

CURSO SOBRE EL DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA GENERALITAT VALENCIANA

DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

María Lidón Lara Ortiz

AUTORES

**Rosa Torres Saavedra
Demetrio Barrachina Ivorra
Montserrat Rodríguez del Cerro
María Lidón Lara Ortiz
Mariano Hernández Fernández
Carmen Lázaro Guillamón
José Luis Zamora Manzano
Mar Valero Valero
Mónica García Renedo
Raquel Flores Buils**



Primera edición, 2015

Ed. Universitat Jaume I, y María Lidón Lara Ortiz.

Esta edición se ha financiado mediante la concesión de la subvención de la Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Governació i Justícia, aprobada por Resolución de 12 de marzo de 2015, con la cual se financiaron también las Jornadas sobre el desarrollo de las competencias de Protección Civil en la Generalitat Valenciana. La Facultat de Ciències Jurídiques i Econòmiques de la Universitat Jaume I colaboró en la organización de dichas Jornadas, cediendo sus instalaciones.

Los editores no se hacen responsables de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. Los capítulos que integran este libro recogen las opiniones de los autores como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Copyright © 2015 de los capítulos, los respectivos autores.

Copyright © 2015 de la edición, Universitat Jaume I y María Lidón Lara Ortiz.

Facultat de Ciències Jurídiques i Econòmiques, Universitat Jaume I

Avda. Vicente Sos Baynat s/n, 12006, Castellón de la Plana (Castellón)

Printed in Spain.

ISBN: 978-84-608-2908-9

Depósito Legal: CS 440-2015

Impresor: MN Copies S.L., C/ Jesús Martí Martín 26, 12006 Castelló.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
----------------------	---

MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. CASO VALENCIANO, Rosa Torres Saavedra	13
---	----

1. MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA.	14
1.1 Marco Legal y Competencial.	16
2. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES: LAS ESFERAS NORMATIVAS.....	17
3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: NORMA BÁSICA DE PROTECCIÓN CIVIL.	19
4. ESTRUCTURA JERÁRQUICO-FUNCIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL: NIVEL ESTATAL Y AUTONÓMICO.	21
4.1.- Nivel Estatal.....	21
4.2.- Nivel Autonómico.	23
5. LA COMISIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA COMUNITAT VALENCIANA.....	27
6. CONSIDERACIONES FINALES.	29
7. BIBLIOGRAFÍA.....	31

APORTE FAS AL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, Demetrio Barrachina Ivorra	33
---	----

1. ANTECEDENTES.....	34
2. MARCO JURÍDICO.....	35
3. DESPLIEGUE Y ORGANIZACIÓN.....	37
4. CAPACIDADES MILITARES.....	38
5. COLABORACIÓN INTERNACIONAL.....	39
5.1. Operaciones en el exterior.....	40

5.1.1. En el ámbito de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte.....	42
5.1.2. En el ámbito de la Unión Europea.....	42
6. PROTOCOLO DE INTERVENCIÓN de la UME.....	43
6.1. Misión de la UME.....	43
6.2. Actuación.....	44
6.3. Cuándo interviene la UME.....	44
6.4. Procedimiento de activación.....	44
6.5. La UME no realiza las siguientes labores.....	46
6.6. Encuadramiento e interoperatividad con otros intervinientes.....	46
6.7. Competencia en emergencia de interés nacional, GEJUME Director Operativo de la Emergencia.	47
6.8. Medios.....	47
6.9. Agentes de la autoridad.....	47
7. LAS FAS EN OPERACIONES EN LOS SUPUESTOS DE GRAVE RIESGO, CATÁSTROFE O CALAMIDAD.....	48
7.1. Emergencias de nivel 2. Integración en PMA y CECOPI.....	48
7.2. Integración de las Fuerzas Armadas en una emergencia Nivel 2.	52
7.3. Emergencias de interés nacional. Nivel 3.	53
8. PLANES TERRITORIALES Y ESPECIALES.....	54
9. REFERENCIAS.....	56

PLAN TERRITORIAL DE EMERGENCIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA – UN MODELO INTEGRADO E INTEGRADOR, Montserrat Rodríguez del Cerro.....

1. INTRODUCCIÓN.....	60
2. ANTECEDENTES DEL PLAN.....	61
3. LEGISLACIÓN RELACIONADA.....	62
3.1. Normativa estatal.....	62
3.2. Normativa autonómica.....	62
4. DESARROLLO DEL PLAN.....	63
4.1. Contenido.....	64
4.2. Concepto de plan director.....	64
4.3. Planificación integradora – Esquema.....	65
4.4. Paso de preemergencia a emergencia.....	66
4.5. Concepto de “situación” – clarificador y diferenciador.....	69
4.6. Dirección del plan – mando único.....	70
4.7. Nuevo concepto de procedimiento de actuación de carácter horizontal.....	71
4.8. La implantación y mantenimiento como parte del desarrollo del plan.....	71
5. LA UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS EN EL PTECV.....	72

6. CONCLUSIONES.....	73
----------------------	----

PANORAMA NORMATIVO ACTUAL: CONSIDERACIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DE LA NUEVA LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, María Lidón Lara Ortiz.....	75
--	-----------

1. INTRODUCCIÓN: LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL..	76
2. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA LEY 17/2015, DE 9 DE JULIO.	81
2.1. Delimitación de las competencias del Estado.....	82
2.2. Mecanismos de coordinación entre Administraciones públicas con servicios de intervención dependientes.....	86
3. LA PROTECCIÓN CIVIL EN LA UNIÓN EUROPEA: INCIDENCIA EN ESPAÑA.....	91
4. CONCLUSIONES.....	95
5. REFERENCIAS.....	96

COMENTARIO CRÍTICO DE LA LEY 7/2011 DEL 1 DE ABRIL DE LA GENERALITAT, DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO DE LA COMUNITAT VALENCIANA, Mariano Hernández Fernández.....	97
---	-----------

1. INTRODUCCIÓN.....	98
2. PREÁMBULO DE LA LEY.....	98
3. TÍTULO I.....	99
4. TÍTULO II.....	100
5. TÍTULO III.....	100
6. TÍTULO IV.....	101
7. TÍTULO V.....	101
8. TÍTULO VI.....	102
9. TÍTULO VII.....	102
10. TÍTULO VIII.....	103
11. TÍTULO IX.....	103
12. DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS Y FINALES.....	104
13. CONCLUSIONES.....	104

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PREVENCIÓN DE INCENDIOS EN LA ROMA ANTIGUA, <i>José Luis Zamora Manzano y Carmen Lázaro Guillamón</i>	107
1. INTRODUCCIÓN.....	108
2. LOS INCENDIOS EN LA ROMA ANTIGUA.....	108
2.1. Los antecedentes.....	108
2.2. Las reformas de Augusto.....	111
2.3. La evolución posterior.....	115
3. NOTAS SOBRE LA PREVENCIÓN.....	116
4. CONCLUSIONES.....	117
5. REFERENCIAS.....	119

OBSERVATORIO PSICOSOCIAL DE RECURSOS EN SITUACIONES DE DESASTRE. ATENCIÓN A LA SALUD MENTAL EN DESASTRES Y EMERGENCIAS, <i>Mónica García Renedo, Mar Valero Valero, Raquel Flores Buils y Carmen Lázaro Guillamón</i>	121
1. INTRODUCCIÓN.....	122
2. EL OBSERVATORIO PSICOSOCIAL DE RECURSOS EN SITUACIONES DE DESASTRE (OPSIDE)	123
3. PLAN DE ATENCIÓN EN SALUD MENTAL EN DESASTRES.....	124
4. CONCLUSIONES.....	133
5. REFERENCIAS.....	134

PRÓLOGO

La Protección Civil, como actividad administrativa vinculada con la seguridad pública, ha recibido un gran desarrollo normativo en los últimos treinta años. Siendo una actividad que, en el fondo, siempre ha existido implícita en todas las naciones, y que apareció vinculada a la capacidad de las mismas para afrontar y sobrevivir catástrofes naturales y otros desastres derivados de la acción humana (sobre todo, en este último sentido, guerras e incendios provocados), su poco desarrollo normativo antes de la segunda mitad del siglo XX, nos conduce a considerar reciente su configuración. Si bien esto es cierto en el sentido de sistema normativo organizado, no lo es tanto en el práctico, pues existen interesantes antecedentes jurídicos ya en la Antigüedad. De este modo, podemos considerar que la regulación de algunos aspectos de la Protección Civil ha sido tratada siempre en los ordenamientos jurídicos, pero que su reconocimiento y configuración como actividad pública organizada y con cierta autonomía propia es mucho más reciente. Este hecho, es lo que hace relevante su tratamiento vinculado con el desarrollo de las competencias autonómicas en España, pues su tratamiento normativo, como sistema, es coincidente con la evolución expansiva de las competencias autonómicas. En esta materia, además, la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas tiene algunas particularidades que nos conducen a la creación de un sistema integrador y compacto donde lo que más destaca es la armonización competencial y la coordinación, la cooperación, y la solidaridad entre los territorios. Estos valores, necesariamente implícitos en la regulación de la Protección Civil, rigen como principios directores de esta actividad pública, mucho más que lo hacen en ninguna otra materia donde las competencias se encuentren compartidas por Estado y Autonomías.

Particularmente, su regulación organizada en España, comienza a generarse tras la Constitución española de 1978. Es a partir de entonces cuando se configura la actividad administrativa de Protección Civil como la acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, orientada 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 situaciones se produzcan. Así se delimitó su concepto en la Ley 2/1985, de 21 de enero sobre Protección Civil. Esta Ley, derogada en enero de 2016, con la entrada en vigor de la Ley 17/2015, de 9 de julio, sobre Sistema Nacional de Protección Civil, es relevante porque configuró expresamente la Protección Civil como un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.

La concurrencia de diferentes Administraciones Públicas en esta actividad, y la finalidad perseguida con la misma, esto es, la seguridad pública, han incidido en la evolución del desarrollo competencial de las autonomías, de modo que, aunque inicialmente se partía de una situación en que ni siquiera la Constitución española recogía expresamente títulos competenciales sobre la actividad pública de Protección Civil, ni tampoco lo hacían la mayoría de los Estatutos de Autonomía de primera generación, la evolución normativa posterior tanto estatal como autonómica, han perfilado un sistema que descansa sobre una distribución competencial de confección jurisprudencial llevada a cabo por el Tribunal Constitucional. Inicialmente, fueron las Sentencias del Tribunal Constitucional número 123/1984 y 133/1990, las que sentaron las bases de una delimitación competencial temprana, posteriormente se han sucedido otras, que han seguido perfilando la cuestión, destacando la Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010, y la Sentencia 155/2013, de 10 de septiembre de 2013. Con la construcción jurisprudencial de las competencias estatales, se esclarece cual es el ámbito de desarrollo de las competencias autonómicas en lo referente a Protección Civil.

La anterior configuración evolutiva de las competencias estatales conlleva, un proceso paralelo desde el punto de vista autonómico, pues la regulación parte de los mismos Estatutos de Autonomía, que a pesar del silencio inicial general, con las reformas de los mismos llevadas a cabo durante los primeros años del siglo XXI, introdujeron referencias expresas a las competencias autonómicas en materia de Protección Civil en prácticamente todas las Comunidades Autónomas.

En la Comunidad Autónoma Valenciana, esta referencia se recoge en el artículo 49.3.14º, en la actual redacción del Estatuto de Autonomía introducida por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, conforme al cual *“La Generalitat tiene también competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y*

ordenación de la actividad económica general del Estado, sobre las siguientes materias: 14.ª Protección civil y seguridad pública”.

El resultado global de tal evolución, es el actual Sistema Nacional de Protección Civil, que está integrado en el plano estatal por la recién aprobada Ley 17/2015, y sus normas complementarias (sobre todo, pues se mantiene su vigencia, el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, y Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia), y por supuesto, por sus planes de desarrollo. En los territorios autonómicos también se han aprobado las correspondientes normas, destacando en la Comunidad Autónoma Valenciana la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, que junto con sus normas complementarias y planes de desarrollo, son el resultado de la evolución normativa anterior.

El Sistema Nacional de Protección Civil no sólo respeta las competencias autonómicas, sino que favorece su ejercicio al insertar representación autonómica en los principales órganos, sistemas y mecanismos creados por la ley para lograr la coordinación de las distintas Administraciones públicas actuantes.

En esta obra se recogen las aportaciones de diversos autores, que en algunos casos son profesionales dedicados a la actividad de Protección Civil o, en otros, son profesionales del mundo académico, con conocimientos especializados en este campo, y cuyas aportaciones, en conjunto, dan una visión panorámica respecto a la configuración actual del Sistema Nacional de Protección Civil, y resuelven la cuestión de cómo las competencias autonómicas se insertan en el mismo, con tratamiento particularizado del contenido normativo vigente en la Comunidad Autónoma Valenciana. Se hace referencia también, a cómo el Sistema Nacional de Protección Civil se encuadra en el Mecanismo Europeo de Protección Civil, que supone un nivel competencial más, pero organizado en base a los mismos principios de coordinación, cooperación y solidaridad de los territorios, y que al insertarse aquel como sistema integrado en el plano europeo, respeta completamente la distribución competencial, sin que esta participación en la dimensión europea conlleve una merma de competencias autonómicas.

No quiero terminar estas líneas sin agradecer a la Generalitat Valenciana la concesión, a través de la Conselleria de Governació i Justícia, de la subvención aprobada por Resolución de 12 de marzo de 2015, con la cual se ha financiado la presente publicación, y a la Facultat de Ciències Jurídiques y Econòmiques de la Universitat Jaume I la confianza depositada en el presente proyecto, del que es resultado material este libro. Muy especialmente quiero manifestar mi más sincero agradecimiento a todos los autores que han participado en esta obra con sus aportaciones, por su generosidad y sus interesantes contribuciones, que sin duda hacen que la misma sea de gran utilidad para analizar el desarrollo de las competencias autonómicas, particularmente de las de la Generalitat Valenciana, en lo referente a la actividad pública de Protección Civil y Gestión de Emergencias, disciplina respecto de la que, desde hace años, vengo desarrollando mi labor docente en el Grado de Criminología y Seguridad de la Universitat Jaume I.

María Lidón Lara Ortiz

MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. CASO VALENCIANO

Rosa Torres Saavedra

Técnico de Protección Civil
Unidad de Protección Civil
Subdelegación del Gobierno en Castellón
rosamaria.torres@seap.minhap.es

Resumen. *El presente trabajo pretende hacer una revisión de la organización de la protección civil entre el Estado y las Comunidades Autónomas, realizando una comparativa entre la legislación autonómica valenciana y la estatal mediante el estudio normativo de ambas Administraciones y su estructura jerárquico-funcional tomando como eje referencial la estructura y misiones de la Comisión Nacional de Protección Civil y la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Valenciana.*

Palabras clave: protección civil, estatuto valenciano de autonomía, competencias, comisiones de protección civil.

1. MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA.

La necesidad de los poderes públicos de hacer frente a las consecuencias de las “calamidades” tiene una larga tradición en el ordenamiento jurídico español, que se remonta a la normativa emanada durante el período del constitucionalismo decimonónico, aunque lo cierto es que en ese momento, cualquier acción de ésta índole recaía exclusivamente en los Ayuntamientos (GONZÁLEZ LÓPEZ, M.S, 2013).

A raíz de la Guerra Civil Española en nuestro país y de las dos guerras mundiales, empieza a establecerse un sistema de protección a la población civil, fijándose el concepto de Defensa Civil o Defensa Pasiva. A él, hay que remontarse para encontrar los antecedentes directos de la Protección Civil actual.

Ya con el Decreto 398/1968 de 29 de febrero¹, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil, y reformado por el Decreto 912/1969 de 8 de mayo², se introducía la primera definición legal de la protección civil en España, entendiéndose por tal “el conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por los ataques realizados con toda clase de medios de agresión en guerra, y también por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública...” (art. 1º). (MENENDEZ REXACH). El campo de acción de la protección civil, se enmarca por tanto en la prevención de riesgos que pudieran afectar a la población y sus bienes y en la corrección de daños en los casos en que dichos riesgos se materializasen, tanto en situaciones de guerra como de calamidades públicas en tiempos de paz.

Con este Decreto se establecen las bases doctrinales de la protección civil en España, tal y como reconocerá posteriormente la Ley 2/85, de 21 de

¹ BOE nº 59, de 8 de marzo de 1968 pp. 3531 a 3532.

