, la falta de resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos de toma de decisiones les hace perder la confianza en las instituciones públicas y las elites políticas[30]. Existe una falta de confianza en que las instituciones y la clase política puedan resolver los problemas colectivos de forma eficaz.

Hasta ahora, la conexión Estado-sociedad venia establecida y asegurada por la relación del gobierno representativo con una población y territorio determinado, pero esta relación se ha roto por todas las transformaciones que se han producido. Por esta razón, es necesario que la forma de hacer política y gestionar los asuntos públicos se adapte a esta nueva situación en la que ya no es suficiente que la clase política gobierne, directa o indirectamente, los asuntos públicos. Resulta necesario implicar a la ciudadanía, reconstruir los espacios sociales y saber cuáles son las necesidades reales, que ya no pueden ser vistas de forma uniforme, de una sociedad compleja. De esta manera, la gestión pública, para ser aceptada y eficaz, debe contar con las personas y recomponer la relación rota entre ciudadanos y gobierno para conseguir que las políticas públicas sean eficientes y respetuosas con las necesidades de la sociedad.

Joan Subirats, entre otros, ha afirmado que "reinventar la política quiere decir, pues, saber construir formas de acción colectiva y formas de gestión institucional, que puedan recoger la riqueza cultural, humana y relacional de la vida social, para que se acaben generando responsabilidades más claras sobre los problemas colectivos… Ahora cada vez más necesitaremos más a la gente para hacer que las cosas funcionen. Entre otras cosas porque sin la gente, los políticos y técnicos únicamente tendrán dificultades para mantener la legitimidad que les permitía representar los intereses generales sin demasiadas contradicciones"[31].

Subirats nos explica que la gestión pública actual tiene el reto de adaptarse a los nuevos desafíos que comporta la mundialización. Los grandes temas que preocupan a la sociedad, como los que nos interesan en nuestro análisis: deterioro del medio ambiente, riesgos catastróficos, seguridad, etc., deben de abordarse de forma coordinada y cooperada

[30] PHARR, S. y PUTNAM, R. *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, 2000, pp. 52-73. Los problemas de legitimación de las democracias en las sociedades avanzadas fueron teorizadas fundamentalmente por la Escuela de Frankfurt en los años 70 y principios de los 80 y forman parte de todo el debate en torno a la ingobernabilidad de las democracias en aquellos años.

[31] SUBIRATS, J. "¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales" en *Boletín de Tecnología para la Organización Pública*, nº 6, 2002, p. 6. Ver: http://www.top.org.ar/boletin/boletinn6.htm.

con la sociedad. Los objetivos que pretende conseguir la acción política en la actualidad son los mismos de siempre, intereses colectivos, pero no es la misma la forma de ejercerlos. Este es el gran reto de los políticos y técnicos que se encargan desde todos los ámbitos de la gestión política de implementar políticas públicas: deben complementar los mecanismos tradicionales de gestión basados en la especialización y la autoridad, con los de participación social, coordinación y gestión relacional.

Adentrándonos un poco más en la gestión específica de los riesgos, podemos señalar que desde las instituciones públicas las políticas de seguridad y prevención de riesgos siempre han formado parte de la gestión política, pero hasta el momento los riesgos a los que se enfrentaba la administración eran previsibles. Los cambios en la actualidad nos llevan a encontrarnos ante, por una parte, unos riesgos globales, transnacionales y catastróficos, y por otra, unas instituciones políticas con un funcionamiento anclado en la sociedad industrial.

Siguiendo a Joan Prats[32], podemos observar que en la actualidad existen diversas iniciativas para construir nuevas capacidades institucionales. La primera de las iniciativas que nos explica este autor está relacionada con la construcción de capacidades para gestionar los riesgos a largo plazo, esto es, riesgos catastróficos (cambio climático, envejecimiento de la población) con peligros que no se hacen efectivos en la actualidad por lo que resulta difícil aplicar precauciones ante peligros latentes. Algunos ejemplos de medidas que podrían adoptarse son:

- La provisión periódica a la ciudadanía de una revisión de los principales riesgos estructurales que la sociedad enfrenta a largo plazo.
- Mejorar los flujos de información presupuestaria mediante mejoras técnicas de contabilidad que permita conocer los costes de las decisiones políticas con efectos presupuestarios a largo plazo.
- Incluir el análisis del riesgo y de su impacto en la formulación de políticas sectoriales.
- Mejorar la coordinación de las políticas a nivel internacional.

La segunda de las iniciativas que nos explica Prats viene de la mano de la Comisión Europea, DG XII, que ha lanzado un programa sobre la gestión social del riesgo. En el se observan dos paradigmas de gestión del riesgo, uno vertical y otro de confianza mutua.

El paradigma vertical-burocrático se caracteriza por centrar su protagonismo en la autoridad pública, que se encarga de justificar la actividad peligrosa y la gestión del riesgo, cuestión que resuelve mediante la regulación. Esta forma de gestión se encuentra con el problema de la legitimidad porque cada vez se cree menos en el saber científico, en el que se basa la autoridad pública para gestionar los riesgos, como garante de la seguridad pública. Existe una falta de confianza cada vez mayor en este tipo de gestión que, por otro lado, es necesaria, ya que los saberes científicos y expertos a la hora de observar y analizar los riesgos que existen son fundamentales para desarrollar políticas públicas eficaces. Pero la eficacia no lo es todo, y como ya señalábamos con anterioridad, sin la confianza de los actores sociales y la ciudadanía no habrá ninguna política que sea eficaz porque no será legítima a la vista de la sociedad.

[32] PRATS i CATALÀ, J. *De la burocracia al management, del management a la governanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 46-48.

En cambio, el paradigma de confianza mutua se caracteriza por implicar en la gestión a los actores involucrados. Las regulaciones de las autoridades públicas se orientan al proceso y se elaboran con amplia participación de los actores públicos y privados. En este caso la ciencia ya no se presenta como el único factor determinante para la decisión; las autoridades se abren a la participación y son flexibles a la hora de determinar los límites mínimos y máximos del riesgo para que se pueda negociar el nivel final aceptable del mismo. De esta manera se entiende el proceso de regulación como una forma de negociar los límites del riesgo asumible en las actividades que conllevan riesgos pero que son necesarias o beneficiosas para el ámbito de aplicación de la misma. Y no debemos olvidar, como señalamos en la parte referente al principio de precaución, que evitar los riesgos o conseguir el riesgo cero es imposible, sobre todo en riesgos inciertos como los que aparecen en la actualidad. Por eso, establecer mecanismos para conseguir la confianza de la ciudadanía en las instituciones a la hora de gestionar los riesgos es dar un gran paso ante los problemas tan complejos que produce su regulación y salvaguarda.

2.2.- EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AL SERVICIO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO.

Toda sociedad está sujeta a riesgos que debe gestionar. Los gobiernos no deben ni pueden obviar como parte integrante de las políticas públicas que desarrollan la que se orienta a la gestión de los riesgos: "el riesgo es un aspecto inherente a toda organización, y como situación potencialmente lesiva de los intereses de la misma, se hace necesario su tratamiento y gestión, por el simple hecho de ejecutar políticas de planificación, con el objeto único de buscar los mecanismos adecuados para el pleno desarrollo de la empresa en cuanto a su misión y visión"[33]. Y eso resulta imprescindible en todos los niveles gubernamentales, desde las entidades locales a las organizaciones internacionales pasando por los gobiernos estatales y supranacionales.

Una vez realizada la introducción sobre las transformaciones que la sociedad del riesgo y la globalización han producido en la forma de gestionar los riesgos, vamos a definir el concepto de análisis del riesgo, gestión del riesgo y de políticas públicas, para contextualizar el marco en el que se desarrollan las políticas públicas de protección civil y explicar las principales formas de aplicarlas: regulación, autorregulación y participación social.

El *análisis del riesgo* es una herramienta de análisis político que basa sus decisiones sobre la información científica disponible. El análisis del riesgo lo podemos dividir en dos tareas centrales, la evaluación del riesgo y la gestión del riesgo. La *evaluación del riesgo* implica la identificación del mismo, su estimación y su valoración y se realiza por instancias científicas. Mientras que la *gestión del riesgo* conlleva el establecimiento de políticas con la finalidad de prohibir, regular, limitar, etc., el riesgo que ha sido evaluado con anterioridad, esta parte del análisis del riesgo se realiza por instancias públicas o privadas, que se encargan de controlar, regular, limitar y evaluar todas las actividades que conllevan riesgos o peligros para la salud pública y el medio ambiente.

Respecto al concepto de *políticas públicas*, podemos decir que, a grandes rasgos, las políticas públicas son un proceso y comportan todo aquello que los gobiernos deciden hacer o

[33] SAFAR DÍAZ, Mónica Sofía "Responsabilidad de las entidades territoriales en la gestión del riesgo como política pública" en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 7, 2012, p. 51.

no hacer[34]. El estudio de este proceso es lo que denominamos análisis de políticas públicas y nos permite explicar cuestiones como el contenido de un programa gubernamental, los procesos mediante los cuales se llega a determinar el contenido de una política pública, el grado de cumplimiento de los objetivos planteados y las consecuencias de su aplicación, los resultados. El proceso mediante el cual se desarrollan las políticas públicas nos interesa aquí porque nos permite observar de qué forma, desde las instituciones políticas, se abordan los riesgos y peligros que afectan a la sociedad y cómo deben ser controlados y limitados por los garantes del bien común, los gobiernos democráticamente elegidos.

El Estado es el garante de la seguridad pública y el encargado de controlar y eliminar, en su caso, los peligros que existen en una sociedad. Cabe señalar aquí de nuevo la dificultad creciente de la Administración de gestionar unos riesgos que desbordan todos los mecanismos de control existentes hasta la actualidad y que tienen dimensiones espacio-temporales que sobrepasan su ámbito de actuación. Por eso, a la hora de estudiar los mecanismos de gestión de los riesgos tenemos en cuenta la dificultad actual de dar respuesta a una situación desbordante para una forma de gestión basada en los mecanismos clásicos de la sociedad industrial.

Desde la teoría organizacional, se suelen distinguir modelos de gestión centralizados y modelos de gestión descentralizados. En particular y en relación a la gestión del riesgo Safar Díaz nos recuerda que "en materia de gestión de riesgos, esta función organizacional del gobierno corporativo puede darse de manera centralizada, esto es, bajo un modelo en el cual se crea una única unidad administradora de riesgos dentro de la organización en la cual recae la responsabilidad de la gestión de los riesgos de la misma a partir del apoyo y asesoría que le brinden cada una de las unidades o departamentos dentro de la organización; o descentralizada, que implica que cada área de la estructura es autoridad y responsable de los mecanismos de gestión de riesgos, con lo cual la unidad de riesgos se convierte en el apoyo, como ente asesor y colaborador, de cada departamento dentro de la organización para el cumplimiento de las políticas de administración de riesgos." [35]

Una vez introducidos los conceptos claves para entender la forma de aplicar políticas públicas, debemos explicar las tres formas más importantes de gestión que se utilizan en la implementación de las mismas[36].

Respecto a *la regulación*, ésta es una forma de gestión que se basa en el establecimiento de estándares de comportamiento y mecanismos legales de ejecución sobre una actividad concreta que deben ser cumplidos por las personas y grupos afectados por la misma. Existen, a grandes rasgos, dos tipos de regulación: la regulación externa y la regulación económica.

La *regulación externa* hace referencia a la "policía administrativa" y cubre aquellas condiciones de seguridad, salubridad, protección del medio ambiente y localización física, en

[34] Véanse, por ejemplo y entre otras muchas, BAÑÓN MARTÍNEZ, R. (comp.) *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos, 2003; GRAU, M. y MATEOS, A. (eds.) *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002; o MORATA, F. (ed.) Políticas públicas en la Unión Europea, Barcelona, Aries, 2000.

[35] SAFAR DÍAZ, Mónica Sofía "Responsabilidad de las entidades territoriales en la gestión del riesgo como política pública" en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 7, 2012, p. 59.

[36] Véanse, por ejemplo y entre otras, ARIÑO ORTIZ, G. y GARCÍA-MORATO, L. *La competencia en sectores regulados. Regulación empresarial y mercado de empresas*, Granada, Comares, 2003; ESTEVE PARDO, J. *Autorregulación normativa. Génesis y efectos*, Aranzadi, 2002; HOOD, CH. *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford University Press, 2001.

el que tiene lugar la actividad económica de que se trata, sin entrar en el interior de ésta y sin fijar o predeterminar las decisiones empresariales. Por otro lado, la *regulación económica* afecta fundamentalmente a sectores intervenidos, se centra en la entrada y salida de la actividad dirigiéndose a las condiciones económicas en que la actividad se desarrolla: *quantum* de producción, zonas o mercados que sirve cada empresa, precios o retribuciones que se perciben por ella y, en definitiva, al negocio mismo en que la actividad consiste. En términos generales, la regulación hace siempre su aparición ante la inexistencia, los fracasos o los fallos del mercado[37].

Existen diferentes formas de regular y normativizar las cuestiones referentes a los riesgos y peligros dependiendo del tipo de riesgos que se regulen, la tolerancia que existe en relación con ellos, etc. Las formas de regular se pueden clasificar según el tipo de cultura para afrontar los riesgos y los diferentes diseños institucionales. No vamos a entrar ahora en el desarrollo completo de estas cuestiones, pero enumeraremos los diferentes tipos de regulación que existen teniendo en cuenta estos criterios[38].

Teniendo en cuenta el tipo de cultura del riesgo que se utilice encontramos:

En primer lugar, la cultura del análisis de costes-beneficios, que se aplica, por ejemplo, a los riesgos de seguridad vial. En ella los costes de medidas adicionales de seguridad se contrapesan con los beneficios probables utilizando cálculos explícitos de valor de la vida.

En segundo lugar, la cultura de valoración cuantificada del riesgo. Se utiliza por ejemplo, en los planes de seguridad de las plantas nucleares, y en ella los riesgos se expresan en cifras pormenorizadas pero no teniendo en cuenta los costes y beneficios de las distintas formas de regulación o gestión.

En tercer lugar, el "regateo interinstitucional" que se basa en crear criterios sobre quién, cuándo y cuánto se debe pagar según los riesgos que se realicen. Y por último, existen también enfoques "instintivos" y totalmente cualitativos para el establecimiento de criterios para gestionar los riesgos.

Teniendo en cuenta el diseño institucional podemos diferenciar, por un lado, las "burocracias del riesgo", que son organismos dotados con especialistas en gestión de riesgos; y por otro, entidades más generalistas, convenios de autorregulación o tribunales de justicia. En algunos casos, un organismo concreto monopoliza todo un dominio de riesgo, mientras que en otros casos éste se divide entre una multiplicidad de actores para diferentes etapas o aspectos de la labor reguladora.

Como observamos, existe multiplicidad de formas de gestionar los riesgos y de organismos encargados de hacerlo. Todo dependerá del tipo de riesgo al que nos enfrentemos y de la forma de gestión que la administración pública considere más conveniente, en última instancia, no debemos olvidar que las decisiones a la hora de gestionar y regular los riesgos dependen de instancias políticas de gobierno. Pero, en todo caso, lo más importante es conseguir los objetivos que se proponen en el proceso de regulación y gestión de los riesgos,

[37] ARIÑO ORTIZ, G. y GARCÍA-MORATO, L. *La competencia en sectores regulados. Regulación empresarial y mercado de empresas,* Granada, Comares, 2003.

[38] Para realizar esta enumeración de los tipos de regulación que existen nos basamos en GARCÍA i HOM, A. *Negociar el riesgo. Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*, tesis doctoral, diciembre de 2004, pp. 459 y siguientes.

para ello es necesario una visión critica y una evaluación constante de todos los mecanismos públicos y privados que se utilizan en cada caso concreto.

Continuando con las formas de gestión de los riesgos, vamos a explicar, a grandes rasgos, la segunda de las formas de realizarlo: la *autorregulación*.

Por autorregulación se entiende el conjunto de normas técnicas constituidas por la normalización técnica y por otra clase de normas informales de aplicación voluntaria que se caracterizan porque su incumplimiento no conlleva sanción jurídica. Con la autorregulación se busca que las empresas y los organismos que han de cumplir la regulación se autocontrolen mediante un proceso de incentivos y cumplimiento proactivo de la norma. De esta manera, se pretende, que con una regulación más flexible y la participación de las empresas que tienen que cumplir toda la normativa legal, sea más eficiente el cumplimiento de los objetivos y mayor su aceptación por parte de los implicados.

Por último, en relación con la *participación social*, podemos decir que ésta no es una forma de gestión de riesgos por ella misma, más bien implica un mecanismo de corrección del proceso de regulación o autorregulación para implicar a los intereses colectivos ciudadanos en los procesos de gestión de riesgos, sobre todo, en aquellos riesgos que por su peligrosidad e incertidumbre, pueden provocar consecuencias graves en la sociedad.

En la gestión de los riesgos, como en la aplicación de muchas políticas públicas, la participación social se ha producido, tradicionalmente, una vez se a implementado el proceso de gestión, para evaluarlo y comentarlo. Esta forma de actuar por parte de la administración ha generado muchas críticas y la ineficacia de muchas políticas aplicadas a casos concretos. Por ejemplo, son complejos los procesos de ubicación de determinadas plantas de residuos tóxicos, el hecho de realizar el proceso de ubicación sin tener en cuenta la opinión de la ciudadanía ha creado movimientos vecinales y la aparición de asociaciones en contra de los mismos, cuestión que provoca falta de confianza en las instituciones e ineficacia en la aplicación de las políticas.

Todo ello nos lleva a plantearnos hasta qué punto, en relación a los riesgos complejos, la regulación o la autorregulación pueden ser eficaces sin tener en cuenta procesos de participación social. Y es que, la racionalidad científica ya no consigue el efecto de tranquilizar a la ciudadanía como antes. Existen muchos riesgos que se han convertido en catástrofes y que han provocado el miedo entre los ciudadanos, ejemplos como la catástrofe de Chernobyl, el mal de las vacas locas, incluso el origen del virus del sida o el incremento de determinados tipos de cáncer de forma muy elevada, asustan a la sociedad.

Ante esta nueva situación puede resultar conveniente aplicar mecanismos de participación social desde el momento en el que se diseñan las políticas públicas y durante su ejecución, de tal manera que las comunidades afectadas por riesgos complejos sean capaces de comprender la necesidad de los mismos y aceptar las posibles consecuencias que de ellos se derivan y que afectan, indiscriminadamente, a toda la ciudadanía, de la misma forma que se benefician de los avances técnicos y científicos.

Para poder aplicar la participación social en la gestión de los riesgos se deben tener en cuenta dos cuestiones importantes[39]:

La primera cuestión es la configuración social de los procesos de decisión, o sea, qué actores deben participar el proceso decisional sobre la regulación de los riesgos. No sólo

[39] GARCÍA i HOM, A. *Negociar el riesgo. Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*, Tesis Doctoral, Universitat Autónoma de Barcelona, 2004, pp. 512-514.

deben participar las autoridades competentes para hacerlo, ya sean públicas o privadas, y los científicos que analizan el riesgo en concreto, sino las personas afectadas, ya sea directamente o por medio de las asociaciones sociales existentes. Ahora bien, conseguir la participación real es una cuestión problemática porque, por un lado, no hay una voluntad política clara para crear mecanismos de participación que pueden ser costosos en términos políticos y acarrear consecuencias o soluciones diferentes a las esperadas por las autoridades; y por otro lado, porque el interés de los afectados por los riesgos no es activo y continuado en el tiempo, esta condicionado sólo por el interés puntual de un problema concreto, que una vez solucionado se pierde por completo.

La segunda cuestión importante es la garantía del derecho a la información de una forma transparente, accesible, entendible y general. Nos encontramos ante situaciones de riesgos que son complejas y requieren, muchas veces, un saber especializado para ser comprendidas, pero esto no puede suponer diferenciar el conocimiento científico del lego y no permitir a la ciudadanía que conozca los riesgos a los que se somete. Para hacerlo es necesaria una información suficiente y comprensible.

Además, hay que asumir que los riesgos son en buena parte construcciones sociales por lo que el conocimiento sobre la percepción y sobre el discurso de la sociedad al respecto de sus posibles riesgos es un pilar fundamental en las políticas de gestión del riesgo. La toma de decisiones sobre la aceptabilidad de riesgos y la consecuente formulación de estrategias que permitan su gestión, en el contexto de un modelo de gobernanza, demanda la participación de todas las agencias, demanda una participación pública para que tanto las decisiones y responsabilidades sean democráticas: "El análisis del riesgo demanda métodos rigurosos desarrollados por expertos; sin embargo, en el nuevo modelo de gobernanza del riesgo, este análisis es retroalimentado con el concurso deliberativo de todas las agencias (ciencia, gobierno, sector privado, sociedad civil) que podrían utilizar teorías y métodos propios de las ciencias naturales, de las ciencias sociales, la ingeniería, las matemáticas, la jurisprudencia, entre otros[40].

Como también afirma Silvia E. Fontana, "la premisa más importante de la comunicación del riesgo es que todos las personas que habitamos un mismo territorio somos responsables por nuestra protección y seguridad, por tanto, todos debemos colaborar para la reducción de los riesgos".[41] La percepción de los técnicos y de los gobernantes sobre el riesgo es importante pero hay que partir del hecho de que la gente responde únicamente ante los riesgos que percibe por lo que la gestión de esa percepción de vuelve también en un objetivo básico en las políticas de gestión del riesgo.

2.3.- DOS MODELOS DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN CIVIL: EL ESTUDIO DE BRUNETTA BALDI

Atendiendo ahora a la gestión de las políticas públicas de protección civil desde una perspectiva de *policy-making* vamos a tratar de diferenciar los dos grandes modelos político-institucionales de protección civil. Para ello vamos a hacer uso del trabajo de la italiana Brunetta Baldi que, en *Gestire l'emergenza*, analiza la gestión de las emergencias desde una

[40] RIVERA BERÍO, Juan Guillermo "Un modelo de gobernanza para gestionar el riesgo" en *Trilogía*, nº 1, 2009, p. 8.

[41] FONTANA, Silvia E. "¿Se puede hacer algo frente al riesgo de desastres?¿Comunicar el riesgo o el riesgo de comunicar? En Más Poder Local, nº 26, 2016, pp. 10-14.

perspectiva comparada[42]. Lo hace analizando las estructuras organizativas y las modalidades de la intervención pública que se dieron en torno a dos catástrofes ocurridas a finales de los ochenta: el terremoto de Loma Prieta en California en 1989 y el aluvión de la Valtellina en 1987.

Para Brunetta Baldi, la gestión de la emergencia se traduce en el problema, esencialmente organizativo, del gobierno de la complejidad de las acciones. La complejidad consiste en la necesidad de integrar y coordinar la acción de muchos y diversos actores, portadores de competencias y conocimientos diferenciados todos necesarios para superar la emergencia. Gestionar la emergencia significa fundamentalmente coordinar: de hecho no sólo coordinar, sino coordinar en condiciones de incerteza.

La aportación de esta autora es que precisamente por esta razón la componente institucional tiene un papel relevante a la hora de luchar contra desastres y calamidades. Y es que en una situación de máxima previsibilidad y ausencia de incerteza ambiental, la coordinación puede ser realizada a través de una estructura formal y jerárquica que estandariza competencias y papeles, orientándolos a la consecución del objetivo final. Por el contrario, en la medida en que existe incerteza y complejidad –lo cual es consustancial a los riesgos potenciales y reales a los que se enfrenta la protección civil-, la coordinación se convierte en un problema organizativo que necesita de soluciones específicas.

Ahora bien, según Brunetta Baldi la respuesta institucional no se da en el vacío sino que responde a un sustrato cultural que condiciona las estructuras políticas de respuesta al riesgo. Y esta reflexión se deduce claramente de los dos estudios de caso que la autora toma como punto de referencia: el estadounidense y el italiano. En Estados Unidos, a finales de los ochenta, existía ya una percepción colectiva y un conocimiento generalizado del problema que en gran medida había sido institucionalizado e incorporado a sus políticas públicas de protección civil. En Italia, sin embargo, lo que la autora denomina "cultura preactiva" no empezará a desarrollarse hasta finales de los 80 como consecuencia de una serie de catástrofes acaecidas en este país. El bajo grado de institucionalización de la cultura de la emergencia estaría en el origen del retraso y la incompleta evolución del sistema italiano frente a la más avanzada y completa del sistema estadounidense.

Así pues, partiendo de estas premisas y utilizando una doble perspectiva, institucional y cultural, Brunetta Baldi entiende que podemos hablar de dos grandes modelos fruto del análisis comparativo de las contraposiciones entre la experiencia italiana y la estadounidense:

1.- En el caso americano, la autora percibe un mayor énfasis sobre las funciones de emergencia como criterio a partir del cual desarrollar las políticas de planificación en materia de protección civil, lo que, a la postre, determina un mayor grado de especialización; en el caso italiano, por el contrario, existe una mayor tendencia a confiar en la generalidad de la norma abstracta y de las competencias formales.

2.- En el caso americano, predomina una *estrategia de integración* –creación de la *Federal Emergency Management Agency*- y un estilo de *policy-making* orientado a la colaboración y el establecimiento de redes entre los múltiples actores relacionados con la gestión del problema; así, por ejemplo, es generalizada la creación de comités y comisiones, la circulación de información y el desarrollo de conocimiento compartido. En el caso italiano, sin embargo, predomina a *estrategia de la coordinación formal*. Como se apunta en el

[42] Se puede consultar una introducción a este libro en italiano de Giorgio FREDDI al que seguimos en este epígrafe en Internet.

estudio, si bien se reivindica la coordinación, tal concepto no se define nunca y de hecho reconduce a la estructura jerárquico-formal de la intervención.

3.- En el caso americano, el nivel local es el protagonista de la planificación y de la gestión de la emergencia. Este localismo se sustancia en un fuerte ligamen entre el *policy-making* y el territorio. La actividad de planificación de la emergencia está orientada al desarrollo de la inteligencia local mediante la circulación de conocimiento y de información entre los diversos actores de la protección civil sobre el territorio. En el caso italiano, el centralismo caracteriza su sistema de protección civil. El énfasis sobre el rol del prefecto –autoridad local subordinada a las directrices de la autoridad estatal- en la arquitectura del sistema de planificación nacional es quizá su expresión más clara.

4.- En el caso americano, predomina un modelo de colaboración que promueve la integración entre los múltiples actores que se dan cita en las políticas de protección civil. Lo más importante, a juicio de Brunetta Baldi, es que esta integración se logra a partir de consensos prenegociados, desarrollados en sede local, por personal especializado, que se extiende desde la fase latente del problema hasta su resolución. A este proceder, Baldi lo define como cultura pro-activa de protección civil. Se trata de una aproximación al problema que, reconociéndolo en su fase latente, enfatiza el momento de la planificación y opera preventivamente, a través de la predisposición de las estructuras institucionales y del desarrollo de capacidades operativas y de gestión, para reducir al máximo la vulnerabilidad territorial ante los riesgos. En el caso italiano, por el contrario, predomina lo que la autora denomina una cultura reactiva de protección civil. Se trata de una aproximación al problema que sólo lo reconoce cuando acaece o se manifiesta y que, por tanto, lo considera una situación excepcional y contingente que sólo necesita de orden y de control, esto es, prevalece la reacción *a posteriori* frente a la actuación preventiva y continuada en el tiempo.

El conjunto de estas contraposiciones permiten a Brunetta Balde contraponer dos grandes modelos político-institucionales de protección civil:

Un primer modelo, cuya expresión práctica sería el caso italiano de los años ochenta, caracterizado por la generalidad, el formalismo jerárquico, el centralismo y una cultura reactiva.

Un segundo modelo, cuya expresión práctica sería el caso estadounidense, caracterizado por la especialización, la integración, el localismo y una cultura preactiva como factores claves para la protección civil.

Como resulta obvio de las consideraciones anteriores es este segundo modelo, al que la autora denomina "la cultura de la emergencia" el que se propone como modelo a seguir frente al modelo reactivo. A juicio de Brunetta Baldi, la integración favorece el mismo lenguaje y cultura entre los diversos actores de la protección civil, facilita la circulación de información y permite el reconocimiento y la legitimación de todos ellos. Aspectos todos que actúan como precondiciones para garantizar una mejor activación y coordinación del conjunto de las acciones involucradas en la política de protección civil.

El libro concluye con un análisis de las matrices o determinantes estructurales que están en la base del sistema de protección civil. A juicio de Giorgio Freddi, "constituye una perfecta demostración de las limitaciones conceptuales y estructurales del mito de que todo sea programable y que la racionalidad deductiva, puramente mecánica, sea suficiente para conseguir los objetivos. Frente a ello, la mayor parte de las competencias para lograr los objetivos de la administración tienen hoy una naturaleza problemática e hipotética, que requiere mejor de una racionalidad experimental o negocial. La autora defiende en ese sentido una definición dinámica, que implica la capacidad de una organización de no dar nunca por

descontado y de atender permanentemente a las correcciones de los propios errores: flexibilidad, amplio repertorio de respuestas a una gran variedad de demandas situacionales, adaptabilidad del principio de subsidiariedad y la búsqueda constante de conocimientos especializados".

CONCLUSIÓN

Como ya hemos expresado, y a modo de conclusión de este capítulo, queremos resaltar los cambios producidos en la sociedad actual que nos llevan a la sociedad del riesgo, en la que la ciencia continua siendo el motor de los avances técnicos pero la visión que se tiene de ella como garante de la seguridad ha cambiado.

Es necesaria una nueva relación de confianza, legitimidad y cooperación entre la ciencia y el resto de actores que conforman la sociedad. Para conseguirlo es necesaria la participación social y la apertura de los procesos de toma de decisiones sobre riesgos catastróficos y complejos a la sociedad. La confianza y el trabajo común entre poder científico, poder representativo y legitimación social es imprescindible para hacer frente a los retos del presente y del futuro.

La gestión de los riesgos mediante la aplicación de políticas públicas necesita de la participación social y de la legitimación de la ciudadanía para ser eficiente y para responder a la nueva situación social. La regulación, la sanción, la autorregulación, etc. son mecanismos de la gestión de los riesgos que no pueden ser eficaces sin la participación social, es cuestión de democracia, legitimidad, transparencia y buen gobierno.

3.- LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN CIVIL EN PERSPECTIVA COMPARADA

En este capítulo abordaremos sucesivamente las principales declaraciones y compromisos internacionales que enmarcan en la actualidad las políticas de protección civil; en segundo lugar, las políticas de protección civil en la Unión Europea y en los países que la conforman; en tercer lugar, la situación de estas políticas en otros países del mundo haciendo especial hincapié en Latinoamérica, Estados Unidos y Canadá, sin dejar de referirse al estado de la cuestión en África, Asia y Oceanía, con especial referencia a Japón; por último, haremos una breve referencia al caso singular de la región euromediterránea por la vinculación específica de nuestro país a esta área geográfica con especiales características.

3.1.- DECLARACIONES Y COMPROMISOS INTERNACIONALES

La sucesión de desastres y calamidades en distintos lugares del globo terráqueo y el rápido conocimiento de los mismos a través del desarrollo de los nuevos cauces de información incrementó la toma de conciencia sobre la vulnerabilidad de las sociedades humanas y la necesidad de establecer esfuerzos coordinados en la lucha contra el riesgo. Sin minusvalorar los avances y esfuerzos realizados con anterioridad, especialmente importante fue el paso dado por las Naciones Unidas cuando declaró la década de los noventa como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres[43], con el objetivo básico de reducir la perdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas, en los distintos países, por desastres naturales como terremotos, vientos muy fuertes, "tsunamis", inundaciones, deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios forestales y otras calamidades de origen natural.

A partir de la década de los noventa los encuentros internacionales no han parado de producirse con los objetivos manifiestos de intercambiar experiencias, establecer sistemas de colaboración, protocolizar estándares de medición y comportamiento, aunar sinergias e impulsar nuevos caminos en la lucha contra las consecuencias de los desastres ya sean naturales o tecnológicos. La Asamblea General de las Naciones Unidas pidió en 1991 que se reforzara la coordinación de la asistencia humanitaria y de emergencia del sistema de Naciones Unidas, tanto en las situaciones de emergencia complejas como en los desastres naturales[44]. En la actualidad la Estrategia de Yokohama (1994)[45], la Declaración de Pekín[46] o

[43] Por Resolución A/42/169, de 2 de diciembre de 1987, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se designó el periodo de tiempo comprendido entre los años 1990 a 2000 como "Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales". Posteriormente, en la resolución 44/236 del Secretario General de las Naciones Unidas, mediante la cual se proclamó el Decenio Internacional par la Reducción de los Desastres Naturales, la Asamblea General dispuso designar el segundo miércoles de octubre, Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, con el fin de que fuera observado por la comunidad internacional todos los años. La observancia del Día ha contribuido de manera significativa al aumento de la conciencia acerca de la reducción de los desastres tanto en las comunidades locales como en los países de todo el mundo. Durante el último decenio, más de 90 países han participado activamente en estas conmemoraciones en forma regular.

[44] Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1991. En esta Resolución también se recuerda el Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (resolución 44/236, 1989) y se establecen los principios rectores para el socorro humanitario, la preparación y la prevención y para el proceso de transición del socorro a la rehabilitación y el desarrollo.

la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (1999) marcan claramente el camino a seguir en el plano internacional.

La Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, sucesora del Decenio, se plasma en el documento "Un mundo más seguro para el siglo XXI: reducción de los riesgos y de los desastres". Este documento fue aprobado en julio de 1999 por el Foro sobre el Programa del Decenio por los copartícipes en el Marco Internacional de Acción del Decenio, incluidos representantes de gobiernos, de círculos científicos y técnicos, de círculos académicos y del sistema de las Naciones Unidas.

Los principales objetivos de la Estrategia son: a) posibilitar que las comunidades adquieran resistencia frente a los efectos de los riesgos naturales, tecnológicos y ambientales, reduciendo los riesgos múltiples que estos efectos representan para la vulnerabilidad social y económica dentro de las sociedades modernas; y b) avanzar desde la protección contra las contingencias hacia la gestión del riesgo mediante la integración de estrategias de prevención del riesgo en las actividades de desarrollo sostenible.

La Estrategia está estructurada en torno a cuatro objetivos principales, derivados a su vez de los objetivos mencionados:

a) Aumentar la conciencia de la población acerca del peligro que ciertos riesgos naturales, tecnológicos y ambientales representan para las sociedades modernas;

b) Lograr que las autoridades públicas se comprometan a reducir los riesgos para las personas, su modo de subsistencia, su infraestructura económica y social, y los recursos ambientales;

c) Involucrar a la población en todos los niveles de la puesta en práctica, a fin de crear comunidades resistentes a los desastres mediante una mayor colaboración y redes más amplias de reducción de los riesgos a todos los niveles;

d) Reducir las pérdidas económicas y sociales causadas por desastres y medidas, por ejemplo, por el producto interno bruto (PIB).

Los objetivos mencionados son de índole general y pueden servir como marco de referencia para los esfuerzos de reducción de los desastres, a todos los niveles, desde las comunidades locales hasta los intereses nacionales, regionales e internacionales. Habida

[45] La Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastres y la mitigación de sus efectos y su Plan de Acción ("Estrategia de Yokohama"), aprobada en la Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres de 1994 a partir del examen de la situación de la materia a mitad de período del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres, marca las grandes directrices en el terreno internacional para reducir los riesgos y el impacto de los desastres.

[46] La XI Conferencia Mundial de la Protección Civil tuvo lugar en Pekín del 26 al 28 de octubre de 1998. Al concluir los debates, quedó adoptada la Declaración de Pekín "Protección y asistencia para todos frente a las catástrofes del siglo XXI" - Plan de acción mundial para el fomento de la protección civil" en la que se destaca la importancia de la prevención en caso de catástrofes, subraya además la necesidad de fomentar la cooperación internacional en materia de gestión de situaciones de emergencia y propone a los Estados seguir el plan de fomento de las estructuras de protección civil elaborada durante la conferencia. Este plan abarca una doctrina de base relativa a las estructuras nacionales de protección civil, un modelo de convenio-marco de asistencia mutua, un llamamiento a la armonización de los procedimientos en casos de emergencia, los principios fundamentales de la protección civil fundados en valores reconocidos y aceptados universalmente, y un plan de promoción y difusión del derecho internacional humanitario relativo a la protección civil. Por último, la Declaración de Pekín pone de manifiesto la función de la OIPC en calidad de instancia normativa en lo referente a la protección de las poblaciones frente a las catástrofes naturales y de origen humano.

cuenta de las numerosas actividades que se desarrollan tanto a nivel nacional como internacional, resulta imprescindible que la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres sirva a la vez como una estrategia general y como marco de cooperación a fin de fomentar la aplicación de criterios eficaces en relación con los costos para la prevención de los desastres.

En su resolución 1999/63 el Consejo Económico y Social pidió que se estableciera **un equipo interinstitucional** como parte de las nuevas disposiciones posteriores al Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Este equipo ha de servir como foro principal dentro de las Naciones Unidas para prestar atención de manera continua y concertada a la reducción de los desastres naturales. Tal como el Secretario General recomienda en el párrafo 20 de su informe sobre arreglos institucionales para las actividades de reducción de desastres después de la conclusión del Decenio (A/54/136), las principales funciones del equipo son: a) servir de foro principal dentro del sistema de las Naciones Unidas para la elaboración de estrategias y políticas en materia de reducción de peligros naturales; b) determinar las carencias en las políticas y programas de reducción de desastres y recomendar medidas oportunas para paliarlas; c) garantizar el carácter complementario de actividad de los organismos competentes en materia de reducción de desastres; d) Proporcionar orientación a la secretaría en cuanto a la formulación de políticas; y e) convocar reuniones especiales de expertos en asuntos relativos a la reducción de desastres.

Tomando en cuenta las mencionadas consideraciones, se ha creado el Grupo de trabajo para la reducción de los desastres, a cargo del Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios. La composición del Grupo de Trabajo, con un número limitado de miembros básicos, cambiará por rotación cada dos años, con el fin de asegurar tanto la continuidad de la labor como la participación ininterrumpida de los sectores estratégicos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo estará integrado por: a) ocho representantes de organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas designados por el Comité Administrativo de Coordinación: b) ocho representantes de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales, que designará inicialmente el Comité Científico y Técnico del Decenio, antes de que cesen sus funciones a finales de 1999; y c) seis representantes de entidades regionales designados por el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, en consulta con grupos y gobiernos regionales. Las organizaciones interesadas que no hayan sido designadas entre los miembros que se enumeran anteriormente podrán participar en la labor del Grupo de Trabajo.

Por otro lado, se ha constituido la **Secretaría Interinstitucional para la Reducción de los Desastres**. Según lo indicado por el Secretario General en el párrafo 2l de su informe (A/54/136), las funciones principales de la secretaría interinstitucional serían las siguientes: a) actuar dentro del sistema de las Naciones Unidas como centro de coordinación de estrategias y programas de reducción de desastres naturales y asegurar las sinergias entre las estrategias de reducción de desastres naturales y las que se aplican en los ámbitos económicos y humanitarios; b) apoyar al Grupo de Trabajo interinstitucional en la formulación de políticas de reducción de desastres naturales; c) hacer comprender en el mundo la necesidad de reducir los efectos negativos de los peligros naturales por medio de campañas de promoción; d) actuar como un centro internacional de difusión e intercambio de información y conocimientos sobre estrategias de reducción de desastres; y e) respaldar las políticas y actividades de promoción de los comités nacionales para la reducción de los desastres naturales. En lo concerniente a sus criterios y su labor, la secretaría podrá mantener su carácter multisectorial y su representación regional.

Posteriormente, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, reunida del 18 al 22 de enero del 2005 en la ciudad de Kobe, Prefectura de Hyogo, Japón, adoptó el **"Marco para la Acción de Hyogo, 2005-2015: Aumento de la Resiliencia**[47] **de las Naciones y Comunidades ante los Desastres"** donde se fijan una serie de objetivos estratégicos y prioridades para la acción junto con estrategias de implementación y seguimiento, como marco rector de la reducción de desastres para el próximo decenio.