² BOE nº 125, de 26 de mayo de 1969, pp. 8091 a 8092

enero sobre Protección Civil³ y la sentencia 123/1984, de 18 de junio del Tribunal Constitucional (OCHOA MONZÓ, 2012).

En 1977, la Organización de Naciones Unidas aprueba una serie de Protocolos Adicionales al Convenio de Ginebra⁴ de 12 de agosto de 1949, en los que se define y se establece el campo de aplicación de la Protección Civil como “el cumplimiento de todas las tareas humanitarias... destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades o de las catástrofes y ayudarla a vencer sus efectos inmediatos, así como asegurar las condiciones necesarias para su supervivencia”, enlazando con el Derecho Humanitario Internacional.

El Convenio recogía veinticuatro tareas básicas para Protección Civil, siendo las más importantes el servicio de alerta, evacuación, refugio, salvamento, servicios sanitarios, servicios contra el fuego, descontaminación y otros medios análogos, alojamiento o aprovisionamiento de urgencia.

Es en este momento cuando España inicia el cambio de régimen político, en un proceso de transición democrática, reflejado en la Constitución de 1978 y que se basa en el establecimiento de la justicia, la libertad y la seguridad.

En realidad, la Constitución de 1978 no hace referencia alguna expresa a la protección civil aunque ésta, tal y como se establece en la exposición de motivos de la Ley de Protección Civil “encuentra su fundamento jurídico dentro de la Constitución Española”, en concreto en “la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física de las personas, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales (art. 15), en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial (art. 2º) y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa (art. 103).

La única alusión directa de la Constitución a alguno de los aspectos de la protección civil, se hace en el art. 30.4, cuando indica que “mediante ley

³ BOE nº 22, de 25 de enero de 1985, pp. 2092 a 2095

⁴ Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra (Convenio IV) aprobado el 12 de agosto de 1949

podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”.

Es en estos momentos cuando se producen una serie de acontecimientos catastróficos tanto en España (explosión de los Alfaques en 1977, rotura de la presa de Tous en 1982, inundaciones en el País Vasco en 1983 o incendio en la discoteca de Alcalá 20 en 1983) como en el resto del mundo (Accidente químico de Seveso en Italia en 1976 o Bohopal en la India en 1984) así como grandes eventos con gran masificación de población (Juegos Olímpicos, Visita del Papa, Mundiales de Fútbol...).

1.1 Marco Legal y Competencial.

Teniendo en cuenta que ni la Constitución de 1978, ni los correspondientes Estatutos de Autonomía, a excepción del de las Islas Baleares, citan expresamente a la Protección Civil como Título competencial, no se tiene base jurídica hasta la promulgación de la Ley 2/1985, de 21 de enero sobre Protección Civil y en la Doctrina del Tribunal Constitucional establecida en las Sentencias 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio.

La Ley 2/85 fue el primer instrumento jurídico de ese rango que regulaba en España la materia y por tanto, el punto de partida de la situación actual. La Ley 2/85 fue fruto del consenso parlamentario en las Cortes de aquel momento, con la excepción de los representantes del Grupo Vasco que ante su disconformidad interpusieron un recurso de constitucionalidad que tardó casi cinco años en resolverse sin que ello supusiera modificación alguna del texto original aunque sí estableció una doctrina al respecto que ha sido determinante para el desarrollo del sistema.

Previamente, el Gobierno Español había planteado ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencia frente al Gobierno Vasco, ya que éste había aprobado el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los centro de coordinación operativa, ya que el Gobierno Español entendía que con ello se invadía una de las competencias exclusivas del Estado, la referente a la seguridad pública recogida en el art. 149.1.29 de la Constitución. Si bien el Tribunal Constitucional vino a determinar en su sentencia que “sin mengua de las competencias inalienables, y en este sentido exclusivas del Estado, en la materia

específica de protección civil se producen competencias concurrentes, cuya distribución es necesario diseñar”.

Todo ello contribuyó a la ralentización de la implantación y desarrollo del actual Sistema Nacional de Protección Civil. Así, las líneas básicas del marco normativo se completan siete años más tarde con la promulgación del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil que en respuesta a lo previsto en el artículo 8 de la Ley de Protección Civil, contiene las directrices esenciales para la elaboración de los Planes de Emergencia de Protección Civil y establece el reparto competencial, recogido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, diseñando con ello el modelo nacional de protección civil.

Junto a esta normativa, si bien con un ámbito competencial circunscrito al territorio de la Comunidad Autónoma, todos los entes autonómicos a excepción de Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, han aprobado normativa propia en materia de protección civil.

2. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES: LAS ESFERAS NORMATIVAS

El actual sistema español de protección civil se fundamenta jurídicamente en la Constitución, sin olvidar los Estatutos de Autonomía, conforme al modelo de organización territorial del Estado.

La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil,⁵ establece las directrices generales respecto al carácter y alcance del servicio público de la protección civil, distribución de competencias entre las Administraciones Públicas y los principios generales para la prestación de la protección civil, deberes y obligaciones en materia de protección civil, actuaciones preventivas y bases para la planificación e intervención en caso de emergencia, organización básica en materia de dirección y coordinación y normativa sobre infracciones y sanciones.

⁵ BOE nº 105 de 1 de mayo de 1992, pp. 14868 a 14870

Constituye el primer instrumento jurídico de este rango que regula en España esta materia. Establece el marco institucional para poner en funcionamiento el sistema de protección civil con especial respeto al principio de legalidad constitucional.

Como recoge en su Exposición de Motivos, “la protección civil constituye la afirmación de una amplia política de seguridad, que encuentra actualmente su fundamento jurídico, dentro de la Constitución”. Para ello se fundamenta en los siguientes preceptos constitucionales:

- Artículo 2: Principios de unidad nacional y solidaridad territorial
- Artículo 15: 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 30.4: Imposición a los ciudadanos de obligaciones y deberes, para hacer frente a los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.
- Artículo 103: Principios de eficacia y coordinación administrativa
- Artículo 149.1.29: Inclusión de la protección civil en el ámbito de la seguridad pública, como competencia exclusiva del Estado, en supuestos de interés nacional.

El Capítulo II de la Ley 2/85 está dedicado a los deberes y obligaciones en materia de protección civil tanto de los ciudadanos como de los centros docentes a los que se les asigna la labor de formación en materia de protección civil y de los servicios de vigilancia, protección y lucha contra incendios como colaboradores de la protección civil, así como los medios de comunicación social para la difusión de información en situación de emergencia. También señala la responsabilidad en la adopción de medidas preventivas y de seguridad por parte de centros, establecimientos y entidades que realicen actividades potencialmente peligrosas, las cuales deberán disponer de un sistema de autoprotección.

Por lo que respecta a la planificación ante emergencias, el Capítulo III de la Ley de Protección Civil fija que los Planes Territoriales y Especiales se elaborarán por las distintas Administraciones Públicas de acuerdo a una

Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Interior y previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil.

En cuanto a la materia preventiva, el artículo 14 resume las actuaciones de prevención, autoprotección y de realización de simulacros.

Por último, para la dirección y coordinación de la protección civil la Ley establece que el Gobierno de la nación es el órgano superior en la materia, ostentando la superior autoridad del Ministerio del Interior, sin perjuicio de las funciones que incumben a los Presidentes de las Comunidades Autónomas y órganos correspondientes de las Entidades Locales.

3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: NORMA BÁSICA DE PROTECCIÓN CIVIL.

Aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril para el desarrollo del artículo 8 de la Ley de Protección Civil, contiene las directrices esenciales para la elaboración de los planes de emergencia, diferenciados entre planes territoriales y planes especiales. Establece las competencias de las diferentes administraciones públicas en materia de planificación, especificando cómo y por qué podrá declararse una emergencia de interés nacional.

Los principios de la Norma Básica son: responsabilidad, autonomía de organización y gestión, coordinación, complementariedad, subsidiariedad, solidaridad, capacidad de integración y garantía de información.

La Norma Básica constituye el marco fundamental para la integración de los Planes de protección civil dentro del sistema español. Contiene una definición de lo que es un plan de protección civil como “previsión del marco orgánico-funcional y de las 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”.

Según la Norma Básica de Protección Civil, en materia de planificación, las competencias corresponden a:

-Gobierno de la Nación: Elaboración y aprobación de los Planes Básicos y Planes Especiales de ámbito Estatal, así como las Directrices Básicas.

-Comunidades Autónomas: Elaboración y aprobación de los Planes Territoriales y Especiales cuyo ámbito de aplicación no excede de la propia Comunidad Autónoma.

-Entidades Locales: Elaboración y aprobación de los Planes Territoriales y, en su caso, de los Planes de Actuación de ámbito local referidos a riesgos especiales según el marco de planificación establecido en su ámbito territorial.

Todas las Comunidades Autónomas tienen homologado su correspondiente Plan Territorial y la mayoría de ellas cuentan con Planes Especiales sobre los riesgos químicos, incendios forestales, inundaciones, transporte de mercancías peligrosas, sísmico, volcánico y radiológico.

Las clases de planes de emergencia vienen desarrollados en la Norma Básica:

- a) Planes Territoriales: aquellos elaborados para hacer frente a las emergencias de carácter general que se presentan en cada ámbito territorial (de Comunidad Autónoma o de ámbito inferior: provincia, comarca o municipio). La Norma Básica considera que los Planes Territoriales de las Comunidades Autónomas podrán tener el carácter de Plan Director, estableciendo el marco organizativo general que permita la integración de los Planes territorial de ámbito inferior (municipales).
- b) Planes Especiales: cuando se trata de riesgos que requieren una metodología técnica- científica y por tanto una planificación especial, en concreto riesgo nuclear, situaciones bélicas, inundaciones, sismos, químicos, transporte de mercancías peligrosas, incendios forestales, volcánicos y radiológicos. Para ello el Estado elaboró Directrices Básicas relativas a cada uno de los riesgos que han de ser objeto de dichos Planes.

- c) Planes Básicos: aquellos de interés nacional con competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la participación del resto de Administraciones Públicas (nuclear y bélico).

4. ESTRUCTURA JERÁRQUICO-FUNCIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL: NIVEL ESTATAL Y AUTONÓMICO.

4.1.- Nivel Estatal

Las competencias estatales en materia de protección civil son ejercidas por el Ministerio del Interior, de conformidad con lo previsto en el art. 16 de la Ley de Protección Civil. El Ministerio cuenta con la Dirección General de Protección Civil y Emergencias como órgano directo y dependiente orgánicamente de la Subsecretaría del Ministerio de Interior, y que se estructura en la Subdirección General de Planificación, Operaciones y Emergencias, y la Subdirección General de Recursos y Subvenciones. También depende de ella la Subdirección General de Relaciones Internacionales y la Escuela Nacional de Protección Civil.

Las funciones que le corresponden a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias vienen atribuidas en el art. 11.2 del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero⁶, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Esta Dirección General tiene encomendada en el ámbito estatal de dirección y ejecución de, entre otras, las siguientes funciones:

- La preparación de normas y directrices básicas para la planificación y actuación en emergencias de ámbito estatal, así como la realización de ejercicios y simulacros en el marco de los citados planes.
- La organización y funcionamiento del Centro de Coordinación Operativa y de las redes de alerta y alarma específicas de protección civil.
- La difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y a los ciudadanos.

⁶ BOE nº 42 de 18 de febrero de 2012, pp. 14527 a 14553

- La tramitación de subvenciones y ayudas para la atención de necesidades derivadas de siniestros o catástrofes.
- La formación teórica y práctica de mandos y personal, respecto de los distintos riesgos y técnicas, para el desarrollo de las actividades de protección civil.
- La organización de un fondo documental y el desarrollo de estudios y programas de información a la población
- La promoción de iniciativas para la organización y desarrollo de la participación ciudadana y en especial de la autoprotección.
- La coordinación de relaciones con organismos homólogos de otros países, con la Unión Europea, los Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales.
- La solicitud de intervención de la Unidad Militar de Emergencias.

También depende del Ministerio del Interior la **Comisión Nacional de Protección Civil**, prevista en el art. 17 de la Ley de Protección Civil, como órgano colegiado interministerial que tiene por finalidad fundamental la adopción coordinada de políticas concretas en materia de protección civil, en la que están representadas las tres Administraciones (Central, Autonómica y Local) para garantizar una eficaz actuación de los poderes públicos en el estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, a la protección y socorro de personas y bienes. La Comisión Nacional de Protección civil es regulada por el Real Decreto 967/2002⁷, de 20 de septiembre, en el que se establece sus funciones:

- Informar las normas técnicas que se dicten en el ámbito nacional en materia de protección civil.
- Elaborar los criterios para el establecimiento del Catálogo de Recursos Movilizables en Emergencia.
- Participar en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con la protección civil.

⁷ BOE nº 236 de 2 de octubre de 2002, pp. 34894 a 34896

- Informar las disposiciones y normas reglamentarias que, por afectar a la seguridad de las personas o bienes, tengan relación con la protección civil.
- Proponer la normalización y homologación de las técnicas y medios que puedan utilizarse para los fines de protección civil.
- Homologar los planes de protección civil cuya competencia tenga atribuida.

La Comisión Nacional de Protección Civil funciona en Pleno y Comisión Permanente.

De esta forma, la configuración de la Comisión Nacional y de las correspondientes Comisiones de las Comunidades Autónomas, supone el establecimiento de homologación de planes de instancias o niveles “superiores sobre los inferiores”, comprobando que los planes se acomodan al contenido y criterios de la Norma Básica de Protección Civil y constituye un elemento central de integración y racionalización de los diferentes sistemas de protección civil, haciendo efectivos los principios de coordinación y eficacia.

También destacar que la Comisión tiene el carácter de Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, entre cuyas funciones destaca la de “fomentar la participación y la coordinación de actividades de las distintas Administraciones Públicas, entidades privadas y personal especializado, en programas de cooperación internacional relativos a la prevención y mitigación de desastres” según art. 2.2 del Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre.

Por último en el Sistema Nacional de Protección Civil, a nivel estatal, desempeña un papel importante la Unidad Militar de Emergencias (UME), creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005, como fuerza conjunta, organizada con carácter permanente, que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional en los supuestos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

4.2.- Nivel Autonómico.

A partir de la afirmación contenida en la Ley de Protección Civil de 1985, corresponde a las Comunidades Autónomas determinar cómo organizar sus

servicios de protección civil y decidir en qué nivel acude a una emergencia”.

En general, las Comunidades Autónomas han mantenido el formato de la organización estatal, atribuyendo competencias al Consejo de Gobierno (Consell del Govern Valencià en el caso de nuestra comunidad) y a una Consejería o Departamento que es la de Administraciones Públicas, Seguridad, Presidencia o similar (Conselleria de Justicia, Reformas Democráticas y Libertades Públicas en el caso valenciano). Aparte de esto en algunas Comunidades Autónomas se ha procedido a la creación de un centro directivo específico (Dirección General de Protección Civil o de Emergencias, en otras como Canarias, se ha vinculado a la seguridad (Dirección General de Seguridad y Emergencias), mientras que en un tercer grupo la protección civil se incluye en un Centro directivo de competencia genérica (Dirección General de Interior o equivalente), que ha sido el caso de la Comunidad Valenciana hasta las pasadas Elecciones Autonómicas del 24 de mayo de 2015. Tras las mismas se ha creado un organismo público específico en esta materia, en concreto se ha optado por la opción de la creación de “agencias” y que en el caso valenciano se denomina Agencia de Atención y Respuesta de las Emergencias (Acuerdo del Consell de 1 de julio de 2015) con el fin de dar una atención centralizada y ofrecer un mando único ante emergencias.

Partiendo de las directrices de la normativa estatal y de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las competencias autonómicas en Protección Civil, la Comunidad Valenciana desarrolla competencias en esta materia. Pese a que el Estatuto de Autonomía Valenciano⁸ no contiene ninguna referencia a la protección civil, sí que “reconoce y atribuye competencias respecto a materias concretas, todas ellas con una clara vertiente de protección civil; así la competencia derivada del artículo 49, en cuanto a vigilancia y custodia de los edificios e instalaciones de la Generalitat, o las competencias en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, higiene y ordenación farmacéutica, obras públicas, carreteras, asistencia social y espectáculos públicos o industria que legítimas sin más su competencia en la protección civil” (Preámbulo de la

⁸ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE nº 164, de 10 de julio de 1982, pp. 18813 a 18820

Ley 9/2002 de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Generalitat Valenciana)⁹.