Basándose en las conclusiones del examen de los resultados de la Estrategia de Yokohama, los Estados participantes junto con otros agentes internacionales resolvieron perseguir, durante los diez años, siguientes una relevante reducción de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. La consecución de este resultado exigía la consagración a este objetivo de todos los agentes afectados: gobiernos, organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, incluidos los voluntarios, el sector privado y la comunidad internacional.

Para lograr este resultado, la Conferencia resolvió adoptar los siguientes objetivos estratégicos:

a) La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastres y la reducción de la vulnerabilidad.

b) La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.

c) En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

En consecuencia, en este documento internacional se fijaba la importancia de hacer hincapié en acciones concretas a todo nivel y que, a través de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, se les brindara seguimiento a sus logros con el fin de reducir los riesgos y la vulnerabilidad ante los desastres. Se establecía la necesidad imperiosa de desarrollar indicadores para seguir con atención el progreso de las medidas y actividades que se adopten para la reducción del riesgo de desastres, según los objetivos estratégicos trazados en el "Marco para la Acción de Hyogo". Y se subrayaba la importancia de fortalecer las interacciones de cooperación y de sinergia entre los diferentes sectores involucrados; de promover alianzas voluntarias para la reducción de desastres; y de desarrollar aun más los mecanismos para compartir información sobre programadores, iniciativas, mejores prácticas, lecciones aprendidas y tecnologías en apoyo a la reducción del riesgo de desastres, para que la comunidad internacional pueda compartir los resultados de estos esfuerzos y se beneficie de ellos.

Diez años después, la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres celebrada entre el 14 y el 18 de marzo en Sendai (Japón)

[47] Por "resiliencia" se entiende la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos" (EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004).

aprobó un nuevo **Marco Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030**[48]. En esta conferencia, aun reconociendo los logros y avances alcanzados, se pone de manifiesto la persistencia de los riesgos y de los desastres. A pesar de los buenos resultados obtenidos en la reducción de la mortalidad y las pérdidas económicas en algunos países para ciertas amenazas, el riesgo de desastres sigue aumentando en su conjunto. En este decenio, más de 700.000 personas han perdido la vida, más de 1.400.000 han resultado heridas, alrededor de 23 millones se han quedado sin hogar y más de 1.500 millones de personas se han visto perjudicadas por los desastres en diversas formas, especialmente los más vulnerables, pobres, mujeres y niños.

Sobre la base de esa regulación, el nuevo Marco de Sendai se plantea como objetivo: "la reducción sustancias del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países" lo que requiere "medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan la exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación, y de ese modo refuercen la resiliencia". De hecho, se establecen siete metas mundiales:

1. Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015;

2. Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015;

3. Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030;

4. Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030;

5. Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020;

6. Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco para 2030;

7. Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos, para 2030.

Teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, y en aras del resultado esperado y del objetivo, los Estados –todos ellos- deben adoptar medidas específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial, con respecto a las siguientes cuatro esferas prioritarias:

[48] https://drive.google.com/file/d/0ByA2trMWnTn4OHdscjdFSmhsLXc/view

Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.

Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para "reconstruir mejor" en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

En su enfoque para la reducción del riesgo de desastres, los Estados, las organizaciones regionales e internacionales y otros actores pertinentes deben tener en consideración las actividades clave que se enumeran en el mismo Marco Sendai en relación con cada una de estas cuatro prioridades y deben ponerlas en práctica, como corresponda, teniendo en cuenta sus respectivas capacidades, de conformidad con las leyes y la regulación nacionales[49].

Si bien los Estados tienen la responsabilidad general de reducir el riesgo de desastres, se trata de una responsabilidad compartida entre los gobiernos y los actores pertinentes. En particular, los actores no estatales desempeñan un papel importante como facilitadores del apoyo proporcionado a los Estados, con arreglo a las políticas, leyes y regulaciones nacionales, en la aplicación del presente Marco a nivel local, nacional, regional y mundial. Su compromiso, buena voluntad, conocimiento, experiencia y recursos serán necesarios. Asimismo, la cooperación internacional para reducir el riesgo de desastres incluye una variedad de fuentes y es un elemento vital en el apoyo a los esfuerzos que realizan los países en desarrollo para reducir el riesgo de desastres . Y es que en el contexto de la creciente interdependencia mundial, se precisa de una cooperación internacional concertada, un entorno internacional propicio y medios de ejecución para estimular y contribuir al desarrollo de los conocimientos, las capacidades y la motivación para la reducción del riesgo de desastres a todos los niveles, en particular en los países en desarrollo.

La comunidad internacional ha tomado conciencia de la relación estrecha entre la reducción de los desastres y la consecución de un desarrollo sostenible. Todavía más, según el *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2015*, existe una posibilidad real de que el riesgo de desastres alcance un punto de inflexión más allá del cual los esfuerzos requeridos para reducirlos sobrepasen la capacidad de las generaciones futuras, lo que representa un reto fundamental para el futuro de la reducción de los desastres[50].

3.2.- LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PAÍSES QUE LA INTEGRAN.

La Unión Europea, respecto a las políticas públicas de protección civil[51], desempeña un papel de coordinación y apoyo a los veinticinco países miembros, cuestión completamente

[49] https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

[50] https://drive.google.com/file/d/0ByA2trMWnTn4eGxVQ2tHVjcwTTQ/view Existe una versión de bolsillo en castellano en https://drive.google.com/file/d/0ByA2trMWnTn4YTNKSGVXb0JDZDg/view

[51] Información extraída de COMISIÓN EUROPEA, *Acción de la Unión Europea en materia de protección civil. La coordinación de la protección civil en la Unión Europea como medio para afrontar las catástrofes*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.

lógica si tenemos en cuenta que el principio de subsidiariedad que se aplica en todas las políticas europeas implica que las mismas se lleven a cabo desde las instancias más próximas a la ciudadanía en la medida de lo posible.

Esto no resta la importancia de las instituciones comunitarias en materia de protección civil, ya que la situación actual respecto a la globalización y el desbordamiento de los riesgos catastróficos hacen necesaria una unión, más allá de las fronteras estatales, entre todos los países afectados por los peligros y riesgos globales. De esta manera, la Unión Europea esta desarrollando una estrategia comunitaria de cooperación en el ámbito de la protección civil[52].

A grandes rasgos, los objetivos generales que se plantea son, por un lado, ejercer un papel de coordinación entre todas las instituciones encargadas de la protección civil de los países miembros, más aquellos que son candidatos a la adhesión[53] y los pertenecientes al Espacio Económico Europeo[54], para garantizar un envío más rápido de personal cualificado a las zonas siniestradas. Y por otro lado, servir de espacio de reunión entre los expertos en protección civil para intercambiar puntos de vista y buenas prácticas. Más concretamente los objetivos son los siguientes:

- Respaldar y completar los esfuerzos realizados a escala nacional, regional y local con miras a la prevención de catástrofes, y contribuir a mejorar el nivel de preparación de los responsables de protección civil e intervención.
- Contribuir a la información de los ciudadanos europeos para que puedan protegerse mejor.
- Crear un marco de cooperación rápida y eficaz entre los servicios nacionales de protección civil cuando sea necesaria la asistencia mutua.
- Aumentar la coherencia de las medidas tomadas a escala internacional en el ámbito de la protección civil, especialmente en el contexto de la cooperación con los países candidatos de Europa Central y Oriental y con Turquía, con miras a la ampliación.

En la práctica, a la hora de aplicar las políticas públicas de coordinación en la protección civil, la Unión Europea se estrenó en Roma, en el año 1985 donde se aprobaron una serie de iniciativas preliminares que desde entonces se han ido concretando en programas de acción para mitigar las catástrofes y coordinarse en materia de protección civil. Los ámbitos que abarca la acción europea en materia de protección civil son los siguientes:

- Evaluación, prevención y atenuación del riesgo. En este ámbito se trata de crear proyectos destinados a prevenir, por un lado, y mitigar, por otro, todas las posibles catástrofes naturales y tecnológicas que se produzcan en la Unión. Con la materialización de estos trabajos se pretende obtener directrices y principios claros en materia de prevención de catástrofes para que se puedan aplicar en toda la Unión Europea.
- Información al público. Se pretende garantizar a los ciudadanos que puedan hacerse con la información adecuada para poder protegerse de emergencias y

[52] En el siguiente enlace encontrareis un informe realizado per el Consorcio Europeo de Evaluación sobre las posibilidades de desarrollar un instrumento único de Protección Civil en el ámbito competencial de la Unión Europea: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_es.pdf

[53] Turquía.

[54] Islandia, Liechtenstein y Noruega.

catástrofes en su propia lengua. Una de las iniciativas en este ámbito es el número 112 como teléfono para recurrir en caso de emergencia en toda la Unión Europea. Este servicio se creó en 1991 y desde entonces funciona en todo el territorio europeo permitiendo a cualquier ciudadano en cualquier país poder llamar en caso de emergencia o catástrofe.

- Preparación e intervención. Se trata de disminuir las diferencias en relación a la protección civil entre los diferentes países miembros y garantizar a los ciudadanos el mismo nivel de preparación de la protección en cualquier lugar de Europa.
- Análisis a posteriori. Son proyectos destinados a obtener todas las enseñanzas que se puedan extraer de las catástrofes que ocurren, los proyectos en este ámbito se han realizado en relación con la preparación en caso de terremotos, entre otros.
- Medidas horizontales. Son proyectos que se destinan a todos los profesionales que trabajan en la protección civil. Se han subvencionado estudios sobre la utilización de las nuevas tecnologías en las operaciones de socorro o sobre el papel que pueden desempeñar las ONG a la hora de afrontar catástrofes.

Son muchos y variados, pues, los proyectos de la Unión Europea que intentan ayudar a los países europeos a mejorar la aplicación de políticas en protección civil.

Un paso más se dio con el nuevo "mecanismo" para coordinar las operaciones de socorro en caso de catástrofe que se creó en el año 2001, dada la gran cantidad de catástrofes naturales y tecnológicas que se dieron por entonces en la Unión Europea: los terremotos de Grecia y Turquía, el naufragio del Erika en Francia o del Prestige en Galicia, la explosión de la fábrica AZF en Toulouse (Francia) y los atentados terroristas del año 2001 en Nueva York, que se han reproducido en Madrid y Londres. Todos estos acontecimientos incentivaron la mejora y perfeccionamiento de los proyectos y acciones realizados hasta ese momento.

Con ese fin, se han ido creando una serie de organismos e instrumentos para la protección civil de gran importancia a nivel europeo. Entre ellos, podemos destacar los siguientes:

- Un Centro perfeccionado de vigilancia e información en materia de protección civil de la Unión Europea (*Monitoring and Information Centre*) [55]. Este Centro puede recurrir en cualquier momento a una red de expertos y es capaz de reunir un equipo especial de intervención y enviarlo al lugar de la catástrofe en cualquier parte del mundo en 12 horas.
- El Manual Operativo de protección civil que enumera los puntos de contactos operativos y los corresponsales nacionales en cada uno de los Estados[56].
- La Red Permanente de Corresponsales Nacionales y el Comité del programa de Acción y del Mecanismo de Protección Civil[57].

[55] Véase: http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

[56] Véase: http://docplayer.es/20145485-Accion-de-la-ue-en-materia-de-proteccion-civil-comision-europea.html

[57] Véase: https://www.exchangeofexperts.eu/EN/Home/home_node.html

- El Vademécum que ofrece un panorama completo de las medidas adoptadas por los diferentes Estados para hacer frente a las catástrofes[58].

Todas estas medidas permiten que la Unión Europea vaya coordinando cada vez mejor los mecanismos necesarios para actuar en caso de catástrofes o emergencias, y así sigue haciéndolo con la introducción de los nuevos socios comunitarios que ya forman parte de todas las estructuras relacionadas con la protección civil europea.

A su vez, la Comisión Europea participa activamente en una serie de acuerdos de cooperación internacional en materia de protección civil e intervención en caso de catástrofe. Entre esas actividades podemos destacar las siguientes:

- En la cuenca mediterránea la unión Europea financia un proyecto euromediterráneo de protección civil a través del programa MEDA.
- El Acuerdo del Consejo de Europa de 1987 sobre Riesgos Graves con el fin de impulsar una cooperación más estrecha entre los Estados miembros en materia de prevención e intervención[59].
- El Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales que está coordinado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa[60].
- La Iniciativa Centroeuropea que es un acuerdo de cooperación sobre la previsión, prevención y atenuación de catástrofes naturales, celebrado en 1996, entre Austria, Croacia, Hungría, Italia, Polonia y Eslovenia en el que la Comisión Europea tiene estatuto de observador[61].

Tras la experiencia acumulada, finalmente el 8 de noviembre de 2007 decidió refundir los mecanismos establecidos hasta ese momento en un ***Mecanismo Comunitario de Protección Civil***[62]. El objetivo general del Mecanismo es prestar apoyo, cuando se solicite, en caso de emergencias importantes y facilitar una mejor coordinación de las intervenciones de ayuda prestada por los Estados miembros y por la Comunidad teniendo en cuenta las necesidades particulares de las regiones aisladas y ultra-periféricas y otras regiones o islas de la Comunidad.

El Mecanismo consiste en una serie de elementos y medidas entre ellos:

1. La determinación de equipos de intervención y demás apoyo en intervenciones disponibles en los Estados miembros para intervenciones de ayuda en situaciones de emergencia;
2. La elaboración y aplicación de un programa de formación destinado a equipos de intervención y demás apoyo en intervenciones y a expertos en intervención, para los

[58] Véase: http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2014/COM_2015_406_es.pdf

[59] Véase: http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/Default_en.asp

[60] Véase: http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/Default_en.asp

[61] Véase: http://www.ceinet.org

[62] http://www.proteccioncivil.net/Documentos%20pdf/Decisión%20del%20Consejo%20por%20la%20que%20se%20establece%20un%20Mecanismo%20Comunitario%20de%20Protección%20Civil%20(Refundición).pdf

equipos responsables de la evaluación y/o la coordinación (en lo sucesivo, «equipos de evaluación y/o de coordinación»);

3. Talleres, seminarios y proyectos piloto sobre los principales aspectos de las intervenciones;

4. El establecimiento y envío de equipos de evaluación y/o de coordinación;

5. La creación y gestión de un Centro de Control e Información (CCI) que sea accesible y capaz de responder inmediata- mente las 24 horas del día y que preste sus servicios a los Estados miembros y a la Comisión a los fines del Mecanismo;

6. El establecimiento y gestión de un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (SCCIE) que permita la comunicación y el intercambio de información entre el CCI y los puntos de contacto de los Estados miembros;

7. La contribución al desarrollo de sistemas de detección y alerta rápida en caso de catástrofes que puedan afectar al territorio de los Estados miembros para hacer posible una respuesta rápida de los Estados miembros y de la Comunidad así como a la creación de los mismos mediante estudios y evaluaciones de la necesidad y viabilidad de esos sistemas y mediante actuaciones para fomentar la interconexión de los mismos entre sí y su conexión al CCI y al SCCIE. Esos sistemas tendrán en cuenta las fuentes de información, control y detección existentes y se basarán en ellas;

8. El apoyo a los Estados miembros para que tengan acceso al equipo y recursos de transporte:

   a) Ayudando a los Estados miembros a determinar los recursos de transporte de que pueda disponerse en otros sectores, incluido el sector comercial, y facilitando el acceso a los mismos;

   b) Ayudando a los Estados miembros a determinar el equipo de que pueda disponerse en otros sectores, incluido el sector comercial;

9. Complemento del transporte proporcionado por los Estados miembros, suministrando otros recursos de transporte necesarios para dar una respuesta rápida a las emergencias importantes;

10. Apoyar la ayuda consular a los ciudadanos de la UE en emergencias importantes en terceros países en actuaciones de protección civil si así lo solicitan las autoridades consulares de los Estados miembros;

11. Otras acciones complementarias y de apoyo, necesarias en el marco del Mecanismo a que se refiere el artículo 4 de la Decisión 2007/162/CE, Euratom del Consejo, de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil.

A todas estas acciones encaminadas a mejorar la coordinación de la protección civil en los distintos países que integran la unión Europea hay que añadir las Directivas emanadas de la Unión con el fin de regular sectores concretos de riesgo para la población europea. Al respecto resulta de interés el estudio sistemático de Arranz Lozano sobre las disposiciones

legales de la Unión Europea en materia de riesgos naturales y tecnológicos[63]. Explica esta autora, que desde su configuración como tal, la Comunidad Económica Europea, ha manifestado una gran preocupación por los Riesgos tecnológicos y naturales y su impacto perjudicial sobre las personas y el medio ambiente. A tal fin, se puede señalar como documento originario el *Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera*, celebrado en Ginebra el 30 de septiembre de 1957, suscrito por casi todos los países miembros y todavía en vigor. Desde entonces y como fiel reflejo de esa preocupación, se han venido sucediendo una normativa comunitaria, referida tanto a riesgos tecnológicos como naturales, que se ha incrementado como consecuencia de ser la europea una sociedad cada vez más industrializada, así como por el hecho, de haber sido declarada por Naciones Unidas, la década de los noventa, como "El Decenio para la reducción de los Desastres Naturales".

Las políticas estatales de protección civil de los países europeos

Pero, como veremos a continuación, las políticas se desarrollan en los países miembros de la Unión, que han creado instituciones y organismos encargados de la protección y la defensa civil. A continuación recogemos las principales características de estas instituciones estatales país por país:

Alemania

En Alemania, la organización de la protección final data de 1950 cuando se crea el servicio Bundesanstalt Technosches Hilfswerk, más conocido por sus siglas THW. Posteriormente en 2004 se creó la Oficina Federal de Protección Civil y Asistencia en Desastres (*Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance*)[64], que pertenece al Ministerio del Interior, centraliza las competencias de protección civil a nivel federal. Las competencias específicas en protección civil están transferidas a los Landers, que son los encargados de desarrollar las políticas públicas en su ámbito territorial específico, pero esta oficina federal tiene importantes atribuciones relacionadas con la coordinación y el apoyo a las regiones. Una de ellas es el equipamiento y el entrenamiento que proporciona el sistema de protección civil federal para mejorar las unidades de gestión de las desastres y las instituciones regionales. También tiene competencias en materias de protección de la salud, protección de los bienes culturales y ayudas en cuestiones de emergencia relacionadas con el agua potable. Asimismo es la encargada de la preparación de medidas en relación con la planificación de la emergencia.

En concreto realizan las siguientes funciones:

- Preparación en términos de planificar y definir una protección de las infraestructuras crítica.
- Entrenamiento básico y avanzado y ejercicios prácticos en el campo de la protección civil y de la respuesta a desastres.
- Medicina para catástrofes.
- Alerta e información a la población.
- Intensificación de la investigación de la gestión de catástrofes.

[63] ARRANZ LOZANO, M. "Disposiciones legales de la Unión Europea en materia de riesgos naturales y tecnológicos" en Conferencia Virtual sobre *Teoría y Práctica de las ciencias sociales en situaciones de riesgos catastróficos*, de la Dirección General de Protección Civil de España.

[64] Véase http://www.bbk.bund.de/EN/Home/home_node.html

- Fortalecimiento de la autoayuda para ciudadanos.
- Definir y planificar en el campo de la cooperación internacional, implicando a todos los organismos responsables en el campo de la protección civil.

Esta oficina fue creada el año 2004 y, como hemos señalado, ha creado una importante red de apoyos a las competencias en protección civil de los Landers alemanes.

Austria

En Austria existe la Gestión de Crisis Nacional y de Protección de Desastres (*National Crisis and Disaster Protection Management*) que también pertenece al Ministerio del Interior de la República de Austria[65].

Desde mayo del año 2003 el Ministerio de Interior de Austria tiene responsabilidades, no sólo en la coordinación civil de la gestión de la protección de desastres, sino en las materias concernientes a la gestión de crisis civiles y la ayuda en catástrofes internacionales. Las responsabilidades para la coordinación interregional e internacional de los incidentes en Austria está unificada, por primera vez, bajo un mismo organismo lo que ha permitido mejorar y dar una respuesta más rápida a la asistencia en situaciones de emergencia.

Igual como en el caso alemán, éste es un organismo federal que se encarga de coordinar la protección civil en casos en los que afecte a más de una provincia o existan problemas graves ya que la atribución genérica de competencias depende de las diferentes regiones austriacas.

Bélgica

En Bélgica existe la Dirección general de Seguridad civil (*Direction Générale Sécurité Civile*) que pertenece al Ministerio de Interior belga[66]. En su estructura interna encontramos diferentes divisiones: la división central es la Dirección de operaciones, que es la encargada de coordinar toda la gestión de la seguridad civil, y después, está dividida en: la División administrativa, con las competencias de análisis de riesgos y misiones preventivas, entre otras; la División de operaciones, con competencias en planificación de urgencias, preparación de programas de investigación y misiones especiales; la División de relaciones con la Unión Europea, para coordinar las acciones comunes; la División de telecomunicaciones y desarrollo informático, que se encarga de la gestión administrativa de algunos centros especiales y de proyectos como el de navegación; y por último, la División de alerta y radiocomunicación, encargada de las comunicaciones en las emergencias del país.

En general, sus atribuciones son velar por la supervivencia de la población, asistir a las personas y proteger sus bienes en caso de catástrofes, calamidades y de siniestros. Existen 3 regiones federales y 10 provincias que también tienen competencias en relación con la protección civil, por eso, el gobierno federal se encarga de gestionar y coordinar las diferentes organizaciones provinciales y regionales.

Bulgaria

En Bulgaria existe el Ministerio de Política Estatal para Desastres y Accidentes del que depende la Dirección General de Protección Civil[67]. Su configuración se estableció con el Decreto del Consejo de Ministros núm. 137 del 6 de junio de 2006.

---

[65] Véase http://www.bmi.gv.at/zivilschutz/

[66] Véase http://www.securitecivile.be/fr

[67] Véase http://www.government.bg/fce/index.shtml?p=0023&s=001

Hay 28 direcciones regionales de Protección Civil incluidas en el Servicio Nacional de Protección Civil y las principales actividades que realizan se dirigen a la protección de la población, la economía nacional y los valores culturales. El Servicio está organizado y preparado para realizar labores de salvamento y de reconstrucción en caso de catástrofes.

Chipre

En Chipre existe la Fuerza de Defensa Civil (*Civil Defence Force*) que depende del Ministerio del Interior[68]. Esta institución está organizada por el establecimiento de diferentes unidades de defensa civil en casi todas las áreas urbanas y los pueblos cercanos a posibles líneas de fuego. La mayoría de la unidades están compuestas por militares en servicio y por voluntarios. Los miembros de la Defensa Civil reciben un entrenamiento básico y posteriormente pasan a formar parte de las diferentes divisiones que la componen. Existen divisiones de primeros auxilios, una sección de telecomunicaciones, otra de bienestar y secciones de vigilancia de lucha contra el fuego, de rescate y de vecinos.

Respecto a sus responsabilidades y atribuciones, podemos señalar que su principal misión es la realización de labores humanitarias y de protección de la población civil y la ayuda para la recuperación de los efectos inmediatos de las hostilidades o desastres, así como, el suministro de las condiciones necesarias para su supervivencia.

En el caso de Chipre el sistema de protección civil está centralizado; esto es, la protección civil no depende de los seis distritos administrativos, estructuras descentralizadas del Estado, aunque éstas tengan atribuciones al respecto. El Ministerio de Interior no sólo coordina sino que establece las prioridades y la forma de gestión de la protección civil.

Dinamarca

La Agencia de Gestión de la Emergencia de Dinamarca (*Danish Emergency Management Agency*) depende del Ministerio de Defensa y tiene como principales atribuciones[69]:

- Asegurar la solidez de la sociedad danesa y su protección de las consecuencias de los desastres, incluidos los ataques terroristas.
- Aconsejar a los servicios de recate municipales, asegurar el desarrollo de la gestión de la prevención de emergencias y coordinar la planificación de los sectores de preparación civil.
- Proporcionar equipos contra incendios y asistencia al entorno y de rescate a los servicios de rescate municipal las 24 horas del día.

En Dinamarca existe una Guarda Danesa (*Danish Home Guard*) que está compuesta por voluntarios que quieren ayudar en la defensa del país. Ellos entrenan para la realización de funciones militares en cooperación y para el apoyo del ejército de tierra, de navegación y de aire.

Eslovaquia

En Eslovaquia encontramos la Oficina de Protección Civil (*Office of Civil Protection*) que depende del Ministerio de Interior[70].

[68] Véase http://www.moi.gov.cy/moi/cd/cd.nsf/index_gr/index_gr?opendocument

[69] Véase http://www.brs.dk/uk/index.htm

[70] Véase http://www.minv.sk/?civilna-ochrana

La Oficina cuenta con un director que es el encargado de coordinar las actividades de la misma. El representa a la oficina y es su máximo responsable. De él dependen diferentes directores encargados de temas concretos:

- Director de la división general que es el vicepresidente del Director de la Oficina de protección civil.
- Director de la división de recursos humanos.
- Director de la división de protección ciudadana.
- Comandante de las tropas de protección civil.
- Empleados de la oficina que están bajo la dirección del director de la misma.

En relación con sus responsabilidades y atribuciones podemos decir que la Oficina de Protección Civil se encarga de las siguientes tareas generales:

- Cooperación internacional.
- Protección colectiva.
- Evacuación de la población.
- Sistema de rescate integral.
- Protección de las plantas nucleares.
- Control de la radiación en el territorio.
- Protección de edificios.

Y de forma específica se encarga de: la organización, la gestión y la actuación de las operaciones de respuesta, especialmente en el rescate de personas; la provisión de medicamentos; la evacuación por daños; la organización y provisión de servicios de información; la provisión de víveres de emergencia y de refugio; la implementación de medidas de protección ante radiaciones o problemas químicos o biológicos y todas aquellas actividades relacionadas con la preparación, el estudio, la gestión y el desarrollo de actividades de protección civil.

Eslovenia

La Administración para la Protección Civil y Ayuda en Desastres (*Administration for Civil Protection and Disaster Relief*) es la institución dependiente del Ministerio de Defensa que se encarga en Eslovenia de la protección civil[71].

Sus principales atribuciones son:

- Tareas administrativas y profesionales relacionadas con la organización, preparación y funcionamiento del sistema de protección contra los desastres naturales y de otro tipo.
- Provisión de asistencia a las comunidades locales afectadas.
- Supervisión, notificación y advertencia.
- Las comunicaciones y los sistemas de información.

[71] Véase http://www.mors.si/?id=home&L=1

- Asistencia a los daños causados por desastres naturales y de otros tipos.
- Protección contra el fuego y provisión general de servicios de rescate.
- Organización y funcionamiento de la protección civil, y la preparación para el funcionamiento del Cuartel general de protección Civil de la República de Eslovenia (*Civil Protection Headquarters of the Republic of Slovenia*).
- Preparación y implementación de los programas nacionales para la protección contra los desastres naturales y de otro tipo.
- Alivio de los desastres y reconstrucción y actuación posterior.

Estonia

En este país encontramos una institución gubernamental autónoma, el Consejo de Rescate de Estonia (*Estonian Rescue Board*) que depende del Ministerio de Asuntos Internos[72].

Sus responsabilidades consisten en los servicios de rescate y de prevención de incendios de Estonia. En general, como en la mayoría de casos expuestos, las competencias de funcionamiento de los servicios dependen de las provincias, pero, en este caso, a parte de las competencias regionales, existen algunas unidades de operaciones que dependen del Consejo de Rescate.

También existen organizaciones de voluntarios que mantienen una estrecha colaboración con el Consejo, las más importantes son: *Estonian Association of Fire and Rescue Chiefs*, *Defence League Estonian Life Saving Association* y *Estonian Red Cross*.

Cada una de las 15 provincias tiene un servicio de rescate propio que se llama Servicio de Rescate Provincial (*County Rescue Service*). Estos Servicios tienen las siguientes atribuciones:

- El funcionamiento de los equipos contra el fuego y de rescate.
- La preparación para emergencias.
- La inspección para la prevención de incendios.

Finlandia

El Departamento de Servicio de Rescate finlandés (*Department for Rescue Services*) depende del Ministerio del Interior y tiene como principales funciones la prevención de accidentes, las operaciones de rescate y la defensa civil[73].

Respecto a la prevención de accidentes se trata de prevenir los incendios y otros accidentes. Se pueden prevenir mediante la aplicación de mecanismos de seguridad en todas las actividades desde el principio y el trabajo de seguridad de lleva a cabo en cooperación con otras autoridades, varias organizaciones y los ciudadanos.

Respecto a las operaciones de rescate se refieren a los mecanismos de emergencia que se realizan cuando pasan accidentes para proteger y rescatar a la gente, sus propiedades y el medio ambiente y para limitar el daño y mitigar sus consecuencias. Cuando ocurren accidentes, los servicios de rescate deben proporcionar ayuda de forma eficiente y rápida.

[72] Véase http://www.rescue.ee/

[73] Véase http://www.pelastustoimi.fi/en/

En relación con la defensa civil, se trata de servicios de rescate en circunstancias excepcionales. Ellos se encargan de proteger a la gente y sus propiedades en caso de emergencia.

La responsabilidad de las funciones de los servicios de rescate estatales esta dividida entre el Estado y los departamentos de rescate de las regiones. Estas últimas se encargan de los servicios de rescate en su área. Y también los municipios de Finlandia tienen potestad para organizar servicios de rescate en compañía de los servicios regionales. En total existen 22 servicios regionales de rescate.

Francia

En Francia encontramos la Dirección de Defensa y Seguridad Civil (*Direccion de la Défense et de la Sécurité Civiles*) que depende del Ministerio de Interior[74]. Esta dirección es la estructura central responsable de la gestión de los riesgos en Francia y sus atribuciones consisten en gestionar los accidentes graves y las catástrofes mayores.

La DDSC se articula en cuatro competencias principales:

- Los servicios de operaciones nacionales.
- Los bomberos y los otros actores que proporcionan ayuda.
- La gestión de los riesgos.
- La administración y la logística.

También se divide en tres entidades especializadas y una organización pública.

- La Inspección de la Defensa y de la Seguridad Civil.
- La Misión de Relaciones Internacionales,
- El Servicio del Alto Comisionado de la Defensa
- La Escuela de Formación de Bomberos.

Grecia

En este país existe un Secretariado General para la Protección Civil (*General Secretariat for Civil Protection*), establecido en 1995 por ley, dependiente del Ministerio de Interior, Administración Pública y Descentralización[75].

Las atribuciones más importantes son:

- La preparación del personal y la protección civil.
- Elaboración de información científica para la movilización de recursos en caso de emergencia.
- Coordinación de respuesta y rescate de acciones de emergencia.
- Coordinación de los planes de acción en emergencia en el nivel nacional.
- Provisión de soporte científico a los programas, planes y acciones en el campo de la protección civil.

[74] Véase http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile

[75] Véase http://www.civilprotection.gr/

- Control y seguimiento de la implementación del Plan Nacional de Seguridad en los ámbitos regional y local en cooperación con las autoridades competentes.
- Proponer la distribución de competencias estatales de protección civil entre las autoridades locales.
- Preparación para informes especiales para los desastres mayores.
- Funcionamiento del centro de operaciones de protección civil de 24 horas.

Hungría

En Hungría la materia de protección civil depende del Ministerio de Interior y se gestiona mediante la Dirección Nacional de Gestión de Desastres[76]. Su principal objetivo es la prevención eficaz, la intervención y la garantía efectiva de la sociedad con éxito. Y sus actividades principales son la preparación de la gestión de emergencias y los procesos de rescate en caso de catástrofes naturales o tecnológicas. Existen, básicamente, dos niveles de actuación, el nivel central y el local, que trabajan coordinados junto con organizaciones no gubernamentales y supranacionales para la gestión de los riesgos.

Irlanda

El Servicio de Incendios y la Sección de Planificación de Emergencias (*Fire Services and Emergency Planning Section*) del Departamento de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno Local es el organismo encargado de la protección civil en Irlanda[77].

Los objetivos de protección civil y de planificación de emergencias en Irlanda consisten en implementar, dentro del marco que establece el Gobierno, las medidas para identificar y mitigar los desastres naturales y tecnológicos, y en planificar y responder a las emergencias relacionadas con personas, infraestructuras, medio ambiente y propiedades.

En relación con los desastres y riesgos mayores, Irlanda no sufre desastres naturales como incendios forestales, erupciones volcánicas o inundaciones masivas en la misma escala que otros países del mundo. Muchas de las emergencias irlandesas están relacionadas con fuegos, incidentes en transportes, sustancias peligrosas, incidentes industriales y tecnológicos o inundaciones locales. La protección civil se ha desarrollado en relación con la estructura, las reglas y la competencia de varios servicios y organizaciones que se han creado para salvar las emergencias descritas.

En el ámbito de la planificación de emergencias, existen muchos planes coordinados por las agencias locales y nacionales. Ellos cubren una gran variedad de situaciones e incluyen:

- Plan de emergencia mayor.
- Comité de Seguridad Nacional de la Aviación Civil.
- Plan de Emergencia Nacional por Accidentes Nucleares.
- Plan por Vertidos de Aceite de Barcos.
- La Búsqueda y rescate de la Marina.

[76] Véase http://www.katasztrofavedelem.hu/

[77] Véase http://www.environ.ie/en/Environment/

- Emergencias por Tiempo Severo
- Desastres de Animales Exóticos.

Italia

El Departamento de la Protección Civil (*Dipartimento della Protezione Civile*) depende del presidente del Consejo de Ministros directamente[78]. Este Departamento es el brazo operativo del Presidente del Consejo en materia de la tutela de personas y de los bienes cuando se deriva de condiciones de riesgo natural o medio ambiental.

El Departamento está organizado en 8 oficinas generales y 43 servicios, y constituyen el núcleo del servicio nacional de la protección civil con competencias de: promoción y de coordinación del sistema; intervención directa en caso de calamidad nacional; definición del procedimiento de intervención y de la acción común de todo el sistema; orientación de la legislación relativa a la prevención de riesgos; apoyo a la estructura periférica del sistema; promoción y apoyo a la actividad de formación del asociacionismo de la protección civil; información a la opinión pública y de todas aquellas competencias relacionadas con el rescate y el apoyo en casos de catástrofes.

La protección civil en Italia es un servicio descentralizado, pero este Departamento tiene numerosas competencias, sobre todo de coordinación, prestación de ayuda, cooperación con las regiones o establecimiento de la regulación aplicable, por citar las más importantes.

La protección civil se realiza por medio de un cuerpo organizado del Estado: el Cuerpo Nacional de Vigilancia del Fuego, que por su específica preparación constituye un componente indispensable en la toda intervención. También participan en las labores de control la Fuerza Armada, el Cuerpo Forestal del Estado, la Guardia de Finanzas y la Cruz Roja Italiana.

Letonia

El Servicio de lucha contra Incendios y de Rescate (*State Fire Fighting and Rescue Service*) de Letonia depende del Ministerio de Interior[79]. Su jefe es un general y se encargan, ante todo, de cuestiones relacionadas con los incendios y los desastres naturales relacionados con inundaciones.

Lituania

El Departamento de Rescate y Fuego de la Republica de Lituania (*Fire and Rescue Department of the Republic of Lithuania*) se encuentra bajo el mando del Ministerio de Interior[80].

Sus competencias están relacionadas con la protección de la gente y del medio ambiente en caso de emergencias. También tienen competencias en la lucha contra el fuego y la prevención de emergencias. Es un organismo independiente del Ministerio del interior. De forma específica tienen asignadas las siguientes materias:

- Determinar la política nacional en relación con la protección civil y contra el fuego del país.
- Establecer estrategias para sus servicios subordinados.

[78] Véase http://www.protezionecivile.it/

[79] Véase http://www.mfa.gov.lv/en/

[80] Véase http://www.vpgt.lt/index.php?1890088837

- Legislar en relación con la protección civil y la lucha contra el fuego y posibilitar su aplicación.
- Controlar la supervisión del estado del fuego.
- Tener cuidado de la prevención y gestión de las emergencias.
- Proveer consejos a las instituciones públicas y de negocios en el campo de la protección civil.
- Coordinar el entrenamiento de la protección civil y contra el fuego.
- Dar consejos a la gente con relación a las materias de protección civil.
- Recoger estadísticas sobre el fuego y los rescates.
- Incentivar a las ONG y a las organizaciones voluntarias en el campo de la prevención.

Luxemburgo

En este país encontramos el Alto Comisionado para la Protección Nacional (*Haut-Commissariat à la Protection Nationale*), que depende del Ministerio de Estado[81].

La estructura de protección nacional tiene cuatro pilares:

- Una estructura de decisión y de mando.
- Una estructura de planificación y de coordinación.
- Una estructura de fuerzas.
- Una estructura de apoyo.

La protección nacional se organiza en una coordinación interdepartamental en materia de gestión de los riesgos del país. La estructura de la gestión de los riesgos es única e igual para todos.

Las competencias que se enumeran a continuación se consideran los pilares de la gestión civil y militar de las crisis internas:

- La previsión, la vigilancia y la prevención.
- La seguridad de las infraestrcturas críticas y vitales.
- La salvaguarda de las instituciones nacionales y de la función gubernamental.
- La protección y la asistencia a la población.
- La organización de las ayudas y cuidados.
- La restauración y el retorno al estado normal.

Malta

El Departamento de Protección Civil (Civil Protection Department) depende del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos de Malta[82]. Su misión es promover y mantener su país tan seguro como sea posible.

[81] Véase http://www.mi.etat.lu/

[82] Véase http://www.mjha.gov.mt/page.aspx?pageid=131

Dentro del Departamento desarrollan el Servicio de Respuesta Rápida de emergencias mediante la gestión del servicio telefónico del 112. Sus objetivos son asistir y dar soporte a las emergencias de la gente y conseguir los estándares marcados por sus ordenanzas.

Países Bajos

La Dirección General para el Orden Público y la Seguridad (*Directorate-General for Public Order and Safety*) es el órgano encargado en los Países Bajos de gestionar los riesgos y depende del Ministerio de Interior y de Relaciones del Reino[83].

Los Países Bajos están divididos en 25 regiones de policía. Cada región esta dirigida por un equipo formado por un jefe civil (el alcalde del municipio más grande de la región), el jefe de policía y el fiscal. Los servicios contra incendios se organizan en el nivel municipal, cada brigada de incendios está dirigida por el alcalde del municipio y por un jefe de la oficina contra incendios.

Ellos llevan a cabo competencias sobre seguridad, servicios de policía, servicios de prevención de incendios y gestión de crisis y de coordinación en caso de desastres.

Polonia

En este país encontramos la Subsecretaria de Estado, Jefatura de la Defensa Civil Nacional (*Undersecretary of State, Chief of the Nacional Civil Defense*) que forma parte del Ministerio de Interior y de la Administración[84].

Su organización y atribuciones son las siguientes:

- Servicio estatal contra incendios.
- Defensa civil nacional.
- Departamento de seguridad y orden público.
- Oficina de protección de los secretos de información y asuntos de defensa.
- Oficina para la recuperación de los desastres naturales.
- Escuela de servicios de prevención de incendios.
- El centro Józef Tuliszkowski para el estudio y desarrollo de la protección contra el fuego.

Portugal

El Servicio Nacional de Bomberos y Protección Civil (*Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil*) es una persona colectiva de derecho público dotada de autonomía administrativa y patrimonio propio, inserta en el Ministerio de Asuntos Interiores[85].

El SNBPC tiene como objetivo la protección y el socorro de personas y bienes, teniendo como competencias genéricas la de orientar y coordinar todas las actividades de protección civil y socorro, como las siguientes:

- Prevenir que ocurran riesgos colectivos como resultado de accidentes graves, catástrofes o calamidades.

[83] Véase http://english.minbzk.nl/

[84] Véase http://www.mswia.gov.pl/

[85] Véase http://www.prociv.pt/pt-pt/Paginas/default.aspx

- Atenuar y limitar los efectos de las situaciones anteriores.
- Proteger, socorrer y asistir a personas y bienes en peligro.
- Orientar, coordinar y fiscalizar las actividades ejercidas por los cuerpos de bomberos.

Reino Unido

El Secretariado de Contingencias Civiles (*Civil Contingencies Secretariat*) es el encargado de la protección civil y depende de la Oficina del Consejo de Ministros (*Cabinet Office*), que se encuentra en la estructura central del Gobierno[86].

Sus responsabilidades se basan en el trabajo conjunto con otros departamentos del gobierno, con otras administraciones y con actores claves para prepararse, responder y recuperarse en casos de emergencia.

Este Secretariado se creó en el año 2001. Desde entonces ha trabajado para mejorar la preparación del Reino Unido para responder a las emergencias. Sus objetivos específicos son:

- Controlar las zonas conflictivas, calcular su naturaleza y proveer precaución.
- Estar preparados para responder en caso de catástrofes.
- Crear una buena resistencia para el futuro.
- Proveer liderazgo y guiar a una comunidad resistente.
- Gestión efectiva.

República Checa

El Servicio de Rescate y de Incendios (*Fire Rescue Service*) es el organismo responsable en la República Checa de la protección civil y depende del Ministerio de Interior[87].

Su misión principal es proteger las vidas, la salud y las propiedades de los ciudadanos contra el fuego y proporcionar ayuda efectiva en caso de emergencias. Con la Ley Núm. 238/2000 este Servicio pasa a tener una nueva organización de su estructura y se determinan sus objetivos básicos. Este Servicio tiene un Directorio general, que forma parte del Ministerio de Interior, y los servicios regionales de rescate y de incendios.

Rumania

En este país el servicio de protección civil esta integrado en el Ministerio de Administración Pública y Interior[88]. El Sistema Nacional de protección Civil está configurado y organizado para prevenir y manejar situaciones de emergencia, suministro y coordinación de recursos humanos, materiales, financieros y otras medidas necesarias para restablecer un estado de normalidad. El Sistema Nacional está organizado por las autoridades de la administración pública y consta de una red de organizaciones y organismos con habilidad en el manejo de situaciones de emergencia, creado por el nivel o área de competencia, que cuenta con la infraestructura y los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas especificadas en la ordenanza de situaciones de emergencia.

[86] Véase http://www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience

[87] Véase http://www.hzscr.cz/hasicien/default.aspx

[88] Véase http://www.mai.gov.ro

El Sistema Nacional de Protección Civil está integrado por:

- El Comité para Situaciones de Emergencia;
- La Inspección General para Situaciones de Emergencia;
- Los servicios públicos comunitarios profesional para situaciones de emergencia;
- Los centros de operaciones para situaciones de emergencia.

Suecia

En Suecia encontramos el Departamento de Coordinación para la Defensa Civil (*Department for Civil Defence Coordination*) que depende del Ministerio de Defensa[89]. Este departamento es responsable de cinco áreas de actividad.

La primera es la defensa civil y presupone competencias como la preparación para situaciones de alerta. En esta área existen muchas agencias que dependen del departamento y que se encargan de gestionar las emergencias. En este sentido el departamento también tiene asignada la competencia de coordinación con las asociaciones de voluntarios de actividades de defensa.

La segunda área de actuación consiste en la preparación de la sociedad para verse ante problemas en la prestación de servicios que son vitales en caso de accidentes catastróficos. En este caso el Ministerio de Defensa tiene la responsabilidad de coordinar las actuaciones con las otras oficinas del Gobierno.

La tercera área es la de políticas públicas para la protección contra accidentes y comprende medidas para prevenir accidentes y limitar las consecuencias cuando éstos ocurren.

En cuarto lugar se encuentra el área que abarca el dominio de la Guarda de Costa y que supervisa y controla el mar en términos de protección civil.

Por último, en la quinta área el Departamento tiene la responsabilidad de preparación de todas las oficinas gubernamentales y las materias asociadas a la defensa civil.

3.3.- LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN CIVIL EN EL RESTO DEL MUNDO

En este epígrafe centraremos nuestra atención en los países de Latinoamérica, Estados Unidos y Canadá haciendo una breve referencia a los casos de África, Asia y Oceanía que serán tratados desde una perspectiva global[90].

- **América**

Respecto a los países del continente americano vamos a hacer uso de las conclusiones de la Conferencia Hemisférica sobre Reducción de los Desastres, celebrada en San José de Costa Rica los días 4, 5 y 6 de diciembre de 2001, que recogen un análisis a esa fecha de las políticas desarrolladas en los países de este continente. Información más detallada y

[89] Véase http://www.regeringen.se/sb/d/495

[90] Si se desea una información detallada sobre la protección civil en países de todo el mundo se puede consultar http://bvpad.indeci.gob.pe/html/es/defensacivil.htm

actualizada se puede encontrar en la página web del Centro Regional de Información sobre Desastres América Latina y el Cariba (CRIB)[91] y en las páginas respectivas recomendadas para los casos específicos de Estados Unidos y Canadá.

En el informe se recuerdan algunos de los desastres más recurrentes y de gran magnitud en el hemisferio: Huracanes (Mitch, 1998, en Nicaragua y Honduras); variabilidad climática (advenimiento sucesivo de El Niño y La Niña en 1997 y 1998); inundaciones (México, 1999); aludes de tierra y lodo; terremotos (Perú, Colombia y El Salvador, especialmente); sequía (América del Norte); incendios forestales y neblina atmosférica (América Central y del Norte); y otros fenómenos en apariencia menores pero que provocan pérdidas y graves impactos sociales que generalmente no se registran.

Las consecuencias negativas de estos fenómenos se han visto incrementadas por el desmesurado crecimiento de vastas áreas urbanas, con asentamientos humanos en zonas inapropiadas que agravan su vulnerabilidad. Estudios del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) destacan la probabilidad de mayores y más frecuentes desastres hidrometeorológicos durante el siglo XXI. El IPCC espera que en 60 años, el 25% de las viviendas ubicadas hasta a 1,5 Km. de las playas podrían perderse a causa de la erosión costera.

a) Países andinos

Los países andinos –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela- son una subregión sumamente expuesta a gran variedad y frecuencia de peligros: sismos, erupciones volcánicas, inundaciones, aludes, huracanes, sequías e incendios forestales, sin necesidad de referirse a las amenazas tecnológicas. Sin embargo, fue el singularmente violento fenómeno de El Niño en 1997 y 1998 lo que más traumatizó a los países andinos, provocando pérdidas económicas que variaron entre el 4,5% y el 14.6% del Producto Interno Bruto según países. La severidad de este evento impulsó la elaboración del Programa Regional para la Prevención y Reducción de Riesgos, que se aprobó a finales del 2000 y cuyo objetivo es impulsar y apoyar la formulación de políticas nacionales y sectoriales de prevención y mitigación de riesgos de desastres, y el desarrollo de esquemas y formas de organización institucional orientadas a incorporar el enfoque de la prevención en la planificación para el desarrollo.

En el plano operativo, los protagonistas de las políticas de protección civil son los Comités Nacionales constituidos por los ministerios de Planificación, Ciencia y Tecnología, y Ambiente, así como las entidades nacionales encargadas de la defensa civil o la prevención y atención a los desastres. También existen Comités Sectoriales. Todas estas instituciones están ligadas en una red que, apoyada por conferencias cara a cara, facilita el intercambio de información y experiencias, permite compartir indicadores sobre la eficacia de la gestión de los desastres, y simplifica las negociaciones con los entes financieros.

Por países destaca el trabajo realizado en Colombia, pionero en la región, con un Sistema Nacional de Prevención y Atención a Desastres (SNPAD) que se ha desarrollado y fortalecido desde entonces[92]; y Bolivia que ha desarrollado una potente normativa sobre el proceso de planificación para el desarrollo sostenible, al tiempo que ha aprobado nuevas normas antisísmicas[93]. En los restantes países –Ecuador[94], Perú[95] y Venezuela[96]– el avance no

[91] http://www.cridlac.org/esp/que_es_el_crid.shtml

[92] Véase http://www.defensacivil.gov.co/

[93] Véase http://www.bolivia.gob.bo/

ha sido tan vigoroso, pero en estos últimos años se están tomando medidas en la misma dirección.

Para todos los países andinos el principal problema es la escasez de recursos financieros. Aún así se han promovido varias iniciativas para institucionalizar sistemas de información con indicadores comunes sobre impactos socio-económicos y para evaluar las tendencias de reducción del riesgo. Se procura también introducir la gestión de riesgos como tema transversal en los currículos de primaria y secundaria; y se avanza en una política de educación superior en prevención de riesgos. Algunas universidades ofrecen maestrías o cursos de postgrado en gestión del riesgo, como la Universidad de Antioquia en Colombia. La investigación y el uso de tecnología para la reducción de los desastres han avanzado también. Se están elaborando mapas de amenazas con una adecuada sistematización de datos. Un ejemplo destacado de esta tendencia es la creación, con el apoyo de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), del Centro Internacional de Investigaciones sobre El Niño, con sede en la ciudad ecuatoriana de Guayaquil[97].

Los países andinos, aún así, necesitan incrementar los estudios de vulnerabilidades; lograr que los resultados de las diversas investigaciones se logren materializar en actividades concretas; desarrollar una verdadera estrategia de ordenamiento territorial; e integrar más adecuadamente los esfuerzos en torno a la reducción de los desastres, por una parte, y los planes y programas de desarrollo, por la otra.

b) El Caribe

Los países caribeños son todos vulnerables a los huracanes, la mayoría de las islas están expuestas a terremotos y muchas de ellas tienen volcanes activos. También son comunes los deslizamientos relacionados con las lluvias intensas o los movimientos sísmicos. El deterioro ambiental vinculado al desarrollo turístico de las zonas costeras, la minería y la agricultura agrava el impacto de estos fenómenos naturales y amenaza el desarrollo de estas y otras actividades económicas.

Durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) aumentó el diálogo interdisciplinario sobre el tema. El PNUD, la Universidad de las Indias Occidentales (UWI), la Agencia Caribeña de Respuesta a las Emergencias y los Desastres (CDERA) [98] y la Oficina para Ayuda Exterior en Desastres de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (OFDA/USAID) han coorganizado conferencias bienales sobre desastres. Muchas otras reuniones interdisciplinarias han procurado enriquecer el temario más allá de la simple respuesta.

La reducción de los desastres se ha incorporado en la mayoría de las iniciativas regionales, como el Programa de Acción para los Pequeños Estados Islas en Desarrollo, o la Comunidad del Caribe (CARICOM). También es prioritaria en los programas de la Asociación de Estados Caribeños (AEC).

---

[94] Véase http://www.ministeriointerior.gob.ec/

[95] Véase http://www.indeci.gob.pe/

[96] Véase http://www.mpprijp.gob.ve/index.php/despacho-del-viceministerio-para-la-gestion-de-riesgo-y-proteccion-civil/

[97] Véase http://www.ciifen-int.org/

[98] Véase http://www.eird.org/index-esp.html

Todos los países de la zona cuentan con comités nacionales sobre desastres, integrados por entidades públicas, privadas y no gubernamentales, lo que permite el "tendido" de redes interinstitucionales. Pero aunque la mayoría han designado a un coordinador nacional de desastres, cuentan con instalaciones para la gestión de operaciones, y realizan campañas periódicas de información pública, el énfasis se mantiene en los preparativos y la respuesta. Abundan los mapas de riesgos y los planes de contingencia, pero a menudo no están actualizados. Con algunas excepciones, el Caribe no ha logrado generalizar la evaluación de riesgos ni las prácticas de reducción de los desastres.

La inclusión de la reducción del riesgo en el proceso del desarrollo sostenible es el objetivo de un programa de CDERA con apoyo del PNUD y la OFDA que involucra a una amplia gama de actores del nivel comunitario, nacional y regional. CDERA ha definido una estrategia intersectorial para la Gestión Integral de los Desastres (GID) que durante estos años está incorporando la evaluación de la vulnerabilidad y la reducción del riesgo en los planes y las acciones de desarrollo. El mismo vínculo entre el desarrollo sostenible y la reducción de los desastres se percibe en el Programa de Acción de los Pequeños Estados Islas en Desarrollo.

La Universidad de las Indias Occidentales incluye varios temas de gestión de los desastres en sus programas de bachillerato y de maestría, en tanto que la Universidad Tecnológica de Jamaica incorpora tales componentes en sus currículos de arquitectura, construcción y planificación. En la Biblioteca Principal de la UWI, DIPECHO ha establecido la Red Caribeña de Información sobre Desastres (CARDIN), un centro de información y documentación[99].

Los países caribeños, en suma, necesitan contar con mecanismos más adecuados para evaluar regularmente el impacto de las actividades de gestión del riesgo; desarrollar mayores recursos humanos, difundir mejor la información y mejorar la capacidad institucional y la gestión del cambio; también deben reforzar los programas transfronterizos, sobre todo aquellos dedicados al manejo de inundaciones, la evaluación de la vulnerabilidad y el riesgo, y la protección de la infraestructura vital. En definitiva, deben asegurar un enfoque más global de la gestión del riesgo.

c) América Central

En América Central todos los países están sujetos a niveles variables de actividad sísmica, inundaciones, sequías, deslizamientos de tierra y perjudiciales procesos de erosión costera. La actividad volcánica es más común en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Ubicados en el cinturón de huracanes del Caribe, todos los países están expuestos a las amenazas directas o indirectas asociadas a estos fenómenos. Tales peligros naturales se ven agravados por procesos pseudonaturales o socionaturales vinculados con los procesos del deterioro ambiental y el mal ordenamiento territorial.

Los impactos sucesivos, entre 1997 y 2001, de El Niño, el huracán Mitch, La Niña y los terremotos de El Salvador, han influido profundamente en la manera como se conciben hoy los desastres en América Central. Antes de 1998, la perspectiva social e institucional de la gestión de los desastres se concentraba casi exclusivamente en el terreno de los preparativos y la respuesta. Esto ha cambiado significativamente desde entonces, como lo refleja, por un lado, el hecho de que las referencias a los desastres y su gestión se han venido sustituyendo cada vez más por las de la gestión del riesgo y, por otro lado, la aprobación de

[99] Véase http://www.comminit.com/es/node/32845/37

un Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en América Central, y la adopción de un Plan Quinquenal para la Reducción de la Vulnerabilidad y el Impacto de los Desastres (1999-2004) [100].

En prácticamente todos los países centroamericanos se han dado avances últimamente en el fortalecimiento institucional y de políticas que incorporan una vision intersectorial y multidisciplinaria del manejo del riesgo. Un papel importante en este aspecto lo ha desempeñado el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)[101]. En la actualidad, numerosas agencias consideran al CEPREDENAC como el punto de referencia obligatorio en América Central, sobre todo dado el resurgimiento de interés por las acciones a nivel regional.

Sin embargo, aún queda el reto de completar el camino entre la expresión de buenas intenciones políticas y el cambio efectivo en las políticas y las prácticas. Harán falta enormes esfuerzos en muchas áreas: concienciación social, cambios legislativos e institucionales, modificaciones en las prácticas sociales, la reducción de la corrupción y la movilización del sector privado y los grupos comerciales.

Se ha dado, no obstante, una prometedora expansión de los programas y proyectos dedicados a reducir la vulnerabilidad a las amenazas naturales en el plano local, generando capacidades nacionales, intercambiando experiencias e información al nivel regional y creando alianzas programáticas y de inversión al nivel internacional. También se ha dado un uso creciente de la tecnología de la información. Ha crecido asimismo el uso de sistemas de información geográfica para el análisis de riesgos, aunque dista de tener un uso generalizado debido a sus costos, disponibilidad, exigencias técnicas y falta de aplicaciones específicas.

Probablemente sea la educación en campo en el que menos se ha progresado en América Central en los últimos años. Actualmente se encuentran en marcha muchas iniciativas pero, por más útiles que sean, se ha avanzado poco en el desarrollo de currículos sobre reducción del riesgo ya sea en los centros escolares ya sea en las universidades y aún existen pocas opciones reales de educación profesional en el área de la gestión del riesgo y el desarrollo.

En el plano local, varios factores limitan la expansión de la gestión del riesgo en los países de América Central. Irónicamente en este caso, la tendencia política hacia la descentralización puede limitar severamente las opciones para desarrollar políticas nacionales para el fomento local de prácticas de gestión del riesgo que puedan tener un impacto generalizado en todos estos países. También persisten necesidades insatisfechas en el establecimiento de sistemas de alerta temprana estandarizados, de aplicación amplia y de bajo coste. Además, el rápido incremento en el número y la gama de proyectos de gestión del riesgo en la zona no se ha visto acompañado por niveles adecuados de coordinación y comunicación nacional y regional. El resultado ha sido que muchas organizaciones están haciendo cosas similares.

d) Cono Sur y Brasil

[100] Véase http://www.cepredenac.org/

[101] El sitio Web de CEPREDENAC contiene información constantemente actualizada sobre planes, programas y proyectos de reducción del riesgo en América Central, así como estadísticas y análisis sobre desastres. Cada organización nacional de desastres cuenta con su propio sitio Web, al igual que muchas otras instituciones regionales que trabajan en diversos aspectos de reducción del riesgo. Véase http://www.cepredenac.org/

En Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay son comunes las inundaciones, los deslizamientos, las sequías, los incendios forestales y las amenazas tecnológicas producidas por el creciente desarrollo industrial. En el Pacífico existen también amenazas sísmicas y volcánicas compartidas por Chile y en menor grado Argentina. El fenómeno de El Niño es un evento recurrente que afecta considerablemente la zona.

Algunos países han reforzado sus planes y programas de emergencias a tal grado que incluso pueden prestar apoyo a los países vecinos. Ello refleja la capacidad y las fortalezas con que cuenta la zona para enfrentar los desastres, pese a no existir una organización regional al respecto. Especialmente significativo es el avance en la educación superior donde se están creando carreras referentes a protección civil y manejo de desastres en general. Otros avances se han dado en la evaluación de las amenazas naturales, la elaboración de mapas de riesgo, y la producción de materiales bibliográficos y de consulta. También ha mejorado en todos los países la organización y planificación de los organismos encargados del manejo de los desastres.

En Argentina[102], las inundaciones de 1998 motivaron el establecimiento de la Comisión Nacional de Recuperación de Zonas Afectadas por Emergencias Climáticas (CONAREC). El éxito de esta instancia indujo a la creación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), concebido como un esquema de organización y enlace entre los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales para prevenir los desastres y mejorar su gestión. Para el funcionamiento y conducción del SIFEM se creó la Jefatura de Gabinete de Ministros de Emergencias (GADE), presidida por el Jefe del Gabinete de Ministros y conformada por los ministerios de Relaciones Internas y Externas, Defensa, Economía y Servicios, la Presidencia, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable y la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental. Un componente clave del SIFEM/GADE es la Dirección Nacional de Políticas de Seguridad y Protección Civil, encargada de coordinar y ejecutar las acciones de prevención y respuesta requeridas para la protección civil de los ciudadanos ante catástrofes naturales y antrópicas.

En Brasil[103] se cuenta con el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC), compuesto por varios organismos. Está a cargo de la Secretaría Nacional de Defensa Civil (SEDEC), inserta en el organigrama del Ministerio de Integración Nacional. Es el órgano responsable de coordinar las acciones de defensa civil en todo el territorio nacional. El órgano superior del SINDEC es el Consejo Nacional de Defensa Civil. En el plano estatal se cuenta con la Coordinadora Estatal de Defensa Civil (CEDEC). Al nivel regional, los organismos correspondientes forman la Coordinadora Regional de Defensa Civil (CORDEC). Al nivel municipal, se está fomentando la agrupación de los órganos de Defensa Civil en la Coordinadora Municipal de Defensa Civil (COMDEC).

En Chile[104], la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) es el ente coordinador del Sistema Nacional de Protección Civil. Al nivel institucional y participativo, se fomentan alianzas interdisciplinarias y multisectoriales con organismos públicos y privados. Alternando con períodos de sequía, se dieron intensas precipitaciones por lo que se creó el Centro de Alerta Temprana (CAT) para controlar de forma permanente aquellos fenómenos naturales o antrópicos que puedan provocar una emergencia. En el campo educativo, se ha dictado la primera asignatura de especialización periodística en gestión de

[102] Véase http://www.mininterior.gov.ar/index.php

[103] Véase http://www.integracao.gov.br/defesacivil;jsessionid=9118c9b177965b1d38f287635a8f

[104] Véase http://www.onemi.cl/

emergencias y desastres. También se está estableciendo el Centro Nacional de Documentación en Protección Civil.

Paraguay[105] cuenta desde 1993 con el Comité de Emergencia Nacional (CEN), integrado en el Ministerio del Interior. El CEN y otras instituciones colaboradoras han recopilado la información existente desde el siglo XIX sobre inundaciones, el fenómeno natural más nocivo para este país. A partir de esta información, han dibujado mapas que indican los mayores riesgos de que este fenómeno se pueda producir, permitiendo preparar un Plan de Contingencia para todo el país y un Sistema Nacional de Prevención y Atención a Desastres.

Uruguay[106] es uno de los países de América del Sur con menor vulnerabilidad a desastres naturales y tecnológicos. Sin embargo, cuenta con el Sistema Nacional de Emergencias, el cual depende directamente de la Presidencia de la República.

Pese a las fortalezas en sus sistemas de protección civil, en estos países es difícil lograr todavía un adecuado desarrollo de su ordenamiento territorial que considere las amenazas naturales y cada vez es mayor la preocupación por las emergencias de origen tecnológico y antrópico. Quizá, uno de los mayores desafíos en la actualidad para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay sea el desarrollo de programas de investigación en estas materias.

e) México

En los últimos dos decenios, según el Banco Mundial, México ha sufrido más de 80 desastres naturales, provocando la muerte de más de 10.000 personas y cerca de 11,800 millones de dólares en daños. Los esfuerzos de las autoridades de Defensa Civil se han concentrado en la previsión, la preparación y la respuesta. Un reciente estudio del Banco Mundial reconoce que estos esfuerzos han sido cruciales para mitigar el efecto de los desastres, pero arguye que el núcleo de un programa de protección civil debe consistir en actividades más cercanas a la "fuente", como mejoras en la ubicación, el diseño y la construcción de las estructuras, la infraestructura y los asentamientos.

México ha tomado algunos pasos importantes en esa dirección. Una muestra de esta tendencia fue el lanzamiento en 2001 del Plan Puebla-Panamá por parte del presidente Vicente Fox en el contexto de su Plan Nacional de Desarrollo. La iniciativa busca acelerar la integración y el desarrollo de una región con 64 millones de habitantes y más de 970.000 kilómetros cuadrados. En particular, el Plan Puebla-Panamá incluye un proyecto de prevención y mitigación de los desastres naturales que mejorará la calidad de la información meteorológica e hidrológica en la región, cuyos numerosos huracanes, inundaciones, terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, deslizamientos de tierra, incendios forestales y sequías cobran miles de víctimas al año y provocan pérdidas económicas de cientos de miles de dólares. El Plan pretende promover el desarrollo de un mercado de seguros contra catástrofes. También pretende intensificar las campañas de información a la población.

Otras importantes medidas para mitigar el impacto de los desastres naturales han consistido en programas de preparación ante desastres y defensa civil encabezados por la Secretaría de Gobernación y la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca e

[105] Véase http://www.mdi.gov.py/

[106] Véase http://www.minterior.gub.uy/

implementados por medio del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINAPROC). Se ha creado asimismo el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) [107].

En México aún queda mucho por hacer. El gobierno debe mejorar la educación sobre protección civil, crear incentivos y adoptar reglamentos que alienten a los individuos y las empresas a reducir los riesgos que enfrentan y fomentar una cultura de prevención

f) Estados Unidos

La cultura proactiva frente a los desastres y emergencias tiene una larga trayectoria en los Estados Unidos. Desastres naturales como el huracán Hugo (49 muertes, 9.000 millones de dólares en daños) o el terremoto de Loma Prieta, California (seis millones de afectados, daños por 6.000 millones de dólares), los dos en 1989, contribuyeron a ello. Otros desastres en el extranjero, como los terremotos de México D.F. en 1985 y de Armenia (entonces parte de la Unión Soviética) en 1988, también hicieron que los estadounidenses comenzaran a preocuparse por el valor de la planificación previa a los desastres. Además, el accidente de 1986 en la planta nuclear de Chernobyl, en Ucrania, puso en guardia sobre las terribles consecuencias de una catástrofe tecnológica como la que casi había ocurrido en los propios Estados Unidos unos diez años atrás en la planta de *Three Mile Island* en Pennsylvania.

En la actualidad, cada uno de los Estados federados cuenta con su propia oficina de servicios de emergencia, conocida por diversos nombres. Estas organizaciones están integradas en la Red de Funcionarios Estatales para la Mitigación de las Amenazas (NEMO) y en la Asociación Nacional de Gestión de Emergencias (NEMA), que congrega a los directores estatales de las oficinas en cuestión[108].

En el plano nacional, el Presidente, el Congreso y las instituciones federales relevantes tienen la responsabilidad de fomentar la reducción de los desastres. El organismo más relevante ha sido la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA), cuya tarea era ayudar con los preparativos y la respuesta cuando el Presidente establecía que una emergencia es de tal magnitud que demanda apoyo federal[109]. Antes de 1993, las actividades de FEMA se concentraban sobre todo en la respuesta. A fines de 1993, el Congreso modificó la legislación sobre desastres para incrementar la financiación de las actividades de mitigación posteriores a los desastres. La disponibilidad de estos fondos incentivó los esfuerzos de protección civil en todo Estados Unidos.

A fines de los años 90, FEMA desarrolló un programa conocido popularmente como el Proyecto Impacto, diseñado para cambiar la manera como se enfrentan los desastres en Estados Unidos-especialmente antes de que ocurran. Como parte del Proyecto, FEMA incorporó a otras agencias federales y de los estados, así como al sector privado, para ofrecer a las comunidades participantes capacitación y asistencia técnica con el fin de llevar las últimas tecnologías y prácticas de protección al plano local, ayudando a cada comunidad a realizar una evaluación del riesgo y fijar prioridades sobre cuáles iniciativas resultarían más beneficiosas. En pocos años más de 250 comunidades se habían aliado al Proyecto Impacto.

En 2000, el Congreso aprobó la Ley de Mitigación de Desastres, que contempla la implementación de medidas de prevención y mitigación que resulten efectivas en costos, mejoren la identificación y evaluación de las amenazas, promuevan la participación de las

[107] Véase http://www.cenapred.unam.mx/es/

[108] Véase http://www.nemaweb.org/

[109] Véase http://www.fema.gov/

comunidades en la planificación preventiva y fomenten alianzas entre el sector público y el privado.

Como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001[110], el sistema estadounidense de seguridad nacional y protección civil fue modificado creándose el *United States Departament of Homeland Security* (DHS, también conocido simplemente como *Homeland Security*. Su objetivo sigue siendo la preparación, prevención y respuesta ante las emergencias nacionales, si bien en la actualidad con una especial dedicación a las amenazas terroristas.

En parte debido a su orientación económica y política, en Estados Unidos el papel del sector empresarial en la reducción de los desastres se ha vuelto un factor importante. Un desastre de origen antropogénico anterior, la caída de gran parte de la red de telecomunicaciones de la empresa dominante AT&T, hizo que la comunidad empresarial comprendiera la importancia de estar preparada para enfrentar las consecuencias de un desastre sin perder su capacidad de seguir operando lo que se llamó "continuidad en los negocios". Algunos ejemplos del papel del sector empresarial estadounidense en la protección civil son el Consejo Empresarial e Industrial para la Planificación y los Preparativos para Emergencias, la Alianza Empresarial para la Recuperación de los Desastres, la Alianza Pública-Privada 2000 y el Instituto para la Seguridad en la Empresa y el Hogar.

También ha sido significativo el avance en la profesionalización de la gestión de los desastres y disciplinas académicas, científicas y administrativas conexas.

Todo ello no implica que no queden tareas por completar, ni que no se puedan dar retrocesos. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y las inundaciones de Nueva Orleáns en agosto de 2005 han tenido un impacto severo en la percepción pública –y política- de lo que constituye un desastre.

Considerando el consenso científico en torno al cambio climático provocado por las acciones humanas, Estados Unidos enfrenta además un reto considerable que no afectará solo a su población sino al planeta entero: la necesidad de asumir sus responsabilidades como el país que, con sólo un 4% de la humanidad, emite casi el 25% del dióxido de carbono en el mundo.

g) Canadá

Canadá creó en 2001 la Oficina de Preparativos para Emergencias y Protección de la Infraestructura Esencial (OCIPEP)[111], en la actualidad *Centre des Operations du Governement*[112] , cuyo fin era concentrar los esfuerzos del gobierno federal por fomentar la protección civil y el funcionamiento ininterrumpido de la infraestructura "crítica" –la energía, las comunicaciones, el transporte, la seguridad, los servicios esenciales- que constituye la espina dorsal de la economía y el bienestar de Canadá. La Oficina procura proteger las instalaciones claves, tanto físicas como virtuales, incluyendo el desarrollo y fomento de actividades para reducir la vulnerabilidad a diversos tipos de amenazas.

---

[110] Al respecto puede consultarse

https://web.archive.org/web/20010602223311/http://www.nssg.gov/phaseIII.pdf

[111] Véase http://www.phac-aspc.gc.ca/cepr-cmiu/index-eng.php

[112]

Aunque OCIPEP era una nueva entidad, los esfuerzos de preparación y planificación para emergencias tiene una larga historia. La antigua EPC propició la adquisición de considerable experiencia en los preparativos, la respuesta y la recuperación ante los desastres. Siempre ha habido esfuerzos a todo lo ancho del país por la mitigación de los desastres, incluyendo reglamentos de ordenamiento territorial y la construcción de componentes estructurales de protección como la serie de canales y sistemas de drenaje para reducir las inundaciones provocadas por el Río Rojo en Manitoba. Sin embargo, la mitigación era más bien implícita, sin que figurara claramente como el objetivo principal. No fue sino hasta el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales que el clamor de diversos individuos y grupos por darle un énfasis explícito a la protección civil ante desastres comenzó a rendir frutos. En 1998, la EPC y la Oficina de Seguros de Canadá copatrocinaron el Taller Nacional sobre Mitigación.

Estos objetivos se han visto reforzados por el Proyecto Canadiense de Evaluación de las Amenazas Naturales (CNHAP), cuyos integrantes-científicos, expertos y administradores de desastres-comenzaron a reunirse a inicios del 2000 para realizar una evaluación global de los riesgos existentes y las causas y consecuencias de las amenazas y los desastres naturales[113]. Además, en el marco de la creciente integración económica de los tres países de América del Norte, la EPC coordinó la producción del Mapa Norteamericano de Amenazas y Desastres Naturales, producido por la *National Geographic Society*. Este vasto proyecto contribuyó a iniciar un diálogo transfronterizo sobre la reducción de los desastres y el intercambio de experiencias.

Canadá presenta, en cualquier caso, sus propios retos, entre ellos uno que no podemos dejar de señalar: las variaciones meteorológicas extremas en su territorio a raíz del cambio climático.

- **África**

Tal y como se recoge en las conclusiones de la Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres celebrada en Hyogo en 2005, los desastres en África representan un gran obstáculo a los esfuerzos del continente africano para lograr un desarrollo sostenible, especialmente habida cuenta de la insuficiente capacidad de la región para predecir, vigilar, abordar y mitigar los desastres[114]. La reducción de la vulnerabilidad de la población africana ante las amenazas es un elemento necesario de las estrategias de reducción de la pobreza, así como de los esfuerzos por proteger los logros ya alcanzados en el desarrollo. Se necesita asistencia financiera y técnica para aumentar la capacidad de los países africanos en materias como los sistemas de observación y alerta temprana, las evaluaciones, la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación.

- **Asia y el Pacífico**

La región de Asia y el Pacífico se caracteriza por las numerosas diferencias culturales, sociales y políticas de los países que la conforman. Pero, a lo largo de los años, han ido creando organismos e instituciones de cooperación regional para hacer frente a las cada vez

[113] Véase http://www.ec.gc.ca

[114] Véase http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf

más destructivas catástrofes que les acechan, solo hace falta recordar el Tsunami que azotó el Pacifico en diciembre de 2004[115].

En el afán de reducir al máximo los riesgos de desastres, catástrofes y calamidades, los países de Asia y el Pacífico han creado diversas organizaciones compuestas por las autoridades de los países de la región que se encargan de formular políticas de gestión ambiental, variaciones climáticas, utilización de recursos naturales, planificación regional, construcción o protección de la infraestructura, educación, comunicaciones y administración pública.

En Asia encontramos un ejemplo claro de coordinación mediante el Centro de Reducción de Desastres de Asia (*Asian Disaster Preparedness Center*) que ha configurado un Comité Consultivo Regional de Gestión de Riesgo de Desastres, integrado por las autoridades nacionales de mayor jerarquía en gestión del riesgo de desastres de 24 países de Asia.

Sus principales campos de acción son:

- Elaboración de programas comunitarios para la preparación y mitigación;
- Creación de capacidad dentro de los sistemas nacionales de gestión del riesgo;
- Fomento de la cooperación y fortalecimiento de la eficacia recíproca de los programas de las organizaciones subregionales, tales como los de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Asociación para la Cooperación Regional en Asia Meridional (SAARC), la SOPAC, la Comisión del Río Mekong (MRC) y el Centro Internacional para el Desarrollo Integral de Montaña (ICIMOD); y
- Concienciación pública y fomento del compromiso político mediante iniciativas regionales.

En el caso del Pacífico, la gestión del riesgo de desastres se reconoce ampliamente como un asunto de carácter nacional, pero como reflejo de valores culturales profundamente arraigados, también se comprende que el fortalecimiento de los vínculos regionales y el fomento de la idea de un cometido común aumenta la capacidad general de todos para abordar la gestión del riesgo de desastres. En el año 2000 se creo, dentro de la SOPAC (*Pacific Islands Applied Geoscience Commission*) una Dependencia de Gestión de Riesgos de Desastres para darle un enfoque regional institucionalizado, esta dependencia mediante el Programa General de Gestión del Riesgo y Amenazas (CHARM) desarrolla las siguientes acciones en la región:

- Identificación de las amenazas conocidas;
- Estudio de cada amenaza de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacionales;
- Identificación de los sectores vulnerables con respecto a las amenazas;
- Identificación de los riesgos y determinación de las formas más adecuadas para su gestión dentro de marcos realistas de tiempo y recursos;
- Identificación de las actividades o proyectos que ya están siendo implementados o propuestos por las organizaciones nacionales o regionales;
- Identificación de vacíos en la programación;

[115] La información relativa a Asia y el Pacífico la hemos extraído de la publicación: *Vivir con el Riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*, Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas (EIRD/ONU), 2004.

- Determinación de las posibles opciones para modificar las prioridades de desarrollo a la luz de escenarios de impacto; y
- Determinación de las responsabilidades principales y de los organismos existentes para administrar la ejecución de la estrategia de reducción del riesgo.

En general, tanto en Asia como en el Pacífico, utilizan técnicas de coordinación y de trabajo en equipo entre los diferentes países de la zona para intentar prevenir y mejorar la gestión de los riesgos catastróficos. La creación de múltiples organizaciones regionales que se dedican al estudio e investigación relacionados con los riesgos de la zona es un buen ejemplo de cómo se debe actuar ante tantas calamidades, que cada vez son más frecuentes y destructivas.

a) Japón.

La gestión de los desastres naturales en Japón.

Japón esta situado en el océano Pacífico, en una zona en la que existe abundante actividad sísmica y volcánica. Aunque el país solo cubre el 0,25% del planeta, el número de terremotos y la distribución de la actividad volcánica son bastante altos. También cabe señalar, que por sus condiciones geográficas, topográficas y meteorológicas, Japón es objeto de frecuentes desastres naturales como tifones, lluvias torrenciales y fuertes nieves. Entre ellos, no podemos dejar de mencionar el desastre que el reciente 11 de marzo de 2011 azotó Japón, con un terremoto y un tsunami que arrasaron la región de Tōhoku y produjeron el desastre nuclear en Fukushima.

Existen pocos países en el mundo tan propenso a los desastres como Japón, ya que posee unas condiciones naturales muy duras. Proteger la vida de las personas y sus pertenencias de todas las calamidades que sufre este país es la misión más importante que tiene su gobierno[116]. De esta manera, se ha creado el Consejo Central de Gestión de Desastres, en el que participan los diferentes ministros, dirigidos por el Primer Ministro japonés y diferentes expertos en el tema. Sus principales tareas son realizar acciones preventivas, establecer medidas para responder eficazmente a las emergencias y promover la recuperación y reconstrucción de los daños causados por los desastres naturales.

A continuación exponemos, a grandes rasgos, los principales programas de gestión de los desastres en Japón:

1.- Preparativos para terremotos.

En todas las áreas de Japón existe peligro constante de que ocurra un terremoto produciendo extraordinarios daños. Para estar preparados al respecto, el Consejo Central de Gestión de Desastres implementa medidas preventivas, que son la prioridad básica de la Estrategia de Respuestas a Terremotos del Gobierno. Por ese motivo se fortalecen las medidas de respuesta en caso de emergencia con guías que explican los pasos ha seguir en caso de producirse terremotos. En el caso específico de un terremoto con epicentro en Tokio, se han realizado guías en las que se especifica como mantener las funciones básicas de la ciudad y como evacuar a la gente en refugios.

2.- Preparativos para erupciones volcánicas.

[116] Para más información, en inglés, ver la siguiente página web: http://www.fdma.go.jp/en/index.html (página web de la Agencia de Gestión de Desastres y Incendios de Japón). Específicamente sobre tsunamis: http://www.fdma.go.jp/en/tsunami/tsunami_en.html

El Consejo Central de Gestión de Desastres estudia posibles medidas para responder a las erupciones volcánicas. Entre ellas, han realizado mapas de riesgo en los que compilan información sobre los treinta y siete volcanes que existen en Japón y han recopilado la información de la actividad volcánica que ha facilitado la Agencia Meteorológica de Japón.

El Consejo Central se ha preparado, específicamente, para la posible erupción del Monte Fuji, elaborando el "Plan Específico de Actuación para un posible Desastre en el Monte Fuji", en el que se trazan las líneas básicas de actuación para la movilización y evacuación en caso de que el volcán entre en erupción.

3.- Entrenamiento y preparación en caso de desastres.

También se realizan pasos para establecer un régimen coordinado de respuesta ante los desastres y las emergencias. Este objetivo se lleva a cabo de diferentes maneras. Por un lado, mediante simulacros de desastres que se realizan cada año el 1 de septiembre, que es el Día de Preparación para Desastres en Japón, coincidiendo con el aniversario del Gran Terremoto de Kanto en 1923. Por otro lado, con simulacros de respuesta a terremotos y otros desastres que realiza periódicamente el Gobierno.

4.- Ayuda para la evacuación en caso de necesidad de asistencia.

El Consejo Central de Gestión de Desastres también desarrolla medidas para facilitar la evacuación en caso de emergencia de personas mayores y discapacitados. Concretamente, facilita la acción de los ayuntamientos realizando guías en las que se explican los procedimientos a seguir en caso de evacuación, y también dan información individual a todos aquellos que la solicitan.

5.- Campaña nacional para mitigar los desperfectos de los desastres.

El Gobierno no puede realizar todo el trabajo para evitar los daños que se producen con los desastres naturales, por eso, el Gabinete del Presidente esta realizando una campaña nacional para mejorar el conocimiento de los ciudadanos respecto a los desastres naturales, alentando a las comunidades de vecinos para que ellos mismo se preparen ante la posibilidad de un desastres natural.

6.- Facilitar el camino para los voluntarios.

Cada vez que un desastre acontece, los voluntarios acuden desde todas las partes de Japón y realizan un trabajo extraordinario. Por ello, el Gobierno realiza diferentes acciones para mejorar la relación entre los voluntarios de todas partes y su entendimiento y coordinación.