Así mismo, el desarrollo e implantación de la protección civil en las diferentes autonomías se ha ido reforzando con la aprobación de normativa específica en la materia, en forma de leyes autonómicas que complementan lo establecido al efecto por la normativa estatal introduciendo las especificidades existentes al efecto en cada territorio. Del mismo modo se ha iniciado la revisión y reforma de sus Estatutos de Autonomía, y en todos los casos, a excepción del Estatuto de Autonomía de Castilla-León, se señala claramente las “competencias exclusivas” que tiene asignada cada Comunidad Autónoma, plenamente consecuente con la concurrencia competencial promulgada por la doctrina Constitucional (GONZÁLEZ LÓPEZ, M.S. 2013).

En el caso valenciano, con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana¹⁰, en su artículo 49.1.14º, se introduce esta nueva fórmula señalando que “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución Española, y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica del Estado, sobre la protección civil y seguridad pública”, con ello salvaguarda y respeta la concurrencia competencial establecida en su día por el Tribunal Constitucional.

La Comunidad Valenciana ha aprobado multitud de normas para concretar su participación y desarrollo:

En el año 1995, las Cortes Valencianas aprobaron la Ley 2/1995 de 6 febrero, de Organización del Servicio de Emergencias de la Generalitat Valenciana cuyos pilares fueron la creación del Servicio de Emergencias, con categoría orgánica de dirección general, como órgano gestor de las competencias de la Generalitat en materia de emergencias y protección

⁹ Publicado en DOCV núm. 4398 de 13 de diciembre de 2002 y BOE núm. 9 de 10 de Enero de 2003

¹⁰BOE nº. 86, de 11 de abril de 2006, páginas 13934 a 13954, DOCV nº 5238, de 11 de abril, pp. 13339 a13384

civil, y la creación del Servicio de Bomberos de la Generalitat Valenciana, como instrumento operativo al servicio de la protección civil.

En 2002 se publica la Ley 9/2002, de 12 de diciembre de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Generalitat Valenciana¹¹ donde destaca:

- La creación de un nuevo modelo de organización de la protección civil en la Comunidad Valenciana, estableciendo las competencias y responsabilidades de la administración autonómica, de las diputaciones provinciales y de los municipios.
- Así mismo desarrolla la concepción del Mando Único, para las acciones de coordinación y dirección de los servicios de intervención frente a emergencias.
- Se establece la creación de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Valenciana como órgano consultivo y deliberante y homologador en materia de protección civil, formado por representantes de todas las Administraciones.

En 2010 se publica la Ley 13/2010¹², de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias donde como novedades a la legislación anterior se destaca:

- Participación de ciudadanos e instituciones en el sistema de protección civil a través de la creación de la Mesa Social de la Protección Civil y las Emergencias de la Comunitat Valenciana.
- Modificación de la composición de la Comisión de Protección Civil de la Comunitat Valenciana.
- Obligatoriedad de elaboración de planes de autoprotección para empresas, entidades u organismos que puedan generar grave riesgo e inscripción de las mismas en el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección e inclusión de los planes de eventos especiales.
- Inclusión de nuevos servicios de intervención frente a emergencias y creación de las Brigadas de Emergencia de la Generalitat.
- Determinación de las funciones del 1.1.2 Comunitat Valenciana.

¹¹ BOE nº 9, de 10 de enero de 2003, pp. 1143 a 1148, DOCV nº 4398 de 13 de diciembre

¹² BOE nº 300 de 10 de diciembre de 2010, pp. 102287 a 102318, DOCV nº 6405 de 25 de diciembre

- Regula la fase de postemergencia o vuelta a la normalidad.
- Regula la formación en materia de protección civil a través del Instituto Valenciano de Seguridad Pública (IVASPE).
- Reforma el régimen sancionador con repercusión de costes por movilización de recursos negligente.

5. LA COMISIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

La Comisión Autónoma de Protección Civil se reconoce como herramienta de la organización de la protección civil a nivel autonómico que tal y como ya se ha señalado es el órgano colegiado de carácter consultivo, deliberante y coordinador en materia de protección civil. A pesar de ello no hay que considerarlo exclusivamente como un órgano autonómico, sino que también tiene la consideración de órgano estatal, dado su carácter mixto y de representación de las distintas Administraciones implicadas y que ejerce unas competencias que corresponden de manera concurrente a distintas Administraciones Públicas incluyendo las locales o estatales.

La organización y funcionamiento de la Comisión ha sido regulada por diferentes decretos, el primero del Decreto 84/1986¹³, de 8 de julio nace como necesidad a dar respuesta a la Ley 2/1985 de Protección Civil (art. 18) sobre constitución de un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones Públicas y los ciudadanos. El Decreto 19/1988, de 8 de febrero, modificó su composición mientras que sienta sus bases definitivas el Decreto 35/2005¹⁴, de 18 de febrero, derogado por el Decreto 132/2011¹⁵, de 23 de septiembre.

La Comisión de Protección Civil de la Comunitat Valenciana, ejerce las siguientes funciones, entre otras:

¹³ DOCV nº 405 de 16 de julio de 1986

¹⁴ DOCV nº 4951 de 22 de febrero de 2005

¹⁵ DOCV nº 6617 de 27 de septiembre de 2011

- Participar en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con la protección civil.
- Homologar los planes municipales de protección civil.
- Informar las normas técnicas que se dicten, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, en materia de protección civil.
- Informar el Plan Territorial de Emergencias de la Comunidad Valenciana, los Planes Especiales y los Procedimientos de Actuación de la Comunidad Valenciana.
- Estudiar y proponer la adopción de medidas preventivas encaminadas a evitar los riesgos, catástrofes o calamidades públicas y las consecuencias perjudiciales de que ellos se deriven.
- Promover, a través de las Administraciones competentes, el fomento de las agrupaciones de voluntarios de protección civil, así como la constitución de organizaciones de autoprotección.

La Comisión de Protección Civil de la Comunidad Valenciana funciona en Pleno y en Permanente. Para el estudio de asuntos concretos, dentro de las competencias de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Valenciana, podrán crearse Comisiones Técnicas o Grupos de Trabajo.

La aprobación de la Ley 13/2010, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, implicó la modificación del Decreto 35/2005, de 18 de febrero por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de la Comunitat Valenciana, a través del Decreto 132/2011 de 23 septiembre, tal y como ya se ha señalado.

Las novedades que presenta respecto a sus funciones serían:

- Informar la normativa legal y técnica que se dicte en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- Informar de los protocolos operativos por cada servicio interviniente en emergencias que emanen de diferentes situaciones de riesgo.
- Solicitar a cualquier entidad o persona física o jurídica la información necesaria para elaborar los estudios y las propuestas y ejecutar las funciones que le son atribuidas.
- Participar en el procedimiento de concesión de distinciones en materia de protección civil y recibir información sobre las mismas.

- Impulsar el desarrollo e implantación de la normativa en materia de autoprotección e informar el Catálogo de Actividades con Riesgo de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a la composición de sus miembros, se incluye por primera vez no sólo a representantes de las tres Administraciones sino también a ciudadanos a través de un representante de la Mesa Social de la Protección Civil y las Emergencias.

6. CONSIDERACIONES FINALES.

Pese a que la protección civil queda difuminada en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, la Generalitat ha venido desarrollando sus competencias bajo el marco de la legislación estatal, aplicando los preceptos de la Ley 2/85 de Protección Civil y la Norma Básica de Protección Civil.

En estos casi 30 años, hemos asistido a una constante evolución de la legislación autonómica valenciana en materia de protección civil, de las más prolíferas en el Estado Español, lo que refleja el cambio en la percepción por parte de la población de cada uno de los riesgos que afectan a la Comunidad y la distinta intervención sobre ellos por parte de la Generalitat.

Este desarrollo legislativo en ocasiones no ha sido equiparable con el estatal, que no ha vuelto a legislar sobre el sistema de Protección Civil hasta julio de 2015, momento en que se publica la Ley 17/2015¹⁶ del Sistema Nacional de Protección Civil, de 9 de julio (BOE nº 164 de 10 de julio), y que entrará en vigor en plazo de 6 meses desde su publicación dejando derogada la Ley 2/85.

Las principales novedades de la Ley son:

- Creación de instrumentos que refuerzan el objetivo prioritario de prevención ante las situaciones de emergencia. Red Nacional de

¹⁶ BOE nº 164 de 10 de julio de 2015, pp. 57409 a 57435

Información sobre Protección Civil, Red de Alerta Nacional de Protección Civil y Fondo de Prevención de Emergencias.

- Regula las emergencias de interés nacional.
- Se impone a los Poderes públicos competentes a promover la participación y la formación de los voluntarios de Protección Civil (con mención expresa a la Cruz Roja en la Disposición Adicional Primera).
- Establece con precisión las competencias de la Administración General del Estado.
- Articula la coordinación del Sistema Nacional con el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea (estableciendo el punto de contacto único con el Ministerio del Interior).
- Se recupera el procedimiento de declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil que vendrá a sustituir a los R.D. Ley de medidas extraordinarias.
- Atiende las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), al incorporar medidas específicas de evaluación e inspección del Sistema Nacional de Protección Civil, de colaboración interadministrativa en el seno de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil y de integración de datos de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil.

Por último señalar que pese a los diferentes cambios de estructura organizativa de los responsables e intervinientes en la protección civil autonómica valenciana y las sucesivas reestructuraciones de Consellerías, departamentos del Consell y Comisión de Protección Civil Autonómica, incluyendo la creación de la reciente Agencia de Atención y Respuesta de las Emergencias dependiente de la Consellería de Justicia, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, se ha mantenido el espíritu de renovación constante y no ha sido óbice para la consecución de una Protección Civil Autonómica moderna y referente frente a otras Comunidades Autónomas.

7. BIBLIOGRAFÍA

A.- Libros

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS (2008): “La Dirección General de Protección Civil y Emergencias”. Madrid. Editado por la Secretaría General Técnica. Catálogo de Publicaciones Oficiales. NIPO: 126-08-084-4.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS (2013). “Introducción al sistema español de Protección Civil y Emergencias. Editado por el Ministerio de Interior. Madrid. NIPO: 126-13-101-X.

GONZÁLEZ LÓPEZ, M.S. (2013). “El sistema de protección civil. Desarrollo y Estado Actual”. Madrid. Escuela Nacional de Protección Civil. Curso para Técnicos Medios de Protección Civil. Editado por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

B.- Artículos de revistas.

DOMINGUEZ MARTÍN, M. (2015): “La configuración de la Protección Civil en las Comunidades Autónomas”. Revista Estudios Locales, marzo 2015, pp. 1-14.

MENÉNDEZ REXACH, A. y DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (2010): “Régimen jurídico de la protección civil estatal y autonómica”. Revista Seguridad y Medio Ambiente, nº 119, 3º trimestre. Fundación MAPFRE.

NAVARRETE RUÍZ, J. (2003): “Consideraciones sobre la nueva Ley de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Generalitat Valencia desde la perspectiva de los Servicios de Emergencia de la Comunidad Valenciana”. Revista Emergencia 112, octubre, nº 49, pp. 10-13.

SEDANO LORENZO, A. (2011): “La Unidad Militar de Emergencias y la protección civil en el Estado de las Autonomías”. Revista General de Derecho Constitucional, nº 11, p. 6.

C.- Páginas web.

GENERALITAT VALENCIANA: “Funciones de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Valenciana”. Recuperado el 29 de julio de 2015 de: <http://www.gva.es/web/emergencias/funcionesdgp.es>

OCHOA MONZÓ, J. (2012). “El modelo público de seguridad civil o protección civil español”. Recuperado el 5 de agosto de 2015 de: <http://derechogeneral.blogspot.com>

APORTE FAS AL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Demetrio Barrachina Ivorra

Tercer Batallón de Intervención en Emergencias, Unidad Militar de Emergencias
Ctra. de Olocau, s/n Base Jaime I, Bétera, Valencia
dbarivo@oc.mde.es

Resumen: *Los Ejércitos han sido y son utilizados no solo para ejercer la «acción exterior del Estado», sino también para actuar en el interior, interactuando con el resto de las organizaciones estatales e instituciones en múltiples facetas. Aparte de su papel primordial, las Fuerzas Armadas, como un instrumento más de los estados, son especialmente aptas para colaborar en la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos, ante eventuales situaciones de emergencia o catástrofe. En España, durante los últimos años hemos vivido una importante evolución en la forma en que este apoyo se lleva a cabo. Se ha conseguido un modelo especializado, con una Unidad Militar de Emergencias dotada con personal específicamente preparado y equipamiento adecuado, que actúa como punta de lanza en apoyo a las autoridades civiles, y articula la movilización de capacidades adicionales de las Fuerzas Armadas en caso necesario, dando un salto cualitativo muy importante en la intervención de éstas en apoyo a la población civil. Las situaciones de emergencia en las que está prevista su intervención son, básicamente, las provocadas por los riesgos naturales (seísmos, inundaciones, etc., a las que se añaden los incendios forestales) y las derivadas de los riesgos tecnológicos (agentes nucleares, radiológicos, químicos y biológicos y medioambientales, bien sean accidentales o intencionadas. En el caso más extremo, el de una emergencia declarada de interés nacional, al general jefe de la UME se le asigna la responsabilidad de ejercer, bajo la superior autoridad del ministro del Interior, la Dirección Operativa de la Emergencia. Todo lo anterior ha conllevado la necesaria adaptación de la normativa y los instrumentos de coordinación con las administraciones responsables del Sistema Nacional de Protección Civil.*

Palabras clave: Fuerzas Armadas, intervención, interés nacional, capacidades militares, comunidades autónomas, Protección Civil, UME

1. ANTECEDENTES

Dado que las catástrofes naturales siempre han azotado a la humanidad, la mayor parte de los países desarrollados trabajan continuamente en el perfeccionamiento de los sistemas integrales de Protección Civil en aras de salvaguardar la seguridad y bienestar de sus ciudadanos, conscientes de las nuevas dimensiones que están alcanzando en la actualidad.

Los devastadores efectos de las catástrofes naturales producen, más allá de la pérdida de vidas humanas y de sus propiedades, efectos perturbadores en los sistemas de comunicación, infraestructuras críticas o la contaminación medioambiental.

La participación de las Fuerzas Armadas en el auxilio de la población afectada por una catástrofe, de cualquier índole, se remonta a la propia existencia de los ejércitos. Las Fuerzas Armadas son un instrumento del Estado y, como tal, deben utilizarse en aquellas circunstancias y para aquellos fines que resulten necesarios en cada momento.

Es más, dentro del nuevo concepto de “seguridad nacional”, la misión de apoyo a las autoridades civiles está ya consolidada en los ejércitos. Algunos países han optado por crear unidades militares especializadas en emergencias para poder atenderlas con la necesaria especialización y profesionalidad.

La Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre, establecía en una de sus directrices que las Fuerzas Armadas debían “colaborar con el Sistema de Protección Civil y, junto con otras instituciones del Estado, contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos”.

Sentadas ya las bases para asignar, de manera explícita, esta nueva misión a las Fuerzas Armadas, el Gobierno decidió optar por la creación de una unidad militar – organizada, adiestrada y dotada de material e infraestructura – para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en caso de catástrofe, calamidad, grave riesgo u otras necesidades públicas. Nació así, en 2005, la Unidad Militar de Emergencias (UME), cuyas señas identificativas, fruto de la combinación de medios y adiestramiento, son:

1. Capacidad de mando y control de todos sus medios, independientemente de su entidad.
2. Flexibilidad y capacidad de actuación en todo tipo de emergencias.
3. Total autonomía logística en cualquier tipo de intervención.

4. Capacidad de respuesta y empleo en masa, lo que garantiza la rápida intervención en cualquier parte del territorio nacional al concentrar medios de todas las unidades de la UME en la zona de emergencia.
5. Esfuerzo sostenido; es decir, capacidad para ser empleada de forma continuada, tanto autónomamente como en apoyo de otros organismos.
6. Capacidad de canalizar y dirigir todos los medios que las Fuerzas Armadas dispongan para emergencias.
7. Capacidad de interoperar con el resto de servicios de emergencias, independientemente de su procedencia.
8. Capacidad de proyección al exterior para actuar en cualquier misión relacionada con emergencias.