7.- Ayuda a las empresas para mejorar su resistencia ante los desastres.

El Gobierno japonés anima a las empresas privadas a que también realicen acciones para preparase ante los desastres. Por ejemplo, promueve la adopción generalizada de Planes de Negocio Continuados, que están diseñados para ayudar a las empresas a recuperarse económicamente en caso de sufrir desastres. También se están estudiando posibles mecanismos para instruir a las empresas ante los desastres naturales.

8.- Cooperación internacional en la gestión de desastres.

La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Reducción de Desastres que se realizó en Kobe, en enero de 2005, adoptó el Marco de Actuación de Hyogo, una estrategia de gestión de desastres internacional, que tiene como principal misión conseguir una reducción sustancial de daños provenientes de desastres en los próximos años. En la misma línea de actuación, el Consejo Central de Gestión de Desastres de Japón promueve la cooperación

internacional y pone a disposición de los demás países sus conocimientos en tecnología y experiencia práctica sobre desastres.

3.4.- UN CASO DE ESPECIAL RELEVANCIA: LA REGIÓN MEDITERRÁNEA

Los desastres y calamidades naturales o de origen antrópico no entienden de fronteras como hemos podido observar especialmente al analizar las políticas de protección civil en algunas subzonas de América. Además, fruto de peculiaridades geográficas encontramos zonas en el mundo caracterizadas por circunstancias especiales que requieren políticas singulares de protección civil de distintos países coordinadas entre sí. Un caso de especial relevancia para nosotros, dada nuestra condición de país ribereño, es la región mediterránea.

La región mediterránea es proclive a una serie de desastres naturales fruto de su situación geográfica –entre los cuales destacan inundaciones, movimientos sísmicos, incendios forestales- o de origen antrópico –como acciones terroristas, accidentes en determinados medios de transporte y en determinadas industrias o la contaminación atmosférica o marítima.

En el marco del Decenio Internacional para la reducción de Desastres Naturales y cuando este estaba próximo a su finalización, el Secretario de las Naciones Unidas para el Decenio impulsó la celebración de reuniones y conferencias de carácter regional. En ese contexto se sitúa la celebración en Valencia en el año 1999 de una Conferencia Regional Mediterránea que tuvo como objetivos fundamentales el análisis de la situación en cuanto se refiere a prevención y mitigación de riesgos, los mecanismos de cooperación existentes y las posibles medidas a adoptar, con vistas a los próximos años, para mejorar esta cooperación, tanto entre los países de la región, como con respecto a otros países, organizaciones e instituciones.

La recomendación básica de esa Conferencia fue el refuerzo de los lazos en materia de prevención y mitigación de desastres naturales y de ayuda mutua entre los países que forman parte la región mediterránea:

- Intercambio de datos y uso en común de infraestructuras y medios técnicos que permitan la previsión, seguimiento y evaluación temprana de las consecuencias de fenómenos naturales potencialmente peligrosos.
- Programación y puesta en práctica de simulacros conjuntos.
- Reglas y procedimientos comunes para una mejor asistencia mutua.
- Intercambio de información sobre metodología y medios para la educación del público entre las instituciones especializadas de la región mediterránea.
- Creación de una red de instituciones especializadas en la formación de los equipos de intervención e intercambio de experiencia entre ellas.

El trabajo que se empezó en la Conferencia Regional Mediterránea de Valencia tuvo continuidad en el Foro Euromediterráneo sobre Prevención de Catástrofes[117], organizado por

[117] Para más información ver la siguiente página web: http://www.proteccioncivil.es/publicaciones?p_p_id=122_INSTANCE_EVUviBawkWZs&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-

la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas y el Gobierno de España en octubre de 2003 en Madrid. Este Foro Euromediterráneo tuvo carácter preparatorio de la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres que se celebró en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005 y de dónde surgió el "Marco para la Acción de Hyogo, 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y Comunidades ante los Desastres", que hemos estudiado al principio de este apartado.

1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=156311

4.- LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA

El presente capítulo sobre las políticas de protección civil en España está concebido como una mera introducción. De hecho, el estudio pormenorizado de cada una de las políticas sectoriales de protección civil en España será abordado con profundidad en los restantes capítulos del Master. Aquí trataremos en líneas generales las siguientes materias: en primer lugar, la historia de la protección civil en España; en segundo lugar, los principales riesgos de desastre o calamidad; en tercer lugar, la estructura institucional de la protección civil en España; y, en cuarto lugar, las principales políticas de protección civil desarrolladas en nuestro país.

4.1.- HISTORIA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA.

La protección civil se entiende en nuestro país como "la acción permanente de los poderes públicos orientada al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan". En la actualidad y pese a un cierto retraso inicial con respecto a los países de nuestro entorno, podemos afirmar que España cuenta ya con una dilatada experiencia en materia de protección civil.

Los **primeros pasos de la protección civil en España** son tímidos y están marcados por la situación política en la que vivía nuestro país. Nace con una fuerte impronta paternalista y militarista.

El Decreto de 23 de enero de 1941 creó la Jefatura de Defensa Pasiva, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros para dirigir y reglamentar la protección de la población y de los recursos y riquezas de todo orden contra las posibles agresiones aéreas. Se trataba de crear una reserva disciplinada y organizada en retaguardia que voluntariamente o por obligado requerimiento contribuyera a estas labores de protección civil contra las posibles agresiones aéreas.

La Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público encomienda la protección civil a los Gobernadores Civiles quienes quedan responsabilizados de adoptar las medidas conducentes a la protección, asistencia y seguridad de las personas, bienes y lugares afectables; medidas, entres las cuales, se encuentra exigir o solicitar la ayuda de la población civil en auxilio de las víctimas.

La Dirección General de Protección Civil se crea en 1960 (Decreto 827/1960, de 4 de mayo) y se hace depender de Presidencia de Gobierno –entonces en manos del General Franco, al que le sustituirá el General Carrero Blanco. Tenía una estructura fuertemente centralizada y estaba dirigida por un Oficial General del Ejército de Tierra. Por Orden de 5 de mayo de 1962 se aprobaron sus normas de funcionamiento y organización.

A partir de 1967 (decreto 2764/1967, de 27 de noviembre) y con la misma concepción la protección civil pasará a depender, ahora como Subdirección de Protección Civil, de la Dirección General de la Guardia Civil. Su estructura se desarrollará con el Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de la Protección Civil.

Hay que esperar a la aprobación de **la Constitución de 1978** para constatar un giro progresivo a favor de una concepción más participativa y descentralizada en las políticas de protección civil. A partir de 1978, la protección civil constituye la afirmación de una amplia política de seguridad que encuentra su fundamento jurídico en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales –artículo 15- en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial –artículo 2- y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa –artículo 103-.

La componente participativa de la nueva concepción de la protección civil se deriva de la previsión constitucional del artículo 30.4 sobre la imposición de deberes a particulares –junto con Administraciones Públicas- y con ellos, organizaciones y empresas, para hacer frente a los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, auténticos presupuestos de hecho de la protección civil.

La concepción descentralizadora de la protección civil se deriva de la constitución autonómica del Estado español definida por la Constitución especialmente en su Título VIII. Entidades locales y comunidades autónomas pasan a ser corresponsables de las políticas de protección civil en un régimen estructuralmente federal de las relaciones entre diversos niveles de gobierno. En ese sentido, el artículo 149.29 de la Constitución define la competencia básica del Estado sobre la protección de personas y bienes en el ámbito de la seguridad pública[118], pero permite que las comunidades autónomas asuman en sus respectivos Estatutos la competencia sobre el desarrollo normativo y la ejecución la protección civil de las personas.

En España las políticas de protección civil empiezan a desarrollarse fundamentalmente en **los años ochenta** como consecuencia del inicio de la estabilidad institucional tras la transición democrática y en el marco de las políticas de modernización de la Administración que se inician en aquellos años. La década de los ochenta se caracteriza fundamentalmente por el desarrollo de las bases institucionales (Real Decreto 1547/1980, que reestructura la Dirección General de Protección Civil) y las bases normativas de la protección civil (Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil) que debían concretar la nueva concepción de la protección civil.

En 1980 se reestructura la Protección Civil Nacional que pasa a depender del Ministerio del Interior, al tiempo que se crea la Comisión Nacional de Protección Civil (Real Decreto 1547/1980, de 24 de julio). A partir de 1981 este Real Decreto 1547/1980 se desarrolla merced a distintas Órdenes ministeriales.

En 1981, se aprueba el Real Decreto 692/1981, de 27 de marzo, sobre la coordinación de medidas con motivo de situaciones de emergencia o naturaleza catastrófica que regula específicamente la concesión de ayudas de carácter inmediato en esas situaciones y en los supuestos de daños a personas o bienes ocasionados por catástrofes, calamidades públicas u otras circunstancias de análoga naturaleza. Este Real Decreto sería desarrollado posteriormente por sendas Órdenes Ministeriales de 31 de julio de 1989 y otra muy posterior de 18 de marzo de 1993.

[118] La sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984, de 18 de diciembre, establece el encuadramiento de la protección civil en el concepto "seguridad pública" del artículo 149.1.29ª de la Constitución y reconoce competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas sobre la misma materia en la medida en que haya sido asumida como propia por los distintos Estatutos de Autonomía. Posteriormente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/1990, de 19 de julio, insistirá en la misma doctrina.

En el año 1982 se vuelve a reestructurar la Protección Civil, y se aprueba el primer Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil que recoge la positiva experiencia del Voluntariado de Protección Civil en los Mundiales de Fútbol y en la visita del Papa Juan Pablo II de aquel año.

En 1985, cuando ya han entrado en vigor la totalidad de los Estatutos de Autonomía que han asumido competencias en materia de protección civil, se aprueba la **Ley de Protección Civil** 2/1985, de 21 de enero, que viene a legislar con carácter general la Protección Civil en el marco del Estado español de las Autonomías, legislación que necesitará en cualquier caso el complemento posterior de una Norma Básica de Protección Civil. No en balde, la protección civil debe actuar a través del procedimiento de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trata de actuar y eso significa que no cabe circunscribir este planteamiento a los aspectos de la simple coordinación administrativa sino al establecimiento de una estructura operativa, con mando único a diseñar en diferentes planes según los distintos niveles de gobierno, sin perjuicio de las decisiones que al gobierno competen como órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil.

La ley insiste, por otro lado, en los aspectos relacionados con la autoprotección ciudadana al que contribuye en buena medida el cumplimiento de los deberes que se imponen a los propios ciudadanos, con objeto de que la población adquiera conciencia sobre los riesgos que puede sufrir y se familiarice con las medidas de protección que, en su caso, debe utilizar. Trata la ley, en definitiva, de lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de la protección civil, de las que los ciudadanos son, al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios.

Como resultado de la Ley, ese mismo año se dictó el Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública en desarrollo de la Disposición Transitoria de la mencionada Ley que facultaba al Gobierno para dictar las medidas necesarias hasta que se promulgara la norma básica para la elaboración de los planes territoriales y especiales de intervención en emergencias.

También este mismo año se aprueba la **Ley de Bases de Régimen Local** (Ley 7/1985, de 2 de abril), donde se establece las bases de la autonomía municipal y se les atribuye una serie de competencias propias, en concordancia con las potestades legislativas que se reservan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. En lo que a competencias municipales se refiere, el artículo 25.2 f) faculta al Ayuntamiento para asumir materias de "protección civil, prevención y extinción de incendios". En todo caso en los municipios de más de veinte mil habitantes estos servicios deberán ser obligatoriamente prestados ya sea de forma independiente, ya sea asociados con otros municipios (art. 26 c). En los demás casos, se trata de una competencia de asunción voluntaria.

Cabe destacar, por último, en los años ochenta la aprobación del Real Decreto 888/1986, de 21 de marzo, sobre composición, organización y régimen de funcionamiento de la **Comisión Nacional de Protección Civil**, que reglamenta la configuración de la mencionada Comisión como un órgano de coordinación entre los diferentes departamentos y entidades de la Administración Central del Estado, así como con las Comunidades Autónomas, de tal forma que se garantice, dentro del ineludible principio de solidaridad, una adecuada y eficaz actuación de los poderes públicos, en orden al estudio y prevención de las

situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas actuaciones se produzcan[119].

La planta normativa e institucional de la descentralización de las políticas de protección civil quedaba así definitivamente estructurada.

La **década de los noventa** viene caracterizada por dos líneas de desarrollo: por un lado, el definitivo impulso a la efectiva descentralización de las políticas de protección civil a partir de la aprobación definitiva de la Norma Básica de Protección Civil (Real Decreto 407/1992, de 24 de abril) y, por otro lado, la asunción de un compromiso internacional en las iniciativas de prevención de desastres cuando las Naciones Unidas proclaman la década de los noventa como el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales.

A su vez y desde otra perspectiva –las políticas de capacitación de personal altamente cualificado en la materia- también podemos destacar la **creación** en 1990 **de la Escuela Nacional de Protección Civil** (Real Decreto 901/1990, de 13 de julio) cuyo objetivo básico es la formación integral, teórico y práctica, de los mandos y personal vinculados a la Protección Civil de todos los organismos, instituciones y entidades del Estado, así como de cuantas organizaciones internacionales lo demanden.

Por lo que se refiere al impulso descentralizador, la **Norma Básica de Protección Civil** (Real Decreto 407/1992, de 24 de abril), a partir de las distintas figuras de planificación, permitirá el desarrollo territorial de la protección civil con la asunción de las respectivas competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Hay que señalar que la Ley de Protección Civil no concreta los ámbitos en los que se ejercen las responsabilidades y competencias de las diferentes Administraciones, remitiéndose fundamentalmente a lo que señalen los distintos Planes de protección civil. Era, pues, la Norma Básica prevista en el artículo 8 de la Ley, la que debía contener las directrices esenciales para la elaboración de los Planes.

Previamente, el Tribunal Constitucional se había pronunciado sobre la distribución de competencias en materia de protección civil, básicamente en su sentencia de 19 de julio de 1990, dictada en relación con el recurso de inconstitucionalidad número 355/1985 presentado por el gobierno vasco contra la Ley de Protección Civil estatal por entender que ésta vulneraba en algunos aspectos sus competencias. En la sentencia se reconoce la concurrencia de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado, señalando que, si bien las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de protección civil, esta competencia se encuentra con determinados límites que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supra-autonómico. Esta sentencia permite ya diseñar y perfilar el modelo nacional definitivo de protección civil y establecer los criterios comunes mínimos para la elaboración de los Planes.

Los principios informadores de la Norma Básica que en ella se establecen son responsabilidad, autonomía de organización y gestión, coordinación, complementariedad, subsidiariedad, solidaridad, capacidad de integración y garantía de información. Estos principios exigen que la protección civil, en cuanto al servicio público, realice una serie de funciones fundamentales:

- la previsión, en lo que se refiere al análisis de los supuestos de riesgos, sus causas y efectos, así como de las zonas que pudieran resultar afectadas;

[119] Este Real Decreto ha sido modificado posteriormente en diversas ocasiones con el fin de adaptarlo a las sucesivas reestructuraciones producidas en la Administración General del Estado.

- la prevención, relativa al estudio e implantación de las medidas oportunas para mantener bajo observación, evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y daños que se pudieran derivar de éstas;
- la planificación de las líneas de actuación, para hacer frente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que pudieran presentarse;
- la intervención, en cuanto a las diferentes actuaciones encaminadas a proteger y socorrer la vida de las personas y sus bienes; y, por último,
- la rehabilitación, dirigida al establecimiento de servicios públicos indispensables para la vuelta a la normalidad.

Inmediatamente empezarían a aprobarse las Directrices Básicas frente a los riesgos más relevantes en nuestro país: en 1991, la Directriz Básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico[120]; en 1993, la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales[121]; en 1995, la Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el Riesgo de Inundaciones[122]; también en 1995, la Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el Riesgo Sísmico, reformada posteriormente en 2004[123]; en 1996, la Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el Riesgo Volcánico[124]; también en 1996, la Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril[125]. Hay que esperar, sin embargo, a 2003 para la aprobación de la Directriz Básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas[126].

No obstante, resulta necesario señalar que el proceso descentralizador no ha sido homogéneo en las pautas seguidas por las distintas Comunidades Autónomas, tanto en términos orgánicos como en términos de desarrollo, lo que ocasiona cierta dificultad a la hora

[120] Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico.

[121] Orden de 2 de abril de 1993, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales.

[122] Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el Riesgo de Inundaciones.

[123] Resolución de 5 de mayo de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el Riesgo Sísmico. Resolución de 17 de septiembre de 2004, de la Subsecretaría, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 16 de julio de 2004, por el que se modifica la Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el Riesgo Sísmico, aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de abril de 1995.

[124] Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior, disponiendo la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el Riesgo Volcánico.

[125] Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril. Resolución de 4 de julio de 1994.

[126] Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz Básica de protecćon civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas.

de establecer generalizaciones sobre el desarrollo de la protección civil en nuestro país como analizaremos más adelante.

En relación al **Compromiso Internacional de España** con la protección civil, hemos de destacar la aprobación del Real Decreto 1301/1990, de 26 de octubre, por el que se atribuye a la Comisión Nacional de Protección Civil el carácter de Comité Español del Decenio Internacional para la reducción de desastres naturales.

El gobierno español estableció en este Real Decreto como fines del decenio, adecuados a la situación española, los siguientes:

a) Mejorar la capacidad nacional para mitigar los efectos de los desastres naturales con rapidez y eficacia, prestando especial atención al establecimiento de sistemas de alerta precoz.

b) Establecer directrices y estrategias apropiadas para la efectiva aplicación de los conocimientos existentes y fomento del desarrollo de los mismos, a fin de reducir las perdidas humanas y materiales originadas por esos siniestros.

c) Difundir la información existente y la que se obtenga en el futuro sobre medidas de evaluación, predicción, prevención y mitigación de desastres naturales.

d) Elaborar medidas para la evaluación, predicción, prevención y mitigación de los desastres naturales en países en desarrollo mediante programas de asistencia técnica y transferencia de tecnología, proyectos de ensayo y actividades de educación y formación adaptados al tipo de riesgo y al lugar de que se trate y evaluar la eficacia de estos programas.

Entre las acciones desplegadas por España en el ámbito internacional y en el marco del Decenio Internacional debemos destacar la participación española de la Conferencia de Yokohama de 1994 al cumplirse los primeros cinco años del Decenio.

Posteriormente, a través de la Dirección General de protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior, España organizó en Valencia en mayo de 1999, la Conferencia Regional Mediterránea del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, antecesor de la Estrategia Internacional para la Prevención de Desastres.

Por otro lado, la Agencia Española de Cooperación Internacional tiene entre sus prioridades el apoyo a la prevención de los desastres naturales y la ayuda de emergencia en las crisis humanitarias que éstos ocasionan.

Asimismo se han constituido las denominadas Unidades de Apoyo ante desastres que se movilizan inmediatamente cada vez que resulta necesario intervenir en catástrofes ocurridas tanto en nuestro país como fuera de nuestras fronteras. De hecho, la década de los noventa se cierra en el ámbito normativo de la protección civil con el Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio, por el que se regula la creación e implantación de unidades de apoyo ante desastres. Las unidades de apoyo ante desastres no suponen en realidad la creación "ex novo" de servicios específicos, sino la adopción de una nueva modalidad organizativa que permite que recursos materiales y humanos especializados ya existentes en los ámbitos público y privado y que, por su actividad ordinaria son directamente útiles a los fines de protección civil, puedan ser puestos ordenadamente a disposición, con la preparación y el equipamiento adicional, en su caso, necesario, para la protección de la población afectada por una situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria.

No hay que dejar de mencionar el entramado de ONGs que se muestra especialmente activo en España en los casos de catástrofes humanitarias en la escena internacional.

En el marco del Decenio, también hay que destacar la constitución en 1996 de la **Comisión Especial sobre la Prevención y Asistencia en situaciones de Catástrofe** en el

Senado español. Acordada su constitución por el Pleno de Senado el día 26 de octubre se constituyó efectivamente el día 3 de diciembre. La Comisión tenía como objeto el estudio amplio y genérico sobre los diversos riesgos naturales capaces de generar situaciones de catástrofe y sobre la actividad de asistencia de carácter más organizativo centrada, fundamentalmente, en los servicios de Protección Civil. Por acuerdo de la propia Comisión se prestó una especial atención al estudio de la prevención y asistencia en catástrofes derivadas del agua. La mayor incidencia estadística y el importante volumen de daños, especialmente materiales, que se deriva de las inundaciones en nuestro país, justificaba esa elección. La Comisión presentó sus conclusiones en un Informe con voto particular adjunto que se publicó el 9 de diciembre de 1998. Las conclusiones de esa comisión tendrían posteriormente relevancia en la definición de las políticas de protección civil desarrolladas en nuestro país en años posteriores.

No está de más señalar que en esta década también se aprueba la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales que establece ciertas obligaciones a las empresas españolas en materia de protección o autoprotección frente a situaciones de emergencia.

Es en la **primera década del siglo XXI** cuando, al desarrollo político-institucional de las políticas de protección civil (por ejemplo, el 20 de septiembre de 2002 se aprueba el Real Decreto 967/2002, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil), hay que sumar la toma de conciencia social sobre la importancia crucial de las mismas para la población española como resultado de la sucesión de una serie de desastres con un gran impacto mediático y social como son el desastre del Prestige (tanto en términos de consecuencias como de gestión); el atentado fundamentalista en los trenes de cercanías de Madrid el 11 de marzo de 2004[127]; la tragedia del metro de Valencia el 3 de julio de 2006; o las consecuencias devastadoras de los incendios en Galicia verano tras verano, pero especialmente por sus circunstancias especiales en el verano de 2006 que, entre otras consecuencias, obliga a una nueva reestructuración de la protección civil en España con la puesta en funcionamiento de un cuerpo específico en el seno de las Fuerzas Armadas para responder ante estos sucesos. La Unidad Militar de Emergencias se crea el 7 de octubre de 2005 (Resolución de 19 de enero de 2006, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005), pero el Consejo de Ministros, en su reunión de 2 de junio de 2006, adopta el Acuerdo sobre funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias.

Desde el punto de vista de la política internacional, además, se reafirma en esta década el compromiso con la protección civil con la Resolución A/RES/54/219, de 3 de febrero de 2000 de la Asamblea General de las Naciones Unidas por el que se acuerda dar continuidad a las actividades desarrolladas en el marco del finalizado Decenio Internacional para la

[127] El seminario europeo "Reflexiones sobre las actuaciones en materia de Protección Civil tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid" (Madrid, 30 de junio de 2004), después de reconocer la eficaz labor efectuada por todos los servicios de emergencia que actuaron en dicha ocasión en el socorro de los afectados y la actuación de numerosos ciudadanos anónimos que desinteresadamente colaboraron con estos servicios, manifiesta su convencimiento de que es preciso profundizar en determinas dimensiones relacionadas con la protección civil como son: la necesidad de concertación de los procedimientos de actuación y de coordinación entre servicios de emergencia, así como el establecimiento de un mando único en el lugar de las operaciones de emergencia; la necesidad de prever comunicaciones de emergencia seguras y compatibles entre los diferentes servicios que puedan intervenir conjuntamente en una emergencia; la necesidad de asegurar, mediante los procedimientos adecuados, la gestión global de una emergencia con múltiples focos; la formación y el entrenamiento conjunto de los servicios de intervención; y la organización adecuada de la información a los ciudadanos.

Reducción de Desastres Naturales en la iniciativa que, a partir de ese momento, se conoce como *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres*.

En el marco de la Estrategia Internacional de Prevención de Desastres, España organizó en octubre de 2003, conjuntamente con el Consejo de Europa, la Conferencia Regional Euromediterránea para la Prevención de Catástrofes.

Por otro lado y en el marco de las conclusiones de la Comisión del Senado anteriormente mencionada, cabe destacar entre otras medidas normativas la aprobación del Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión. Este Real Decreto trae causa de la entrada en vigor de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que introduce novedades en la figura jurídica de la subvención que afectan a los beneficiarios de las ayudas que aquí nos interesan, especialmente al exigir para la concesión de ayudas el régimen de concurrencia competitiva y restringir los supuestos de concesión directa. Según el Real Decreto, las ayudas en casos de emergencia o de naturaleza catastrófica podrán concederse de forma directa siempre que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

En 2006, se ha modificado la regulación de las unidades de apoyo ante desastres merced al Real Decreto 285/2006, de 10 de marzo, y como respuesta a las necesidades derivadas del atentado del 11 de septiembre en Estados Unidos. En la Unión Europea, la Decisión 2001/792/CE, EURATM, del Consejo, de 23 de octubre de 2001, establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, que después se desarrollaría mediante disposiciones de aplicación reunidas en la Decisión 2004/2777/CE, EURATOM. El objetivo de estos mecanismos es proporcionar, previa petición, apoyo en casos de emergencias importantes o cuando exista un riesgo inminente de éstas, y facilitar una mejor coordinación de las intervenciones de ayuda a los Estados miembros y la Comunidad, teniendo en cuenta las necesidades particulares de las regiones e islas ultraperiféricas y de otra naturaleza de la Comunidad.

También relevante a nuestros efectos resulta el Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior con el objetivo fundamental de establecer una serie de reformas organizativas que permitan mejorar su gestión especialmente en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado e integrar administrativamente la atención a las víctimas del terrorismo que hasta ese momento desarrollaba el Alto Comisionado de Apoyo a las Víctimas, entre otros objetivos.

El Real decreto 393/2007, de 23 de marzo, por otra parte, aprueba la Norma Básica de Autoprotección. Una norma que pretende regular "las acciones y medidas que deben ser adoptadas por los titulares de las actividades, públicas o privadas, con sus propios medios y recursos, dentro de su ámbito de competencias. La autoprotección se define en esta norma como "el sistema de acciones y medidas encaminadas a prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes, a dar respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencia y a garantizar la integración de estas actuaciones con el sistema público de protección civil*"*. Esta norma sería posteriormente modificada por el Real Decreto *1468/2008, de 5 de septiembre,* a los efectos de reforzar la conciliación de la legislación estatal en materia de protección civil con las competencias exclusivas que las comunidades autónomas ostentan en materia de auto-organización y protección civil.

Las últimas iniciativas en materia de protección civil durante la primera década del siglo XXI vinieron de la mano del Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se

modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, que se centra en cambios que no afectan específicamente a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias; y el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales.

En la actualidad y más concretamente el 11 de enero de 2016, con el fin de adaptar la Ley de Protección Civil a los cambios que han ido acaeciendo durante estos años –directivas europeas, actividad normativa estatal, desarrollos autonómicos, nuevos organismos, etc.- ha entrado en vigor la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (Ley 17/205, de 9 de julio). La Ley responde a la necesidad de actualizar la antigua ley de 1985 de Protección Civil. En ese sentido, podemos afirmar que no afecta a las líneas más generales del sistema trazadas en los ochenta pero introduce mejoras cualitativas en diversos aspectos haciendo un mayor hincapié en la prevención, la evaluación y la coordinación y colaboración interadministrativa. El objeto de la nueva ley es establecer el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, y regular las competencias de la Administración General del Estado en la materia (art. 1.2). A ese fin y para la elaboración de la ley, ha contribuido en gran manera la experiencia acumulada en los años pasados, el desarrollo reglamentario acumulado y también los compromisos asumidos en el ámbito internacional y de la Unión Europea.

En la medida en que la nueva ley se analizará en profundidad al abordar los aspectos jurídicos de la protección civil, en este texto sólo pretendemos señalar las novedades de mayor importancia desde el punto de vista de la estructura institucional y de las políticas públicas en materia de protección civil que deben desarrollar los diferentes niveles gubernativos y sus administraciones, especialmente el Estado. Hay que señalar, además y de entrada, que por lo que se refiere a los planes de protección civil existentes a la entrada en vigor de esta ley, estos continuarán aplicándose hasta que sean sustituidos por los que se elaboren y aprueben conforme a las nuevas exigencias de la ley.

La nueva ley, en primer lugar (Título I), ha realizado un esfuerzo en materia de **clarificación conceptual y terminológica** (arts. 2, 3 y 4) para, a renglón seguido, especificar los **derechos y deberes que corresponden a los ciudadanos** con una intención muy clara: convertir a los ciudadanos en el centro del sistema de protección civil y no en meros destinarios de la acción pública (art. 5). Tal fin implica, por un lado, elevar el grado de información que reciben los ciudadanos sobre los riesgos a los que están sometidos (art. 6) y, por otro lado, incrementa sus opciones para participar en la planificación e implementación de actuaciones ante las emergencias (art. 7), además de imponer el deber de colaborar, personal o materialmente, en caso de requerimiento de la autoridad competente (art. 7 bis) y el deber de cautela y autoprotección (art 7 ter). La norma también resalta el papel especial que realiza el voluntariado de protección civil (art. 7 *quater*).

Más importante desde el punto de vista de las políticas públicas de protección civil es la nueva regulación del **ciclo de las actuaciones** de los poderes públicos que en esta materia se realiza en el Título II de la Ley: anticipación, prevención, planificación, respuesta inmediata, recuperación y evaluación e inspección; junto un capítulo específico dedicado a la regulación de las emergencias de interés nacional. Las novedades más importantes de esta nueva regulación estriban en:

- el mayor hincapié realizado en materia de **prevención** (art. 10) al regular nuevas actuaciones como la necesidad de estudios de impacto específicos sobre riesgos previamente identificados en mapas o planes (art. 10.2); la necesidad de que los planes de protección civil contengan programas de información y comunicación preventiva y

de alerta para los ciudadanos (art. 10.3); la creación del Fondo de Prevención de Emergencias para financiar las actividades preventivas que se requieran (art 11); o la configuración de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil como instrumento de comunicación inmediata y de prevención de toda emergencia (art. 12);
y en la introducción de capítulos específicos:

- por un lado, para **la anticipación** a cuyo servicio se crea la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, red que gestionará el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y que articulará un plan de interconexión acordado por todas las administraciones según criterios establecidos por el Consejo Nacional de Protección Civil (arts. 8-9); y,
- por otro lado, para **la evaluación e inspección** (arts. 26-27) donde, además, de exigir la evaluación y la inspección en relación a todas las actuaciones del Sistema Nacional (art. 26.2) concreta esta obligación en un Programa Nacional de Inspección del Sistema Nacional que elaborará el Consejo Nacional de Protección Civil y una Memoria anual que éste elevará al Senado de la nación (arts. 26.2 y 27).

Respecto a **la planificación**, se mantiene el esquema anterior si bien simplificado. Por ejemplo, las actuales Directrices Básicas se incluyen en la Norma Básica de Protección Civil (art. 13); la norma diferencia con más claridad los plantes territoriales de los especiales (arts. 14 y 15); también prevé planes especiales para situaciones bélicas (art. 15.3); e incorpora la regulación legislativa de los planes de autoprotección (art. 15.4).

Respecto a la **respuesta inmediata** en caso de emergencias de protección civil, se potencia todo lo relacionado con la coordinación: por un lado, se fortalecen los Centros de Coordinación Operativa de las Comunidades Autónomas (art. 17.2); y, por otro lado, el Centro de Coordinación estatal anterior se transforma en el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil (art. 18). Por lo demás, se impone al Estado la obligación de colaborar con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional, en los términos en que se acuerde en el Consejo Nacional de Protección Civil (art. 19).

En materia de **recuperación** o restablecimiento de la normalidad en una zona siniestrada, la nueva normativa establece un marco regulatorio común respecto a las ayudas a prestar (arts. 21 y 22) y las medidas aplicables (arts. 24 y 25), en su caso, junto con un procedimiento de declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (art. 23).

Importante también es el nuevo Título III por la novedad que representa: exige la promoción de **la formación** y desarrollo de la competencia técnica de los recursos humanos que prestan sus servicios en el Sistema Nacional de Emergencias (art. 31). En concreto, la nueva ley precisa las funciones que corresponden en esta materia a la Escuela Nacional de Protección Civil, sin perjuicio de la creación de otros centros en las restantes administraciones competentes (art. 32).

La ley se detiene especialmente en la regulación detallada de las **competencias de los órganos de la Administración General del Estado** (Título IV): Gobierno (art. 33); Ministro del Interior (art. 34); Departamentos, organismos y entidades del sector público estatal (art. 35); Delegados del Gobierno (art. 36); Fuerzas Armadas (art. 37); y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 38). En este apartado quizá la novedad más destacada radique en que la norma contempla específicamente el papel de coordinadores de los Delegados del Gobierno respecto a las actuaciones de los órganos y servicios de la Administración General

del Estado en sus respectivos ámbitos territoriales, bajo las instrucciones del Ministerio del Interior (art. 36). También el reconocimiento específico y las normas esenciales que disciplinan la intervención de la Unidad Militar de Emergencias (art. 37).

Especialmente importante es el nuevo Título V que refuerza y mucho la regulación legislativa en materia de **Cooperación y Coordinación**. Lo más relevante en este aspecto es la creación del Consejo Nacional de Protección Civil como órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades Autónomas y de las Entidades Locales (art. 39). Asimismo, merece especial atención la regulación de la contribución española al Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea y, en general, a las misiones de cooperación internacional, cuya coordinación corresponde al Ministerio del Interior (arts. 41. Y 42).

El articulado de la Ley termina con un título VI dedicado al **Régimen Sancionador** que se ordena de acuerdo con los principios y reglas generales que informan hoy el Derecho Administrativo sancionador y que no se había contemplado en la anterior ley de 1985: potestad sancionadora (art. 43), sujetos responsables (art.44), tipificación de infracciones (art. 45), tipificación y gradación de sanciones (arts. 46 y 47); competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora (art. 48); procedimiento sancionador (art. 49) y medidas provisionales (art.50).

Por lo que se refiere a **las Disposiciones Adicionales**, resaltar el reconocimiento que representa la mención expresa al Voluntariado en el ámbito de la protección civil y entidades colaboradoras (D.A. Primera), a la Cruz Roja (D.A. Primera bis), a la Medalla al mérito de protección civil (D.A: Tercera), la posibilidad que se abre para conceder ayudas para situaciones no declaradas como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (D.A. Cuarta) y al establecimiento de precios unitarios para determinar el coste de los servicios (D.A. Quinta); junto con el reconocimiento de la competencia de los alcaldes para la resolución de los procedimientos sancionadores en el ámbito de protección civil de acuerdo con lo previsto en la legislación específica que les sea aplicable (D.A. novena).

En definitiva, estamos en presencia de una actualización en materia de protección civil que establece el **nuevo marco legal del Sistema Nacional de Protección Civil** que trata especialmente de potenciar los aspectos de la prevención, la evaluación y la coordinación y colaboración a la luz de la experiencia adquirida desde la promulgación de la anterior ley de 1985, teniendo en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como la legislación de la Unión Europea y los compromisos adquiridos por España en el marco de la cooperación internacional.

4.2.- PRINCIPALES RIESGOS DE CATÁSTROFE O CALAMIDAD EN ESPAÑA.

Según las conclusiones de la Comisión Especial sobre la Prevención y Asistencia en situaciones de Catástrofe constituida en el Senado español a la que seguimos en este epígrafe podemos destacar la relevancia de las siguientes situaciones de riesgo y la situación en 1998 –publicación del Informe- de las distintas políticas de protección civil en cada caso.

a) Inundaciones

El problema de las inundaciones en nuestro país, en su gran mayoría, se origina por lluvias intensas de carácter más bien localizado que aunque pueden ser más probables en determinadas zonas y épocas del año, en la práctica, son posibles y se producen, con mayor o menor frecuencia, en casi toda época y en cualquier zona del territorio nacional. Estos

fenómenos producen en nuestro país anualmente, como media, una veintena de víctimas y unos 50.000 millones de pesetas (aproximadamente 300 millones €) en daños directos.

Históricamente, como en todos los países semiáridos del mundo la población ha tendido a ocupar y a consolidar asentamientos y actividades humanas de forma intensiva sobre las fértiles zonas de inundación de los cauces fluviales. Desde hace bastante tiempo la política hidráulica ha prestado atención a la realización de medidas estructurales de protección contra inundaciones, especialmente, construyendo embalses de laminación de avenidas y encauzamientos de tramos conflictivos de ríos, pero esta política sólo ha estado informada por datos históricos y se ha realizado esencialmente a remolque de una política territorial y urbanística la cual, salvo excepciones, no ha tenido en cuenta este problema.

La Directriz Básica de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones se aprobó en 1995. Esta Directriz contiene los delineamientos para el análisis del riesgo de inundaciones y para la elaboración de los Planes Especiales de Protección Civil ante este riesgo a todos los niveles territoriales. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, por iniciativa de la Dirección General de Protección Civil y de la Comisión Especial del Senado a la que hemos hecho referencia, incluyeron en su artículo 9 el necesario nexo entre la planificación urbana y los riesgos naturales.

Si bien en 1998 no se había homologado ningún plan especial de inundaciones porque tales planes no podían elaborarse de forma rigurosa sin una cartografía temática del riesgo potencial de inundaciones que cubriera todo el territorio, actualmente las Comunidades Autónomas ya han aprobado sus respectivos planes frente a las inundaciones.

Entre las recomendaciones de la Comisión frente a los principales problemas detectados en materia de inundaciones las más relevantes eran: elaborar con urgencia una metodología de análisis y evaluación del riesgo potencial de inundaciones y fenómenos asociados, y valoración de las consecuencias sobre los elementos vulnerables; la elaboración, cuanto antes, de un Programa Nacional de Cartografía Temática de Zonas Potencialmente Inundables y su Nivel de Riesgo Asociado. La cartografía temática resultante de la aplicación del Programa, conforme estuviera disponible, debía informar con carácter general, las políticas, estrategias y medidas de todo orden. Y, entretanto estuviera disponible esa cartografía, todas las Comunidades Autónomas debían elaborar con urgencia su Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, en base a las inundaciones históricas habidas. Además de otras medidas, los Parlamentos Autonómicos debían adoptar las iniciativas legislativas necesarias para que la planificación territorial y urbana contemple necesariamente las restricciones imprescindibles a los usos del suelo en función del nivel potencial de riesgo de inundaciones.

b) Riesgo sísmico

La Comisión recordaba que hacía ya más de cien años del último terremoto catastrófico sufrido en nuestro país (Arenas del Rey, 1884, con más de 1.000 víctimas mortales), pero sin embargo este riesgo permanece.

A juicio de la Comisión, los mapas de peligrosidad sísmica elaborados y publicados por el Instituto Geográfico Nacional ofrecían una buena base, pero a menudo, no suficiente para una precisa ordenación urbanística, por lo que, entiende necesaria la realización de estudios de peligrosidad con mucho mayor nivel de detalle a desarrollar por las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Por otra parte, la normativa sismorresistentes es de aplicación para construcciones nuevas, careciéndose de estudios de vulnerabilidad de construcciones antiguas que permitan

estimar las consecuencias de un terremoto posible y adoptar las medidas preventivas y de protección que puedan resultar necesarias para minimizarlas.

La red sísmica nacional, en proceso de modernización, presta un buen servicio desde el punto de vista del seguimiento de los fenómenos sísmicos acaecidos, sin embargo cabe profundizar en el diseño de modelos que permitan proporcionar estimaciones acerca de las variaciones de intensidad en el área afectada.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros del 7 de abril de 1995 se aprobó la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico. Como en el caso anterior, al no existir en aquellos momentos una cartografía temática del riesgo potencial derivado de fenómenos sísmicos y ser ésta un fundamento necesario de la planificación conforme a lo establecido por la citada Directriz Básica, los planes existentes acerca del riesgo sísmico tenían el carácter de provisionales. Actualmente, algunas Comunidades Autónomas ya cuentan, en los términos que veremos, con sus planes especiales frente al riesgo sísmico.

Entre las recomendaciones de la Comisión frente a los principales problemas detectados en materia de riesgos sísmicos las más relevantes eran: realizar estudios de microzonación que complementen los mapas de peligrosidad sísmica existentes, en aquellos ámbitos territoriales donde sean previsibles sistmos de intensidad igual o superior a gado VI; elaborar estudios sistemáticos de vulnerabilidad, en los ámbitos territoriales anteriormente señalados, que comprendan las construcciones, instalaciones e infraestructuras, cuya destrucción, con probabilidad razonable, pueda ocasionar víctimas, interrumpir un servicio imprescindible para la comunidad o aumentar los daños por efectos catastróficos; y elaborar una Cartografía Temática del Riesgo Sísmico en España suficientemente precisa para fundamentar a su vez los Planes de Ordenación Urbana.

c) Riesgos por movimiento del terreno

Los movimientos del terreno, entre los que cabe mencionar los desprendimientos y deslizamientos, así como los hundimientos, producen pérdidas tanto humanas como materiales, pudiéndose cifrar estas últimas en más de 30.000 millones de pesetas anuales como término medio.

A pesar de ser procesos altamente frecuentes y onerosos, se suceden por lo general de forma relativamente aislada, siendo rara la ocasión en que afectan de forma súbita a grandes extensiones de terrenos y/o gran número de personas.

Estos fenómenos tienen especial relevancia en las políticas de infraestructuras y de ordenación territorial y urbanismo, por lo que entre las recomendaciones de la Comisión frente a los principales problemas detectados en materia de movimiento del terreno se sugiere que los órganos competentes de las distintas Administraciones Pública establezcan procedimientos sistemáticos para que los planes de ordenación territorial y urbanísticos, así como los proyectos de determinadas infraestructuras, tanto de iniciativa pública como privada, incluyan preceptivamente una evaluación del riesgo por movimientos del terreno.

d) Riesgo volcánico

El riesgo volcánico en España está localizado en el archipiélago canario, en el cual, durante los últimos quinientos años, se han producido erupciones en todas las islas, con excepción de La Gomera. La última erupción registrada había ocurrido en la Isla de La Palma, la del volcán Teneguia, que ocurrió en el año 1071, hasta la que tuvo lugar el 11 de octubre de 2011 en La Restinga (El Hierro). Dos años después, se produjo la erupción submarina también en esta isla.

A diferencia de lo que sucede con el riesgo sísmico las erupciones volcánicas sí pueden preverse con una antelación muchas veces suficiente para efectuar las medidas de protección de la población que resulten adecuadas, si bien, para ello resulta necesario disponer de una red de vigilancia y seguimiento de los posibles fenómenos precursores de crisis eruptivas, suficientemente dotada.

Tras la aprobación de la Directriz Básica de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico, por acuerdo del Consejo de Ministros del 19 de enero de 1996, se constituyó un Comité Científico de Evaluación y Seguimiento de Fenómenos Volcánicos. Este Comité inició sus trabajos en el año 1996, con resultados ya muy perceptibles desde el punto de vista de una sustancial mejora de la coordinación de todos los recursos materiales y humanos disponibles para efectuar esa función de vigilancia y seguimiento de posibles fenómenos precursores.

Entre las recomendaciones de la Comisión frente a los principales problemas detectados en materia de riesgo volcánico se encontraba la confección de la Cartografía Temática del Riesgo Volcánico en Canarias y la mejora del nivel de conocimiento de la población, particularmente de los residentes en el archipiélago canario, acerca del riesgo volcánico. El Plan Especial de Protección Civil frente al Riesgo Volcánico de la Comunidad Autónoma de Canarias fue homologado el 3 de diciembre de 2009 y publicado el 19 de julio de 2010.

e) Otras propuestas y recomendaciones esenciales de la Comisión

Para la Comisión es también incuestionable que la no puesta en práctica de tales medidas implica, además de la posibilidad de pérdida de vidas humanas y otros trastornos individuales y sociales, cuantiosos costes económicos. Se constata la poca práctica en nuestro país, tanto en el sector público como en el privado, de la utilización de instrumentos de decisión económica, acerca de inversiones de carácter preventivo, que tengan realmente en cuenta los costes y otros perjuicios sociales derivados de la no adopción de las medidas preventivas pertinentes. Es cierto asimismo que, por ahora, se carece de una adecuada estadística de costes de las catástrofes, en términos de contabilidad nacional, que permita fundamentar tales decisiones y los criterios de inversión pública.

El grado de desarrollo de nuestra sociedad hace necesario, a juicio de la Comisión, el cubrir también un aspecto que muchas veces es considerado secundario, pero que en las últimas catástrofes acontecidas ha demostrado ser una auténtica necesidad en materia de protección civil: la reparación de los daños morales o psicológicos sufridos en acontecimientos catastróficos.

Por otra parte, la práctica habitual seguida por los Gobiernos en los años anteriores cuando se producían hechos de naturaleza catastrófica, generalmente inundaciones, venía siendo la aprobación de sucesivos Decretos-Ley de medidas urgentes para la reparación de los daños sufridos, así como de concesión de ayudas, subvenciones, moratorias, exenciones, créditos extraordinarios y otros beneficios de carácter extraordinario. La eficacia de este procedimiento, según la Comisión, era limitada por varias razones:

En primer lugar, la demora en su aprobación, que solía dilatarse dos o tres meses desde que se producían los daños y la propia dinámica de la ejecución de los créditos extraordinarios aprobados, que exceden los períodos que deben considerarse lógicos para atender situaciones que son calificadas de urgentes por los propios Reales Decretos-Ley.

En segundo lugar, no existían ni existen mecanismos adecuados de valoración real de los daños, que en la mayoría de los casos se realizan por los propios afectados (ayuntamientos, Organizaciones Agrarias, particulares,…).

Por último, los reiterados Reales Decretos-Ley que introducían modificaciones respecto de otros aprobados con anterioridad, incluso a veces en fechas muy próximas, produciendo agravios comparativos ante situaciones prácticamente idénticas.

En este sentido, la Comisión hacía las siguientes recomendaciones:

La elaboración de una Ley que posibilite la adopción inmediata de las medidas urgentes, con carácter general y en función de la gravedad de los daños producidos y sus consecuencias sobre las personas y los bienes, en la cual se recoja también la necesaria cooperación y coordinación con las Administraciones Autonómicas y Locales en el ámbito de sus respectivas competencias.

Prever en la planificación autonómica la asistencia psicológica a los afectados mediante procedimientos normalizados de información y atención a afectados y familiares, la preparación y disponibilidad de un colectivo adiestrado para hacer frente a situaciones críticas; y el seguimiento y atención prolongada en el tiempo de los trastornos psicológicos que puedan sufrir los afectados.

La Comisión Especial sobre la Prevención y Asistencia en situaciones de Catástrofe hacía hincapié en la necesidad de que la totalidad de los municipios dispongan de un Plan de Emergencia, general o sectorial, referido a los principales riesgos potenciales (químico, inundaciones, incendios y, eventualmente, sísmico, volcánico, nuclear…).

Por último, la Comisión sugería un protocolo de relaciones entre los medios de comunicación y los gestores de la emergencia con el objetivo de que los medios de comunicación puedan colaborar en la formación, así como orientar a la población ante situaciones de emergencia.

Conviene añadir, respecto al informe global de la Comisión Especial sobre la Prevención y Asistencia en situaciones de Catástrofe, la existencia de un Voto Particular, formulado por Ramón Aleu i Jornet, Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, en relación a la prevención de riesgos relacionados con el Agua en el que se reclamaba un enfoque global para una gestión racional y sostenible del agua.

4.3.- LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA

La estructura institucional de la protección civil en España aparece configurada a partir de la propia conformación del Estado como un Estado de las Autonomías con diferentes niveles de gobierno que requieren de cauces de relación intergubernamental. En ese sentido, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales conforman los distintos niveles de gobierno, todos ellos con competencias en materia de protección civil que hay que delimitar y cuyo ejercicio hay que coordinar. En el presente epígrafe trataremos de trazar los grandes rasgos de la estructura institucional que sustenta las políticas de protección civil en España y, en el último epígrafe de este capítulo, haremos referencia, entre otras cosas, a las dinámicas de coordinación a través de los distintos planes territoriales y sectoriales de protección civil.

4.3.1. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

La estructura institucional de la Administración del Estado está conformada básicamente por los siguientes organismos: Gobierno, Ministerio del Interior, Dirección

General de Protección Civil y Emergencias, el Consejo Nacional de Protección Civil, el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, el Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Seguridad Nacional. Además de los órganos periféricos de la Administración del Estado (en especial, los Delegados del Gobierno), cabe hacer una reseña especial en relación a las Fuerzas Armadas (en especial, la Unidad Militar de Emergencias), las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Escuela Nacional de Protección Civil.

El **Gobierno** tiene como competencias en materia de protección civil:

a) Regular la Red Nacional de Información sobre Protección Civil y la Red de Alerta Nacional de Protección Civil.
b) Aprobar la Norma Básica de Protección Civil.
c) Aprobar el Plan Estatal General de Protección Civil.
d) Aprobar los planes especiales de protección civil de ámbito y competencia estatal.
e) Declarar una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.
f) Adoptar los acuerdos de cooperación internacional que corresponda en materia de protección civil.
g) Aprobar el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias y, en su caso, el de otros medios del Estado que puedan destinarse a la protección civil.
h) Las demás que le atribuyan esta ley y el resto del ordenamiento jurídico.

El Gobierno, elaborada por el Consejo Nacional de Protección Civil y a propuesta del Ministro del Interior, elevará al Senado una memoria anual que permita valorar la eficacia del Sistema Nacional.

Al **Ministro del Interior** en materia de protección civil le corresponde impulsar, coordinar y desarrollar la política del Gobierno en materia de protección civil, a cuyo efecto disfruta de las siguientes competencias:

a) Desarrollar las normas de actuación que en materia de protección civil apruebe el Gobierno.
b) Elaborar la Norma Básica de Protección Civil, el Plan Estatal General y los Planes Especiales de Protección Civil de ámbito y competencia estatal, y elevarlos al Gobierno para su aprobación, así como proponer al Consejo de Seguridad Nacional la aprobación de la Estrategia Nacional de Protección Civil.
c) Declarar *la emergencia de interés nacional* y su finalización, así como asumir las funciones de dirección y coordinación que le correspondan en esta situación. Se entiende por emergencia de interés nacional las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico; y las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional.
d) Proponer al Gobierno, junto con el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y, en su caso, de los titulares de los demás ministerios concernidos, la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.
e) Ejercer la superior dirección, coordinación e inspección de las acciones y los medios de ejecución de los planes de protección civil de competencia estatal.
f) Disponer, con carácter general, la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y solicitar del titular del Ministerio de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas.
g) Presidir el Consejo Nacional de Protección Civil.
h) Efectuar la oferta de aportación de equipos de intervención en emergencias en el

marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea.

i) Acordar la movilización de los recursos del Sistema Nacional de Protección Civil para cooperar en catástrofes en terceros países y coordinar la actuación de los equipos de ayuda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.
j) Imponer las sanciones por infracciones muy graves previstas en el título VI.
k) Las demás que le sean atribuidas por esta ley y por el resto del ordenamiento jurídico.

El Ministerio del Interior, además, como punto de contacto español del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, asegurará la necesaria coherencia de la participación española en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión y mantendrá la oportuna cooperación con el Centro de Control e Información europeo. Continuará actuando como el punto de contacto del Sistema Común de Información y Comunicación de Emergencias del Mecanismo. Reglamentariamente se establecerá el régimen de los módulos de protección civil españoles que se dispongan al amparo del Mecanismo.

Por otro lado, el Ministerio del Interior recabará y movilizará los recursos del Sistema Nacional para prevenir y afrontar situaciones de catástrofes en terceros países, cuando sea procedente en virtud de los tratados internacionales y convenios bilaterales suscritos por España, o cuando el Gobierno lo acuerde a propuesta de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Interior, y de aquellos otros Departamentos cuyas competencias, en su caso, puedan verse afectadas.

Asimismo, del Ministerio del Interior depende el Fondo de Prevención de Emergencias, que gestionará, dotado con cargo a los créditos que se consignen al efecto en los Presupuestos Generales del Estado, para financiar, en el ámbito de la Administración General del Estado, las actividades preventivas siguientes:

a) Análisis de peligrosidad, vulnerabilidad y riesgos.
b) Mapas de riesgos de protección civil.
c) Programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos.
d) Programas de educación para la prevención en centros escolares.
e) Otras actividades de análogo carácter que se determinen.

En la actualidad, tras el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura básica de los Departamentos Ministeriales, el Ministerio del Interior se estructura en los siguientes órganos superiores y directivos:

1. La Secretaría de Estado de Seguridad, de la que dependen los siguientes órganos directivos:
    a. La Dirección General de la Policía, cuyo titular tendrá rango de Subsecretario.
    b. La Dirección General de la Guardia Civil, cuyo titular tendrá rango de Subsecretario.
    c. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, con rango de Subsecretaría.
    d. La Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería.
2. La Subsecretaría del Interior, de la que dependen los siguientes órganos directivos:
    a. La Secretaría General Técnica.
    b. La Dirección General de Política Interior.
    c. La Dirección General de Tráfico.
    d. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias.
    e. La Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo.

Aunque de una u otra forma buena parte de los órganos directivos reseñados tienen alguna intervención, antes o después, de forma directa o indirecta, en el desarrollo de las políticas de protección civil, conviene hacer una mención especial a la **Dirección General de Protección Civil y Emergencias** por su especial responsabilidad en la implementación de esta política pues tiene atribuidas –Real Decreto 400/2012, modificado por el Real Decreto 873/2014– las siguientes funciones:

a) La preparación de planes estatales de protección civil o cuya competencia tenga atribuida por la normativa legal vigente.
b) La preparación y gestión práctica de ejercicios y simulacros para la implantación y mantenimiento de los citados planes.
c) La realización de estudios relativos a análisis de riesgos, así como proyectos piloto de carácter preventivo que permitan fundamentar planes de prevención de emergencias y catástrofes.
d) El desarrollo de estudios y programas de información a la población, así como la promoción de la autoprotección ciudadana y corporativa, y de fomento de la participación social en las actividades de protección civil y emergencias, así como de programas de educación para la prevención en centros escolares.
e) El desarrollo de investigación y estudios sobre aspectos sociológicos, jurídicos, económicos y otros relevantes para las actividades de protección civil y emergencias.
f) La confección, ejecución y seguimiento de los presupuestos de protección civil.
g) La tramitación de subvenciones y ayudas para la atención de necesidades derivadas de siniestros o catástrofes y la preparación de la normativa correspondiente.
h) La tramitación de subvenciones y ayudas que faciliten la implantación de los planes de protección civil de carácter estatal o el desarrollo de actividades de interés para la protección civil en ese mismo ámbito y la preparación de la normativa correspondiente.
i) La gestión administrativa necesaria para la contratación de obras, estudios y servicios y para la adquisición de bienes.
j) La formación teórica y práctica en la gestión de riesgos y emergencias, incluyendo el entrenamiento de mandos y personal de los diferentes servicios y organizaciones implicados en las actuaciones de emergencias, en particular, servicios de extinción de incendios y salvamento, servicios sanitarios, Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
k) La coordinación de las relaciones con las Unidades de Protección Civil de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, y con los órganos competentes en materia de protección civil de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones Locales, así como la organización y el mantenimiento de la secretaría de la Comisión Nacional de Protección Civil, de su Comisión Permanente y de sus comisiones técnicas y grupos de trabajo.
l) El mantenimiento de relaciones técnicas con organismos homólogos de otros países, especialmente de la Unión Europea, del Mediterráneo y de Iberoamérica, y la participación en las reuniones de los organismos internacionales con competencias en protección civil y emergencias, así como en las comisiones y grupos de trabajo constituidos en el seno de la Unión Europea.
m) La organización y mantenimiento de un fondo documental especializado que permita la máxima difusión de la información.
n) La organización y mantenimiento del Centro de Coordinación Operativa, de la Red de Alerta a la Radioactividad, de las redes propias de comunicación para emergencias y de otras infraestructuras destinadas a facilitar la gestión operativa en emergencias.
o) La preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y, en su

caso, a los ciudadanos.

p) Solicitar la intervención de la Unidad Militar de Emergencias conforme a los protocolos de actuación que se establezcan para la misma.

Para el desarrollo de las indicadas funciones, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias se estructura en las siguientes unidades, con nivel orgánico de subdirección general:

1. La **Subdirección General de Prevención y Planificación** que llevará a cabo el ejercicio de las funciones atribuidas a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias en los párrafos a), b), c), d) y e). En esta subdirección se integra el Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencias (CEISE).
2. La **Subdirección General de Gestión de Recursos y Subvenciones**, que llevará a cabo el ejercicio de las funciones atribuidas a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias en los párrafos f), g), h) e i).

Depende, asimismo, de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias la **Unidad de Formación y Relaciones Institucionales**, con el nivel orgánico que se determine en la relación de puestos de trabajo, a la que corresponderá el ejercicio de las funciones recogidas en los párrafos j), k), l) y m) anteriores. En dicha Unidad se integra la Escuela Nacional de Protección Civil.

La conveniencia de un órgano colegiado que coordinara e impulsara las actuaciones de otros Departamentos, organismos autónomos, entidades públicas y asociaciones privadas que ejercen actividades de previsión, asistencia y colaboración dentro del ámbito de la protección civil motivó la creación de la *Comisión Nacional de Protección Civil*, presidida por el Ministro del Interior e integrada por representantes de los órganos que en 1980 tenían atribuida la competencia en esta materia. En la actualidad, el **Consejo Nacional de Protección Civil** es el órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación. Tiene por finalidad contribuir a una actuación eficaz, coherente y coordinada de las Administraciones competentes frente a las emergencias. A ese fin le corresponde la importante misión de fijar la **Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil** que consiste en analizar prospectivamente los riesgos que pueden afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil y las capacidades de respuesta necesarias, y en formular en consecuencia las líneas estratégicas de acción para alinear, integrar y priorizar los esfuerzos que permitan optimizar los recursos disponibles para mitigar los efectos de las emergencias.

Es el Consejo Nacional de Protección Civil el que aprueba las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil y las directrices para su implantación, seguimiento y evaluación periódica. Se pueden establecer planes de actuación anuales o programas sectoriales para su implementación. Esta Estrategia se revisará, al menos, cada cuatro años. La Estrategia Nacional de Protección Civil integrará y alineará todas las actuaciones de la Administración General del Estado en esta materia. Será aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, a propuesta del Ministro del Interior.

Forman parte del Consejo Nacional el Ministro del Interior, que lo preside, los titulares de los departamentos ministeriales que determine el Gobierno, los representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía competentes en materia de protección civil, designados por éstas, y la persona, con facultades representativas, que designe la Federación Española de Municipios y Provincias.

El Consejo Nacional funciona en Pleno y en Comisión Permanente. Corresponderá, en todo caso, al Pleno, además de aprobar las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil, ejercer las demás funciones que determine el reglamento interno del Consejo Nacional. El Consejo Nacional aprobará su reglamento interno, que regulará su organización y funcionamiento. El Consejo Nacional tendrá el carácter de Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.

Hay que destacar, por otro lado, el papel del **Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil**, que en el marco de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, ejerce las siguientes funciones:

a) Gestionar la **Red Nacional de Información sobre Protección Civil**, creada por la nueva Ley de Sistema Nacional de Protección Civil con el fin de contribuir a la anticipación de los riesgos y de facilitar una respuesta eficaz ante cualquier situación que lo precise, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas. La Red contendrá: el Mapa Nacional de Riesgos de Protección Civil; los catálogos oficiales de actividades que puedan originar una emergencia de protección civil; el registro informatizado de los planes de protección civil; los catálogos de recursos movilizables; el Registro Nacional de Datos sobre Emergencias y Catástrofes; y cualquier otra información necesaria para prever los riesgos de emergencias y facilitar el ejercicio de las competencias de las Administraciones Públicas en materia de protección civil. En ese sentido, el Centro elaborará, previo acuerdo del Consejo Nacional de Protección Civil, un plan nacional de interconexión de información de emergencias que permita la comunicación ágil entre las diferentes Administraciones Públicas y la eficacia en la gestión, coordinación y el seguimiento de las emergencias.
b) Gestionar la **Red de Alerta Nacional de Protección Civil** en los términos previstos en la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, esto es, como sistema de comunicación de avisos de emergencia a las autoridades competentes en materia de protección civil, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, a fin de que los servicios públicos esenciales y los ciudadanos estén informados ante cualquier amenaza de emergencia.
c) Divulgar periódicamente datos y estadísticas sobre emergencias y evaluar la conveniencia y forma de utilización de las redes sociales ante una emergencia de protección civil.
d) Actuar como **Centro de Coordinación Operativa** en las emergencias de interés nacional. En ellas los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas se integrarán operativamente en este Centro, con las funciones y mediante los mecanismos de coordinación que se determinen, así como las redes de información para la gestión y coordinación de los servicios que intervengan en su resolución. El alcance de dicha integración y las condiciones de hacerlas efectivas se determinarán por el Consejo Nacional de Protección Civil.
e) Actuar como **punto de contacto para la comunicación e intercambio de información con los órganos de la Unión Europea**, en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión y otros organismos internacionales, así como con los órganos homólogos de otros países con los que España haya establecido un Convenio o Tratado de cooperación en materia de protección civil.
f) Canalizar la información que deberán proporcionar los ciudadanos y las entidades públicas y privadas en los términos establecidos en esta ley.

Como órganos de coordinación, junto al **Consejo Nacional de Protección Civil** y al **Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil**, hay que hacer referencia al **Sistema Nacional de Conducción de Crisis** que se activa en

circunstancias extraordinarias. La antigua Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de Crisis, regulada por el Real Decreto 1194/2004, de 14 de mayo, tras el Real Decreto 385/2013, ha sido sustituida en sus funciones por **el Consejo de Seguridad Nacional**, cuyos integrantes son: el Presidente del Gobierno, la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el de Defensa, el de Hacienda y Administraciones Públicas, el del Interior, el de Fomento, el de Industria, Energía y Turismo, el de Economía y Competitividad, el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno que ejercerá las funciones de Secretario, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, el Secretario de Estado de Seguridad, el Secretario de Estado-Director del Centro Nacional de Inteligencia. El Director Adjunto del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y responsable del Departamento de Seguridad Nacional será convocado a las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional. Los titulares del resto de departamentos ministeriales podrán ser convocados al Consejo de Seguridad Nacional cuando éste haya de tratar temas con repercusiones en la Seguridad Nacional relacionados con dichos ministerios. Asimismo, podrán ser convocados los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente.

Entre las funciones del Consejo de Seguridad Nacional debemos destacar en relación a la materia que nos ocupa las siguientes:

a) Asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la Política de Seguridad Nacional.
b) Dictar las directrices necesarias en materia de planificación y coordinación de la Política de Seguridad Nacional.
c) Dirigir y coordinar las actuaciones de gestión de situaciones de crisis.
d) Supervisar el adecuado funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional.
e) Verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional y promover e impulsar sus revisiones.
f) Promover e impulsar la elaboración de las Estrategias de segundo nivel que sean necesarias y proceder, en su caso, a su aprobación.
g) Aprobar el Informe Anual de Seguridad Nacional antes de su presentación en las Cortes Generales.
h) Impulsar las propuestas normativas necesarias para el establecimiento del Sistema de Seguridad Nacional y la integración dentro del mismo, entre otros sistemas, del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis.
i) Podrá conocer de cualquier otro asunto que afecte directamente a la Seguridad Nacional.

A su vez el Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis, en virtud del Real Decreto 1119/2012, ha sido sustituido por el **Departamento de Seguridad Nacional** que se constituye como órgano de apoyo instrumental y estructura de asistencia a la Presidencia del Gobierno para la coordinación y liderazgo en esta materia, soporte en la gestión de crisis. El Director de este Departamento será el Director Adjunto del Gabinete del Presidente del Gobierno. Contará con un Subdirector Operativo, con rango de Subdirector General, pero su estructura es secreta aunque se deduce que con un rengo inferior se mantendrán las funciones esenciales de las antiguas unidades de alerta y seguimiento (Centro de Situación), Conducción de Crisis e Infraestructura.

Las funciones del Departamento de Seguridad Nacional son:

a) Contribuir a la elaboración, implantación y revisión de las estrategias, así como la coordinación y el seguimiento de las directivas y la integración de los planes que en materia de seguridad nacional se desarrollen.
b) Contribuir a la elaboración de propuestas normativas, estudios e informes sobre

Seguridad Nacional y la divulgación de la información que resulte de interés en esa materia, sin perjuicio de las funciones que correspondan a otros órganos.

c) Estudiar y proponer, en su caso, la normativa necesaria para el funcionamiento y actuación del Sistema Nacional Gestión de Situaciones de Crisis, así como programar y coordinar los ejercicios de conducción de crisis.
d) Prestar apoyo a los órganos del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis, asumiendo las funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis y de aquellos otros que determine el Presidente del Gobierno.
e) Mantener y asegurar el adecuado funcionamiento del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis (popularmente conocido como el "Bunker de la Moncloa": toda la información relativa a estas dependencias está clasificada con el grado de Secreto mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de Noviembre de 1988) y las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno, así como proteger su documentación.
f) Realizar el seguimiento de los riesgos, amenazas o situaciones de crisis o emergencia nacionales e internacionales, en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes, y servir como órgano de apoyo para las decisiones de la Presidencia del Gobierno o de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.
g) Analizar los posibles escenarios de crisis, estudiar su posible evolución, diseñar y custodiar, en coordinación con los órganos competentes los planes de contingencia que respondan a cada una de la situaciones, manteniéndolos actualizados, elaborando con los respectivos Ministerios los catálogos de medidas de respuesta.

En relación a la administración periférica del Gobierno, las funciones de **los Delegados del Gobierno** en el territorio de las respectivas Comunidades Autónomas se ha visto reforzado por la declaración de la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil: "bajo las instrucciones del Ministerio del Interior, coordinarán las actuaciones en materia de protección civil de los órganos y servicios de la Administración General del Estado de sus respectivos ámbitos territoriales, en cooperación a su vez con los órganos competentes en materia de protección civil de las correspondientes Comunidades Autónomas y Entidades Locales".

Por otro lado, hay que referirse al papel de **las Fuerzas Armadas** en materia de protección civil. La Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, en su artículo 2, ya preveía la colaboración de las Fuerzas Armadas en la protección civil, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija. Asimismo, las Fuerzas Armadas deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, de 7 de octubre de 2005, se creó la **Unidad Militar de Emergencias**, integrada en las Fuerzas Armadas, con la misión de intervenir, en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos citados. Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, de 13 de enero de 2006, se aprobó la financiación necesaria para su implantación.

El Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, desarrolló estas previsiones estableciendo la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias.

En la actualidad, según la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, la colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de protección civil se efectuará principalmente mediante la Unidad Militar de Emergencias, sin perjuicio de la colaboración de otras unidades que se precisen. La Unidad Militar de Emergencias tiene como misión intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, con la finalidad de cumplir los objetivos propios de la Protección Civil en los supuestos que por su gravedad se estime necesario, junto con las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de, 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en esta ley y en el resto de la normativa aplicable. La intervención de la Unidad Militar de Emergencias, valoradas las circunstancias, se solicitará por el Ministro del Interior y será ordenada por el titular del Ministerio de Defensa. Reglamentariamente se establecerá el régimen de sus intervenciones. La Unidad Militar de Emergencias, en caso de emergencia de interés nacional, asumirá la dirección operativa de la misma, actuando bajo la dirección del Ministro del Interior.

Asimismo, **las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado** tienen la obligación de colaborar en las acciones de protección civil, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en esta ley y en la normativa de desarrollo. Los planes de protección civil, en el ámbito de su competencia, podrán asignar funciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin atribuirlas a unidades concretas.

Cosa distinta eran las *Unidades de Apoyo ante Desastres*, que fueron creadas por el Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio, que no suponían la creación "ex novo" de servicios específicos, sino la adopción de una modalidad organizativa que permitiera que recursos materiales y humanos especializados ya existentes pero con otros objetivos pudieran ser puestos a disposición cuando fuera necesario para la protección de la población afectada por una situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria. Actualmente estas Unidades han desaparecido, por virtud del Real Decreto 701/2013, de 20 de septiembre, de racionalización del sector público, pues han dejado de tener sentido debido a la creación de la Unidad Militar de Emergencias, así como por el desarrollo de los módulos de intervención de la Unión Europea ante desastres internacionales y de los homologados por las Naciones Unidas para búsqueda y salvamento en zonas urbanas.

Por último, hay que hacer, cuanto menos, una breve mención a las tres siguientes organizaciones:

1) La **Escuela Nacional de Protección Civil**, que se encuadra en la **Unidad de Formación y Relaciones Institucionales de** la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, tiene como objetivo básico la formación integral, teórico y práctica, de los mandos y personal vinculados a la Protección Civil de todos los organismos, instituciones y entidades del Estado, así como de cuantas organizaciones internacionales lo demanden. Desarrolla las siguientes actividades:
   a) Formar y entrenar al personal de los servicios de protección civil de la Administración General del Estado y de otras instituciones públicas y privadas, mediante los correspondientes convenios, en su caso, así como a personas de otros colectivos que sean de interés para el Sistema Nacional de Protección Civil. Podrá acordar con otras administraciones, mediante los correspondientes convenios, la formación y entrenamiento del personal al servicio de dichas administraciones.
   b) Desarrollar acciones de I+D+i en materia de formación de protección civil.
   c) Colaborar con los centros de formación de protección civil de las otras Administraciones Públicas.

d) Colaborar en las actividades de formación que se prevean en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión o de otras iniciativas europeas para favorecer la interoperabilidad de los equipos y servicios. Igualmente podrá llevar a cabo actividades de formación a favor de otros Estados o de instituciones extranjeras o internacionales.
e) La Escuela Nacional de Protección Civil, previa autorización de los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Empleo y Seguridad Social, respectivamente, podrá impartir las acciones conducentes a la obtención de los títulos oficiales de formación profesional y certificados de profesionalidad relacionados con la protección civil.

2) El **Centro Nacional de Información y Documentación de Protección Civil** es un área que forma parte de la **Unidad de Formación y Relaciones Institucionales de** la organización de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, cuya finalidad es actuar como punto de difusión y de información sobre prevención y mitigación de desastres, así como sobre técnicas y procedimientos de preparación y de gestión de emergencias, de actividades de recuperación de situaciones catastróficas y, en general de todos aquellos temas que puedan ser encuadrados o estén relacionados con el ámbito de la protección civil. El Centro es accesible a todos los ciudadanos, aunque está especialmente destinado a órganos de protección civil de la Administración y, en general, todas aquellas instituciones, públicas o privadas, que forman parte del Sistema de Protección Civil. El Centro cuenta con un fondo compuesto por más de diez mil documentos, referidos todos ellos a protección civil y temas conexos.

3) El **Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia** es una dependencia de la **Unidad de Formación y Relaciones Institucionales de** la Dirección General de Protección Civil y Emergencias que tiene encomendado el desarrollo de investigaciones y estudios sobre aspectos sociológicos, jurídicos y económicos, relevantes para la protección civil. El CEISE mantiene íntegramente las funciones anteriormente desempeñadas por el Centro Europeo de Investigación de Técnicas de Información a la población en Situaciones de Emergencia (también CEISE), esto es, sigue ocupándose de los temas relativos a la información al público en situaciones de catástrofe. Sin embargo, este objeto de estudio se ha ampliado ahora a los numerosos aspectos relativos ya no sólo a la gestión de emergencias, sino también del análisis y prevención de riesgos, que requieren para su comprensión y resolución el enfoque de las ciencias sociales, la psicología, la sociología, la politología, la economía, las ciencias jurídicas, las ciencias de la información, las ciencias de la educación, etc.

4.3.2. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

En las páginas que siguen vamos a resumir las principales características de la organización y funcionamiento de la protección civil en las 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas de España. Dadas las limitaciones de espacio centraremos nuestra atención en el organigrama de las instituciones de protección civil; las funciones y políticas que desarrollan; y los Planes territoriales y especiales que se realizan para tratar con los riesgos, emergencias y calamidades. Conviene señalar que los Planes territoriales son el instrumento básico de cada comunidad para desarrollar todas las actividades relacionadas con la protección civil.

A grandes rasgos sólo queremos hacer notar la similitud en la regulación y aplicación de políticas en todas las Comunidades Autónomas, aunque el desarrollo y la profundidad del tratamiento de los riesgos y emergencias varían de unas a otras y no siempre coinciden en la ubicación y nomenclatura de los distintos organismos responsables del núcleo central de las competencias de protección civil. Por ejemplo:

Respecto a las **denominaciones** las variaciones son las siguientes: Servicio (o Comisión, o Dirección General, o Dirección) de Protección Civil, Servicio (o Dirección General) de Seguridad y Protección Civil, Dirección General de Protección Ciudadana, Servicio de Protección Civil y Atención de Emergencias, Dirección General de Emergencias, Dirección General de Emergencias y Seguridad Civil, Área de Emergencias y Formación y Seguridad Pública, Dirección de Atención de Emergencias, Centro de Atención de Urgencias y Emergencias, Centro de Coordinación Operativa SOS, Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil y Entidad Pública 112.

Respecto a la **ubicación o Consejería de la que dependen** estos servicios, direcciones generales o entidades las variaciones, aunque con distintas denominaciones, se centran en las Consejerías de Presidencia, Interior o Gobernación y Administraciones Públicas. En el caso de la ciudad de Melilla, la Consejería recibe la denominación de Seguridad Ciudadana.

Sin embargo, hay que especificar que en todas las Comunidades existe una Comisión de Protección Civil. La **Comisión de Protección Civil de cada Comunidad Autónoma** está compuesta por representantes de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales incluidas en su ámbito territorial. En todo caso, los representantes de la Administración del Estado, designados por ella, serán como mínimo tres.

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

1) Informar las normas técnicas que se dicten en su ámbito territorial en materia de protección civil.
2) Participar en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con la protección civil.
3) Homologar los planes de protección civil cuya competencia tenga atribuida.

Todas las Comunidades Autónomas han desarrollado sus **Planes Territoriales** y, en general, han puesto en marcha **Planes Especiales** en función de sus necesidades en relación a sus riesgos potenciales. Casi todas han elaborado y aprobado planes especiales contra incendios, inundaciones, transportes y mercancías peligrosas, empresas químicas, y, de forma más específica planes de Rescate de Montaña en Aragón o el plan en elaboración frente al riesgo de irrupciones volcánicas en Canarias, por poner dos ejemplos.

De la misma forma, como se podrá comprobar, existe una gran variedad de grados de concreción de los objetivos que han de perseguir los servicios de protección autonómico.

A continuación se relacionan los organismos de protección civil, su ubicación, organigrama, funciones y políticas públicas y planes desarrollados por cada una de las comunidades y ciudades autónomas[128].

[128] La información se ha recopilado a partir de la consulta en las páginas webs de los servicios de protección civil de cada Comunidad Autónoma y su contraste posterior con los técnicos o responsables de cada servicio que

ANDALUCIA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil[129]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Justicia e Interior

ORGANIGRAMA

Consejería de Justicia e Interior:
Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Desarrolla servicios de:

- Formación mediante la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía.
- Coordinación de Policías Locales.
- Emergencias 112.
- Prevención de incendios mediante el Consejo Andaluz del Fuego.
- Voluntariado de protección civil.

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Emergencia de Andalucía (PLATEAND) actualizado en flecha 17.11.2011.
  El Plan Director se constituye como eje fundamental para la ordenación de la planificación de emergencias en Andalucía, integrando:
- Plan Especifico de Contaminación del Litoral.
- Plan Especial de emergencia ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril en Andalucía
- Plan Especial de emergencia ante el riesgo de inundaciones en Andalucía
- Plan Especial de emergencia ante el riesgo sísmico en Andalucía
- Plan Especial de emergencia ante el riesgo de incendios forestales en Andalucía

ARAGÓN

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Protección Civil - 112 SOS Aragón [130]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Departamento de Presidencia.

---

han complementado los datos y a los que aquí hay que agradecer su disponibilidad en todo momento para colaborar con los autores de este estudio.

[129] Véase: http://www.juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior/consejeria/dgiepc.html

[130] Véase
http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/Presidencia/AreasTematicas/Interior/Seguridad_proteccion_civil

ORGANIGRAMA

Departamento de Política Territorial e Interior.
Dirección General de Interior.

Protección Civil - 112 SOS Aragón

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las funciones específicas son:

a) La organización, planificación y prestación de la protección civil correspondiente a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

b) La coordinación de todas las actuaciones que en materia de protección civil ejecute la Diputación General de Aragón.

c) La gestión del Centro de Coordinación Operativa.

d) La prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia 112 (teléfono 112) en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, bajo el identificativo 112 SOS Aragón.

e) La elaboración de los proyectos normativos en materia de emergencias, protección civil y seguridad.

f) La organización y gestión de los servicios de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma.

g) La coordinación de las Policías locales y la cooperación a la mejora de sus medios personales y materiales.

PLANES QUE DESARROLLA

- Territorial de Protección Civil de Aragón. Decreto 109/1995
- Especial de Emergencias por Accidentes en el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril. Decreto 188/1998
- Especial de Inundaciones En Aragón. Decreto 237/2006
- Emergencia Exterior de la Empresa Foret S.A. Decreto 241/2006
- Emergencia Exterior de la Empresa Compañía Logística de Hidrocarburos S.A. (C.L.H.). Decreto 242/2006
- Emergencia Exterior de la Empresa Aragonesas, Industrias y Energía S.A. (Sabiñanigo). Decreto 279/2007 Emergencia Exterior de la Empresa Desarrollo Químico Industrial S.A. (Dequisa). Decreto 279/2007
- Emergencia Exterior de la Empresa Aragonesas, Industrias y Energía S.A. (Monzon). Decreto 280/2007
- Emergencia Exterior de la Empresa Industrias Químicas Derivado S.A. (Inquide). Decreto 280/2007
- Emergencia Exterior de la Empresa Montecinca S.A. Decreto 280/2007
- Emergencia Exterior de la Empresa Polidux S.A. Decreto 280/2007
- Emergencia Exterior de la Empresa Química del Cinca S.A. Decreto 280/2007
- Especial de Protección ante Sismos en Aragón. Decreto 81/2010
- Emergencia Exterior de la Empresa Cepsa Gas Licuado S.A. Decreto 119/2010
- Emergencia Exterior de la Empresa Unión Derivan S.A. Decreto 120/2010
- Emergencia Exterior de la Empresa Repsol Butano S.A. Decreto 121/2010
- Emergencias en los Almacenamientos Subterráneos de Gas del Serrablo. Decreto 122/2010

- Emergencias en Oleoductos y Gasoductos De Aragón
- Especial de Emergencias por Incendios Forestales. Decreto 118/2011
- Municipal de Protección Civil de Zaragoza Emergencia del Municipio de Huesca
- Comarca del Bajo Martin
- Comarca de Gudar Javalambre
- Comarca de la Hoya De Huesca
- Comarca de las Cinco Villas
- Comarca del Aranda
- Comarca de la Litera
- Comarca de la Comunidad de Teruel
- Comarca de la Sierra de Albarracín
- Comarca de Valdejalon

ASTURIAS

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Entidad Pública 112 ASTURIAS[131]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores.

ORGANIGRAMA

Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores.

- Dirección General de Seguridad Pública
  - Entidad Pública 112 ASTURIAS

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las funciones de protección civil son principalmente preventivas y de coordinación, es decir, se trata de arbitrar todos los medios para evitar que se produzca una catástrofe o calamidad pública. En el caso de que se produzca la catástrofe, se deben coordinar todos los medios y recursos para su neutralización, mediante la planificación de las medidas necesarias, de tal forma que el efecto de estos eventos no deseados sobre las personas y los bienes sea el menor posible.

Todas estas labores se realizan mediante los diferentes planes de protección civil y con las medidas de autoprotección en ellos incluidos.

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Protección Civil del Principado de Asturias (PLATERPA).
- Plan especial de Incendios Forestales (INFOPA).
- Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones del Principado de Asturias (PLANINPA)
- Plan especial de protección civil de sustancias peligrosas, y del transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril en el Principado de Asturias (PLAMERPA).