2. MARCO JURÍDICO

Creada por acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de octubre de 2005, la UME nace para mejorar la respuesta del Estado a las emergencias, convirtiéndose en la unidad de primera intervención de las Fuerzas Armadas en estas situaciones.

La UME es una fuerza conjunta, organizada con carácter permanente, que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la **Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre**¹⁷, de la Defensa Nacional y el resto de la legislación vigente.

Será el **Real Decreto 416/2006, de 11 de abril**, el que establezca su organización y despliegue inicial, para permitir su desarrollo y constitución y facilitar su plan de implantación en todo el territorio nacional, realizando, además del cometido orgánico de preparación de la fuerza, las misiones operativas que le encomiende el presidente del Gobierno.

Al año siguiente, la **Orden DEF/1766/2007**, de 13 de junio, desarrolla el encuadramiento, organización y funcionamiento de la UME. También establece que la UME depende orgánicamente del ministro de Defensa, operativamente del Jefe de Estado Mayor de la Defensa y funcionalmente de los órganos superiores y directivos que su normativa específica determina.

¹⁷ BOE núm 276, 18/11/2005

Posteriormente, el **Real Decreto 1097/2011**, de 22 de julio, aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias¹⁸ y establece que la intervención de la UME podrá ser ordenada en situaciones de emergencia de carácter grave, independientemente de que se trate de una emergencia de interés nacional o no. En el apartado 6 de este artículo se desarrolla este Protocolo. En el mismo se faculta al ministro de Defensa a dictar las disposiciones que sean necesarias para reglamentar las condiciones operativas que resulten de aplicación a la participación de la UME en operaciones en el exterior.

Así, en noviembre de 2011, la UME superó el proceso de certificación de un equipo de búsqueda y rescate urbano (USAR, en inglés) ante los evaluadores internacionales de Naciones Unidas, lo que le capacita para poder integrarse en la estructura y normas del Grupo Internacional de Asesoramiento de Búsqueda y Rescate (INSARAG) de Naciones Unidas y poder actuar en el menor tiempo posible allá donde sea requerido.

EL **Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa establece la misión de la Unidad Militar de Emergencias.

La **Orden de DEF/896/2013, de 16 de mayo**, modifica la estructura orgánica y el despliegue de la Unidad Militar de Emergencias que figura en el Real Decreto 416/2006 y modifica la Orden DEF/1766/2007, de 13 de junio, que desarrolla el encuadramiento, organización y funcionamiento de la UME.

La **Orden de DEF/1631/2014**¹⁹ de 3 de septiembre, por la que se modifica la estructura orgánica de la Unidad Militar de Emergencias que figura en el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias.

La **Orden Ministerial 8/2015, de 21 de enero**²⁰, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas, en la que la UME depende orgánica²¹ y operativamente del JEMAD y se constituye de forma permanente como un mando conjunto de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas. Por otro lado y para el desempeño de las misiones de la UME, el JEMAD podrá requerir de los Ejércitos las unidades o los apoyos

¹⁸ BOE núm 178, 26/07/2011

¹⁹ BOE núm 223, 13/09/2014

²⁰ BOD núm 14, 22/01/2015

²¹ Hasta la fecha la dependencia orgánica de la UME era con el Ministerio de Defensa

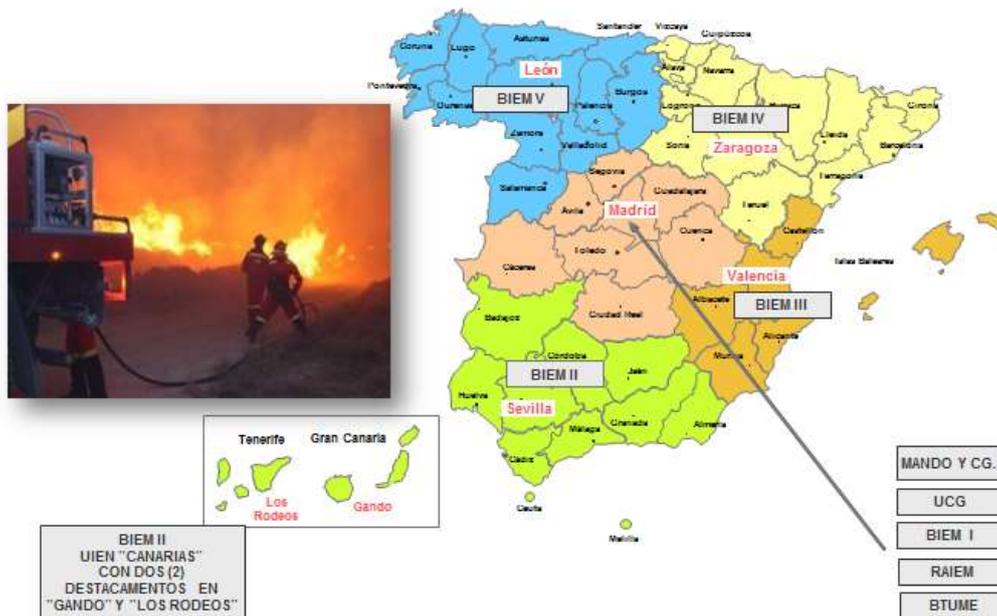
que sean necesarios cuando la naturaleza de la emergencia así lo requiera y con arreglo a la doctrina militar. En este sentido los Ejércitos apoyarán al JEMAD en la gestión de los recursos materiales de que disponga la UME y en sus actividades de apoyo logístico que posibiliten su vida y funcionamiento y su operatividad.

3. DESPLIEGUE Y ORGANIZACIÓN

Para su llevar a cabo las misiones encomendadas, la Unidad Militar de Emergencias se estructura orgánicamente en:

1. Cuartel General, cuya sede se encuentra en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz (Madrid).
2. Regimiento de Apoyo e Intervención en Emergencias (RAIEM), ubicado en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz (Madrid), que cuenta con el Grupo de Apoyo a Emergencias (GAEM) y el Grupo de Intervención en Emergencias Tecnológicas y Medioambientales (GIETMA).
3. Batallón de Transmisiones (BTUME), situado en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz (Madrid).
4. Primer Batallón de Intervención en Emergencias (BIEM I), también en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz (Madrid).
5. Segundo Batallón de Intervención en Emergencias (BIEM II), en las instalaciones de la Base Aérea de Morón (Sevilla), y en destacamentos ubicados en Las Palmas de Gran Canarias y Santa Cruz de Tenerife.
6. Tercer Batallón de Intervención en Emergencias (BIEM III), ubicado en la Base militar 'Jaime I' del Ejército de Tierra, en Bétera (Valencia).
7. Cuarto Batallón de Intervención en Emergencias (BIEM IV), situado en la Base Aérea de Zaragoza.
8. Quinto Batallón de Intervención en Emergencias (BIEM V), en la Base militar 'Conde de Gazola', en San Andrés de Rabanedo (León).

En total, 3.987 Cuadros de Mando y personal de Tropa y Marinería, con gran formación específica para el cumplimiento de su misión.



4. CAPACIDADES MILITARES

Las capacidades operativas de la UME, están recogidas dentro de las capacidades militares de las Fuerzas Armadas establecidas en el ámbito del Planeamiento Militar del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). Según lo establecido en la Directiva de Planeamiento Militar por el JEMAD, las capacidades militares se organizan jerárquicamente de la siguiente manera:

1. Áreas de capacidad: con permanencia en el tiempo, a fin de proporcionar continuidad y coherencia a los sucesivos ciclos de planeamiento.
2. Capacidades militares: conjunto de diversos factores que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas.
3. Subcapacidades militares: para facilitar el análisis de las capacidades y la determinación de los objetivos de capacidad militar y las necesidades que satisfacer para su consecución.

El área de capacidad donde está integrada la UME es la correspondiente a la acción de Estado, aquella orientada a las misiones que deben desarrollar las Fuerzas Armadas, por sí mismas o junto con otras instituciones del Estado y las administraciones públicas para garantizar la acción del Estado.

La capacidad militar de las Fuerzas Armadas implementada por la UME es

la intervención en emergencias, aquélla que permite la intervención de unidades militares en operaciones de apoyo en emergencias. Asimismo, en caso de emergencias declaradas de interés nacional, puede incluir la dirección y coordinación operativa de las actuaciones en la zona siniestrada.

La UME cuenta con siete subcapacidades militares para intervenir ante cualquier emergencia:

1. Capacidad de Mando y Control en emergencias.
2. Capacidad de Intervención en emergencias que tengan su origen en riesgos naturales (inundaciones, seísmos, grandes nevadas u otros fenómenos meteorológicos adversos).
3. Capacidad de Intervención en emergencias provocadas por incendios forestales.
4. Capacidad de Intervención en emergencias derivadas de riesgos tecnológicos.
5. Capacidad de Intervención en emergencias consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos.
6. Capacidad de Intervención en emergencias derivadas de riesgos Medioambientales.
7. Capacidad de apoyo en emergencias y apoyo logístico a la población damnificada con motivo de una catástrofe.

5. COLABORACIÓN INTERNACIONAL

Los devastadores efectos de las catástrofes naturales hacen que la comunidad internacional desarrolle iniciativas de toda índole para paliar las carencias que, en los primeros momentos, los gobiernos tienen para una pronta restauración de los servicios e infraestructuras críticas y la protección de la población. Todas ellas tienen como denominador común lograr una coordinación más eficaz entre todos los actores implicados – civiles y militares – en la gestión de las emergencias.

En este sentido, España ha sido una nación pionera con la creación de la UME, ya que ha supuesto una solución a este problema, lo que ha suscitado el interés en otras naciones y organismos internacionales, convirtiéndose en un modelo a la hora de utilizar las Fuerzas Armadas en la gestión de las emergencias.

La eficiencia en todas sus intervenciones ha hecho de la UME una unidad

de referencia internacional. Esta idea se ha visto reforzada por el Real Decreto 1097/2011, que se establece el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias, ya que faculta al Ministro de Defensa “a dictar las disposiciones que sean necesarias para reglamentar las condiciones operativas que resulten de aplicación a la participación de la UME en operaciones en el exterior”.

Consecuencia de ello es que la Unidad ya ha realizado operaciones en el exterior, alcanzado la certificación de Naciones Unidas para la capacidad de búsqueda y rescate urbano (USAR, en inglés), presentado el proyecto en foros internacionales, así como estrechado los lazos de amistad con los países iberoamericanos.

5.1. Operaciones en el exterior

Haití, 12 de enero de 2010.

Un terremoto de siete grados de magnitud en la escala de Richter azota el país. Hasta allí se desplazaron numerosos equipos de diferentes países para paliar las graves consecuencias.

Bajo la dirección de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), España envió varios equipos de intervención – bomberos de la Comunidad Autónoma de Madrid y Castilla-León, equipos cinológicos de la Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, así como varios organismos relacionados con protección civil y la gestión de emergencias – entre los que también se encontraba un equipo de la UME, que, por primera vez, actuaba fuera del territorio nacional.

Durante su estancia en Haití, el contingente de la UME desplegado en la zona llevó a cabo tareas de búsqueda y rescate en la capital de Puerto Príncipe; en concreto, en el hotel ‘Chistopher’, sede de la misión de Naciones Unidas MINUSTAH, donde recuperó 30 cadáveres, entre ellos, el de la subinspectora del Cuerpo Nacional de Policía Rosa Crespo, que se encontraba participando en dicha misión. Asimismo, la UME también ofreció asistencia sanitaria en un hospital de campaña en el aeropuerto para realizar la clasificación inicial de heridos, atender lesiones traumáticas o intervenir quirúrgicamente.

Activada el 13 de enero, la UME finalizó su operación en Haití el dos de febrero, tras 20 días de actividad ininterrumpida, para mitigar en lo posible el sufrimiento de la población afectada.

Nepal, 25 de abril de 2015.

El ministro de Exteriores anunció en la prensa que la UME estaba preparada para intervenir en Nepal, la Unidad puso en funcionamiento sus mecanismos para que los Batallones, especialmente el BIEM III, con sede en Bétera (Valencia) —que se encontraba en turno de activación USAR— y el BIEM IV, de Zaragoza, próximo a activarse, estuvieran en posición de ser proyectados.

El Ejército del Aire dispuso un avión Boeing 707, del 47 Grupo de Fuerzas Aéreas.

La orden de intervención llegó el día 01 de mayo y el BIEM IV, que ya había hecho el seguimiento de los hechos y tenía su maquinaria perfectamente engrasada, dispuso sus medios para ser proyectado. El viaje se realizó haciendo escalas en Omán y Delhi, de modo que el día 04 de mayo el equipo USAR, que llevaba consigo en el avión a siete guardias civiles, desembarcó en Katmandú y estableció su base de operaciones en el consulado honorífico, donde ya se encontraba alojado el embajador de España en la India, Gustavo de Arístegui.

La tarde del primer día en Nepal se invirtió en constatar sobre el terreno los informes de inteligencia que la embajada en la India había proporcionado al equipo el día anterior, en enlazar con las autoridades locales, en habilitar los conductos necesarios para asegurar la logística de la operación y, hecho todo ello, en estudiar cómo acometer las misiones encomendadas por el embajador. Fundamentalmente, estas han sido de dos tipos: reconocimiento y búsqueda de víctimas en Langtang, el epicentro del seísmo, y apuntalamientos y estabilización de estructuras en el pueblo de Chapagaun.

Con respecto a Langtang y al valle al que da su nombre, el equipo ha puesto sobre el terreno especialistas en búsqueda cinológica, que han utilizado perros y elementos técnicos y que, ya el mismo día 05, pudieron localizar cinco víctimas en superficie, aunque no lograron hallar la pista de ninguno de los españoles desaparecidos. Asimismo, en la búsqueda se han empleado drones y otros elementos técnicos que han ayudado en la interpretación de lo que el equipo ha ido encontrando a su paso.

En relación a la segunda misión, llevada a cabo en paralelo a de Langtang, se escogió Chapagaun como uno de los núcleos de población próximos a Katmandú que más en profundidad han sufrido las consecuencias del terremoto. Tras contactar con los representantes civiles y enlazar con la policía y el ejército nepalés, se manejó la siguiente prioridad a la hora de seleccionar las casas en las que iba a intervenir: viviendas cuyos habitantes hubieran tenido que salir de su interior por no ofrecer las

garantías de seguridad necesarias y, de ellas, aquellas que tuvieran niños o personas mayores a su cargo. En total, se han asegurado 14 casas y los lienzos de las paredes y columnas de un templo cercano a la población, se han llevado a cabo 38 valoraciones estructurales, se ha construido un alojamiento de bambú y lona y han conseguido regresar a sus casas 80 personas.

La orden de fin de misión se recibió el sábado 9 de mayo a las 16:00 h.

5.1.1. En el ámbito de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte

La UME ya ha sido presentada en la Organización para el Tratado del Atlántico Norte, en el marco del Comité de Planeamiento Civil de Emergencias (EAPC, en inglés), ante 51 naciones, lo que permite abrir nuevas vías de colaboración y participación en el ámbito de las emergencias, así como intercambiar información y procedimientos con otros países que ya tienen una dilatada experiencia en esta materia.

5.1.2. En el ámbito de la Unión Europea

La Unidad Militar de Emergencias también participa, a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, con los medios y capacidades ofrecidos por España a los módulos europeos de este mecanismo.

Así, en febrero de 2014, la Unidad Militar de Emergencias finalizaba el proceso administrativo por el que ofrecía nueve módulos de intervención y una relación de expertos al Mecanismo Europeo de Protección Civil para dar respuesta a posibles catástrofes dentro y fuera del ámbito de la UE, contribuyendo, de este modo, a la homologación e interoperabilidad con otros equipos de emergencias europeos, así como a dar visibilidad exterior de la UME en caso de un posible despliegue en una operación liderada por la Unión Europea.

Los módulos ofrecidos por la UME son de búsqueda y rescate urbano en condiciones medias, búsqueda y rescate urbano en condiciones extremas, búsqueda y rescate en situaciones de contaminación NRBQ²², refugios temporales de emergencia, toma de muestras y detección NRBQ, extinción de incendios forestales desde tierra, extinción de incendios forestales desde tierra mediante vehículos, contención de inundaciones y rescate en inundaciones.

²² Nuclear, Radiológica, Biológica y Química.

6. PROTOCOLO DE INTERVENCIÓN DE LA UME

El Real Decreto 1097/2011 aprueba el Protocolo de actuación de la UME, teniendo como finalidad asegurar el mantenimiento de la operatividad de la UME, salvaguardando los principios de unidad, disciplina y jerarquía que informan al conjunto de las Fuerzas Armadas, y establecer las reglas imprescindibles para su coordinación con los medios de las restantes Administraciones Públicas que puedan ser movilizados en función de cada emergencia.