[131] Véase http://tematico.asturias.es/112asturias/

- Riesgos químicos: Planes de Emergencia Exterior de establecimientos industriales afectados por Seveso, elaborados y homologados por la Comisión Nacional en reunión de 10 de julio de 2006: Repsol Butano S.L., Dupont Ibérica S.L., Aceralia-Grupo Arcelor (Avilés), Aceralia-Grupo Arcelor (Gijón), FErtiberia S.A., Industrias Químicas del Nalón S.A. e Hidroeléctrica del Cantábrico S.A.
- Plan de Salvamento en Playas (SAPLA): considerado en la Comunidad Autónoma como plan especial con aplicación de carácter estacional.
- Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina Accidental en el Principado de Asturias (PLACAMPA)
- Plan nevadas: considerado en la Comunidad Autónoma como plan especial con aplicación de carácter estacional.
- Plan del Sella.

CANARIAS

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Servicio de Protección Civil y Atención de Emergencias[132]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Territorial, Sostenibilidad y Seguridad.

ORGANIGRAMA

- Consejería de Territorial, Sostenibilidad y Seguridad
  Dirección general de seguridad y Emergencias.
  - Servicio de Protección Civil y Atención de Emergencias.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Análisis de riesgos y elementos vulnerables.
- Establecer, inspeccionar, aplicar y verificar los planes de autoprotección, emergencia y protección civil.
- Fomentar el equipamiento, desarrollo y apoyo técnico ante emergencias excepcionales.
- Planificar y coordinar la respuesta ante graves riesgos, catástrofes y calamidad pública.
- Normas, campañas y desarrollo de actividades para la prevención y protección de riesgos.
- Dirección y coordinación de los medios y servicios de atención de emergencias del centro directivo.
- Dirección, coordinación e inspección de recursos y medios de atención de emergencias.
- Ejecución del salvamento marítimo.
- Desarrollo de los servicios de extinción de incendios y rescates.
- Organización y dirección del Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad 1-1-2.
- Cuantas otras le fueren asignadas por el titular del centro directivo.

[132] Véase http://www.gobiernodecanarias.org/dgse/temas/emergencias.html

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Canarias (PLATECA).
- Plan Canario de Protección Civil y Atención de Emergencias por Incendios Forestales (INFOCA).
- Planes Especiales de Riesgos Químicos (6 planes aprobados siguiendo la Directiva SEVESO).
- Plan Especial de Proteccion Civil y Atencion de Emergencias por riesgo volcanico en la Comunidad Autonoma de Canarias (PEVOLCA)
- Plan Especial de Proteccion Civil y Atencion de Emergencias por riesgo sismico en la Comunidad Autonoma de Canarias (PESICAN)
- Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Accidentes en el Trasporte de Mercancías Peligrosas por Carretera en la Comunidad Autónoma de Canarias (PEMERCA)
- Plan Específico de Protección Civil y Atención de Emergencias de la Comunidad Autónoma de Canarias por riesgos de fenómenos meteorológicos adversos (PEFMA).
- Plan específico de contigencias por contaminación marina accidental de Canarias (PECMAR)
- Almacenamiento DISA La Palma
- Almacenamiento DISA La Gomera
- Almacenamiento DISA Granadilla
- Almacenamiento DISA Lanzarote
- Almacenamiento DISA Fuerteventura
- PEE Disa Salinetas
- PEE Puerto Las Palmas de Gran Canaria
- PEE Disa Granadilla
- PEE Refinería de Santa Cruz de Tenerife
- PEE Puerto de Santa Cruz de Tenerife
- PEE Disa La Palma
- PEE Disa Arrecife
- PEE San Sebastián

CANTABRIA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Dirección General de Protección Civil[133]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Presidencia y Justicia

ORGANIGRAMA

Consejería de Presidencia y Justicia.

- Dirección General de Protección Civil.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

[133] Véase http://www.cantabria.es/web/direccion-general-proteccion-civil

Funciones del Servicio de Emergencias 112:

- Simplificar el acceso de los ciudadanos a los servicios de incendios y salvamento, seguridad ciudadana, protección civil, cualquiera que sea el organismo o Administración Pública competente para la prestación material de la asistencia requerida.
- Atender, a través de un centro receptor único, las llamadas de urgencia que efectúen los ciudadanos, con independencia de la clase de emergencia que se produzca.
- Posibilitar el acceso al Centro de Atención de Llamadas de Urgencias 112, a través del número telefónico 112 de forma gratuita y permanente las 24 horas del día, todos los días del año.
- Decisión sobre la activación de los Servicios de Emergencias en función de la situación producida.
- Atender, tratar y evaluar en el Centro de Atención de Emergencias 112 SOS Cantabria las llamadas recibidas, a fin de remitir a los servicios competentes los requerimientos de asistencia a los que haya lugar.
- Contribuir a la prestación coordinada de los servicios necesarios para atender las situaciones de urgencia producidas en el ámbito territorial de la Comunidad de Cantabria.
- Establecer los correspondientes mecanismos de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas y privadas cuya actividad esté directa o indirectamente relacionada con los servicios de urgencia.
- Racionalizar la intervención de la emergencia, a través de una mayor eficacia en la asignación de recursos.

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria (PLATERCANT).
- Plan Especial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria de Incendios Forestales (INFOCANT).
- Plan Especial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria de Transportes de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril (TRASCANT).
- 7 Planes de Emergencia Exterior de Riesgos Químicos siguiendo la Directiva Seveso.

CASTILLA LA MANCHA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Dirección General de Protección Ciudadana[134]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Administraciones Públicas

ORGANIGRAMA

Consejería de Administraciones Públicas

- Dirección General de Protección Ciudadana

[134] Véase http://pagina.jccm.es/justicia/112/

- Protección civil
- Coordinación de Policías locales.
- Escuela de Protección Ciudadana.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las principales funciones que se desarrollan en el Plan son:

- La previsión de los riesgos y vulnerabilidades
- La planificación de las respuestas y la organización necesaria en caso de emergencias
- La intervención orgánica y los procedimientos operativos
- La recuperación o rehabilitación de los bienes afectados.

El campo de acción potencial del Plan Territorial comprende los riesgos sísmicos, los fenómenos meteorológicos adversos, los riesgos en lugares de pública concurrencia, las situaciones de emergencia en vías férreas y aeropuertos, las inundaciones y las emergencias por transporte de mercancías peligrosas, situaciones que serán atendidas a través del PLATECAM hasta que se elaboren los planes concretos que les den respuesta

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Castilla La Mancha (PLATECAM) : Homologado por la Comisión Nacional de Protección Civil en fecha 27-03-03; aprobado por Decreto 191/05, de 27-12-2005. Actualizado por la Resolución de 10/12/2012, de la Dirección General de Protección Ciudadana, por la que se somete a información pública el proyecto de decreto por el que se revisa y aprueba el Plan Territorial de Emergencia de Castilla-La Mancha (PLATECAM).
- Plan Especial de Protección Civil frente al riesgo de Incendios Forestales : Homologado por la Comisión Nacional de Protección Civil en fecha 20-10-2000. La Revisión del Plan fue aprobada por Orden de 24-05-2006 de la Consejería de Administraciones Públicas, habiendo sido informado favorablemente por la Comisión de Protección Civil y Emergencias de Castilla La Mancha de 15-05-2006.
- Plan de Emergencia Exterior de Puertollano : Homologado por la Comisión Nacional de Protección Civil el 24-02-2005, aprobado por Orden de 04-05-2006 de la Consejería de Administraciones Públicas e informado favorablemente por la Comisión de Protección Civil y Emergencias de Castilla La Mancha el 08-02-2006.
- Plan Especial de Protección Civil ante el riesgo del Transporte de Mercancías Peligrosas. (PETCAM), del 16 de marzo de 2009.
- Plan Especial de Protección Civil ante el riesgo de Inundaciones (PRICAM), del 28 de abril de 2010.
- Planes de Emergencia Exterior de cuatro establecimientos incluidos dentro del ámbito de aplicación del art. 9 del RD 1254/99.

CASTILLA Y LEON

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Agencia de Protección Civil[135]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Fomento y Medio Ambiente

ORGANIGRAMA

Consejería de Fomento y Medio Ambiente

- Agencia de Protección Civil.
  - Director de la Agencia de Protección Civil
  - Servicio de Protección y Asistencia Ciudadana
  - Servicio Castilla y León 112
  - Servicio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas
  - Servicio de Seguridad Pública
  - Escuela Regional de Policía Local

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El Servicio de Protección Civil ejercerá las siguientes funciones:

a) El informe y gestión de cuantos asuntos le sean encomendados en orden a pro mover la cooperación en el ámbito de la Protección Civil.
b) La promoción y organización de la formación del personal de los servicios relacionados con la Protección Civil y, en especial, de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento.
c) La promoción y apoyo de la vinculación voluntaria de los ciudadanos en la Protección Civil.
d) El ejercicio de las correspondientes facultades de inspección y de propuestas de sanción en cumplimiento de la normativa vigente en materia de Prevención de Riesgos el ámbito de las competencias de protección civil de la Comunidad Autónoma.
e) La gestión de las competencias autonómicas en materia de Riesgo Químico y Planes de Emergencia Exterior correspondientes.
f) La promoción de la autoprotección corporativa y ciudadana.
g) La gestión del Inventario de Riesgos y un Catálogo de Medios y Recursos para situaciones de emergencia.
h) Cualquier otro cometido que le fuera encomendado.

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de protección Civil de Castilla y León (PLANCAL).
- Planes especiales:
  - Plan Especial de Riesgo de Incendios Forestales (INFOCAL).
  - Plan Especial de Fenómenos Meteorológicos Adversos.
  - Plan Especial sobre Transporte de Mercancías Peligrosas.
  - Plan especial sobre el Riesgo de Inundaciones.
  - Planes de Emergencia Exterior (Directiva SEVESO).
  - Planes de Emergencia de Presa.

CATALUNYA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

[135] Véase http://www.112.jcyl.es/

Dirección General de Protección Civil[136]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Departamento de Interior

ORGANIGRAMA

Departamento de Interior

- Dirección General de Protección civil

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La Dirección General de Protección Civil lleva a cabo actuaciones para:

- La prevención de incendios y explosivos.
- Campañas de concienciación ciudadana sobre autoprotección y prevención de siniestros
- Organiza, coordina y controla los parques de bomberos.
- Lucha contra los siniestros para la protección de personas y bienes.
- Desarrolla funciones relativas a la prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales.

Las funciones de la Generalitat de Catalunya en materia de protección civil son garantizar la protección civil:

- Con los servicios públicos de protección civil propios y con la asignación de funciones a otros servicios públicos de titularidad propia.
- Con el ejercicio, en las condiciones fijadas por el PROCICAT, de una dirección coordinadora sobre todas las autoridades públicas situadas en Catalunya, propias, locales y estatales. La Generalitat debe impedir los vacíos o solapamientos de dirección y garantizar la decisión de su transferencia hacia autoridades cada vez más capacitadas, en función de la gravedad creciente del riesgo o calamidad.
- Con el seguimiento del riesgo o calamidad en los supuestos en los que no ejerza la dirección.
- Con el establecimiento de obligaciones personales.
- Con la movilización, coactiva o voluntaria, de bienes y derechos, así como la transferencia de suministros básicos, de propiedad privada. La movilización o transferencia deben ser necesariamente transitorios, durante el tiempo estrictamente necesario para la previsión, prevención, intervención y rehabilitación.
- Con el fomento de la autoprotección, de infraestructuras, de elaboración de planes y de investigación aplicada.

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Protección Civil de Catalunya (PROCICAT).
- Planes especiales:
    - Plan de emergencia exterior del **sector químico** de Catalunya (**PLASEQCAT**).
    - Plan de protección civil de emergencias por **incendios forestales** en Catalunya (**INFOCAT**).

[136] Véase http://www20.gencat.cat/portal/site/interior/

- Plan de protección civil para el riesgo de **inundaciones** en Catalunya (**INUNCAT**).
- Plan de protección civil por accidentes en el **transporte de mercancías peligrosas** por carretera y ferrocarril en Catalunya (**TRANSCAT**).
- Plan especial de emergencias por **nevadas en** Catalunya (**NEUCAT**).
- Plan especial de emergencias por **contaminación accidental de las aguas marinas** en Catalunya (**CAMCAT**).
- Plan especial de emergencias **sísmicas** en Catalunya (**SISMICAT**).
- Plan especial de emergencias por riesgo radiológico (RADCAT)
- Plan especial para emergencias aeronáuticas de Catalunya (AEROCAT)
- Pla especial de emergencias por aludes de Catalunya (ALLAUCAT)

CEUTA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Comisión de Protección Civil de la Ciudad Autónoma de Ceuta[137]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Gobernación.

ORGANIGRAMA

Para el desarrollo de sus funciones la Consejería de Gobernación está estructurada en las siguientes unidades administrativas y operativas:

- Policía Local.
- Plana Mayor y Gestión de Multas.
- Seguridad Vial y Tráfico.
- Protección Civil.
  - Comisión de Protección Civil de la Ciudad Autónoma de Ceuta.
- Servicios de Extinción de Incendios y Salvamentos.
- Vigilancia y Protección de los Edificios de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

a) Informar el Plan Territorial de Protección Civil de Ceuta, previa su aprobación por el órgano competente de la Ciudad Autónoma de Ceuta.
b) Informar los Planes Especiales que elabore la Ciudad Autónoma de Ceuta, previo a su aprobación por el órgano competente de la Ciudad Autónoma.
c) Emitir informes sobre las normas reglamentarias que afecten a la protección civil, en caso de solicitarlo la Administración Autónoma con carácter previo a su aprobación por la autoridad competente del Gobierno de la Ciudad Autónoma.
d) Emitir informes y proponer medidas de protección a las autoridades competentes de las diferentes administraciones públicas en actuaciones preventivas de protección civil en el territorio de Ceuta.
e) Proponer al Consejo de Gobierno de la Ciudad
f) Autónoma para su consideración o elevación al órgano correspondiente la solicitud de declaración de zona catastrófica o de reparación de daños extraordinarios que afecten al territorio de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

[137] Véase http://www.ceuta.es/arce/

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Protección Civil de la Ciudad de Ceuta.
- Plan Territorial de Contingencias por contaminación Marina Accidental en la Ciudad de Ceuta.

COMUNITAT VALENCIANA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

- Dirección General de la Agencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias [138]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Presidencia

ORGANIGRAMA

Consejería de Presidencia

- Dirección General de la Agencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias
  - Servicio de prevención y planificación.
  - Servicio de emergencias.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La actuación de las administraciones públicas en la Comunidad Valenciana en materia de protección civil y gestión de emergencias tendrá como objetivos fundamentales los siguientes:

a) Analizar el territorio de la Comunidad Valenciana y su vulnerabilidad, para la elaboración de los distintos mapas de riesgos.
b) Prevenir las situaciones de riesgo y disminuir sus consecuencias.
c) Promover la autoprotección mediante la información y sensibilización de los ciudadanos, empresas e instituciones.
d) Planificar las respuestas frente a siniestros producidos o previsibles, mediante planes de protección civil.
e) Intervenir para anular las causas y paliar, corregir y minimizar los efectos de las situaciones de emergencia.
f) Rehabilitar y reconstruir las zonas afectadas por los siniestros.
g) Preparar de forma adecuada a las personas que pertenecen a los servicios de intervención.
h) Coordinar los diferentes servicios de intervención en emergencias.

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Emergencia de la Comunidad Valenciana.
- Planes especiales:
  - Inundaciones.
  - Riesgos sísmicos.
  - Nevadas.
  - Transporte de mercancías peligrosas.
  - Riesgo químico: 13 Planes de Emergencia Exterior (siguiendo la Directiva Seveso).
  - Incendios forestales.
- Procedimientos de actuación:
  - Procedimiento Administrativo Marco.
  - Puertos.
  - Túnel de l'Olleria.

[138] Véase http://www.presidencia.gva.es/ca/web/agencia-valenciana-de-seguridad-y-respuesta-a-emergencias

  - Circuito de Cheste.
  - Aeropuerto de Alicante.
  - Aeropuerto de Valencia.
  - Procedimiento de Actuación frente a la Contaminación Marina Accidental
- Plan de Emergencia Nuclear de Valencia (PENVA) que se aplica directamente por la Delegación de Gobierno en la Comunidad Valenciana (en atención al riesgo de la Central nuclear de Cofrentes).

EUSKADI

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Dirección de Atención de Emergencias y Meteorología[139]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Departamento de Seguridad.

ORGANIGRAMA

Departamento de Seguridad.

- Dirección de Atención de Emergencias y Meteorología.
  - Servicio de Planificación.
  - Servicio de Intervención.
  - Servicio de Coordinación (SOS DEIAK).
  - Servicio de Meteorología.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

a) Elaborar los planes de protección civil de la competencia del Gobierno Vasco; coordinar su implantación, mantenimiento y revisión, así como coordinar su aplicación, de conformidad con las determinaciones que sobre su dirección establezca el propio plan de que se trate.
b) Colaborar, a través de los instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico, en el impulso a la redacción de los planes de emergencia de responsabilidad de otras Administraciones de la Comunidad Autónoma, y en aquellos que aun siendo de ámbito supracomunitario tengan particular incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
c) Organizar, dirigir y gestionar los Centros de Coordinación de Emergencias Sos-Deiak, que les quedan adscritos, de modo que sirvan con eficacia a los fines que les encomienda la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, y su normativa complementaria.
d) Elaborar las tácticas operativas a que se refiere el artículo 26.2 de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias; así como dirigir las actuaciones para su tratamiento y coordinar los recursos operativos de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del Decreto 153/1997, de 24 de julio, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil de Euskadi "Larrialdiei Aurregiteko Bidea–LABI" y se regulan los mecanismos de integración del sistema vasco de atención de emergencias.

[139] Véase http://www.interior.ejgv.euskadi.net/r42-455/es/

e) Fomentar la creación y desarrollo de medios y recursos de todo orden orientados a dar respuesta a las posibles situaciones de emergencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Particularmente, promover iniciativas para la organización y desarrollo de la participación ciudadana en la prevención e intervención de dichas situaciones de emergencia.
f) Mantener actualizado el inventario de riesgos y el catálogo de medios y recursos movilizables de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
g) La organización y realización práctica de ejercicios y simulacros dentro del marco de los planes de protección civil competencia del Gobierno Vasco.
h) Impulsar y ejecutar una política de formación en materia de protección civil, fomentando tanto la formación de los recursos humanos intervinientes en las emergencias, como de la ciudadanía en general.
i) Promover y divulgar la autoprotección, y realizar, con la colaboración de otros organismos e instituciones competentes o interesados, estudios y programas de información a la población sobre los riesgos a los que está sujeta y las formas de responder ante emergencias.
j) Organizar un fondo documental especializado sobre emergencias y catástrofes acaecidas dentro y fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco y su tratamiento, así como elaborar estudios al respecto.
k) Impulsar y ejecutar una política de fomento en apoyo de todas las actividades que, relacionadas con la Protección Civil desarrollen entidades de carácter público o privado.
l) Llevar la relación y coordinación y, en su caso, dirigir o participar en órganos autonómicos, estatales o internacionales en materia de protección civil y emergencias.

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan de Protección Civil de Euskadi "Larrialdiei Aurregiteko Bidea–LABI".
- Planes especiales:
  - Plan de Emergencia para Inundaciones de Euskadi.
  - Plan de Emergencia para Incendios Forestales de Euskadi.
  - Plan de Emergencias de Transportes de Mercancías Peligrosas por Carretera de Euskadi.
  - 23 Planes Exteriores de Emergencias por Riesgo Químico de diferentes Industrias (siguiendo la Directiva Seveso).
  - Plan de Emergencia ante el Riesgo Sísmico.

EXTREMADURA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Centro de Atención de Urgencias y Emergencias[140]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Presidencia.

ORGANIGRAMA

Consejería de Presidencia.

[140] Véase http://112.gobex.es/

- Dirección General de Protección Civil, Interior y Espectáculos Públicos.
  - Servicio de Interior y Espectáculos Públicos.
  - Servicio de Régimen Jurídico y Registros.
  - A esta Dirección General se adscribe la Academia de Seguridad Pública de Extremadura, así como el Centro de Atención de Urgencias y Emergencias, creado por Decreto 137/1998, de 1 de diciembre, que desarrollará las funciones y actividades correspondientes a la Protección Civil y al servicio de atención de llamadas de urgencia 112.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El **objetivo general** del Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Extremadura es crear la estructura organizativa y los procedimientos operativos necesarios para dar respuesta a todas las emergencias que se presenten en el ámbito territorial de la CAEX siempre que éstas no sean declaradas de interés nacional. Dentro de este objetivo general se pueden considerar otros objetivos específicos:

- Responder eficazmente a todas las emergencias que puedan producirse en la CAEX, como consecuencia de los riesgos identificados en el Plan y de otros que pudieran surgir, teniendo en cuenta lo previsto en la Norma Básica de Protección Civil para los Planes Especiales.
- Coordinar todos los servicios, medios y recursos intervinientes en el Plan y existentes en la CAEX, así como los procedentes de otras Administraciones Públicas.
- Permitir la integración de los Planes de ámbito inferior.
- Prever la transferencia de funciones a la Administración Central en el caso que se declare el interés nacional provocado por la emergencia.
- Marcar las directrices de la planificación territorial (provincial, municipal o supramunicipal).

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan territorial de protección civil de la Comunidad Autónoma de Extremadura (PLATERCAEX).
- Planes especiales:
  - TRASCAEX: Plan Especial de Transporte de Mercancías Peligrosas.
  - INUNCAEX: Plan Especial de Riesgo de Inundaciones.
  - Planes de Emergencia Exterior por Riesgos Químicos: siguiendo la Directiva Seveso.

GALICIA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Dirección General de Emergencias y Interior[141]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia.

ORGANIGRAMA

Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia.

[141] Véase http://cpapx.xunta.es/emerxencias-a-direccion-xeral

Dirección General de Emergencias y Interior: las unidades administrativas que forman parte de la misma son:

- Servicio de Planificación.
- Servicio de Vigilancia Radiológica.
- Servició de Formación e Información.
- Servicio de Sistemas de Información y Comunicación:
  - Central de Emergencias 112 SOS Galicia.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Planificar los dispositivos de intervención necesarios en situaciones de emergencia y establecer la coordinación de todos los servicios públicos y privados que deben intervenir.
- Establecer la coordinación de acciones de ayuda en los casos de emergencias.
- Aplicar las medidas de protección y establecer medidas de autoprotección para ayudar a la ciudadanía a afrontar los riesgos.
- Establecer las medidas reparadoras en caso de catástrofes y situaciones de emergencia.
- Establecer programas de información y capacitación para realizar planes y actuaciones municipales.

PLANES QUE DESARROLLA

- PLATERGA (Pan Territorial de Protección Civil da Comunidade Autónoma de Galicia).
- Planes especiales:
  - Plan de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (INUNDACIONES).
  - Plan de Protección Civil ante Accidentes de Transporte de Mercaderías Peligrosas (PLANTRANSGAL).
  - Plan de Protección Civil ante Riesgo Sísmico (SISMIGAL)
  - Plan de Protección Civil ante el Riesgo de Incendios Forestales (INCENDIOS).
- Planes específicos:
  - Plan de Protección Civil ante el Riesgo de Nevadas (NEGA).
  - Plan de Protección Civil de Salvamento en Playas de Galicia (SAPRAGA).
  - Plan de Protección Civil ante el Riesgo de Temporales (TEMPORAIS).
  - Plan de Protección Civil ante el Riesgo de sequia (SECA).
  - Plan de Protección Civil de Atención al Peregrino.
- Planes de emergencia exterior por Riesgos Químicos (siguiendo la Directiva Seveso): 10.

ILLES BALEARS

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Dirección General de Emergencias y Interior [142]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

[142] Véase

http://www.caib.es/sacmicrofront/contenido.do?mkey=M0808210901001881626 8&lang=ca&cont=8673

Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

ORGANIGRAMA

Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

- Dirección General de Emergencias y Interior.
  - Servicio de Coordinación de Emergencias.
  - Servicio de Ordenación de Emergencias.
  - Servicio de Planificación.
  - Centro de emergencias (112).
  - Servicio de Apoyo.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- La previsión de los riesgos, así como su análisis objetivo y su identificación y localización en el territorio.
- La prevención, entendiendo esta como el conjunto de actuaciones encaminadas a disminuir y paliar las situaciones de riesgo identificadas mediante la vigilancia y la autoprotección, y su detección inmediata con la adopción de las medidas correctoras y de una adecuada política inspectora y sancionadora.
- La planificación de las respuestas ante las situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad, así como la estructura de la coordinación, de las comunicaciones y de los controles de los distintos órganos y entidades que actúan en estas respuestas. Sus herramientas fundamentales serán los planes de emergencia.
- Las actuaciones para anular las causas y paliar, corregir y minimizar los efectos de las emergencias, prestando socorro a los afectados.
- El restablecimiento de los servicios esenciales y la elaboración de programas de recuperación de la normalidad, rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas.
- La formación de las personas que pertenecen a los grupos de intervención.
- La información a los ciudadanos y al personal de las empresas e instituciones que puedan ser afectadas por catástrofes y calamidades.
- La elaboración de programas de concienciación, sensibilización y autoprotección general de los ciudadanos, de las empresas y de las instituciones sobre la necesidad de evaluar y minimizar los riesgos.

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan territorial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears (PLATERBAL).
- Planes especiales:
  - INFOBAL: Plan especial de emergencias ante el riesgo de incendios forestales (1 de septiembre de 2005).
  - INUNBAL: Plan especial de riesgo de inundaciones (24 de septiembre de 2005).
  - GEOBAL: Plan especial de emergencias sísmicas a les Illes Balears (8 de octubre de 2005).
  - MERPEBAL: Plan especial de riesgo de accidente de transporte de mercancías peligrosas (15 de octubre de 2005).
  - CAMBAL: Plan Especial de Riesgo de Accidente de Transporte de Mercancías Peligrosas por Mar.
  - Plan Especial de Rescate en Montaña.

LA RIOJA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Centro de Coordinación Operativa, SOS-Rioja[143]

Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil de la Rioja.

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Presidencia y Justicia.

ORGANIGRAMA

Consejería de Presidencia y Justicia.

- Dirección General de Justicia e Interior.
  - Centro de Coordinación Operativa, SOS-Rioja.
    - Negociado de Protección Civil.
    - Negociado de Planificación.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Dar respuesta a todas las emergencias que puedan producirse en la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) como consecuencia de potenciales riesgos.
- Coordinar todos los servicios, medios y recursos existentes en la CAR incluyendo los de las entidades públicas y privadas, y los procedentes de otras Administraciones Públicas según la asignación que éstas efectúen en función de sus disponibilidades y de las necesidades del Plan Territorial.
- Permitir la integración de los Planes Territoriales de ámbito inferior y garantizar el enlace con los de ámbito superior.
- Asegurar, en cualquier caso, la primera respuesta (especialmente acciones de socorro) ante cualquier situación de urgencia ordinaria o emergencia que pueda presentarse, con previsión de potenciales situaciones de riesgo.

PLANES QUE DESARROLLA

- **PLATERCAR:** Decreto 137/2011, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de La Rioja (PLATERCAR).
- **INFOCAR:** Decreto 58/2005, de 9 de septiembre, por el que aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- **TRANSCAR:** Decreto 138/2011, de 5 de octubre, por el que se aprueba el Plan Especial de La Rioja sobre transporte de mercancías peligrosas por Carretera y Ferrocarril.

MADRID

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Emergencias 112[144]

Dirección General de Protección Ciudadana

[143] Véase http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=24828

[144] Véase http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=Emergencias112/Page/E112_Home&language=es

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Presidencia y Justicia y Portavocía del Gobierno

ORGANIGRAMA

Consejería de Presidencia y Justicia y Portavocía del Gobierno

- Emergencias 112
- Dirección General de Protección Ciudadana

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Elaboración de planes de actuación en materia de prevención y extinción de incendios. Realización de actividades inmediatas de extinción de incendios y de actividades preventivas de vigilancia para evitar su producción, así como elaboración de anteproyectos normativos relativos a las competencias propias, estudio y propuesta de criterios sobre normativa de prevención de incendios.
- Colaboración y cooperación con los diferentes Cuerpos de Bomberos existentes en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.
- Formación básica permanente de los componentes de los diversos Cuerpos de Bomberos.
- Asesoramiento e información, en materia de prevención y extinción de incendios, a los municipios de la Comunidad de Madrid, así como la realización de cualesquiera otras actividades de prevención de riesgos y calamidades en colaboración con las autoridades municipales.
- Elaboración de planes específicos y sectoriales, en materia de protección civil.
- Elaboración del inventario de riesgos potenciales del catálogo de recursos movilizables, en casos de emergencia.
- Realización de actividades de prevención de riesgos y calamidades en colaboración con las autoridades municipales.
- Promoción de los servicios de Protección Civil en los municipios.
- Resolución de los recursos de reposición interpuestos contra las liquidaciones, en período voluntario, de la tasa por prevención y extinción de incendios."

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM), aprobado por el Decreto 85/1992, de 17 de diciembre, e informado favorablemente por la Comisión Nacional de Protección Civil el 15 de abril de 1993.
- Planes especiales:
    - Plan Especial por Riesgo de Incendios Forestales.
    - Plan Especial de Protección por Inclemencias Invernales.
    - Plan de Emergencias Exterior por Riesgos Químicos en diversos sectores industriales.
    - Plan Especial por Riesgo de Inundaciones.
    - Plan Especial de Transporte de Mercancías Peligrosas.

MELILLA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Vice-consejería de Protección Civil[145]

Dirección General de Protección Civil

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Seguridad Ciudadana.

ORGANIGRAMA

Consejería de Seguridad Ciudadana.

- Consejero
  - Secretaría Técnica
  - Vice-consejería de Protección Civil
    - Dirección General de Protección Civil

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- La planificación de las correspondientes acciones que, en materia de protección civil y extinción de incendios y salvamentos, corresponde desarrollar a la Ciudad Autónoma de Melilla.
- La elaboración de los planes territoriales y especiales que se indican en la Norma Básica de Protección Civil, en su ámbito competencial.
- La coordinación, y en su caso, la dirección de los planes de protección civil indicados en el punto anterior, así como la coordinación preventiva y operativa de todos los medios y recursos que posean los organismos e Instituciones dependientes de la Ciudad Autónoma de Melilla, en materia de protección civil.
- La preparación de los convenios de cooperación con la Administración Estatal o Autonómicas, y de colaboración con aquellas instituciones y organismos privados, que estén relacionados con protección civil.
- La realización y fomento de las actividades formativas y divulgativas que contribuyan al perfeccionamiento técnico y a la eficacia operativa en materia de protección civil, así como al objetivo de mentalización de la población en el campo de la autoprotección y la protección civil.
- Las relaciones de la Administración Autonómica con otras administraciones públicas y organizaciones nacionales e internacionales, en cuestiones relativas a protección civil y a la emisión de informes, cuando proceda, en los temas relacionados con dichas cuestiones.

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Protección Civil de Melilla.

MURCIA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias[146]

[145] Véase http://www.melilla.es/melillaPortal/contenedor_tema.jsp?seccion=distribuidor_servicios_tema.jsp&language=es&codResi=1&codMenuPN=601&codMenu=10&layout=contenedor_tema.jsp&ca=10&layout=contenedor_tema.jsp

[146] Véase: http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=173&RASTRO=c$m&IDTIPO=140

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Presidencia

ORGANIGRAMA

Consejería de Presidencia

- Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias
  - Subdirección General de Emergencias.
    - Servicio de Protección Civil.
    - Servicio de Sistemas y Telecomunicaciones.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

a) Elaboración de los proyectos de planes y programas de actuación y equipamiento regionales, en materia de protección civil.
b) Elaboración del Inventario de Riesgos Potenciales en la Región, su prevención y control.
c) Elaboración, desarrollo e implantación de los planes de Protección Civil y Protocolos de actuación para hacer frente a los distintos tipos de emergencia.
d) Asesorar y asistir a las Corporaciones Locales, Entidades y Empresas en aquellas actuaciones preventivas que le sean solicitadas.
e) Coordinación de las agrupaciones locales de voluntarios de Protección Civil, y el asesoramiento a la Comisión Regional de Protección Civil.
f) Elaboración e implantación de los planes formativos en materia de Protección Civil, así como el desarrollo de actuaciones y campañas informativas.
g) Cualesquiera otras que le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias.

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Murcia.
- Planes especiales:
  - Plan Especial del Riesgo de Seísmos.
  - Plan Especial de Transporte de Mercancías Peligrosas.
  - Plan especial de Contingencias Marinas por Contaminación.
  - Plan Especial de Incendios Forestales (INFOMUR).
  - Plan Especial de Salvamento y Rescate en Playas (COPLA).
  - Plan Especial de Riesgo de Inundaciones.
  - 2 Planes por Riesgos Químicos siguiendo la Directiva Seveso.

NAVARRA

ORGANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL

Dirección de Interior[147]

CONSEJERIA O DEPARTAMENTO AL QUE PERTENECE

Consejería de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia

[147] Véase http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Departamento+Presidencia+Funcion+Publica+Interior+Justicia/organigrama.htm?idunidadactual=10003143

ORGANIGRAMA

Departamento de Interior.

- Dirección General de Interior.
  - Agencia Navarra de Emergencias.
    - Dirección de Protección Civil.
      - Área de Técnica de Prevención, Información y Formación en Emergencias.
      - Área de SOS Navarra.
      - Área de Técnica de Apoyo.
      - Área de Planificación.
      - Área de coordinación y dirección de emergencias.
      - Unidad de Voluntariado.
    - Dirección de Gestión.
    - Dirección de Prevención, extinción de incendios y salvamento.

FUNCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

a) La identificación, localización y análisis de los distintos riesgos en la Comunidad, para la evaluación de sus consecuencias y de la vulnerabilidad del territorio y de la población ante cada riesgo contemplado.
b) La implantación de medidas de prevención frente a cada riesgo que reduzcan o eliminen la posibilidad de que se produzcan daños.
c) Promover entre los distintos colectivos la autoprotección de forma tal que la población sea capaz de prever y prevenir cualquier suceso no deseable que pueda causar daños a personas y bienes, y de actuar en caso de que se produzca para neutralizarlo, reducir sus consecuencias y facilitar la evacuación.
d) La planificación de la respuesta en caso de producirse daños a personas y bienes, estableciendo planes de emergencia que contemplen la estructura jerárquica y funcional que permita la actuación coordinada de los distintos servicios llamados a intervenir en el siniestro.
e) La intervención simultánea sobre las causas del siniestro de forma que se limite su extensión y se reduzcan sus efectos.
f) El restablecimiento de los servicios esenciales y propiciar programas de recuperación para las zonas afectadas por los siniestros.
g) La preparación adecuada del personal de los servicios de intervención.
h) La información y formación de los ciudadanos que pueden resultar afectados por las situaciones de emergencia

PLANES QUE DESARROLLA

- Plan Territorial de Protección Civil de Navarra (PLATENA).
- Planes especiales:
  - Plan Especial de Inundaciones.
  - Plan Especial de Incendios Forestales.
  - Plan Especial de Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril.
  - Plan Especial de Túneles y Carreteras.
  - Plan Especial de Riesgo Sísmico.
  - Planes de emergencia exterior para 3 empresas.

4.3.3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La protección civil se halla configurada en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público y permanente que han de prestar los municipios. La actual Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, establece competencias ejecutivas a las Corporaciones Locales, en los términos de la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de "policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios" (artículo 25.2.f)). Las competencias municipales en las materias enunciadas se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Según el nuevo artículo 26.1.c) de esa misma Ley los Municipios con una población de más de 20.000 habitantes deberán prestar en todo caso el servicio de protección civil, prevención y extinción de incendios. A su vez, las Diputaciones Provinciales, según el artículo 36.1.c) tiene como competencias propias "la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación". Las entidades locales provinciales también son competentes en materia de protección civil en el ejercicio de las facultades de coordinación de los servicios municipales, asistencia y cooperación técnica a los Municipios junto con la planificación en su ámbito territorial. Junto con las provincias hay que señalar al resto de entidades locales (comarcas, islas, etc.). La Ley 2/1985, de Protección Civil ya previó la posibilidad de aprobar Planes supramunicipales, insulares y provinciales de protección civil, con la única particularidad de que debían ser homologados por las respectivas Comunidades Autónomas. La actual Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil ha previsto en su artículo 15.2 los planes territoriales de una forma muy genérica: "Son Planes Territoriales todos aquellos que se elaboran para hacer frente a los riesgos de emergencia que se puedan presentar en el territorio de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local. Dichos Planes serán aprobados por la Administración competente, autonómica o local, de conformidad con lo previsto en su legislación específica", por lo que hemos de entender que tal posibilidad sigue en pie.

Cosa diferente es la concreción del alcance de esa competencia, cosa que distar de estar clara[148]. En cualquier caso y centrándonos en el ámbito municipal, esas competencias de las entidades locales consisten fundamentalmente en la elaboración de los planes de protección civil de su ámbito territorial, su aprobación, su ejecución, la realización de las actividades preventivas de protección civil y la potestad sancionadora con el límite de 6.010 € en el caso de los municipios. Hay que tener en cuenta que al Alcalde, según el artículo 21.1.m) le corresponde "adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno".

Lucía López de Castro, tras analizar la legislación autonómica en materia de protección civil, concluye que en general a los municipios españoles se les atribuyen las

[148] Al respecto, BARCELONA LLOP, Javier *La protección civil municipal*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 166 y ss.

siguientes competencias (habría que estar a la legislación autonómica correspondiente para resolver cada caso en particular)[149]:

1. Competencias de tipo organizativo: promover la creación de una estructura municipal de protección civil.
2. Competencias de planificación: elaborar y aprobar el Plan Municipal de Protección Civil y, en algunos casos, la previsión de una planificación sectorial o funcional como, por ejemplo, ante determinados riesgos o respecto a recursos o medios de difusión.
3. Deberes de información: recoger y transmitir datos relevantes para la protección civil.
4. Actividades preventivas: elaborar y ejecutar programas municipales de previsión y prevención, promoviendo campañas de sensibilización de la población, divulgando las medidas de autoprotección y realizando prácticas de simulacro de protección civil.
5. Promover la creación de organizaciones de voluntariado en el término municipal.
6. Creación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.

Además, el alcalde ostenta, como máxima autoridad municipal de protección civil, la dirección y coordinación de los servicios de socorro y asistencia, sin perjuicio de que pueda solicitarse la intervención de otras administraciones.

El ejercicio de estas competencias se ha de plasmar en la asignación de determinados recursos humanos y materiales dentro de cada organización municipal al ejercicio de las funciones técnicas y administrativas necesarias para la prestación del servicio. Además de los recursos indicados, todos los recursos municipales se podrán asignar al cumplimiento de las actuaciones y funciones que, en aplicación de los planes de protección civil o/y de medidas de protección y socorro, sean precisas con motivo de riesgos graves o situaciones de emergencia en cada municipio.

En la práctica, las políticas municipales de protección civil adolecen en general de los defectos de una economía de escala sometida en su nivel inferior a una crónica falta de recursos. Si a este hecho le unimos que la protección civil históricamente no había sido nunca una prioridad para los gobiernos municipales, gobiernos que, por otro lado, se enfrentaban a la dificultad añadida de la falta de definición clara de su rol en materia de protección civil nos encontramos en general ante una débil estructura organizativa municipal en materia de protección civil[150].

Ante esta debilidad organizativa y de recursos las administraciones locales tienden a hacer uso de las entidades de voluntariado que les permiten presentar ante la opinión pública una presentable gestión sobre el papel en materia de protección civil pero que no cubre, salvo en contadas excepciones, las necesidades que se derivan de un servicio que aspira a una profesionalidad mínima debido a la falta generalizada de preparación suficiente o de cualificación específica para el cumplimiento eficaz y solvente de estas tareas por parte de los efectivos provenientes en algunos casos del voluntariado.

[149] López de Castro García-Morato, Lucía "La Organización de la protección civil municipal" en *Revista de estudios locales*. *Cunal* nº. 171, 2014, pp. 53-54.

[150] Véase al respecto el documento de trabajo presentado a la Comisión de Protección Civil de Cataluña por la Asociación de Técnicos de Protección Civil de Cataluña.

Por lo demás y desde un punto de vista orgánico los municipios que han desarrollado su competencia en materia de protección civil han constituido a imagen y semejanza de la del Estado y la de la Comunidad Autónoma respectiva una Comisión Local de Protección Civil, sea de forma obligatoria o voluntaria. Esta Comisión se integra por el alcalde, que la preside, y por representantes del Ayuntamiento y de las otras administraciones que disponen de servicios asociados a los Planes Municipales.

Además de la Comisión, los municipios –dependiendo de Comunidades y tamaño poblacional- han adoptado planes de protección civil, creado Centros de Coordinación de Emergencias o Centros de Recepción de Alarmas.

Por último, cabe destacar que cualquier función que implique gestión de recursos relacionados con el cumplimiento de los objetivos de la protección civil en una entidad local pueden ser asumidas por éste, desde la red de comunicaciones del ayuntamiento, pasando por los sistemas de alarmas hasta los servicios de extinción de incendios si fuera el caso. No hay que olvidar que íntimamente relacionados con la protección hay un gran número de servicios sobre los que las entidades locales tiene alguna competencia: seguridad ciudadana, tráfico y circulación de vehículos, medio ambiente o servicios de atención social.

De los estudios consultados, salvo los grandes municipios con capacidad operativa, la mayoría no habían aprobado hasta hace bien poco sus respectivos planes de emergencia municipal y todavía hoy una buena parte no lo han hecho y la mayoría carecen de planes específicos para riesgos particulares. Existe, en general, una escasa implicación municipal en los temas de protección civil. Los municipios no cuentan con los recursos suficientes y, como consecuencia, no disponen de los dispositivos, material y personal necesario para enfrentar por si solos las situaciones de riesgo a las que se enfrentan.

4.4.- LAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS DE PROTECCIÓN CIVIL.

Una vez estudiada la estructura institucional de la protección civil cabe hacer referencia a su dinámica en forma de políticas públicas de protección civil. Con ese objetivo trataremos a continuación las fases de las políticas públicas de protección civil; con una especial referencia a la fase de la planificación; las principales actividades y medidas adoptadas en España durante los últimos años en los distintos sectores de riesgo; y unas referencias finales al voluntariado y al papel de la comunicación en la protección civil.

a) Las fases de las políticas públicas de protección civil.

La protección civil presenta seis fases fundamentales que determinan las políticas públicas desarrolladas en nuestro país:

1.- Fase de Anticipación o Previsión.

En esta fase se trata de analizar y estudiar el riesgo, esto es, implica un estudio sistemático de los riesgos que pueden afectar al territorio o al sector de que se trate. Normalmente se procede a realizar un inventario de los riesgos junto a su ubicación en el territorio.

Según el artículo 8 de la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, "la anticipación tiene por objeto determinar los riesgos en un territorio basándose en las condiciones de vulnerabilidad y las posibles amenazas, y comprende los análisis y estudios que permitan obtener información y predicciones sobre situaciones peligrosas". A tal efecto,

la Ley ha previsto en su artículo 9 la creación de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, descrita con anterioridad.

2.- Fase de Prevención.

La prevención hace referencia al establecimiento de un conjunto de medidas destinadas tanto a la disminución de los riesgos como a su detección inmediata mediante la vigilancia u otros recursos.

Según el artículo 10 de la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, "La prevención en protección civil consiste en el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y amenazas de emergencia". A tal efecto, la Ley ha previsto en ese mismo artículo y en el siguiente:

- como paso previo, un estudio técnico de los efectos directos sobre los riesgos de emergencias de protección civil identificados en la zona;
- programas de información y comunicación preventiva y de alerta que permitan a los ciudadanos adoptar las medidas oportunas para la salvaguarda de personas y bienes, facilitar en todo cuanto sea posible la rápida actuación de los servicios de intervención, y restablecer la normalidad rápidamente después de cualquier emergencia;
- la investigación de las emergencias, para evitar que se reiteren, y el aseguramiento del riesgo de emergencias, para garantizar la eficiencia de la respuesta de la sociedad;
- programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos y de educación para la prevención en centros escolares;
- la creación de un Fondo de Prevención de Emergencias, gestionado por el Ministerio del Interior, dotado con cargo a los créditos que se consignen al efecto en los Presupuestos Generales del Estado, para financiar, en el ámbito de la Administración General del Estado, las actividades preventivas; y
- la creación de la Red Nacional de protección Nacional, a la que también nos hemos referido con anterioridad.

3.- Fase de Planificación.

La planificación puede entenderse como la predeterminación de las actuaciones y procedimientos para dar respuesta a las situaciones de riesgo colectivo y las emergencias, y también la predeterminación de la estructura de coordinación, las comunicaciones, el mando y el control, si procede, de los diferentes organismos y entidades que actúan en estas respuestas.

Según el artículo 14 de la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, "los Planes de Protección Civil son los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir". Como veremos con más detenimiento más adelante, los Planes de Protección Civil son el Plan Estatal General, los Planes Territoriales, de ámbito autonómico o local, los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección.

4.- Fase de Respuesta o Intervención Inmediata.

La respuesta o intervención inmediata engloba el conjunto de actuaciones dirigidas a anular las causas, paliar, corregir o minimizar los efectos de la emergencia, catástrofe o calamidad pública.

Más concretamente, según el artículo 16 de la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, "se entiende por respuesta inmediata a las emergencias de protección civil la actuación de los servicios públicos o privados de intervención y de asistencia tras el acaecimiento de una emergencia o en una situación que pudiera derivar en emergencia, con la finalidad de evitar daños, rescatar y proteger a las personas y bienes, velar por la seguridad ciudadana y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. Incluye la atención sanitaria, psicológica y social de urgencia, el refugio y la reparación inicial de los daños para restablecer los servicios e infraestructuras esenciales, así como otras acciones y evaluaciones necesarias para iniciar la recuperación".

5.- Fase de Rehabilitación.

Supone una segunda fase de la intervención encaminada a recuperar y coordinar el reestablecimiento de los servicios, valorar los daños producidos, gestionar las ayudas a los damnificados y, en definitiva, asegurar el efectivo cumplimiento de los anteriores cometidos.

En concreto, según el artículo 20 de la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, "la fase de recuperación está integrada por el conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia".

6.-Fase de Evaluación e Inspección.

Toda política pública necesita la evaluación continua de su rendimiento ya sea en su etapa final ya sea en sus correspondientes fases ya sea de forma global o sectorial a efectos de corregir las disfunciones detectadas de la política implementada y planificar y programar mejor las nuevas respuestas que se acuerden.

Al respecto, el artículo 26 de la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil ha establecido que "la evaluación y la inspección del Sistema Nacional de Protección Civil tendrá como finalidad contribuir a mejorar la calidad de la respuesta de los poderes públicos en la gestión integral de los riesgos y emergencias".

b) La planificación de la protección civil: los Planes Territoriales; los Planes Especiales.

El régimen de planificación en materia de protección civil fue definido en nuestro país por la Norma Básica de Protección Civil de 24 de abril de 1992 (Real Decreto 407/1992). Esta Norma entendió por Plan de protección civil la previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, así como el esquema de coordinación entre las distintas Administraciones públicas llamadas a intervenir; y diferenciaba los planes territoriales según afectaran por su ámbito y alcance a un nivel de gobierno correspondiente –Estado, Comunidad Autónoma y distintos niveles del gobierno local: provincial, insular, comarcal o supramunicipal y municipal- y los planes especiales que, por sus especiales características,

requieren una normación específica –por ejemplo, emergencias nucleares, situaciones bélicas, inundaciones, sismos, químicos, transportes de mercancías peligrosas, incendios forestales, volcánicos- en las distintas fases de la implementación de la política de protección. Serán en todo caso objeto de Planes Especiales en aquellos ámbitos territoriales que lo requieran, al menos, los riesgos siguientes: emergencias nucleares, situaciones bélicas, inundaciones, sismos, químicos, transportes de mercancías peligrosas, incendios forestales, volcánicos. Esta estructura planificadora fue concebida para dar una respuesta integrada, coordinada y eficaz a las demandas que requieren las situaciones de riesgo. En ese sentido, la planificación territorial actúa como eje vertebrador y ordenador al que se supedita la planificación sectorial.

No obstante, este entramado planificador, algunos autores señalaron algunas de sus debilidades y deficiencias, en especial en lo que a su desarrollo e implementación se refiere. Así, por ejemplo, Vallejo Villalta y Camarillo Naranjo destacan "la importante debilidad organizativa de la protección civil en nuestro país, que en modo alguno ha sido capaz de dar respuesta a la elaboración de unos planes especiales de tremenda importancia y de necesidad cada vez más acuciante. Por el contrario, se da la paradoja de que la aprobación de los Planes Territoriales está suponiendo una efectiva suplantación de los Planes Especiales, actuando los primeros como deficientes sustitutos de los segundos dado su carácter general y de servicios mínimos. Más aún se insiste en el cariz paliativo de la gestión de riesgos, como lo constata el boom más que notable en la atención telefónica de las emergencias, con la generalizada puesta en servicio de los teléfonos de emergencias únicos 112 o los Centros de Coordinación de Emergencias"[151].

En la actualidad, la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil ha precisado ese entramado planificador al establecer en su artículo 14.2 que los Planes de Protección Civil son el Plan Estatal General, los Planes Territoriales, de ámbito autonómico o local, los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección; de tal forma que:

1. El **Plan Estatal General** desarrolla la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las otras Administraciones Públicas, en casos de emergencia de protección civil, así como ejercer la dirección y coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas en las emergencias declaradas de interés nacional. La aprobación del Plan Estatal General corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministro del Interior.
2. Son **Planes Territoriales** todos aquellos que se elaboran para hacer frente a los riesgos de emergencia que se puedan presentar en el territorio de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local. Dichos Planes serán aprobados por la Administración competente, autonómica o local, de conformidad con lo previsto en su legislación específica.
3. Son **Planes Especiales** los que tienen por finalidad hacer frente a los riesgos de inundaciones; terremotos; maremotos; volcánicos; fenómenos meteorológicos adversos; incendios forestales; accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas; accidentes de aviación civil y en el transporte de mercancías peligrosas, así como los relativos a la protección de la población en caso de conflicto bélico y aquellos otros que se determinen en la Norma Básica. Los Planes Especiales podrán ser estatales o autonómicos, en función de su ámbito territorial de aplicación, y serán aprobados por

[151] VALLEJO VILLALTA, I. y CAMARILLO NARANJO, J. M. en "La gestión de los riesgos naturales en el ámbito de la protección civil" en *Boletín de la AGE*, nº 30, 2000, p. 58.

la Administración competente en cada caso. Los planes especiales relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico serán, en todo caso, de competencia estatal, sin perjuicio de la participación en los mismos de las administraciones de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, según se establezca en la Norma Básica.

4. Los **Planes de Autoprotección** establecen el marco orgánico y funcional previsto para los centros, establecimientos, instalaciones o dependencias recogidas en la normativa aplicable, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos de emergencia de protección civil sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada en esas situaciones.

Hay que tener en cuenta, además, que, según el artículo 14.3 de la Ley, el Plan Estatal General y los Planes Territoriales y Especiales de ámbito estatal o autonómico deberán ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, a los efectos de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil.

c) La implementación de los planes de protección civil: respuesta inmediata, recuperación y evaluación e inspección.

La implementación de los planes de protección civil se desenvuelve, como hemos afirmado con anterioridad, en tres gases o etapas: la respuesta inmediata, la recuperación y la evaluación e inspección.

La respuesta inmediata supone la actuación de los servicios públicos o privados de intervención y de asistencia tras el acaecimiento de una emergencia o en una situación que pudiera derivar en emergencia, con la finalidad de evitar daños, rescatar y proteger a las personas y bienes, velar por la seguridad ciudadana y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. A tales efectos, la nueva Ley entiende por servicios públicos "los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia, las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales, los Servicios de Rescate, los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas, las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin" (art. 17).

Como es lógico, las situaciones de emergencia requieren la intervención en la mayor parte de los casos, sino en todos, de una pluralidad de servicios o recursos materiales o humanos que, para su eficacia, efectividad y eficiencia, requieren a su vez de coordinación. Por este motivo, la nueva Ley ha previsto que la Norma Básica de Protección Civil regule las bases para la mejora de la coordinación y eficiencia de las actuaciones de estos servicios, con algunas previsiones específica como, en el caso del Estado, el *Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil* (art. 18) al que ya nos hemos referido con anterioridad; o como, en el caso de las Comunidades Autónomas que sus respectivos órganos competentes de coordinación puedan actuar en los casos de su competencia como *Centro de Coordinación Operativa*, según se establezca en los correspondientes planes; y que cuando participen organizaciones de voluntarios y entidades colaboradoras, su movilización y actuaciones estén subordinadas a las de los servicios públicos (art. 17.2,3 y 4).

Además, la nueva Ley ha previsto la colaboración del Estado "con las Comunidades

Autónomas y con las Entidades Locales, facilitando los recursos humanos y materiales disponibles en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional, en los términos que se acuerden en el Consejo Nacional de Protección Civil" (art. 19.1). En estos casos, "los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las Fuerzas Armadas que intervengan en tales emergencias actuarán encuadrados y a las órdenes de sus mandos naturales y dirigidos por la autoridad designada en el plan de protección civil que corresponda" (art. 19.2). Finalmente, la norma prevé que "la responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la intervención de los medios de la Administración General del Estado a que se refiere el apartado anterior corresponderá a la Administración Pública que asuma la dirección de la emergencia" (art. 19.3).

En lo que se refiere a **la recuperación**, ésta consiste en el conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia. La nueva Ley precisa que las medidas de recuperación "se aplicarán en concepto de ayuda, no teniendo en ningún caso, carácter indemnizatorio" (art. 20.3). En ese sentido, la ley ha previsto ayudas por daños materiales (art. 21); y ayudas por daños personales (art. 22). La Ley también ha previsto el procedimiento de *declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil* por acuerdo de Consejo de Ministros. En estos caso, según el artículo 24 de la nueva Ley, se podrán adoptar, entre otras, algunas de las siguientes medidas:

- Ayudas económicas a particulares por daños en vivienda habitual y enseres de primera necesidad.
- Compensación a Corporaciones Locales por gastos derivados de actuaciones inaplazables.
- Ayudas a personas físicas o jurídicas que hayan llevado a cabo la prestación personal o de bienes.
- Ayudas destinadas a establecimientos industriales, mercantiles y de servicios.
- Subvenciones por daños en infraestructuras municipales, red viaria provincial e insular.
- Ayudas por daños en producciones agrícolas, ganaderas, forestales y de acuicultura marina.
- Apertura de líneas de préstamo preferenciales subvencionadas por el Instituto de Crédito Oficial.
- Medidas fiscales, laborales y de Seguridad Social.

En todos estos casos, tras la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil se llevará a cabo un seguimiento de las medidas adoptadas, en los términos que se determinen reglamentariamente. Para la coordinación y seguimiento de las mismas por la Administración General del Estado y, en su caso, por otras Administraciones Públicas, se constituirá una Comisión de Coordinación, integrada por representantes de las Administraciones estatal, autonómica y local afectadas (art. 25).

Finalmente, en lo que se refiere a la fase de **evaluación e inspección** de la implementación de las políticas de protección civil, ésta está encaminada a conseguir una mejora de la calidad de la respuesta de los poderes públicos en la gestión integral de los riesgos y emergencias por lo que se aplicará a todas las actuaciones del Sistema Nacional y por parte de todas las Administraciones Públicas actuantes. Eso sí, la nueva Ley ha previsto que el Consejo Nacional de Protección Civil elabore "unas directrices de evaluación de las actuaciones de aplicación general y un *Programa de Inspección del Sistema Nacional* que se llevará a cabo por las Administraciones Públicas en sus respectivos ámbitos de competencia, respetando las facultades de autoorganización y de dirección de sus propios servicios" (art.

26.3). Asimismo, ha previsto que el Gobierno, a propuesta del Ministro del Interior y previa elaboración por el Consejo Nacional de Protección Civil, eleve al Senado una memoria anual que permita valorar la eficacia del Sistema Nacional (art. 27).

d) La implementación de los planes de protección civil: acciones relevantes en nuestro país.

En este epígrafe vamos a hacer referencia a las principales actividades y medidas adoptadas en España durante los últimos años en los distintos sectores de riesgo. Este estudio no tiene ánimo exhaustivo, sino ejemplificativo de las distintas políticas que se han venido desarrollando en nuestro país. Para un análisis en profundidad de las medidas adoptadas en cada uno de los sectores de riesgo y la situación en la que se encuentran en la actualidad se debe acudir a los estudios específicos que sobre esta materia y cada sector específico se desarrolla en el resto del temario del Master.

Para realizar este somero repaso hacemos uso del esquema propuesto por la propia Dirección General de Protección Civil española para dar cuenta de la situación de la cuestión en España en la segunda parte del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres[152]. En este sentido, haremos referencia a las inundaciones; los fenómenos meteorológicos severos; el riesgo sísmico; los incendios forestales; los movimientos de terreno; el riesgo volcánico; el salvamento marítimo; el fomento de la investigación y, por último, los programas de formación e información a la población[153].

1. **Inundaciones.**

Las inundaciones son un riesgo grave y constante en España por eso el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas desarrollan planes especiales para prevenir y actuar ante el riesgo de inundaciones, en ellos especifican el modo de actuación, los mecanismos de reacción ante inundaciones y los instrumentos necesarios para prevenirlas, y en su caso, hacerles frente. El 9 de diciembre de 1994 el Consejo de Ministros aprobó la Directriz Básica de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones en la que se establecen los elementos básicos y la estructura general de la Planificación –Plan estatal, Planes autonómicos y Planes de ámbito local- este tipo de riesgo, con atención especial a la planificación de emergencias ante el riesgo de rotura o avería grave de presas.

En general las metas y objetivos en la aplicación de políticas públicas de inundaciones son[154]:

- Conocer las zonas y localización del riesgo existente y observar los puntos donde existe más peligro para las vidas humanas.
- Conocer los medios y recursos que se pueden utilizar en caso de emergencias por inundaciones tanto de titularidad pública como privada.

[152] Véase http://www.proteccioncivil.org/riesgos

[153] Para más información consultar la página web http://www.proteccioncivil.org/riesgos

[154] Véase, por ejemplo, el Plan de Navarra: Plan Especial de Emergencias ante el riesgo de inundaciones de la Comunidad Foral de Navarra: http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/317F1BD3-9B8F-4115-B178-D621D56F6E38/185823/PLAN_INUNDACIONES_2011.pdf

- El establecimiento de la organización y los procedimientos adecuados a la población para garantizar la coordinación y eficacia en las operaciones en caso de emergencia por inundaciones.
- Establecer mecanismos adecuados para informar adecuadamente a la población y poder prevenir, reducir o neutralizar los posibles efectos de las inundaciones.
- Determinar las zonas inundables especificadas por municipios.
- Disponer de una base de datos del riesgo que permita poder manejar la información de zonas, localizaciones y puntos con facilidad y rapidez.
- Establecer un sistema de organización para la coordinación de las actuaciones en caso de aplicación del Plan y fijar los procedimientos operativos estándares que se deben aplicar recogiéndolos en una base de datos de fácil manejo.

Respecto a las medidas de vigilancia, predicción y alerta, por ejemplo, se han desarrollado:

- Sistemas Automáticos de Información Hidrológica que tienen por objeto la captación transmisión y la elaboración de datos meteorológicos e hidráulicos en puntos representativos de las cuencas hidráulicas para facilitar la toma de decisiones en la previsión de las avenidas.
- Radares que permiten detectar y cuantificar las precipitaciones en áreas extensas.
- Obras de Actuación en puertos cuya finalidad es evitar la agravación del riesgo de inundaciones y se trata de actividades dispersas geográficamente.
- Respecto a las medidas de prevención a largo plazo, por ejemplo, se han desarrollado:
- Medidas contra la Desertificación como el Programa de acción Nacional en el que se considera la incidencia de este problema sobre las avenidas. También se ha puesto en marcha una Red de Estaciones Experimentales de Seguimiento y Evaluación de la erosión con lo que se pretende lograr un banco de datos con relación a posibles acciones preventivas y de gestión en áreas sensibles a las inundaciones.
- Programa general de seguridad de presas del Estado que es una actuación sobre presas con revisión y sustitución, en su caso, de compuertas, desagües de fondo y elementos electromecánicos.
- Obras de encauzamiento y defensa, especialmente en la cuenca del Segura que es el primer plan integral de cuenca que se realizó en España y se concreta en actuaciones de construcción de embalses y recrecimiento de presas existentes, ejecución de encauzamientos y ampliación y mejora de otras obras de defensa. También en determinados casos se puede operar un desvío del cauce como supuso el Plan Sur de Valencia para el río Turia a su paso por esta ciudad.
- Construcción de Embalses para el almacenamiento y laminación de avenidas, fundamentalmente también en las cuencas del Júcar y del Segura.
- Mantenimiento de la cubierta forestal a través de trabajos de repoblación forestal y correcciones de cauces torrenciales y ramblas así como tratamiento de superficies boscosas para instaurar o mantener una cubierta vegetal que

pueda disminuir los fenómenos torrenciales en origen. Las actuaciones más importantes se han llevado a cabo en el Pirineo aragonés y catalán, en Sierra Nevada y Ronda, islas, ramblas de Levante y varias áreas de barranco en la España peninsular.

Otras medidas encaminadas a minimizar la vulnerabilidad ante el riesgo de inundaciones son:

- La ordenación del territorio que tenga en cuenta adecuadamente los espacios inundables. Para ello resulta conveniente con contar con precisos mapas de riesgo.
- La contratación de pólizas de seguros para el posterior resarcimiento económico por los daños sufridos.
- Las campañas informativas y formativas ante este tipo de riesgos.

Las fases de la emergencia por inundaciones se dividen en: fase de preemergencia; fase de emergencia; y fase de normalización. Estas fases se llevan a cabo por diferentes grupos coordinados de expertos en protección civil: grupos sanitarios, grupos de seguridad, grupos de intervención, grupos de soporte logístico, grupos de soporte técnico, etc.

También existen medidas de prevención, protección, informativas, de acción, de auxilio y socorro, de valoración de daños y rehabilitación de servicios esenciales que se llevan a cabo según el tipo de emergencia que se ha dado, pero que se implementan de forma específica en caso de inundaciones.

2. **Fenómenos meteorológicos severos**.

Por fenómenos meteorológicos severos hemos de entender aquellos fenómenos capaces de producir, directa o indirectamente, daños de consideración a las personas o a los bienes derivados de lluvia, nieve, viento, tormentas, olas de frío o de calor, viento y oleaje de mar en zonas costeras, galernas en el Cantábrico, deshielos, nieblas, polvo en suspensión, rissagues o aludes en montaña.

Los objetivos generales para desarrollar en un Plan de Fenómenos Meteorológicos Adversos son:

- Realizar una rigurosa valoración del riesgo con una acotación tanto espacial como temporal de sus efectos.
- Crear un sistema de alerta precoz que permita adoptar medidas preventivas para poder actuar en caso de necesidad con mayor eficacia.
- Contrastar la realidad con la predicción, por medio de la información de retorno.

La necesidad de dar avisos sobre riesgos meteorológicos del modo mas adecuado a las situaciones y condiciones de los colectivos potencialmente afectados, supone el establecimiento de unos umbrales de aviso para cada fenómeno y para cada zona geográfica. De acuerdo con ello, el Instituto Nacional de Meteorología implantó en 1987 los Grupos de Predicción y Vigilancia Meteorológica; en 1998 implantó el plan PREVIMET Mediterráneo; y, posteriormente, desarrolló, una serie de estudios regionales –y, en algún caso, locales- para la determinación de estos umbrales que se han convertido en pieza clave del actual Plan Nacional de Predicción y Vigilancia de Fenómenos Adversos.

En diciembre de 1996 el Instituto Nacional de Meteorología puso en marcha el denominado *"Plan Nacional de Predicción y Vigilancia de Fenómenos Atmosféricos Adversos"* que sustituía a los anteriores planes PREVIMET. El objetivo de este nuevo plan es realizar la mejor vigilancia y predicción de todo fenómeno meteorológico potencialmente adverso, en todo tiempo y en todo lugar, en contraposición a los ya citados PREVIMET que respondían a campañas específicas. Posteriormente se ha aprobado, por ejemplo, por Real Decreto 1053/2015, de 20 de noviembre, el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo de Maremotos.

El Instituto Nacional de Meteorología ha establecido también acuerdos para el intercambio de avisos de fenómenos adversos con los Servicios Meteorológicos de Marruecos y Portugal.

Con el fin de lograr las mejores posibilidades de detección y seguimiento en el caso de tormentas y de predicciones intensas, el Instituto Nacional de Meteorología está completando su red de radares meteorológicos.

Debe señalarse también, el establecimiento de boletines específicos de aviso de mal estado de la mar que se emitirán separadamente de los boletines ordinarios de predicción.

Dada la magnitud y complejidad de los problemas que conlleva lograr una adecuada vigilancia y predicción de lluvias intensas en el área mediterránea, se ha puesto en marcha de una acción conjunta entre los Servicios Meteorológicos del área Mediterránea con el fin de establecer líneas permanentes de colaboración en algunas de estas materias.

3. **Riesgo sísmico.**

Aunque no tan frecuentes, los riesgos sísmicos también han afectado históricamente y reiteradamente a varias Comunidades Autónomas en España, por eso también es uno de los riesgos que se planifica de forma especifica, estudiando la orografía del territorio, las fallas que existen y la posible llegada de un terremoto. A tal fin, el 7 de abril de 1995 el Consejo de Ministros aprobó la Directriz Básica de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la que se establecen los elementos básicos y la estructura general de la Planificación –Plan estatal, Planes autonómicos y Planes de ámbito local- este tipo de riesgo.

Los objetivos que se marcan los Planes específicos en cuestión del riesgo de terremoto son[155]:

- Concretar la estructura organizativa y funcional para la intervención en emergencias por terremotos ocurridos en el territorio de la Comunidad autónoma.
- Establecer los sistemas de articulación con las organizaciones de las administraciones locales de su ámbito territorial correspondiente.
- Precisar la zonificación del territorio en función del riesgo sísmico, delimitar áreas según los posibles requerimientos de intervención y localizar la

[155] Véase, en este caso, el Plan especial de riesgo sísmico de Navarra: http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/317F1BD3-9B8F-4115-B178-D621D56F6E38/183114/PLAN_RIESGO_SISMICO.pdf

infraestructura utilizable como soporte de las actuaciones de emergencia en caso de terremotos.

- Especificar procedimientos de información a la población.
- Prever el procedimiento de catalogación de medios y recursos específicos a disposición de las actuaciones previstas.

Respecto a los estudios del riesgo se han desarrollado distintos análisis de peligrosidad y riesgo sísmico a través de varios programas europeos y nacionales y un Estudio de peligrosidad de tsunamis (maremotos) en las costas españolas, con especial incidencia en las de Cádiz y Huelva, a través de convenios con la Dirección General de Protección Civil y de proyectos europeos.

Respecto al sistema de vigilancia, predicción y alerta se han realizado, entre otras, las siguientes medidas:

- Desarrollo de Bases de datos Sísmicos y Acelerográficos.
- Sistema de Vigilancia, Evaluación e Información Sísmica en tiempo real con información general vía Internet.
- Mejora de redes de detección sísmica, Acelerométrica y de Mareógrafos.
- Iniciación de una Red Digital española con transmisión vía satélite para vigilancia sísmica.
- Colaboración permanente con los Sistemas de Alerta de la Dirección General de Protección Civil, *Centre Seismologique de la Mediterranée* y *Prototype International Data Center*.

En relación a las medidas de Protección y Preparación a corto plazo se han establecido Escenarios de peligrosidad sísmica en determinadas zonas del territorio español para su uso en Planes de emergencia sísmica.

En relación a las medidas de prevención a largo plazo se ha publicado y revisado la nueva Norma de Construcción Sismorresistente española (NCSE-94) y se han llevado distintas iniciativas en relación a los usos del Suelo como un análisis del comportamiento del terreno ante la excitación sísmica a través de análisis de microzonación, análisis de micro-tremor condiciones geológicas y aplicación a los Sistemas de Información Geográfica o estudios de microzonación en áreas urbanas (Alcoy, Lorca, Murcia). En 2002, además, se publicó la Norma Sismorresistente NCSE-2002 para construcciones posteriores a esa fecha que obliga a la utilización de los mapas de peligrosidad sísmica publicados por el Instituto Geográfico Nacional.

4. **Incendios Forestales**

Los incendios forestales representan un riesgo permanente y un grave problema en toda la Península Ibérica y en algunas de las islas tanto en Canarias como en las Baleares, tanto por los daños que ocasionan de modo inmediato en las personas y bienes, como por la grave repercusión que tiene la destrucción de extensas masas forestales sobre el medio ambiente. Pese al incremento del grado de eficacia alcanzado por los medios de extinción, el número de iniciaciones de fuego muestra, como en los demás países mediterráneos de la Unión Europea, una tendencia creciente.

La primera *Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales* fue aprobada el 18 de marzo de 1993. Desde entonces, ha sido importante el desarrollo legislativo referente a emergencias llevado a cabo por las diferentes comunidades autónomas, se ha producido la aprobación y desarrollo de la legislación básica en materia medioambiental y de montes, también ha experimentado modificaciones significativas el marco organizativo y funcional adoptado la Administración General del Estado para hacer frente a los incendios forestales en apoyo de las comunidades autónomas, así como los medios con los que se ha venido dotando, incluyendo la Unidad Militar de Emergencias.

La experiencia acumulada de dos décadas de implementación de estas políticas ha llevado a la reformulación de la misma y a la aprobación de una nueva directriz básica. El *Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre,* ha aprobado la nueva *Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales.* En ella se establecen los requisitos mínimos que deben cumplir los correspondientes planes de emergencia por incendios forestales y se prevé una estructura general de la planificación de protección civil integrada por el plan estatal, los planes de comunidades autónomas, los planes de actuación de ámbito local y los planes de autoprotección ante el riesgo de incendio forestal. Las principales modificaciones introducidas, con respecto a la directriz anterior, son las relativas a la definición de las situaciones operativas de emergencia a contemplar en los planes; así como una mayor relevancia y concreción de los planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal. Todo ello además de una revisión general de la norma y su estructura, actualizando las definiciones y marco legislativo, así como el concepto, funciones básicas y contenido mínimo de los distintos niveles de planificación y de la coordinación entre los mismos.

Asimismo, las Comunidades Autónomas han desarrollado sus respectivos planes especiales contra los incendios, cuyos objetivos consisten en la generalidad de los casos en[156]:

- Prever la estructura organizativa y los procedimientos para la intervención en emergencias por incendios forestales.
- Prever los mecanismos y procedimientos de coordinación de cada Plan Autonómico con el Plan Estatal de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales, para garantizar su adecuada integración.
- Establecer los sistemas de articulación con las organizaciones de las diferentes Administraciones Locales.
- Zonificar el territorio en función del riesgo y las previsibles consecuencias de los incendios forestales, delimitar áreas según posibles requerimientos de intervención y despliegue de medios y recursos, así como localizar la infraestructura física a utilizar en operaciones de emergencia.
- Establecer las épocas de peligro, relacionadas con el riesgo de incendios forestales, en función de las previsiones generales y de los diferentes parámetros locales que definen el riesgo.
- Prever sistemas organizativos para el encuadramiento de personal voluntario.
- Especificar procedimientos de información a la población.

[156] Véase, por ejemplo, el Plan Especial de Incendios Forestales de Asturias (INFOPA): http://www.112asturias.es/v_portal/apartados/apartado.asp?te=65

- Catalogar los medios y recursos específicos a disposición de las actuaciones previstas.

Para alcanzar esos objetivos, los planes suelen prever una serie de actuaciones básicas: Detección, aviso y extinción; Seguridad ciudadana; Apoyo sanitario; Evacuación y albergue; Información a la población; y Apoyo logístico.

En relación a las causas de los incendios se han mejorado los sistemas de identificación de causas y de las posibles motivaciones de los incendios incontrolados; se han aprobado normas legales y sancionadores disuasorias del empleo del fuego; se han llevado a cabo campañas de sensibilización de la población para evitar el empleo del fuego en el monte.

En relación a los sistemas de prevención y vigilancia, durante las últimas décadas se ha reforzado la vigilancia móvil con fines disuasorios, fomentando equipamiento de patrullas municipales en áreas de mayor riesgo; se han fomentado las asociaciones de voluntarios para la vigilancia preventiva y el asociacionismo forestal para la intensificación de la silvicultura preventiva; se han incrementado y mejorado los sistemas de predicción del peligro y del comportamiento del fuego (refuerzo de la red meteorológica forestal en cooperación con el Instituto Nacional de Meteorología); se ha mejorado el seguimiento del peligro de incendios mediante estadística detallada y continuación de aplicación de teledetección para evaluación de daños y determinación de riesgos; y se ha mejorado el control y seguimiento de la política de subvenciones del Plan de reforestación de tierras Agrícolas para que se realizan labores de silvicultura y se tenga en cuenta el peligro de incendios en la elección de especies.

En relación a los sistemas de extinción, se ha incrementado la flota estatal de aviones anfibios y helicópteros para cobertura aérea general con la colaboración del Ejército del Aire y la Guardia Civil; se ha mejorado la coordinación para hacer frente a grandes incendios mediante unidades Aéreas de Coordinación, Unidades Móviles de Meteorología y Transmisiones y Brigadas de Refuerzo; se ha mejorado en los sistemas de toma de decisiones mediante aplicación a territorios concretos de métodos informáticos de predicción y simulación; se ha trabajado en la formación del personal que interviene en la extinción mediante cursos normalizados en colaboración con las Comunidades Autónomas; se ha establecido un sistema de homologación de materiales y equipos a través del Comité de Lucha contra Incendios Forestales.

5. **Movimientos del Terreno.**

Los movimientos del terreno suelen consistir en desplazamientos de las laderas, bajo la influencia de la gravedad. En ocasiones se ven acompañados de avalanchas de rocas. Normalmente se utiliza el análisis estereoscópico de fotos aéreas combinado con el chequeo para el reconocimiento de los movimientos del terrero. A partir de esos estudios se han realizado mapas geomorfológicos y una cartografía del riesgo.

En relación a esta problemática, España ha colaborado en investigaciones sobre el desencadenamiento meteoclimático de deslizamientos a través del proyecto MEFISST de la Unión Europea. Igualmente se han realizado estudios de riesgos en zonas específicas en varias regiones españolas: Andalucía, Murcia, Castilla y León, Galicia, Cantabria y Aragón. A ellos hay que añadir los estudios sobre hundimientos en distintas zonas de España.

6. **Riesgo Volcánico**.

Aunque no es un fenómeno extendido entre nuestro país, como en otros casos, las características que definen específicamente a los desastres y emergencias volcánicas aconsejaron la necesidad de contar con sistemas de prevención eficaces. A tal fin, el 19 de enero de 1996 el Consejo de Ministros aprobó la Directriz Básica de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico en la que se establecen los elementos básicos y la estructura general de la Planificación –Plan estatal, Planes autonómicos y Planes de ámbito local- este tipo de riesgo, con una especial atención al caso de Canarias. De hecho, los estudios de peligrosidad volcanológica se han centrado principalmente en el Teide, a través de distintos proyectos de investigación.

En la actualidad, por resolución de 30 de enero de 2013, de la Subsecretaría de Interior, se ha publicado el Acuerdo de Consejo de Ministros de 25 de enero de 2013, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico.

Se había aprobado anteriormente, en 2010, el Plan de protección civil ante el riesgo volcánico de la Comunidad de Canarias, comunidad especialmente vulnerable a esta eventualidad en el caso español. Hay estudios de riesgo volcánico para las islas de Tenerife, El Hierro, La Palma y Lanzarote. Según la Resolución la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico, serán funciones básicas del Plan de Comunidad Autónoma ante el Riesgo Volcánico las siguientes[157]:

a) Zonificar el territorio en función de la peligrosidad volcánica.

b) Concretar la estructura organizativa y funcional para la intervención en emergencias por crisis volcánicas que tengan lugar dentro de su ámbito territorial.

c) Prever los mecanismos y procedimientos de coordinación con el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico, para garantizar su adecuada integración.

d) Establecer directrices para la elaboración de Planes de Actuación de Ámbito Local y los sistemas de articulación con las organizaciones de los mismos.

e) Especificar procedimientos de información a la población y del sistema de alerta a la misma en caso de crisis volcánica.

f) Catalogar los medios y recursos específicos a disposición de las actuaciones previstas.

7. **Salvamento Marítimo.**

En 1994 se inicia la materialización de una estructura de salvamento de rango internacional (Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo) que implanta el principio de coordinación del conjunto de medios al servicio del Estado más los medios propios. El desarrollo de las actividades de la Sociedad estatal se ha visto mejorado por la aplicación de distintos Planes de Salvamento Nacional y el incremento progresivo de los recursos.

Los Planes Nacionales de Salvamento tienen como objetivos fundamentales:

- Coordinar las actuaciones de los distintos medios capaces de realizar operaciones de búsqueda, salvamento de vidas humanas y lucha contra la

[157] Véase Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior, disponiendo la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico. (http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-4996)

contaminación marina, pertenecientes a las diferentes administraciones, así como a instituciones públicas y privadas.

- Implantar un sistema de control de tráfico marítimo que cubra la totalidad de nuestras costas, mediante la implantación de Centros Coordinadores Regionales y Locales.
- Potenciar los medios de salvamento y lucha contra la contaminación marina ya existentes y formar al personal especializado que será responsable de las operaciones de búsqueda y salvamento y lucha contra la contaminación marina.

Para este fin la Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo cuenta con una serie de medios operativos que se concretan Buques de Salvamento; Embarcaciones de Salvamento; Helicópteros; y Lanchas de Limpieza.

8. **Riesgos tecnológicos.**

Entre los riesgos tecnológicos los principales son el riesgo químico, el riesgo nuclear, el transporte de mercancías peligrosas, los riesgos por contaminación y los riesgos radiológicos.

Respecto al riesgo químico –actualmente denominado riesgo de accidentes graves- las políticas desarrolladas en España vienen determinadas básicamente por la Directiva Seveso de la Unión Europea. El Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas es la transposición actual de la Directiva al ordenamiento español. En 2003, se aprobó la Directriz Básica frente a este tipo de accidentes. Y, finalmente, el Real Decreto 1070/2012, de 13 de julio, aprueba el Plan estatal de protección civil ante el riesgo químico.

Respecto al riesgo nuclear, existe una estricta normativa desarrollada por el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radioactivas, aprobado por Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, que, entre otras medidas, establece criterios de control previo (autorizaciones de instalaciones) y la exigencia de planes de emergencia específicos para este tipo de instalaciones. Asimismo existe un mapa de riesgos de instalaciones nucleares y radioactivas (siete centrales nucleares y numerosas instalaciones radioactivas).