Todo ello se hace, en el marco operativo diseñado por la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, que atribuye al Ministro del Interior la condición de autoridad superior en materia de protección civil y, en consecuencia, le otorga la facultad de disponer la movilización de los recursos del Estado cuando la intensidad de las situaciones de emergencia así lo exija, o cuando así lo soliciten las comunidades autónomas. También corresponde al Ministro del Interior la facultad de declarar de interés nacional una determinada situación de emergencia, en los términos previstos en la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de acordar la intervención de la UME en el ámbito de las instalaciones de titularidad de la Administración del Estado o entidades del sector público estatal.

En su tramitación se recabaron los informes preceptivos de la Comisión Nacional de Protección Civil y del Ministerio de Política Territorial, siendo aprobado, a propuesta de los Ministros de Defensa, del Interior, de Fomento, de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y de la Presidencia, de acuerdo con el Consejo del Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros.

Del mismo, podemos destacar:

6.1. Misión de la UME

“Intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas”. Es importante señalar que, posteriormente, el Real Decreto 454/2012²³, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, amplía la misión de la UME, no sólo a la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, sino también en operaciones en el exterior.

²³ BOE núm 56, 06/03/2012

6.2. Actuación

La UME actuará para salvaguardar, proteger o socorrer:

- La vida e integridad de las personas y sus bienes.
- El patrimonio de los ciudadanos.
- El medio ambiente.
- Los espacios naturales y sus recursos.
- El patrimonio histórico-artístico.

6.3. Cuándo interviene la UME

La intervención de la UME podrá ser ordenada cuando alguna de las siguientes situaciones de emergencia se produzca con carácter grave, independientemente de que se trate de una emergencia de interés nacional o no:

1. Las que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.
2. Los incendios forestales.
3. Las derivadas de riesgos tecnológicos, y entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico.
4. Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incluyendo aquéllos contra infraestructuras críticas, instalaciones peligrosas o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos.
5. La contaminación del medio ambiente.
6. Cualquier otra que decida el Presidente del Gobierno.

El hecho de que aparezca el elemento de la gravedad, deja abierto a que sean las autoridades encargadas de la emergencia las que decidan la activación de la UME, teniéndose que realizar una valoración previa del riesgo y la evolución de la misma, para después trasladar su solicitud al Ministerio de Interior.

6.4. Procedimiento de activación

1. En las situaciones de emergencia que se produzcan con carácter grave, relacionadas en el apartado anterior, que no sean declaradas de interés nacional, las autoridades autonómicas competentes en materia de

protección civil podrán solicitar del Ministerio del Interior la colaboración de la UME, a través de las Delegaciones de Gobierno.

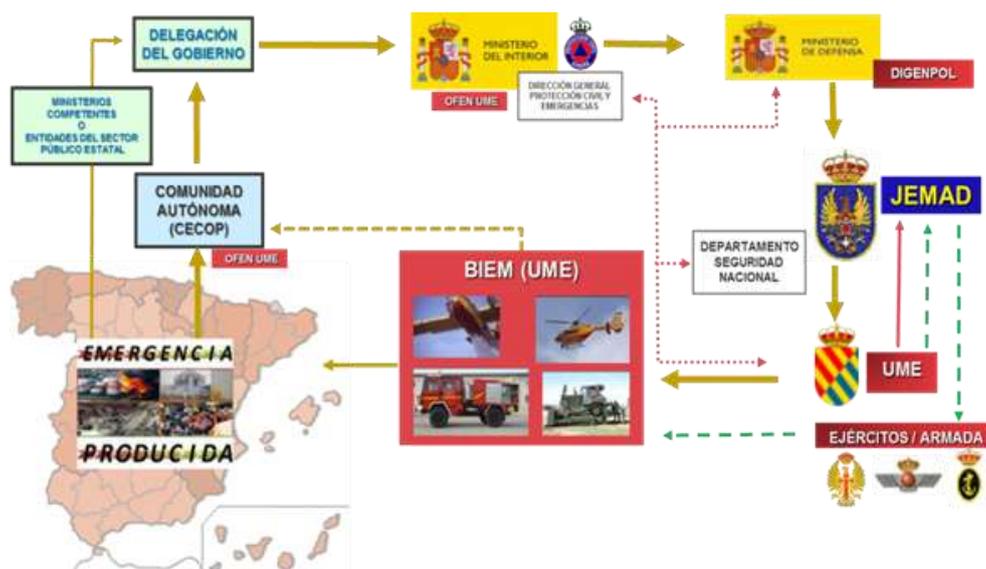
2. El Ministerio del Interior, valorada la dimensión de la emergencia y los medios disponibles para hacerle frente, así como los principios de complementariedad y subsidiariedad previstos en la normativa vigente en materia de protección civil, solicitará del Ministerio de Defensa la intervención de la UME.

3. El Ministro de Defensa, por delegación del Presidente del Gobierno, ordenará la intervención de la UME, a propuesta del Ministro del Interior.

4. La decisión por la que finalice la intervención de la UME en una concreta situación de emergencia deberá ser adoptada por el Ministro de Defensa, a propuesta del Ministro del Interior y oídas las autoridades que solicitaron su intervención.

5. El inicio y la finalización de la intervención de la UME serán notificadas por el Ministerio de Defensa al Centro Nacional de Gestión de Crisis de la Presidencia del Gobierno.

Este proceso de activación que, a priori pudiera parecer lento y engorroso, no lo es en realidad. Lo primero que hay que tener en cuenta es que la UME no es el medio más inmediato ante una emergencia, sino que complementa los medios utilizados hasta ese momento si se consideran insuficientes para afrontarla. Además, hay una escalada en la misma y es la autoridad (normalmente autonómica), la que una vez valorada la emergencia, su previsión de escalada y su repercusión en los bienes y las personas, solicita la activación de la UME. También hay que tener en cuenta que la UME cuenta como hemos visto con personal y medios, que en su modalidad de seguimiento, están viendo la evolución de la misma, y están informando de ella a sus mandos. Es entonces cuando entra en funcionamiento un tratamiento de la información de forma similar a la inteligencia militar, previendo las necesidades y la posible actuación de la UME. Los contactos constantes y directos con las autoridades de la emergencia hacen que, cuando se decide la intervención de la UME, se resuelva en cuestión de minutos.



Procedimiento de activación en territorio nacional: Fuente UME.

6.5. La UME no realiza las siguientes labores

1. De prevención. Tan solo, aquellas que coadyuven al cumplimiento de su misión.
2. Las emergencias en el mar, sin perjuicio de que en circunstancias excepcionales pueda acordarse su intervención, a propuesta del Ministro de Fomento, de conformidad con lo dispuesto en este protocolo.

6.6. Encuadramiento e interoperatividad con otros intervinientes

La UME está encuadrada dentro del Ministerio de Defensa y sus efectivos actuarán siempre encuadrados y dirigidos por los Mandos de la Unidad. Deberán ajustar su actuación a lo establecido en la legislación vigente en materia de protección civil, y especialmente en lo relativo a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este apartado, se define, claramente como los miembros de la UME, tendrán asignadas tareas que ejercerá la unidad desplegada, de forma conjunta. Se le dará una misión y será su mando natural el que decidirá cómo llevarla a cabo. Asimismo, hace hincapié en el encuadramiento, de manera que no se podrá disgregar una unidad en otras menores para complementar otros grupos intervinientes.

En todos los casos en que intervenga la UME, uno de sus mandos se integrará en el Centro de Coordinación Operativa desde donde se dirija la emergencia de que se trate.

6.7. Competencia en emergencia de interés nacional, GEJUME Director Operativo de la Emergencia.

En los supuestos de emergencias declaradas de interés nacional, y para el caso en que se decida la intervención de la UME, la dirección y coordinación operativa de las actuaciones en la emergencia, a realizar en la zona siniestrada, en el ámbito de la protección civil, corresponderá al Jefe de la UME bajo la dependencia del Ministerio del Interior, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Norma Básica de Protección Civil²⁴, sin perjuicio de las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de seguridad pública.

6.8. Medios

Para el desempeño de sus misiones, la UME podrá utilizar efectivos y medios de otras unidades de las Fuerzas Armadas, en los casos en que resulte necesario, de acuerdo con el procedimiento que establezca el Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

La Ley de Defensa Nacional, habla de que las funciones ante emergencias, catástrofes o calamidad, son funciones propias de todas las Fuerzas Armadas, autorizándose por el protocolo de activación que sea la UME, la primera fuerza de intervención en este tipo de operaciones y que pueda utilizar medios del resto de las FAS aunque no sea la única en intervenir (por ejemplo en el Terremoto de Lorca se utilizaron medios del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire).

De igual manera, en la Directiva del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) 07/15, que regula la intervención de las FAS en los casos de emergencia en apoyo a las autoridades civiles, se define a la UME como la primera unidad de intervención, que puede contar con otros apoyos de las FAS que se consideren necesarios.

6.9. Agentes de la autoridad

Los miembros de la UME, en cumplimiento de sus misiones, gozarán del carácter de “agente de la autoridad”.

Esto lleva consigo que los militares de la UME, en el ejercicio de sus funciones, podrían ser sujetos pasivos de los delitos de resistencia y desobediencia a la autoridad, entre otros efectos jurídicos.

Este reconocimiento, es muy importante para los miembros de la UME, puesto que en ocasiones, se solicita a la UME, por ejemplo, desalojar una zona habitada, para evitar males mayores, lo cual puede desembocar en

²⁴ Real Decreto 407/1992, BOE núm 105, 01/05/1992

enfrentamientos o desobediencia por parte del personal civil, estando la actuación de la UME así respaldada por el Código Penal.

7. LAS FAS EN OPERACIONES EN LOS SUPUESTOS DE GRAVE RIESGO, CATÁSTROFE O CALAMIDAD

7.1. Emergencias de nivel 2. Integración en PMA y CECOPI

Antes de entrar en materia, es necesario señalar que, al estar las competencias en materia de protección civil y gestión de emergencias descentralizadas en las distintas comunidades autónomas, hay diferentes sistemas técnicos de apoyo a la gestión las mismas.

Por esta razón el Ministerio de Defensa, está facultado para que, en el ámbito de sus competencias, pueda celebrar aquellos conciertos, convenios de colaboración, acuerdos técnicos o encomiendas de gestión necesarios para un eficaz funcionamiento de la UME (Real Decreto 1097/2011). Asimismo, puede suscribir los acuerdos de colaboración necesarios para el acceso de la UME a las redes y sistemas técnicos de alerta y emergencia autonómicos.

Como consecuencia de lo anterior, se han tramitado convenios marco con la mayoría de las comunidades y ciudades autónomas, todos con un contenido semejante, aunque adaptados a las necesidades autonómicas. En ellos se contemplan actuaciones de cooperación en materia formativa, de preparación, programación y realización de actividades conjuntas, de planificación y ejecución de ejercicios, de intercambio de documentación, de colaboración en materia de sanidad y de planificación e intervención psicosocial en emergencias y catástrofes.

En estos convenios, se establece mediante un acuerdo técnico, la posibilidad de interconexión de las redes y sistemas de alerta y emergencia existentes, a través de la denominada Red Nacional de Emergencias (RENEM).

Recordemos que la RENEM es un sistema de sistemas de información y telecomunicaciones de intercambio e integración de información de alertas, para la coordinación de los organismos responsables en la gestión de emergencias, a todos los niveles. Integra sistemas pertenecientes a la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones privadas a cargo de infraestructuras críticas del Estado. Amparados por dichos convenios, se están estableciendo los correspondientes acuerdos técnicos para la adscripción a la RENEM de

todos los servicios 112 autonómicos.

En la actualidad se han firmado convenios marco con la mayoría de las comunidades autónomas.

Los planes de emergencia se caracterizan por establecer las actuaciones que deben realizar los distintos órganos que componen su estructura; y los medios y recursos que se deben movilizar en función de la situación operativa en que se encuentre el plan.

Para la declaración más ajustada de dicha situación operativa del plan, puede servir de referencia el índice de gravedad potencial de la emergencia que ha llevado a la activación del plan.

Esto requiere de una actuación coordinada de las autoridades y órganos competentes para anticipar recursos o acciones a llevar a cabo y para minimizar el daño sobre la población, los bienes y el medio ambiente.

Así, la situación operativa de los planes será consecuencia de los daños ocurridos o del daño potencial que, de forma técnica y realista, se prevé que puede llegar a ocasionar (índice de gravedad potencial); y de la disponibilidad de medios y recursos dispuestos, para afrontar la emergencia, por simultaneidad de emergencias, el material para abrirla, etc.

Atendiendo a los criterios anteriores, las situaciones operativas de los planes podrán ser al menos las siguientes:

- Situación 0: Situación de emergencia previsible y que puedan ser controlados con los medios y recursos del propio plan local o de Comunidad Autónoma, e incluyendo medios del Estado, siempre y cuando éstos últimos actúen dentro de su zona de actuación preferente.
- Situación 1: Situación de emergencia que puedan ser controlados con los medios y recursos del plan de Comunidad Autónoma, o pueda ser necesario que, a solicitud del órgano competente de la Comunidad Autónoma y previa valoración por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior o de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, según corresponda, sean incorporados medios extraordinarios.
- Situación 2: Situación de emergencia, que exige la adopción inmediata de medidas de protección y socorro; y pueda ser necesario que, a solicitud del órgano competente de la Comunidad Autónoma, sean incorporados medios extraordinarios, o puedan comportar

situaciones que deriven hacia el interés nacional.

La calificación de la situación operativa de los planes, en los niveles anteriores, será efectuada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Dicha calificación podrá variar de acuerdo con la evolución de la emergencia.

- Situación 3: Situación de emergencia correspondiente y consecutiva a la declaración de emergencia de interés nacional por el Ministro del Interior. La Administración General del Estado colaborará en la resolución de las emergencias no declaradas de interés nacional, prestando apoyo a los órganos de las comunidades autónomas a los que corresponda la dirección de las mismas, con la aportación de medios y recursos de su titularidad que estén disponibles, cuando aquellas lo soliciten. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias facilitará la realización de tales actuaciones, a través del Comité Estatal de Coordinación (CECO).

Corresponde a los Delegados y Subdelegados del Gobierno facilitar la movilización de medios estatales que estén ubicados dentro de su ámbito territorial, sin perjuicio de las normas específicas relativas a la intervención de las Fuerzas Armadas y de los medios de extinción del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Las autoridades competentes en materia de protección civil de las comunidades autónomas podrán solicitar la colaboración de las Fuerzas Armadas a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, la cual, valorada la dimensión y gravedad de la emergencia y los medios disponibles para hacerle frente, requerirá, en su caso, dicha colaboración a la Dirección General de Política de Defensa.

Como hemos visto, con restricciones, las FAS pueden actuar en cualquier situación de emergencia, aunque la experiencia nos dice que la mayoría de las veces, la activación de la UME se suele producir cuando nos encontramos en la situación 2, en la que se solicita mediante el protocolo de activación que hemos visto con anterioridad.

Los recursos de la Administración General del Estado para apoyar a las autoridades autonómicas que así lo requieran es, como hemos visto, el principal fundamento de la operatividad del plan estatal.

Cabe reiterar que los medios de las Fuerzas Armadas, **no están atribuidos a ningún plan autonómico.**

Hay medios de titularidad estatal, como los pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que pueden ser movilizados por los

delegados o subdelegados del Gobierno en la comunidad autónoma o provincia afectadas, sin embargo, en el caso de las Fuerzas Armadas, es competencia del Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, la solicitud de intervención de las Fuerzas Armadas al Ministerio de Defensa, aunque su petición surja del delegado o subdelegado, tal y como hemos visto en el protocolo de activación de la UME.

El general jefe de la UME (GEJUME) es la Autoridad Militar de Coordinación de Emergencias (AMCE), responsable de materializar y coordinar la actuación de las Fuerzas Armadas. Para ello debe preparar los correspondientes planes operativos ante los posibles riesgos contemplados en la normativa de la Protección Civil. El AMCE debe igualmente coordinar con las autoridades civiles implicadas en la emergencia las actuaciones de las unidades bajo su mando, así como evaluar la necesidad de eventuales apoyos de otros medios del resto de las Fuerzas Armadas y, en caso necesario, tramitar su solicitud.