Respecto al transporte de mercancías peligrosas, también existe una detallada reglamentación que, en buena parte, desarrolla las Directivas europeas sobre la materia. Por Real Decreto 387/1996, *de* 1 *de marzo,* se aprobó *la Directriz Básica de Planificación de Protecci6n Civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril.* En 1998 se aprobó el Reglamento sobre Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera; en 2001, el Reglamento sobre transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril; está vigente el Reglamento de 1984 para el transporte por vía aérea y el Reglamento de 1989 para transporte marítimo, cuyas exigencias han sido completadas por distintos acuerdos de carácter internacional como se estudiará en su momento. Asimismo, tras la aprobación de la Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, se ha aprobado la Orden PRE/1206/2014, de 9 de julio, por la que se modifica el anexo I del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

En relación a los riesgos por contaminación, se ha incrementado la instalación de redes de control automáticas de la contaminación atmosférica; se ha legislado la lucha contra el ruido mediante la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, que intenta fijar sistemas de control y ha establecido la obligatoriedad de mapas de ruido para poblaciones de 100.000 habitantes. Asimismo, se han incrementado los controles y medidas de actuación frente a la contaminación de las aguas.

En relación a los riesgos radiológicos se aprobó a nivel internacional la Directiva 2013/59/EURATOM de 5 de diciembre de 2013 por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, que actualiza anteriores directiva, lo que originó que en España se aprobara el Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos. Previamente, en nuestro país, ya se había aprobado por *Real Decreto 1564/2010, de 19 de noviembre, la Directriz básica de planificación de protección civil ante el riesgo radiológico.* Asimismo, por Real Decreto 1054/2015, de 20 de noviembre, se ha aprobado el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico.

9. **Investigación y Estudios.**

La investigación ha conformado una dimensión fundamental de las políticas públicas en materia de protección civil. En ese sentido podemos destacar la creación del Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia que es una dependencia de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias que tiene encomendado el desarrollo de investigaciones y estudios sobre aspectos sociológicos, jurídicos y económicos, relevantes para la protección civil. Su labor se ve completada por las diferentes ayudas a la investigación en materia de protección civil, la difusión de los resultados de la investigación vía la Revista de Protección Civil o la página web de la Dirección General de la Protección Civil o la labor que en su ámbito desarrollan las universidades españolas. A nivel internacional, instituciones de la Unión Europea o de Naciones Unidas han impulsado diversos estudios en la materia.

10. **Programas de Formación e Información a la población.**

La protección efectiva de la población está condicionada en gran parte por la formación y la información acerca de los riesgos, catástrofes y calamidades que les pueden afectar. De ahí que la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil haya prestado especial atención a asegurar la información a la población en materia de protección civil en su artículo 6, según el cual todos tenemos el derecho a ser informados adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que nos afecten, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y las conductas que debamos seguir para prevenirlos. Y específica que "dichas informaciones habrán de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente, antes de que las situaciones de peligro lleguen a estar presentes".

En cuanto a los programas de formación e información a la población hay que distinguir en función de los sectores de riesgo, pero –entre otras actividades- podemos mencionar la celebración de Cursos, Conferencias, Exposiciones, Jornadas, Simposios nacionales o internacionales y las campañas informativas específicas ante determinados riesgos. Se han mantenido también contactos y colaboraciones con medios de comunicación para familiarizar a la población con las características de los riesgos y las informaciones difundidas.

Además, el Centro Nacional de Información y Documentación de Protección Civil actúa como punto de difusión y de información sobre prevención y mitigación de desastres, así como sobre técnicas y procedimientos de preparación y de gestión de emergencias, de actividades de recuperación de situaciones catastróficas y, en general de todos aquellos temas que puedan ser encuadrados o estén relacionados con el ámbito de la protección civil.

e) Los Planes de Autoprotección

Cuando se produce una catástrofe, existe un grave riesgo o ha tenido lugar una calamidad pública, la Administración debe hacer todo lo posible para que todos los medios humanos, y materiales contribuyan a superar esa situación, a través de cuantas instituciones, organizaciones e incluso particulares sea necesario.

La amplia diversidad de situaciones de emergencia que se puede producir exige al Estado que regule detalladamente la organización de los recursos que se tendrán que poner en marcha en las situaciones previstas, no sólo los propios sino también en manos de particulares. Ese es el sentido del RD 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Normativa Básica de Autoprotección; posteriormente modificada por el Real Decreto *1468/2008, de 5 de septiembre,* a los efectos de reforzar la conciliación de la legislación estatal en materia de protección civil con las competencias exclusivas que las comunidades autónomas ostentan en materia de auto-organización y protección civil.

La *Norma Básica de Autoprotección* establece la obligación de elaborar, implantar materialmente y mantener operativos los Planes de Autoprotección y determina el contenido mínimo que deben incorporar estos planes en aquellas actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias que, potencialmente, pueden generar o resultar afectadas por situaciones de emergencia. Incide no sólo en las actuaciones ante dichas situaciones, sino también y con carácter previo, en el análisis y evaluación de los riesgos, en la adopción de medidas preventivas y de control de los riesgos, así como en la integración de las actuaciones en emergencia, en los correspondientes Planes de

Se trata, en definitiva, de garantizar la integración de estas actuaciones con el sistema público de protección civil.

f) El voluntariado en la protección civil

Por lo que se refiere al papel del voluntariado en la protección civil, se ha destacado reiteradamente su enorme valor para afrontar las situaciones de crisis y su integración en el esquema de protección civil en nuestro país. No en balde estamos hablando de unos recursos que no suponen coste o, en su caso, suponen un coste reducido para las arcas públicas. Ahora bien, de la misma forma, a juicio de distintos analistas pueden suponer una rémora para las políticas de protección civil porque, por un lado, no estamos ante un servicio público profesionalizado con la preparación y la cualificación necesaria para afrontar las situaciones de riesgo y, por otro lado, desincentivan la propia necesidad de la administración pública de fortalecer las políticas públicas de protección civil.

Sea como sea, el voluntariado juega un papel fundamental en el sistema de protección civil español en la actualidad. Representa una nutrida parte de la población que articulada en muy diversos colectivos ha contribuido a mejorar la eficacia y alcance de los sistemas de protección civil público. Estamos hablando, por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, de organizaciones como Cruz Roja, Médicos Mundi, Bomberos Sin Fronteras y un largo etcétera que sería aquí interminable de detallar.

De hecho, la nueva ley del Sistema Nacional de Protección Civil así ha venido a corroborarlo dedicando al voluntariado un artículo el 7 *quarter* según el cual "el voluntariado de protección civil podrá colaborar en la gestión de las emergencias, como expresión de participación ciudadana en la respuesta social a estos fenómenos, de acuerdo con lo que establezcan las normas aplicables, sin perjuicio del deber general de colaboración de los ciudadanos. Las actividades de los voluntarios en el ámbito de la protección civil se realizarán a través de las entidades de voluntariado en que se integren, de acuerdo con el régimen jurídico y los valores y principios que inspiran la acción voluntaria establecidos en la normativa propia del voluntariado, y siguiendo las directrices de aquellas, sin que en ningún caso su colaboración entrañe una relación de empleo con la Administración actuante. Los poderes públicos promoverán la participación y la formación de los voluntarios en apoyo del Sistema Nacional de Protección Civil".

Finalmente las disposiciones adicionales reconocen que el voluntariado de protección civil ha jugado siempre en la protección civil un papel importante, aunque complementario y auxiliar de las funciones públicas correspondientes. La Disposición Adicional Primera, además de insistir en la promoción del voluntariado por los poderes públicos, señala expresamente que "la Cruz Roja y otras entidades entre cuyos fines estén los relacionados con la protección civil contribuirán con sus efectivos y medios a las tareas de la misma". Es más, la **Disposición adicional primera *bis* está dedicada especialmente a la Cruz Roja Española y otras entidades colaboradoras. Así se determina que "la** Cruz Roja Española, como auxiliar de las Administraciones Públicas en las actividades humanitarias y sociales impulsadas por ellas, tiene la consideración de entidad colaboradora del Sistema Nacional de Protección Civil y podrá contribuir con sus medios a las actuaciones de éste, en su caso, mediante la suscripción de convenios. En los planes de protección civil se contemplarán, en su caso, las actuaciones que pueda realizar esta entidad". Y no sólo la Cruz Roja, "otras entidades entre cuyos fines figuren los relacionados con la protección civil podrán contribuir con sus medios a las tareas de ésta".

g) La información y la comunicación en la protección civil.

La eficacia y efectividad de los servicios de protección civil depende en gran medida de una adecuada información a la población no sólo de los riesgos sino también de las medidas que deben adoptar y la conducta que deben seguir en casos como los descritos. En ese sentido la información y la comunicación deben formar parte de una gestión integral de la seguridad. Como afirma Fernández Gibbs, "supone entonces adscribirla metodológicamente al Ciclo para el Manejo del Riesgo, privilegiando la educación, capacitación y la promoción en la fase Preventiva; la información, capacitación y educación en la Fase de Recuperación; y la información pura en la Fase de Respuesta"[158].

Para Fernández Gibbs, la prevención de accidentes, emergencias y desastres se basa en un compromiso y en una participación conjunta de todos los componentes de la población o grupo de personas expuestas a un riesgo (empresas, colegios, universidades, colectivos sociales, ayuntamientos, comunidades o estados). Resulta, pues, necesario integrar y coordinar a todos esos actores en la lucha por la seguridad. Eso implica que todos participan en una comunicación interactiva superadora de antiguos clichés donde la información procedía únicamente de arriba hacia abajo: "en tanto la comunicación pública o de masas sea

[158] FERNÁNDEZ GIBBS, C. "Rol de la comunicación en la gestión integral de protección y seguridad", conferencia virtual sobre Teoría y práctica de las ciencias sociales en situaciones de riesgos catastróficos organizada por el Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencias.

promocional (publicidad, propaganda, etc.) o periodística difícilmente alcanzará logros sostenibles en el tiempo. No obstante, sí puede constituirse en un gran contribuyente para reforzar y acelerar procesos desarrollados mediante educación y capacitación".

Así también ha venido a reconocerlo, al menos en parte, la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil cuando el su artículo 7 quarter.3 establece que "la red de comunicaciones de emergencia formada por radioaficionados voluntarios podrá complementar las disponibles ordinariamente por los servicios de protección civil".

Eso no obsta para destacar la importancia de la Información Pública y de los Medios de Comunicación en los procesos de protección civil.

La información pública, entendida como un esfuerzo deliberado, planificado y sostenido de la autoridad para establecer la comprensión del público acerca del riesgo y la respuesta ante él, debe traducirse en la constante y reiterada entrega de conocimientos e información (cursos, encuentros, campañas de sensibilización,…) encaminada a facilitar que las personas potencialmente afectadas por un riesgo alcancen mayores niveles de seguridad en su vida diaria merced a su formación y capacitación.

Por otro lado, el papel de los medios de comunicación, si bien esencial en toda sociedad, alcanza en relación a las situaciones de desastre o calamidad un papel, si cabe, todavía más relevante pues es el cauce directo y tiempo real de información y comunicación sobre la emergencia. Ahora bien, como también, señala Fernández Gibbs, "los mejores propósitos comunicacionales pueden verse obstaculizados, neutralizados y, lo que es peor, combatidos, si se establece o se mantiene una relación defectuosa con los medios de comunicación". Esta realidad obliga a establecer políticas públicas de relación con los medios de comunicación basadas en obtener de la relación autoridades-medios de comunicación-población la mejor relación funcional al objeto de enfrentar las situaciones de riesgo.

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

Libros y artículos

- Aguado i Cudolà, Vicenç "Seguridad pública, convivencia ciudadana y protección civil" en Betancor Rodríguez, Andrés; Noguera de la Muela, Belén (auts.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, 2008.

- Agudo González, Jorge "El derecho administrativo ante los incendios: una propuesta para un nuevo enfoque" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Agudo González, Jorge "Función pública y servicio público: análisis desde la perspectiva de la legislación en materia de protección civil" en *Revista andaluza de administración pública*, nº. 86, 2013.

- Agudo González, Jorge "Las políticas de protección civil de la Unión Europea" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Aguilar Fernández, Susana; Jordan, Andrew J. "Principio de precaución, políticas públicas y riesgo" en *Política y sociedad*, Vol. 40, nº 3, 2003.

- Agún González, Juan José "La formación en lucha contra incendios en las empresas" en *PW magazine: prevención de riesgos, seguridad y salud laboral*, nº. 12, 2006.

- Alonso Pérez, Francisco; Alcalá Galán, Pedro; Garrido Sotelo, Javier "La protección de la población civil" en Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luis (coord..) *Derecho internacional humanitario*, 2007.

- Alonso Picón, José Francisco "El sistema de Protección Civil en Galicia: 10 años de experiencia. Una aplicación: plan de salvamento en praias de Galicia" en *2º Congreso de Salvamento y socorrismo de Galicia*, 2001.

- Anitua Aldecoa, Pedro de *Manual de protección civil*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2006.

- Ansede, Manuel, "Preparados ante las emergencias: una nueva ley moderniza el Sistema Nacional de Protección Civil" en Alfa, nº. 29, 2016.

- Ariño Ortiz, G. y García-Morato, L. *La competencia en sectores regulados. Regulación empresarial y mercado de empresas*, Granada, Comares, 2003.

- Arranz Lozano, Mercedes "El papel de la protección civil como servicio público ante los riesgos naturales" en Ayala Carcedo, F. J.; Olcina Cantos, Jorge; Laín Huerta, Luis; González Jiménez, África (coords.) *Riesgos naturales y desarrollo sostenible: impacto, predicción y mitigación*, 2007.

- Arranz Lozano, Mercedes "El riesgo de inundaciones y la vulnerabilidad en áreas urbanas. Análisis de casos en España" en *Estudios geográficos*, Vol. 69, nº 265, 2008.

- Aznar Carrasco, Andrés "Planes de emergencia y evacuación." En *Gestión de hoteles y empresas turísticas*, nº. 49, 2003.
- Bañón I Martínez, R. (comp.) *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos, 2003.
- Barcelona Llop, Javier "La protección civil" en Cano Campos, Tomás (coord..) *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Vol. 7, 2009.
- Barcelona Llop, Javier "Los municipios y la protección civil" en Muñoz Machado, Santiago (coord.) *Tratado de derecho municipal* / coord. por, Vol. 2, 2011.
- Barcelona Llop, Javier "Policías locales: Protección civil" en *Anuario del Gobierno Local*, nº. 1, 1995.
- Barcelona Llop, Javier "Policías Locales. Protección Civil" en *Anuario del Gobierno Local*, nº. 1, 1996.
- Barcelona Llop, Javier "Seguridad pública y protección civil. Coordinación de las policías locales" en Martín Rebollo, Luis (coord..) *Derecho público de Cantabria : (estudios sobre el Estatuto y el derecho de la Comunidad de Cantabria)*, 2003.
- Barcelona Llop, Javier *La protección civil municipal*, Madrid, Iustel, 2007.
- Bautista Hernáez, Andrés "Recientes avances en la regulación de la Unión Europea en materia de catástrofes: el mecanismo de protección civil de la Unión" en Sánchez Patrón, José Manuel; Torres Cazorla, María Isabel; García San José, Daniel Ignacio (coords.) *Bioderecho, seguridad y medioambiente*, 2015.
- Beck, U. *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI, 2002.
- Beck, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1986.
- Beck, U. *Políticas ecológicas en la edad del riesgo. Antídotos. La irresponsabilidad organizada*, Barcelona, El Roure, 1998.
- Beck, U.; Giddens, A.; Lash, S. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social*, Madrid, Alianza, 1997.
- Bermejo Luque, Lilian "El principio de precaución. Defensa de un principio conservador" en *Diálogo filosófico*, nº 92, 2015.
- Bermúdez Sánchez, Javier "La protección de la salud en situaciones de emergencia de interés nacional o internacional" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.
- Blasco Hedo, Eva "Decreto 118/2011, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales (PROCINFO). (BOA núm. 111, de 8 de junio de 2011)" en *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº. 4 (Julio), 2011.
- Blasco Hedo, Eva "Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba

el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina. (BOE núm. 13, de 15 de enero 2013)" en *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº. 21, 2013.

- Blasco Mayor, Antonio "El deber de autoprotección del empresario en situaciones de emergencia" en *Prevención, trabajo y salud: Revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo,* nº 11, 2001.

- Bourg, D. Y Schlegel, J.L. *Anticiparse a los riesgos El principio de precaución*, Barcelona, Ariel, 2004.

- Calvín Cuartero, Miguel; Vega Riber, Ramón de la; Martín Calvarro, José Manuel "La Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico" en *Alfa*, nº 17, 2012.

- Camarillo Naranjo, Juan Mariano; Vallejo Villalta, Ismael "La gestión de los riesgos naturales en el ámbito de la Protección Civil" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº. 30, 2000.

- Carlos Müller, Enrique "Los principios rectores del derecho ambiental: el principio precautorio y su relación con el principio de prevención" en *Revista crítica de derecho privado,* nº. 6, 2009.

- Chatris, J. M.; Baraza, Javier; Vílchez, J. A. "El nuevo Informe de Seguridad para la prevención de accidentes graves: Desarrollo y tramitación según la nueva Directriz Básica de protección civil" en *Ingeniería química*, nº. 416, 2004.

- CIEMAT *La dimensión social del riesgo*, Monografías de la SNE nº 4, Madrid, CIEMAT, 2004.

- Cierco Seira, César "El principio de precaución" en *Riesgos colectivos y situaciones de crisis : el desafío de la incertidumbre* / coord. por Juan de Dios Ruano Gómez, 2005.

- Comisión Europea "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Protección civil: Estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias" en *Documentos COM,* nº 707, 2001.

- Corral Torres, Ervigio; Casado Flórez, Isabel; Suárez Bustamante, Rosa M. "Gestión de calidad del servicio de emergencias SAMUR-Protección civil" en *Anales del sistema sanitario de Navarra,* Vol. 33, nº. Extra 1, 2010.

- Cremades Pastor, Tomás "La protección civil. El ejemplo español" en Ayala Carcedo, F.J.; Olcina Cantos, Jorge (coords.), *Riesgos naturales*, 2002.

- Díez Herrero, Andrés "Análisis del riesgo de inundación y protección civil" en Ayala Carcedo, F.J.; Olcina Cantos, Jorge (coords.), *Riesgos naturales*, 2002.

- Domínguez Martín, Mónica "La Configuración de la protección civil en las Comunidades Autónomas. Especial referencia a la Comunidad de Madrid" en *Revista de estudios locales. Cunal*, nº. 163, 2013.

- Eizagirre, Andoni "La precaución como principio de acción sostenible" en *Isegoría:*

Revista de filosofía moral y política, nº 44, 2011.

- Embid Tello, Antonio Eduardo "El principio de precaución en derecho europeo" en Soriano García, José Eugenio (dir.), *Procedimiento administrativo europeo*, 2012.

- Embid Tello, Antonio Eduardo "El principio de precaución" en *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), 2010.

- Embid Tello, Antonio Eduardo *Retos jurídicos de la radiación no inonizante*, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2009.

- Escribano Lahoz, Antonio J "Experiencia de SAMUR-Protección Civil como servicio certificado" en *UNE: boletín mensual de AENOR,* nº 155, 2001.

- Ewald, F. *Historie de l'État Providence*, Paris, Grasset, 1996.

- Fernández Garrido, María Isabel *Los riesgos naturales en España y en la Unión Europea: incidencia y estrategias de actuación*, Tesis doctoral, Universidad de Cantabria, 2007.

- Fernández Rodríguez, Carmen; y Lora-Tamayo Vallvé, Marta "Turismo, salud pública y protección civil" en José María Beneyto Pérez, Jerónimo Maillo González-Orús, Belén Becerril Atienza (coords.) *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, Vol. 7, 2016.

- Fernández, Patricia "Hacia una cultura preventiva de riesgos: Celia Abenza Rojo, Directora General de Protección Civil y Emergencias" en *Cauce 2000: Revista de la ingeniería civil,* nº. 129, 2005.

- Fernando Pablo, Marcos Matías "El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las comunidades autónomas" en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX : homenaje al profesor Garrido Falla*, 1992.

- 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*, nº 23, 1989.

- Fernando Pablo, Marcos Matías "Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil" en *Ars Iuris Salmanticensis: AIS : revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 4, Nº. 1, 2016.

- FONTANA, Silvia E. "¿Se puede hacer algo frente al riesgo de desastres?¿Comunicar el riesgo o el riesgo de comunicar? En Más Poder Local, nº 26, 2016.

- Fraguela Formoso, José Angel "Planes de emergencia en la industria: normativa aplicable en la UE y en España" en *Ingeniería química,* nº. 405, 2003.

- Franco Couceiro, Diego "La coordinación fuerzas armadas-fuerzas de seguridad en la protección civil" en *La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes,* 2001.

- Franco-García, Miguel-Ángel "La protección civil en la mar: el sistema español de respuesta ante la contaminación marina accidental" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 43-44, 2014.

- Gallegos García de Lorenzana, Javier; Díez Alcalde, Jesús "Las Fuerzas Armadas de diferentes países en la Protección Civil" en *Cuadernos de estrategia*, nº. 165, 2013.

- Gallegos García de Lorenzana, Javier; Díez Alcalde, Jesús "Las Fuerzas Armadas de diferentes países en la Protección Civil" en *España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colocación con las autoridades civiles*, 2013.

- Garcés, Antonia "Planificación de protección civil ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas" en *Curso de transporte de material radiactivo*, 2006.

- García Gómez, Andrés "Conductas de la población de la isla de Tenerife como consecuencia de los mensajes emitidos a raiz del movimiento sísmico del día 9 de mayo de 1989" en *Estudios y conferencias sobre gestión social y política de situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España* [Archivo de ordenador] : 1987-2003, 2004.

- García Gómez, Andrés; Martín Serrano, Manuel "Análisis de la demanda de información y elaboración de un modelo guía de respuesta" en *Estudios y conferencias sobre gestión social y política de situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España* [Archivo de ordenador] : 1987-2003, 2004.

- García i Hom, A. *Negociar el riesgo. Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*, Tesis Doctoral, Universitat Autónoma de Barcelona, 2004. Publicada posteriormente como GARCÍA i HOM, A. *Negociar el riesgo*, Barcelona, Ariel, 2005.

- García Pérez, Marta "La crisis del "Prestige". Una propuesta de reorganización de las emergencias marítimas" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- García-Moreno Rodríguez, Fernando "El voluntariado ante las denominadas "situaciones de crisis": caracterización, regulación jurídica y relaciones sinalagmáticas que derivan de tal conjunción" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Garrido Manrique, Jesús "Prevención de riesgos naturales y geotécnicos a través de la legislación sectorial y la ordenación territorial y urbanística. La evaluación ambiental estratégica y los riesgos en la planificación urbanística española", Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2014.

- Giddens, A. *The Consequences of Modernity*, Standford, Standford University Press, 1990.

- Giddens, A. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000.

- Gómez Etxebarria, Genaro "Plan estatal de protección civil ante el riesgo químico" en

Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención, nº. 101, 2013.

- González García, Manuel Jesús *Elaboración del plan de autoprotección*, Antequera, Málaga : Innovación y Cualificación, 2008.

- González Herrero, Enrique "Escuela Nacional de Protección Civil: El escenario de las emergencias" en *Seguritecnia,* nº. 363, 2010.

- Grau, M. y Mateos, A. (Eds.) *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002.

- Guillén López, Enrique "Inserción de las FAS en un sistema integral de intervención: terrorismo, inmigración ilegal, crimen organizado, protección en el ámbito civil." en *Ejército de tierra español,* nº. 846, 2011.

- Gutiérrez Díaz, Mar "Protección civil: la autoprotección" en *Seguritecnia*, nº. 403, 2013.

- Herrero Rodriguez, Juan C. *Introducción a la protección civil: guía práctica para educadores: Plan de emergencia en centros escolares*, Gijón : Asociación de Bomberos de Asturias, 1996.

- Ibáñez Peiró, Ángel "Cambio Climático e Información Pública en la Administración General del Estado español: Su gestión, marco legal e imprevisiones en situaciones de emergencia" en *Disertaciones: Anuario electrónico de estudios en Comunicación Social*, Vol. 6, nº. 1, 2013.

- Ibáñez Peiró, Ángel "Cambio climático e información pública en la administración general del estado español. Su gestión, marco legal e imprevisiones en situaciones de emergencia" en *Disertaciones: Anuario electrónico de estudios en Comunicación Social*, Vol. 6, nº. 1, 2013.

- Ibáñez Peiró, Ángel "La información pública y la legislación en materia de protección civil y emergencias" en *Derecom*, nº. 10, 2012

- Iranzo García, Yolanda "Planes de emergencia interior en la industria química" en *Seguridad y salud en el trabajo,* nº. 47, 2008.

- Isturitz Pérez, José Julián *Regulación y organización de servicios de atención de emergencia y protección civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial*, Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2013.

- Izu Belloso, Miguel José "De la protección civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, 2009.

- Izu Belloso, Miguel José "El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" en *Revista española de derecho administrativo,* nº 69, 1991.

- Jaúregui Medina, Julio "La construcción histórica del principio de precaución como respuesta al desarrollo científico y tecnológico" en *Ilemata,* nº 11, 2013.

- Jordano Fraga, J. *La reparación de los daños catastróficos. Catástrofes naturales, Administración y Derecho Público: responsabilidad, seguro y solidaridad*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- José de Espona, Rafael "Seguridad nacional, protección de infraestructuras críticas y emergencias radiológicas" en Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública, nº 53, 2016.
- Julián Isturitz, José "Reflexiones sobre la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil" en *Seguritecnia*, Nº. 425, 2015.
- Lentijo, Juan C. "Gestión de emergencias radiológicas" en *Nuclear España: Revista de la Sociedad Nuclear española*, nº. 241, 2004.
- Leue Luna, María Magdalena; Cruz Cruz, Blanca Estela; Ocampo Dorantes, Catalina "Percepción de la efectividad de estrategias de prevención y mitigación del riesgo en situación de desastre." En *Horizonte Sanitario*, Vol. 10, nº. 3, 2011.
- Llorente Espeso, José Carlos "Seguridad, interior y protección civil" en Sáez Hidalgo, Ignacio (dir.)*Derecho público de Castilla y León*, 2008.
- López Cerezo, José Antonio y Luján López, José Luis *Ciencia y política del riesgo*, Madrid, Alianza, 2000.
- López Cerezo, José Antonio; Luján López, José Luis "La dimensión social de la tecnología y el principio de precaución" en *Política y sociedad*, Vol. 40, nº 3, 2003.
- López de Castro García-Morato, Lucía "La Organización de la protección civil municipal" en *Revista de estudios locales*. *Cunal* nº. 171, 2014.
- López de Castro García-Morato, Lucía "La protección civil ante la prevención y gestión del riesgo de inundaciones" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.
- López Muga, Manuel "Formación del policía para situaciones de emergencias" en *Papeles del psicólogo*, nº. 68, 1997.
- López Santana, Nieves "Asistencia a las víctimas de los accidentes de la aviación civil y a sus familiares" en Guerrero Lebrón, María Jesús (dir.),*La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros*, 2015.
- Luhmann, N. *Sociología del riesgo*, México, Triana Editores y Universidad Iberoamericana, 1998.
- Luján, J. L. y Echevarría, J. (eds.) *Gobernar los riesgos: ciencia y valores en la sociedad del riesgo*, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y Biblioteca Nueva, 2004.
- Manteca Valdelande, Víctor "El principio de precaución en el derecho europeo y español" en *Unión Europea Aranzadi*, nº 1, 2013.
- Marcos Fernández, Ana de "La autoprotección corporativa" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen*

jurídico, 2011.

- María Inmaculada de la Fuente Cabero

- Martín Martín, Antonio Jesús; García Yagüe, Angel, *Estimación para su aplicación a Protección Civil, de los daños que un terremoto catastrófico ocasionaría en Andalucía*, Madrid, Instituto Geográfico Nacional, 1986.

- Martínez Ovejero, Antonio "La protección civil en perspectiva" en *Boletín de Información*, nº. 208, 1988.

- Martínez, Juan "La protección civil y su aplicación didáctica a la educación" en *Pedagogía social: revista interuniversitaria*, nº. 4, 1989.

- Menéndez Rexach, Angel "Concepto de protección civil. Distribución de competencias" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Menéndez Rexach, Angel "Iniciativas internacionales" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Menéndez Rexach, Angel "Introducción. Las raíces del concepto de protección civil" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Menéndez Rexach, Angel "La protección civil en el ámbito estatal: normativa, organización y régimen de ayudas" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Menéndez Rexach, Angel "Protección civil y emergencias en la legislación autonómica" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Menéndez Rexach, Angel "Resultados y reflexiones ante la proyectada reforma de la legislación estatal" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de "Protección civil y legislación" en *Seguridad y medio ambiente*, nº. 119, 2010.

- Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Miguel Sánchez, Noelia de "Protección Civil y salvamento marítimo" en Arce Janáriz, Alberto (coord.) *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: estudio sistemático*, 2003.

- Ministerio del Interior *Estudios y conferencias sobre gestión social y política de situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España [Archivo de*

ordenador] : 1987-2003, Ministerio del Interior, Dirección General de Protección Civil, 2004

- Molina Giménez, Andrés "Gestión preventiva de las inundaciones en la ordenación territorial y sistemas de protección civil: especial referencia al modelo de la Comunidad Valenciana" en González-Varas Ibáñez, Santiago José (coord..) *Agua y urbanismo*, 2005.

- Montenegro Romero, Tatiana; Peña Cortés, Fernando "Gestión de la emergencia ante eventos de inundación por tsunami en Chile: el caso de Puerto Saavedra" en *Revista de Geografía Norte Grande*, nº. 47, 2010.

- Mora, Sergio "La sentencia sobre el terremoto del 6 de abril de 2009 en L'Aquila, Italia: lecciones para la gestión del riesgo en América Central" en *Revista geológica de América Central*, nº. 50, 2014.

- Morata, F. (ed.) *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Aries, 2000.

- Moro Martín, Emilio José "El voluntariado y el servicio público de protección civil." en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº. 11, 1998.

- Muñoz Amor, María del Mar "Los riesgos sísmicos en la protección civil" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Novillo, Carlos "Protección contra incendios: El principal reto para la protección civil es crear desde la escuela una cultura preventiva y de autoprotección" en *Seguritecnia*, nº. 400, 2013.

- O'Donovan, Mark "Protección civil. Prevenir, preparar y responder" en *Medio ambiente para los europeos*, nº 12, 2002.

- Ochoa Monzó, Josep "La Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón y su encaje en el sistema estatal de protección civil" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 23, 2003.

- Ochoa Monzó, Josep "La seguridad marítima y el sistema de protección civil: una convergencia necesaria" en Meilán Gil, José Luis; Pernas García, Juan José; García-Pérez, Rafael (coords.) *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, 2006.

- Ochoa Monzó, Josep "Planificación territorial, protección civil prevención de riesgos de inundaciones" en González-Varas Ibáñez, Santiago José (coord..) *Agua y urbanismo*, 2005.

- Ochoa Monzó, Josep "Planificación territorial, protección civil y prevención de riesgos: La experiencia francesa" en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 179, 2000.

- Ochoa Monzó, Josep "Protección civil" en Bermejo Vera, José; López Ramón, Fernando (dirs.) *Tratado de derecho público aragonés* /, 2010.

- Ochoa Monzó, Josep *Riesgos mayores y protección civil*, McGraw-Hill Interamericana de España, 1996.

- Ochoa, M.; Trujillo, A. "El análisis de riesgo medioambiental en el ámbito de la normativa Seveso" en *Ingeniería química,* nº. 439, 2006.

- Olabegoya Veturini, Ricardo "La protección civil y las catástrofes naturales" en *Ingeniería y territorio,* nº. 74, 2006.

- Oliva Martínez, J. Daniel "Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil" en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña,* nº 14, 2010.

- Oliva Martínez, J. Daniel "Normas y mecanismos de la Unión Europea en el ámbito de la protección civil Análisis de la Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del consejo relativa a un mecanismo de protección civil y de la decisión de ejecución de la Comisión" en *Revista General de Derecho Europeo*, Nº. 35, 2015.

- Onega López, José Ramón "Protección civil" en *Boletín de Información*, nº. 194, 1986.

- Ortoll Espinet, Eva; García Alsina, Montserrat; Canals Parera, Agustí "Gestionar datos en situaciones de emergencia. Estudio del caso de los fuegos del Alt Empordà en Cataluña" en *BiD: Textos universitaris de biblioteconomia i documentació*, Nº. 34, 2015

- Palomares Lerma, G. (ed.) *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch y Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2002.

- Paricio, Javier; Roldán Casajus, Roberto; Martín Gracia, José Luis *Autoprotección, recomendaciones de protección civil: unidad didáctica audiovisual*, Universidad de Zaragoza, 1998.

- Peláez Martínez, Pablo "Planificación local de emergencias en España" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Peretti-Watel, P. *La société du risque*, Paris, La Découverte, 2001.

- Pérez de Tudela, César *La información en las catástrofes*, Fundación MAPFRE, 1994.

- Pérez de Tudela, César *La protección civil*, Madrid, Forja, 1982.

- Pérez Sánchez, José Antonio "Las comunidades autónomas en el sistema nacional de protección civil" en *España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colocación con las autoridades civiles*, 2013.

- Pérez Sánchez, José Antonio; Gestoso de Miguel, Luis "Las comunidades autónomas en el sistema nacional de protección civil" en *Cuadernos de estrategia*, nº. 165, 2013.

- Pharr, S. y Putman, R. *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

- Pino Delgado, José María; Sánchez Sacristán, Ángel M. "El sistema español de protección civil y planes de emergencia" en Pérez Álvarez, Fernando (dir.) *Dirección y gestión de seguridad (DYGSEG)*, 2013.

- Portilla Cuesta, Ignacio "La internacionalización de la Protección Civil" en *Gerencia de riesgos y seguros*, nº. 60, 1997.

- Prats i Catalá, J. *De la burocracia al management, del management a la governanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

- Protección civil "Cómo manejar una situación de emergencia" en *Medio ambiente para los europeos*, nº 5, 2000.

- Protección civil "Los voluntarios de protección civil pueden ser indemnizados por todos los gastos en los que incurran en su labor" en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº. 20, 2014.

- Protección civil "Mejorar la prestación de primeros auxilios en Europa" en *Medio ambiente para los europeos*, nº 28, 2007.

- Protección civil "Para presentar una denuncia no hace falta ser propietario de terreno forestal con riesgo de incendio." en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº. 24, 2014

- Protección civil "Si se asume el servicio de protección civil no debe prestarse únicamente por voluntarios." en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº. 1, 2012.

- Puertas López, Elena "Información a la población y análisis psicosocial de respuestas: investigación en el caso de diversos movimientos sísmicos en el sureste de España" en *Estudios y conferencias sobre gestión social y política de situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España* [Archivo de ordenador] : 1987-2003 2004.

- Puertas López, Elena; Peinado López, Anselmo "Información sobre emergencia nuclear: modelo guía para la elaboración de folletos de información" en *Estudios y conferencias sobre gestión social y política de situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España* [Archivo de ordenador] : 1987-2003, 2004.

- Ramos, R. y García Selgas, F. *Globalización, Riesgo, Reflexividad. Tres temas de teoría social contemporánea*, Madrid, CIS, 1999.

- Riechmann, J. y Tickner, J. (coords.) *El principio de precaución en medio ambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica*, Barcelona, Icaria, 2002.

- Ríos Calvo, Pedro "La cooperación transfronteriza en términos de seguridad: relevancia de la proteccion civil" en *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza: (Andalucía, Algarve y Alentejo)* / coord. por Pablo A. Fernández-Sánchez, 2008.

- Rivera Berío, Juan Guillermo "Un modelo de gobernanza para gestionar el riesgo" en *Trilogía*, nº 1, 2009.

- Rodríguez Rebollo, Manuel "El principio de precaución" en *Cárnica 2000*, Año nº 28, Etapa/nº 210, 2001.

- Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luis "La protección civil en los conflictos armados" en *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 6, nº 1, 1997.

- Roldán, José Emilio "La Unidad Militar de Emergencias" en *Economía exterior*, nº. 47, 2008.

- Rosa Moreno, Juan "Riesgos mayores y protección civil" en *Revista española de derecho administrativo*, nº 103, 1999.

- Ruiz Arnáiz, Guillermo "El derecho público ante las situaciones de emergencia nuclear" en Menéndez Rexach, Angel; Marcos Fernández, Ana de (coords.) *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, 2011.

- Saénz de San Pedro Alba, Luis "La protección civil ante los riesgos geológicos: Directrices básicas y retos de futuro" en *Tierra y tecnología: revista de información geológica*, nº. 38, 2010.

- Safar Díaz, Mónica Sofía "Responsabilidad de las entidades territoriales en la gestión del riesgo como política pública" en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 7, 2012.

- San Martín Sánchez de Muniáin, Laura "La protección de la población civil en los conflictos armados" en *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. 3, 2002.

- Sánchez Guitián, Nieves "Protección civil y emergencias en la mar" en *XXIII Semana de Estudios del Mar*, 2005.

- Sánchez, Rafael "La debilidad de la gestión del riesgo en los centros urbanos: el caso del Área Metropolitana de Santiago de Chile" en *Revista de Geografía Norte Grande*, nº. 47, 2010.

- Santana Santana, Ricardo "El principio de precaución" en *Cuadernos del Sureste*, nº. 11, 2003.

- Santos Remesal, J. "Planes de emergencia en el transporte de mercancías peligrosas" en *Ingeniería química*, nº. 393, 2002.

- Sedano Lorenzo, Alvaro "La Unidad Militar de Emergencias y la Protección Civil en el Estado de las Autonomías" en *Revista general de derecho constitucional*, nº. 11, 2011.

- Sepúlveda, Mauricio y Romaní, O. "Conceptualización y políticas de gestión del riesgo" en Martínez, P.D. y Pallarés, J. (coords.) *De riesgos y placeres: manual para*

entender las drogas, Milenio, 2013.

- Sierra Méndez, José "Protección civil y Fuerzas Armadas" en *Cuadernos de estrategia*, nº. 165, 2013.

- Sierra Méndez, José "Protección civil y Fuerzas Armadas" en *España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colocación con las autoridades civiles*, 2013.

- Suffo, M.; Nebot, E.; Vílchez, J. A. "Estudio comparativo de la incidencia de la Directiva Seveso por ámbitos territoriales. El caso particular de la región de Andalucía" en *Afinidad: Revista de química teórica y aplicada*, Vol. 72, Nº. 569, 2015.

- Talavera Esteso, Fernando "El Sistema Nacional de Protección Civil" en *Cuadernos de estrategia*, nº. 165, 2013.

- Talavera Esteso, Fernando "El Sitema Nacional de Protección Civil" en *España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colocación con las autoridades civiles*, 2013.

- Velasco Gogenola, Juan Mª de "La globalización del riesgo: : el principio de solidaridad y el principio de precaución" en *Razones para vivir y razones para esperar: : homenaje al Prof. Dr. D. José-Román Flecha Andrés* / coord. por Francisco José Andrades Ledo, Miguel Anxo Pena González, Ángel Galindo García, 2012.

- Villanueva Cuevas, Antonio "La seguridad ciudadana y la protección civil" en *Derecho administrativo autonómico de Castilla-La Mancha* / Luis Ignacio Ortega Alvarez (dir.), 2000.

Revistas

- *Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio de Interior* (Disponible en la Red:http://www.interior.gob.es/web/archivos-ydocumentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas-anuarios yrevistas/documentacionypublicaciones/publicacionesdescargables/publicaciones-periodicas/seguridad-y-ciudadania).
- *Internacional Civil Defense Journal* (Disponible en la Red: http://www.gpplatform.ch/publications).
- *Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja* (Disponible en la Red: http://www.redcross.int/ES/mag/index.html)
- *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. University of Southern California (USA). (Disponible en la Red: http://www.ijmed.org/).

Páginas Web

- Página Web de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias: http://www.proteccioncivil.org/home

- Página Web de la Unión Europea sobre protección civil: http://ec.europa.eu/echo/index_en
- Página Web de la Organización Internacional de protección Civil: http://www.icdo.org/
- Página Web de Naciones Unidas sobre el Programa Medio Ambiental: http://www.unep.org/
- Página Web de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios: http://ochaonline.un.org/
- Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja: http://www.redcross.int/
- InfoDesastres: http://www.disaster-info.net/