Es el AMCE el encargado de designar al Coordinador Militar de la Emergencia (CME), responsable de la ejecución de las tareas o cometidos asignados a las unidades participantes en apoyo de las autoridades civiles. Lo normal es que esta designación recaiga en el jefe del Batallón de Intervención de la UME en cuyo ámbito geográfico se desarrolla la actuación. El CME ejerce, al mismo tiempo que el mando de sus propias unidades, la conducción de los movimientos y maniobras, necesarios para el cumplimiento de las misiones o cometidos encomendados de otras unidades de las Fuerzas Armadas, asignadas para colaborar ante la emergencia (control táctico en términos militares), así como de coordinar con las autoridades civiles sus actuaciones.

La Autoridad Militar de Coordinación de Apoyos (AMCA), cuya designación corresponde al jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, es el encargado de coordinar los apoyos que la UME pueda necesitar del resto de las Fuerzas Armadas. Aparte de la citada coordinación, el AMCA ejerce el control operativo de las unidades reseñadas en el Catálogo de Capacidades y Medios (elaborado por los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada) puestas a disposición de la UME, y transfiere su control táctico al AMCE, de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Si GEJUME considera que puede afrontar la emergencia con medios propios, una vez activado, ordena a sus unidades la intervención, informando al JEMAD y DIGENPOL. En caso de requerir la participación de otras capacidades de las Fuerzas Armadas contenidas en el Catálogo de Capacidades y Medios, el GEJUME puede solicitar su atribución al

AMCA, quien tiene la potestad de su activación.

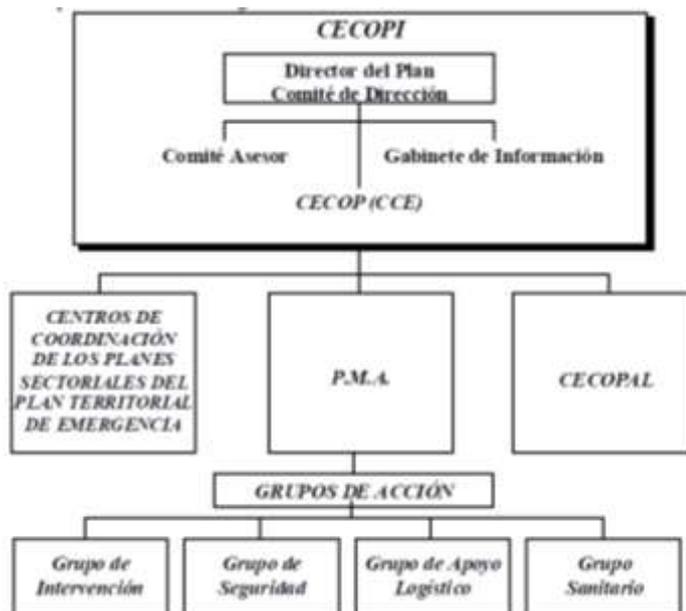
Si se precisan capacidades que no están reflejadas en el catálogo, GEJUME debe realizar su solicitud al JEMAD, quien a su vez requerirá dichos medios a los Ejércitos y Armada, y eventualmente a otras autoridades del Ministerio de Defensa.

Pudiera darse el caso de que una autoridad militar, aunque no pertenezca a la UME, reciba directamente de una autoridad civil competente en la materia, una solicitud de intervención ante una emergencia. Si esta implica riesgos que requieran una respuesta inmediata, dicha autoridad puede actuar de forma excepcional con sus medios, informando a su cadena de mando orgánica, al JEMAD, DIGENPOL, GEJUME y AMCA de la situación y actuaciones llevadas a cabo.

7.2. Integración de las Fuerzas Armadas en una emergencia Nivel 2.

Cuando en una emergencia se declare el nivel de gravedad potencial 2, las funciones de dirección y coordinación de la emergencia serán ejercidas dentro del Comité de Dirección, a través del Centro de Coordinación Operativa (CECOP) que corresponda, quedando constituido a estos efectos como Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI), precisamente por integrarse en el mismo los representantes de otras administraciones, especialmente los de la Administración General del Estado.

Este órgano se constituye a instancias de la comunidad autónoma afectada, cuando se prevea la necesidad de aportación de medios y recursos ubicados fuera de su territorio, o a instancias del correspondiente delegado del Gobierno, en caso de emergencias declaradas de interés nacional.



El Comité de Dirección estará formado por un representante del Ministerio del Interior y un representante de la Comunidad Autónoma correspondiente y contará, para el desempeño de sus funciones, con la asistencia de un Comité Asesor y un Gabinete de Información.

En el Comité Asesor se integrarán representantes de los órganos de las diferentes administraciones, así como los técnicos y expertos que en cada caso considere necesario el Comité de Dirección.

Recordemos que, aunque se produzca la participación de medios pertenecientes a las Fuerzas Armadas, en el nivel 2 la responsabilidad de la gestión de la emergencia continúa recayendo en la autoridad civil determinada en el Plan de Emergencia de la Comunidad Autónoma, quien será responsable de dar las directrices oportunas para la actuación de los diferentes medios participantes. No obstante, los efectivos de la UME actuarán siempre encuadrados y dirigidos por los Mandos de la Unidad.

En todos los casos en que intervenga la UME, en los CECOPI se integra un oficial de enlace de la UME, quien garantiza la coordinación en la ejecución de las actuaciones llevadas a cabo por los diferentes grupos de acción autonómicos y los efectivos de la unidad y, en su caso, otros efectivos militares, junto a los responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y autoridades autonómicas competentes.

7.3. Emergencias de interés nacional. Nivel 3.

Son emergencias en las que está presente el interés nacional, según la

Norma Básica de Protección Civil:

- 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 necesaria prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supra-autonómico.
- Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

La declaración de interés nacional de una situación de emergencia es competencia del ministro del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las comunidades autónomas o de los delegados del Gobierno en las mismas.

Como ya hemos visto, dentro de la protección civil, la estructura general de planificación integra los planes estatales, los planes de las comunidades autónomas y, dentro de estos últimos, los planes de actuación de ámbito local.

En los planes estatales se establece la organización y procedimientos de actuación de aquellos recursos y servicios del Estado necesarios para asegurar una respuesta eficaz ante situaciones de emergencia en las que esté presente el interés nacional, los mecanismos de apoyo a los planes de cada comunidad autónoma en el supuesto de que estos lo requieran o no dispongan de capacidad suficiente de respuesta, así como el esquema de coordinación entre las distintas administraciones públicas llamadas a intervenir.

El director del Plan Estatal para emergencias es el Ministro del Interior.

Al Ministro del Interior le corresponde la superior dirección de las actuaciones de emergencia declaradas de interés nacional, sirviéndose de la organización dispuesta en cada uno de los planes, así como de las previstas en los Planes de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales, en el ámbito territorial afectado por la emergencia.

8. PLANES TERRITORIALES Y ESPECIALES

Los Planes Estatales de Protección Civil incorporarán a la UME en sus previsiones organizativas y de intervención en emergencias, de conformidad con lo dispuesto en este protocolo.

En lo que respecta a los Planes Territoriales y Especiales de las CCAA, los recursos pertenecientes a las Fuerzas Armadas y en particular los de la Unidad Militar de Emergencias, no están asignados a los mismos. Dichos recursos tendrán la consideración de recurso extraordinario.

En aquellos casos en los que se solicite a la Administración General del Estado su intervención y se apruebe o se prevea su aprobación, su participación en la misma se estructurará de la siguiente forma:

- Los recursos de las Fuerzas Armadas podrán, en función de sus capacidades y formación, integrarse en distintas Unidades Básicas.
- El Director del PTECV (en el caso de la CV), con el asesoramiento del Oficial de Enlace de la UME presente en el CECOPI, decidirá, en función del tipo y gravedad de la emergencia, extensión territorial, coordinación de los recursos en el terreno y las necesidades de recursos, las funciones que serán desarrolladas por los miembros de las Fuerzas Armadas. Además este Oficial de Enlace tendrá las funciones específicas de informar al Director del PTECV de las ayudas que pueden proporcionar las Fuerzas Armadas, tanto en personal como en recursos materiales, transmitiendo a sus mandos respectivos las solicitudes de ayuda.
- Los recursos de las Fuerzas Armadas estarán dirigidos en todos los casos por sus mandos naturales.
- Para asegurar una adecuada coordinación de los trabajos en el lugar de la emergencia, en el PMA se integrará un mando de la UME que será el Jefe de los recursos de la UME desplegados.

9. REFERENCIAS

A. Normativa.

Orden DEF/1766/2007, de 13 de junio, por la que se desarrolla el encuadramiento, organización y funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias.

Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la UME.

Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

Plan Territorial de Emergencias de la Comunidad Valenciana. DO de la CV N° 7111/16.09.2013. Decreto 119/2013, de 13 de septiembre.

Dossier de la UME 2014

Real Decreto 524/2014, de 20 de junio, que modifica el Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

Orden de Defensa 1631/2014 de 3 de septiembre, por la que se modifica la estructura orgánica de la Unidad Militar de Emergencias que figura en el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias.

Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

Ley 17/2015, de 9 de julio, del **Sistema Nacional de Protección Civil**.

B. Libros.

Cuaderno de Estrategia 165 “España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Edición, enero de 2014

Máster en Intervención y Coordinación Operativa en Emergencias y

Catástrofes. Módulo XIII. Gestión técnica en las Fuerzas Armadas.
Edición 2015

C. Páginas Web.

www.ume.mde.es

www.infodefensa.com

www.proteccioncivil.org

www.defensa.gob.es

PLAN TERRITORIAL DE EMERGENCIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA – UN MODELO INTEGRADO E INTEGRADOR

Montserrat Rodríguez del Cerro

Licenciada en Ciencias Químicas por la Universidad Complutense de Madrid –
Técnico de Protección Civil

Agencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de la G.V.

e-mail: rodriguez_mondel@gva.es, web: <http://www.grupo.es>

Resumen - *El actual Plan Territorial de Emergencia de la Comunitat Valenciana, se trata de un modelo integrado ya que en su redactado une las partes que constituyen el todo, es decir el conjunto de todo el contenido incluido en el mismo. A su vez es integrador, ya que deja constancia clara de unión de toda la planificación frente a emergencias que hasta el momento existe elaborada en el territorio de la Comunitat Valenciana e incluso de aquella que pudiera elaborarse en el futuro. Estos es, facilita y favorece la unión de los diferentes Planes Especiales de competencia autonómica frente a los riesgos que tiene la C.V. (una vez analizados) y que están contemplados en la Norma Básica de Protección Civil (R.D. 407/1992); al igual de aquella planificación sobre los riesgos no contemplados en la citada Norma Básica y de los planes de autoprotección de actividades con riesgo tanto públicas como privadas que se desarrollen o puedan desarrollarse en el territorio de la C.V..*

Por otra parte deja claro que forma parte de este Plan integrador toda aquella planificación de emergencias a desarrollar por todos y cada uno de los municipios que conforman el territorio de la C.V.. A su vez queda integrado en el TODO de la planificación frente a emergencias a nivel nacional, ya que por una parte cumple con todas las directrices dadas por el Gobierno de la Nación a tal efecto y por otra y fundamental, establece claramente el arbitraje de activación de la planificación nacional en caso necesario.

Así, queda patente el enlace entre la planificación de emergencias en todos los ámbitos: nacional, de comunidad y municipal.

Y para que este documento integrador cumpla con una real operatividad en la gestión de las emergencias, pone a disposición una infraestructura interrelacionada entre un Centro de Coordinación de Emergencias de la G.V. con todas y cada una de las centrales de coordinación que poseen los diferentes operativos a intervenir en el territorio (bomberos, fuerzas del orden, sanitarios, gestión de seguridad vial, transporte, ...).

Añadir que, integra y aplica toda la normativa nacional y autonómica relacionada.

Por tanto: La integración de los distintos planes de protección civil se regirá según los principios de actuación entre las administraciones públicas descritas en el art. 3 de la Ley 13/2010 de la G.V.: cooperación, coordinación, colaboración, solidaridad territorial, mutuo auxilio, complementariedad y subsidiariedad.

Palabras clave: plan director, mando único, procedimiento horizontal

1. INTRODUCCIÓN

El Plan Territorial de Emergencia de la Comunitat Valenciana (en adelante PTECV), publicado en el DOCV nº 7111/16.09.2013, mediante Decreto 119/2013 de 13 de septiembre, y tal y como se establece en su disposición final segunda; entró en vigor el 8 de febrero de 2014, tras la publicación de su homologación. Al adentrarse en él se va a descubrir cómo el nuevo PTECV es un documento totalmente integrado, integrador, novedoso y de futuro; aportando en su contenido todas aquellas experiencias adquiridas en la gestión de las emergencias a lo largo de décadas en las que la Comunitat Valenciana viene ejerciendo la competencia, y que sin lugar a dudas han imprimido operatividad al mismo. A diferencia de otras Comunidades en las que la planificación frente a emergencias ha sido realizada por encargo a empresas de proyectos; en la C.V., se decidió en su día que ésta debería ser elaborada por personal del propio organismo competente y consensuada por todos los operativos afectados en dicha planificación, desarrollándose en unas, llamadas “Comisiones de trabajo”. En estas Comisiones, formadas por representantes de cada uno de los operativos que pudieran intervenir una vez activado el Plan, se van aportando tanto la forma de trabajo real como los recursos con los que cada uno cuenta y pone al servicio de las emergencias. Así, se imprime un carácter realista y de consenso que facilita, sin duda, el agilizar tanto su aprobación como su rápida y eficaz puesta en marcha.

Por otra parte incluye conceptos novedosos como el de “SITUACIÓN” o el de “PROCEDIMIENTO HORIZONTAL” que dada su singular trascendencia se incluyen como secciones diferenciadas en el desarrollo del tema. Conceptos que, aunque novedosos, cumplen totalmente con las exigencias que se imponen desde la Administración Central para su homologación, ya que se ha dado una interpretación para su encuadre.

El PTECV utiliza un lenguaje no sexista y no conlleva un incremento del gasto, ya que los gastos derivados de la implantación y el mantenimiento de su operatividad serán atendidos con los medios personales y materiales de las consellerías implicadas en la operatividad de dicho Plan.

FUNDAMENTALMENTE el PTECV fija las bases para la organización que debe establecerse en caso de una gran emergencia de carácter general en el territorio de la Comunitat Valenciana.

2. ANTECEDENTES DEL PLAN

El anterior PTECV, fue aprobado por el Decreto 243/1993, de 7 de diciembre del Consell y su elaboración estaba prevista en el artículo 8º de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de protección civil. El Plan, fue elaborado siguiendo los criterios marcados, en la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril.

No obstante, con anterioridad a la Norma Básica de Protección Civil (1992); en la Comunitat Valenciana, se había elaborado e implantado un Plan de similares características denominado Plan General Provisional de Emergencias (aprobado en junio de 1990), en el que ya se establecían los mecanismos para la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes y la forma de organización de éstos. En este Plan se incluían conceptos como CUCO (Centro Unificado de Coordinación) – actual CECOPI ó PMO (Puesto de Mando Operativo) – actual PMA.

Lo anterior, se hizo posible, ya que la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Valenciana, en su reunión constitutiva de 1987, acordó las siguientes acciones provisionales hasta la aprobación de la Norma Básica de Protección Civil:

- ✓ La elaboración de un Plan Territorial de la Comunidad Valenciana que garantizara la actuación coordinada de las Administraciones del Estado, Autonómica y de las diputaciones Provinciales en situaciones de emergencia.
- ✓ La elaboración de planes municipales frente a los riesgos forestal y de inundaciones.

Así pues, el PTECV de 1993 fue una adaptación del citado Plan General provisional a los requerimientos de la Norma Básica de Protección Civil. A su vez el PTECV de 2013 es una actualización del anterior (1993) adaptado

a la legislación en vigor (Ley 13/2010 de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la G.V.).

3. LEGISLACIÓN RELACIONADA

3.1. Normativa estatal

- Ley 2/1985, de 21 de enero de Protección Civil.
- Ley 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (entrada en vigor en enero de 2016)
- Sentencia 133/1990 del Tribunal Constitucional.
- R.D. 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.
- R.D. 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan Básico Nuclear y su modificación R.D. 1428/2009.
- R.D. 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección en los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, modificado por el R.D. 1468/2008, de 5 de septiembre.

3.2. Normativa autonómica

- Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias.
- Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana

- Decreto 163/1998, de 6 de octubre por el que se aprueba el Plan Especial frente al riesgo de Incendios Forestales.
- Decreto 7/2007, de 19 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Autonómico de los Servicios de Voluntariado de Protección Civil y Estatuto del voluntariado de Protección Civil.
- Decreto 83/2008, de 6 de junio, del Consell, por el que se crea el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección.
- Decreto 81/2010, de 7 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Especial frente al riesgo de inundaciones en la Comunidad Valenciana.
- Decreto 44/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Plan Especial frente al riesgo sísmico en la Comunitat Valenciana.
- Decreto 49/2011, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Plan Especial frente al riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril.
- Decreto 114/2013 del Consell, por el que se aprueba el Plan Especial ante el Riesgo Radiológico de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 22/2014, de 24 de enero, del Consell, por el que se regula el procedimiento para la repercusión de los costes de movilización de los recursos de los servicios esenciales de intervención dependientes de la consellería competente en materia de protección civil y gestión de emergencias de la Comunitat Valenciana.

4. DESARROLLO DEL PLAN

A continuación se muestra su contenido y las subsecciones a destacar como partes diferenciadoras, al objeto de ser clarificadas.

4.1. Contenido

Se incluye aquí cada uno de los epígrafes del PTECV (ver desarrollo en el pdf. Incluido en la página www.112cv.com – apartado de legislación – Decreto 119/2013).

1. Introducción.
2. Fundamentos – objeto y ámbito.
3. Identificación de los riesgos.
4. Planificación de Protección Civil.
5. Estructura y Organización.
6. Recursos adscritos al Plan.
7. Implantación y Mantenimiento.
 - I. Glosario.
 - II. Planes Sectoriales.
 - III. Procedimientos de Actuación.
 - IV. Consejos a la población.

4.2. Concepto de plan director

Documento base de referencia para la elaboración de toda la planificación territorial de protección civil que se realice en la Comunitat Valenciana, al objeto de asegurar su integración en el sistema (punto 2.2. del PTECV).

Así:

- a) Define las funciones y los contenidos mínimos que van a tener los Planes Territoriales Municipales.
- b) Establece los riesgos frente a los cuales se elaborarán planes especiales o procedimientos de actuación de ámbito autonómico.
- c) Establece los planes sectoriales que se elaborarán para regular la acción de las administraciones en áreas de actividad concretas.
- d) Establece las pautas de integración entre los distintos planes.
- e) Establece procedimientos y pautas de actuación de carácter horizontal para el resto de planificación.

4.3. Planificación integradora – Esquema

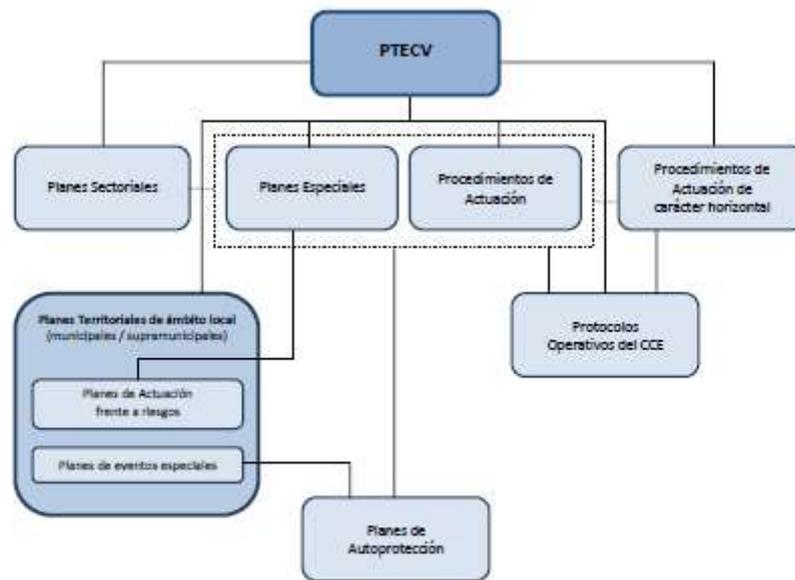
De acuerdo con el ámbito territorial, podrán haber dos tipos de planes: de ámbito autonómico y local. A su vez, los de ámbito local podrán ser: municipales y supramunicipales.

A nivel autonómico podrán existir los siguientes tipos de planes: plan territorial, planes especiales – frente a emergencias ocasionadas por un riesgo concreto que cuentan con Directrices Básicas para su elaboración-, procedimientos de actuación – frente a emergencias ocasionadas por un riesgo concreto no contemplado en la Norma Básica y no cuentan con Directriz Básica para su elaboración -, protocolos operativos, planes sectoriales – base de la estructura operativa del PTECV, describen el modo en que se van a organizar los diferentes departamentos de las diferentes administraciones públicas competentes por razón de materia, cuando se requiera de una actuación coordinada según las necesidades surgidas en el transcurso de la emergencia – siendo estos en número de seis: abastecimiento, albergue y asistencia, carreteras, sanitario, seguridad y transporte ELEMENTO INTEGRADOR

A nivel local podrán existir los siguientes tipos: plan territorial, planes de actuación frente a riesgos concretos y planes de eventos especiales.

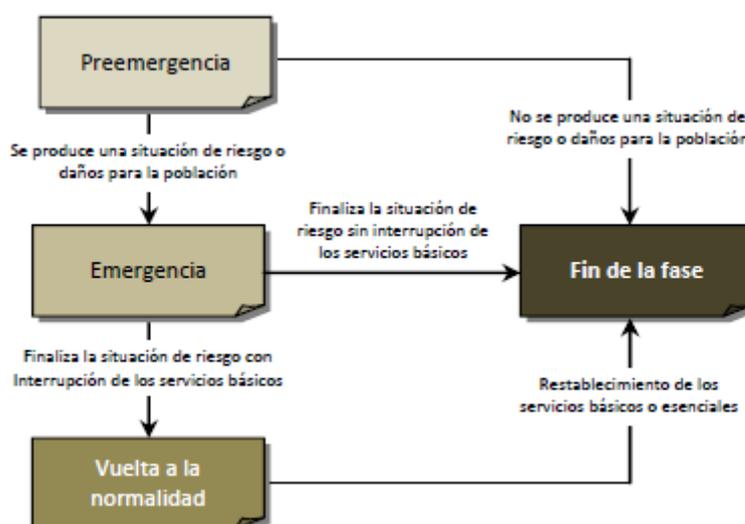
Además de estos planes; los centros, establecimientos y dependencias contemplados en el Catálogo de Actividades con Riesgo de la C.V., elaborarán su correspondiente Plan de Autoprotección.

- Se incluye esquema aclaratorio.



4.4. Paso de preemergencia a emergencia

En el desarrollo del PTECV se incluye como puntos a desarrollar dentro de las fases de emergencias: la preemergencia, la emergencia y la vuelta a la normalidad. Al igual que define los conceptos, desarrolla el cómo y cuándo se ha de pasar de una fase a otra. A continuación se incluye esquema aclaratorio.



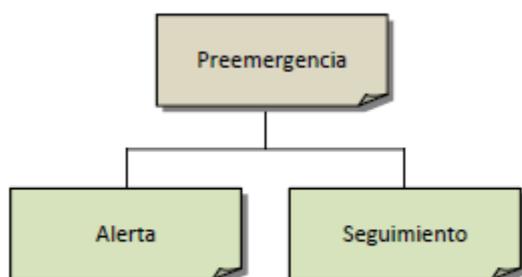
Por otra parte, se advierte de aquellos riesgos en los que no existe fase de preemergencia, como es el caso de accidentes graves o accidentes en el transporte de mercancías peligrosas; ya que no existe de un aviso previo de la ocurrencia del accidente y por tanto directamente se activa la planificación en emergencia.

Por el contrario existen otros riesgos en los que SÍ existe un aviso previo y que por evolución desfavorable puede dar lugar a una situación de emergencia; como es el caso de los riesgos naturales (inundaciones, incendios, ...) que conlleva la activación de los Planes en fase de preemergencia.

Tener en cuenta que para los riesgos antrópicos calificados por el PTECV como “aglomeraciones urbanas” - tipo festivales de música multitudinarios - , se contempla la realización de Planes que denomina el PTECV “Planes de Eventos Especiales”. Estos Planes SÍ incluyen la fase de preemergencia; ya que se desarrollan con el objeto de prevenir y coordinar las posibles emergencias que puedan darse en el transcurso de un evento en el que esté prevista una gran afluencia de personas y en el que sea necesario establecer, con carácter previo, un “Dispositivo Preventivo”, integrado por miembros de los servicios de urgencia, emergencia y seguridad. En el momento de activarse el plan ya se realiza en fase de preemergencia.

También puede declararse la preemergencia en el caso de activarse un Plan de Autoprotección de un establecimiento singular (Aeropuertos, Puertos, Presas, ...).

Se incluye el esquema de las etapas de la preemergencia

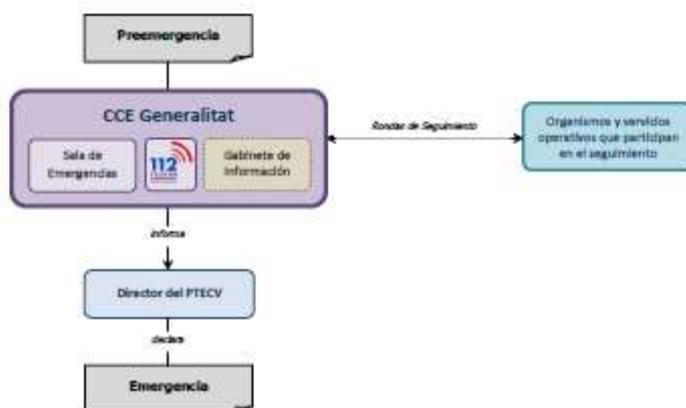


La fase de preemergencia se prolongará hasta que se concluya que la emergencia es inminente, por lo que se pasará a fase de emergencia, o bien el riesgo de que se produzca una emergencia desaparezca.

La declaración de la situación de emergencia se realizará por parte del director del PTECV, bien por evolución desfavorable de una situación de preemergencia en la que se materialice el riesgo o bien, por hechos sobrevenidos sin declaración previa de una preemergencia.

El Centro de Coordinación de Emergencias de la Generalitat, con la información recabada y/o a propuesta del mando que dirija las actuaciones preventivas en el terreno, informará al Director del PTECV, quien será el que, en función de la información disponible sobre el alcance y gravedad de los daños sobre el territorio, decida la conveniencia de declarar la situación de emergencia. Ésta se realizará de acuerdo a modelos normalizados, como herramienta del Centro de Coordinación.

Esquema de la declaración de emergencia en las que se haya declarado la situación de preemergencia.



En el PTECV se ha incluido la posibilidad de la declaración de una situación de emergencia de mayor nivel en la que tuviera que dirigir la Administración del Estado y/o para la que tuviera que activarse un Plan de ámbito estatal. Una muestra más del carácter integrado e integrador del PTECV.

4.5. Concepto de “situación” – clarificador y diferenciador

SITUACIÓN, según el diccionario de la lengua española, se define como: conjunto de las realidades o circunstancias que se producen en un momento determinado y que determinan la existencia de las personas o de las cosas.

El concepto de SITUACIÓN en emergencias que incluye el PTECV, y por tanto la metodología en la planificación frente a emergencias en la Comunitat Valenciana, está relacionado con las actuaciones a desarrollar durante las posibles emergencias que puedan surgir. Actuaciones, en las que se activa una estructura de organización con personas y recursos.

Es un concepto básicamente de protección civil, ya que va a marcar el nivel necesario de respuesta para la protección a las personas, bienes y medio ambiente. Por tanto, es un concepto práctico desde el punto de vista de la actuación, en función de la realidad de la emergencia. Esto es; frente al concepto teórico de clasificación de accidentes que incluyen las diferentes Directrices Básicas (norma técnica estatal) para los diferentes riesgos, y que se definen según la gravedad de los daños.

Así, en cada uno de los Planes frente a riesgos concretos se ha establecido una relación entre ambas clasificaciones (daños – actuaciones).

Por otra parte, el haber introducido este concepto unificador “SITUACIÓN DE EMERGENCIA” en toda la planificación de la Comunitat Valenciana, conlleva a facilitar su aprendizaje a los diferentes servicios intervinientes.

A continuación se incluye las definiciones de las diferentes SITUACIONES de emergencia dadas por el PTECV

Situación 0	Situación en la que se han producido daños muy localizados y en la que para su control es suficiente la activación y aplicación de un plan de ámbito local (municipal o supramunicipal).
Situación 1	Situación en la que se han producido daños moderados y en la que para su control es necesario la activación del presente plan, con la constitución del <i>Puesto de Mando Avanzado</i> y de un número determinado de <i>Unidades Básicas</i> .
Situación 2	Situación en la que se han producido daños extensos y en la que para su control es necesario la activación del presente plan, con la constitución del <i>CECOPi</i> , del <i>Puesto de Mando Avanzado</i> y de un número determinado de <i>Unidades Básicas</i> . También se clasificarán como Situación 2 aquellas emergencias en las que sea necesario movilizar recursos extraordinarios no adscritos al <i>PTECV</i> .
Situación 3	Emergencias que, habiéndose considerado que está en juego el interés nacional, así sean declaradas por el Ministro de Interior.

4.6. Dirección del plan – mando único

Se entiende por Mando Único, la autoridad que deba asumir el mando en la dirección de las actuaciones en la zona siniestrada. Sobre la que recaerá la responsabilidad de la dirección inmediata del conjunto de las operaciones emprendidas. Definido ya en el R.D. 1378/1982 sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad extraordinaria.

En el artículo 12 apartado 2.d) de la Ley 13/2010, se establece que le corresponde al conceller titular de la Conselleria competente en materia de protección civil y gestión de emergencias, el ejercer el Mando Único de la emergencia dirigiendo los planes de protección civil y desarrollando las funciones propias del mando único; entre las que se encuentra el “designar en los diferentes planes de protección civil el mando de los servicios esenciales (ver Ley 13/2010 capítulo II artículo 32) de intervención que deba desarrollar la dirección técnica de la emergencia en el terreno. Así pues, en la Comunitat Valenciana inicialmente le correspondería al Conseller competente, aunque si la emergencia pasase a interés nacional y tuviera que dirigir el Estado; sería el designado por el Ministro del Interior quien ejerciera el Mando Único.

La función del Mando Único será la de asumir la dirección del Plan, comprendiendo ésta la ordenación y coordinación de las actuaciones, y la

gestión de todos los recursos tanto estatales, autonómico y locales puestos al servicio de la emergencia.

4.7. Nuevo concepto de procedimiento de actuación de carácter horizontal

Se trata de una planificación (instrumento organizativo) elaborada para establecer directrices de actuación concretas que sean de aplicación independientemente del tipo de emergencia de que se trate. Están integrados en el propio PTECV, y son:

- ✓ Procedimiento de Gestión de la Información.
- ✓ Procedimiento de Comunicaciones.
- ✓ Procedimiento de Emergencias con Múltiples Víctimas.
- ✓ Procedimiento de Reposición de Servicios Básicos y Vuelta a la Normalidad.

Su activación no será independiente sino, como complemento a otro plan de protección civil activado. En virtud de su carácter horizontal, complementa al propio PTECV y al resto de planificación específica frente a riesgos.

Para su activación, pueden darse dos casos:

1º- Activación automática cuando se activa un plan de protección civil, como es el caso del Procedimiento de Comunicaciones y el de Gestión de la Información.

2º- Activación, solo en aquellos casos concretos en los que las consecuencias de la emergencia requieran de unas actuaciones determinadas, como es el caso del Procedimiento de Emergencia con Múltiples Víctimas y el de Reposición de los Servicios Básicos y Vuelta a la Normalidad.

4.8. La implantación y mantenimiento como parte del desarrollo del plan

Se entiende por implantación del Plan al conjunto de acciones a desarrollar en una primera fase, cuyo objetivo es que el PTECV sea un documento plenamente operativo y conocido por todos los recursos intervinientes así como por la población de la Comunitat Valenciana.

Se entiende por mantenimiento de la operatividad del Plan al conjunto de acciones encaminadas a garantizar un nivel óptimo de operatividad del Plan.

Constan de las mismas fases, siendo estas:

- ✓ Divulgación.
- ✓ Verificación de infraestructuras.
- ✓ Formación y adiestramiento.
- ✓ Realización de ejercicios y simulacros.
- ✓ Revisión y actualización.

5. LA UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS EN EL PTECV

La Unidad Militar de Emergencias (en adelante UME) dispone de un Sistema Integrado de Gestión de Emergencias (SIGME), herramienta que posibilita el mando y control de la UME. Este sistema conecta con los servicios de emergencias de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte el sistema CoordCom de la Generalitat Valenciana (herramienta de gestión del 1.1.2.cv. y por tal del PTECV) permite la interconexión con sistemas externos intercambiando información operativa cuando agencias externas cooperan en las emergencias en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

Así pues, quedan totalmente conexiónados ambos sistemas, mediante protocolo oficializado – muestra del carácter integrador del PTECV (base de la planificación para la gestión de emergencias en la Comunitat Valenciana).

- Ver RESOLUCIÓN de 10 de septiembre de 2015, por la que se dispone la publicación del acuerdo técnico de interconexión de sistemas de información entre el Ministerio de Defensa y la Generalitat, para el intercambio de información de utilidad en situaciones de emergencia.

El PTECV, documento integrador, incluye en su estructura a las Fuerzas Armadas – punto 5.10.8.

Los recursos de las Fuerzas Armadas y en particular los de la UME, no están asignados al PTECV.

No obstante, en aquellos casos en los que se solicite a la Administración General del Estado su intervención y se apruebe o se prevea su aprobación, su participación en la misma se realizará de acuerdo a la estructura que formalmente se indica en el citado punto del PTECV; pudiéndose integrar en distintas Unidades Básicas. Una Unidad Básica está integrada por el conjunto de personas y recursos pertenecientes a los diferentes servicios de intervención, bajo la responsabilidad de un coordinador y cuyas funciones vienen establecidas en el correspondiente Plan de Protección Civil.

Ahora bien, los recursos de las Fuerzas Armadas, en caso de participar, estarán dirigidos en todos los casos por sus mandos naturales.

Por tanto, para dar una respuesta operativa y coordinada a la participación de la UME en esta estructura, es por lo que se han interconectado las herramientas de gestión de las emergencias de ambas administraciones.

6. CONCLUSIONES

- ✘** El PTECV está integrado dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, a fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente de las emergencias.
- ✘** El PTECV, al estar integrado en el Sistema, la Generalitat Valenciana pone sus medios al servicio del Estado a requerimiento de éste.
- ✘** El PTECV tiene el grado de flexibilidad que permite el ajuste del modelo de planificación establecida por el Sistema Nacional de Protección Civil.
- ✘** El PTECV aporta un nivel de detalle, incluyendo procedimientos horizontales, que otros Planes de otras CCAA no poseen.
- ✘** El PTECV facilita la elaboración de otros planes. Se podría decir que sirve de “chek list” para la aprobación y homologación de otros planes territoriales.

- ✘ El PTECV posee un formato cómodo que facilita su implantación.
- ✘ El PTECV integra al 1.1.2. Comunitat Valenciana como herramienta de gestión.
- ✘ El PTECV establece una estructura operativa, como plan director, que permite integrarse en la estructura de trabajo de otras CCAA, de forma autónoma.

PANORAMA NORMATIVO ACTUAL: CONSIDERACIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DE LA NUEVA LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

María Lidón Lara Ortiz

Profesora asociada de Derecho Administrativo,
Departamento de Derecho Público, Universitat Jaume I (UJI)
mlara@uji.es

Resumen. *La actividad pública relativa a la gestión de las emergencias y a la protección civil es una dimensión de la actividad pública relativamente joven, ya que su configuración actual responde a una evolución que, en España, ha durado tan sólo treinta años, desde un punto de vista estricto. Las actuaciones de los poderes públicos ante situaciones de emergencia, no obstante, hayan sido tratadas anteriormente con normativa dispersa e impropia, pues no hacía referencia a la Gestión de las Emergencias y Protección Civil como disciplina unitaria. Esta circunstancia ha hecho que el desarrollo normativo se haya producido en estos últimos años, partiendo de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, con la que inicialmente se reguló esta materia en España (Ley que quedará definitivamente derogada con la entrada en vigor de la Ley 17/2015, de 9 de julio, sobre Sistema Nacional de Protección Civil, recientemente aprobada). Desde su aprobación, y durante todo el tiempo de su vigencia, la Ley de 1985 ha sido la base sobre la que la regulación de la Protección Civil y Gestión de Emergencias se ha venido configurando. Pero durante los años en que ha sido de aplicación muchas cosas han cambiado en el ejercicio de esta actividad pública, algunas de índole jurídica, como la incorporación de España a la actual Unión Europea y el desarrollo normativo en este ámbito de la Protección Civil, y otras de índole práctica, como la creación de nuevos servicios de intervención y la necesidad de una estrecha cooperación y de una gran coordinación de los servicios de las diferentes Administraciones Públicas concurrentes, puestas de manifiesto reiteradamente a lo largo de los años. La incidencia de estas nuevas circunstancias que no se pudieron recoger en la anterior Ley de Protección Civil de 1985, pues son posteriores a la misma, sí se incorporan a la recién aprobada Ley de Sistema Nacional de Protección Civil de 2015, que como su propio nombre indica, hace referencia a todo un sistema organizado de protección civil y de gestión de emergencias, siendo esa configuración como “sistema”, el nuevo rasgo a destacar para comprender que esta actividad pública se lleva a cabo mediante un ejercicio combinado, y no aislado, de las competencias estatales, autonómicas, e incluso locales, que exceden la mera atribución competencial en un sentido formal o nominativo. Como sistema, todos los servicios de las diferentes Administraciones públicas, se incorporan al Mecanismo Europeo de Protección Civil, como un todo integrado.*

Palabras clave: distribución de competencias, sistema nacional, protección civil, gestión de las emergencias, coordinación, Mecanismo Europeo de Protección Civil.

1. INTRODUCCIÓN: LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.

Las competencias de las diferentes Administraciones Públicas que participan en la actividad de protección civil y gestión de emergencias fueron objeto de delimitación inicial por parte del Tribunal Constitucional en las STC 123/1984, de 18 de diciembre, y STC 133/1990, de 19 de julio²⁵.

Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional vinieron a aportar cierta idea de las competencias correspondientes al Estado y a las Comunidades Autónomas, en una materia respecto a la que la Constitución no hacía referencia, y a la que tampoco se referían la mayoría de Estatutos de Autonomía (sólo el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares se refirió inicialmente de forma expresa a la protección civil, atribuyendo competencias a su Gobierno autonómico “*en los términos que establezcan las Leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado*”, en cuanto a su función ejecutiva).

Ante la inexistencia de referencia expresa de carácter normativo, estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional delimitando competencias sobre una base en que no existían títulos competenciales originarios recogidos en los textos constitucionales, implican para algunos, la creación de una nueva categoría de competencias, la de las “competencias

²⁵ Sin entrar a profundizar demasiado en el origen de los conflictos de competencia que dieron lugar a ambos pronunciamientos, pues estas cuestiones han sido objeto de estudios anteriores, indicar tan sólo que la STC 123/1984, resolvió un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno central frente al Gobierno vasco, que había aprobado el Decreto de 8 de marzo de 1983, creando los Centros de Coordinación Operativa, órganos que tenían la finalidad de “*organizar y coordinar la actividad de cualesquiera Organismos o Entidades de naturaleza pública o privada en caso de incidentes o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos*”. El Gobierno central entendía que con ellos se invadía una competencia de titularidad estatal. La STC 133/1990, resolvió el conflicto positivo de competencias, originado una vez promulgada la Ley de Protección Civil, pues el Gobierno vasco interpuso recurso de inconstitucionalidad por una presunta infracción de los artículos 149.1.29 de la Constitución y 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Se alegaba que dicha Ley se oponía frontalmente a la propia doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la STC 124/1984, por partir de la premisa de que las Comunidades Autónomas carecen de competencia sobre la protección civil. Vid. IZU BELLLOSO, M.J., (1991), “El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, Revista Española de Derecho Administrativo, número 69, enero-marzo 1991.

autonómicas per se”²⁶. En cualquier caso, como mínimo sí cabe afirmar que esta atribución de competencias que resulta de la jurisprudencia del alto tribunal, es una excepción de la previsión contenida en el artículo 149.3 CE, pues ante el silencio de la Constitución, y sobre todo ante el silencio de los Estatutos, aplicando el principio de subsidiariedad competencial estatal que recoge este último artículo, podríamos pensar que la solución lógica sería aplicar directamente el criterio de que las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, y esto supondría la aplicación de la normativa estatal supletoria.

Y ¿por qué no se acude a la aplicación de la cláusula de subsidiariedad del artículo 149.3 CE?, hubiera sido la solución más fácil pues la protección civil es una actividad pública relativamente reciente²⁷, y no se podía

²⁶ IZU BELLLOSO, M.J., (1991), “El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, página 9, número 69, enero-marzo 1991.

²⁷ Vid. FERNANDO PABLO, M. (1989): “El sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, pág. 47 y ss, núm. 23. Este autor destaca que su origen, como actividad pública, surge en el ámbito internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial, iniciándose en Europa una política de protección de centros de producción, comunicaciones y núcleos de población frente a un hipotético conflicto armado. Ese carácter inicialmente militar evolucionó posteriormente hacia la protección de los ciudadanos incluso cuando el origen no era militar sino derivado de catástrofes naturales o calamidades accidentales. Respecto a su origen en España, vid. IZU BELLLOSO, M.J., (1991), “El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 69, enero-marzo 1991, el autor considera su evolución durante el siglo XX (antes no es posible hablar de Protección Civil como tal), y contempla el origen del sistema actual, hasta el momento en que se incorpora a la Ley de Protección Civil de 1895: “*En España, los pasos por los que se ha llegado al actual sistema de protección civil son los que siguen. En 1941 se atribuyen diversas funciones de prevención a la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva, dentro de una óptica bélica. La Ley de Orden Público de 1959 atribuye a las autoridades gubernativas la obligación de adoptar todas las medidas conducentes a la protección, asistencia y seguridad de las personas en caso de catástrofe o calamidad pública (art. 17). En 1960 se creó la Dirección General de Protección Civil, de la que dependían las Jefaturas Provinciales y Locales de Protección Civil; sin embargo, este encuadramiento en la Administración civil no estaba todavía muy claro, ya que en 1967 ve reducido su rango a Subdirección General y pasa a depender de la Dirección General de la Guardia Civil. Un paso fundamental en la configuración del sistema lo da el Decreto de 29 de febrero de 1968, que abordaba por primera vez los aspectos operativos en casos de emergencia. En 1980 se crea de nuevo la Dirección General de Protección Civil, dentro del Ministerio del Interior, y se crea también la Comisión Nacional de Protección Civil como órgano coordinador, consultivo y deliberante. Finalmente, en 1985 se promulga la Ley de Protección Civil vigente*”.

afirmar que hubiera una base histórica que hiciera necesaria tal distribución, sobre todo, pensando que no hay normas constitucionales que permitan una atribución certera de las competencias relativas a la misma.

Pues bien, a pesar de que esta hubiera sido la solución más fácil a la vista de las normas constitucionales, hay en los caracteres inherentes a la protección civil unos rasgos que conllevan que el bien jurídico protegido y encomendado a esta actividad pública está por encima de una atribución formal de competencias. Pensemos en el concepto de protección civil, como actividad pública, que proporciona el mismo Tribunal Constitucional: «conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública» (en la misma STC de 18 de diciembre de 1984). No cabe duda que los que se protegen con esta actividad son valores superiores para el ser humano tales como la vida, la integridad física y moral, la dignidad humana, la propiedad, la salud, el medio ambiente, el derecho a una vivienda digna, etc., -todos ellos recogidos como derechos, en algunos casos Fundamentales, en otros de carácter social, en los artículos 10, 15, 43, 45, 47 de la Constitución Española²⁸.

Es este objeto de la actividad el que hace necesario que se impliquen todas las Administraciones Públicas, porque es en materia de protección civil, donde más se pone de manifiesto que el ejercicio de esas competencias tiene por finalidad la prestación de un servicio público²⁹ cuyo fundamento descansa en la seguridad pública. La seguridad pública, ya reconoció el Tribunal Constitucional que a la vista del artículo 149.1.29 CE, era competencia estatal³⁰, pero en la práctica, no es posible aislar tanto su

²⁸ Sobre los elementos que se pueden ver afectados por distintos riesgos vid. OCHOA MONZÓ, J., *Riesgos mayores y protección civil*, McGraw Hill, Madrid 1996.

²⁹ En relación con su carácter como servicio público, vid. AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011), “Protección civil: función pública y “servicios públicos”, en MENÉNDEZ REXACH (dir.), *Protección civil y emergencias. Régimen jurídico*, La Ley, Madrid.

³⁰ De la doctrina del Tribunal Constitucional se deriva que la materia protección civil guarda relación con las competencias estatales en materia de seguridad pública *ex art.* 149.1.29 CE: Vid. STC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6: respecto al “concepto de ‘seguridad pública’, este Tribunal señaló en la STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6, que su ámbito normativo puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la ‘policía de seguridad’, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, señalando que ‘por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública ... Otros aspectos y otras funciones distintas de los

ejercicio, de aquella competencia que al mismo tiempo se reconoce a las Comunidades Autónomas para organizar sus propias policías –ex artículo 148.1.22 CE-, que en definitiva, son unos de los primeros servicios de emergencia profesionales en intervenir, una vez ocurrida la calamidad de que se trate. Precisamente, esta idea es la que lleva al Tribunal Constitucional, a declarar que sí existían competencias atribuibles a las Comunidades Autónomas, siendo estas competentes para establecer Centros de Coordinación Operativa, y que con ello no se invaden las competencias del Estado en materia de seguridad pública. En consecuencia, se consideró que los Centros de Coordinación entraban de lleno en el ámbito de la protección civil, actividad que, comprende la existencia de obligaciones y servicios personales a cargo de los individuos y de las corporaciones territoriales existentes dentro del Estado que tienen en ello un papel relevante. Como consecuencia de esto, se reconoció a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se llegasen a producir.

A pesar de la inexistencia de un título competencial claro, pero sobre la idea anterior, las Comunidades fueron desarrollando sus competencias en normas propias sobre protección civil³¹, y aunque los Estatutos de

cuerpos y fuerzas de seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas ... componen sin duda aquel ámbito material (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3)'. Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos, pero siempre guiados por una concepción restrictiva de la 'seguridad pública'. Tal ocurre con la 'protección civil', que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio)". Vid. también la STC 155/2013, de 10 de septiembre en su Fundamento Jurídico 3.

³¹ Destacamos: Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de protección civil y atención de emergencias de Aragón, Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, Ley 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria, Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña. Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección civil y gestión de emergencias, de la Generalitat Valenciana, Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia, Ley 3/2006 de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears, Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias de Euskadi, Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra, Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja.

Autonomía iniciales no recogían referencia alguna a la protección civil, los estatutos de segunda generación han incluido normas específicas que las consideran como “competencia exclusiva” aunque respetando las competencias estatales. En la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006, se introdujo en el artículo 49.3.14º, que la Generalitat tiene también competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado, sobre protección civil y seguridad pública.

Finalmente, indicar que panorama inicial de distribución de competencias en materia de protección civil³², sobre el que indudablemente, debe descansar el nuevo Sistema Nacional de Protección Civil, se terminó de configurar con la STC 133/1990, que a todo lo anterior, añadió que las competencias reconocidas a las autonomías, quedaban subordinadas a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éstas puedan entrar en juego, lo cual sucede en tres ocasiones: por aplicación de los estados de alarma, excepción y sitio, en emergencias de carácter supraterritorial, o en emergencias de tal envergadura que requieran una dirección de carácter nacional.

La posibilidad de que como consecuencia de una emergencia pueda verse afectado el interés nacional o supraautonómico, justifica la imposición de ciertos límites a las competencias autonómicas, y que suele concretarse, en la práctica, en la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas. En consecuencia, no puede negarse la atribución al Estado de las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como para garantizar una dirección y organización unitarias –que afecta tanto al ámbito normativo como ejecutivo de la competencia-.

Por las mismas razones, es indispensable su configuración como sistema nacional en el que el ejercicio de esas competencias tanto estatales, como autonómicas y locales se desarrollen integradas y coordinadas en un Sistema Nacional de Protección Civil, que realmente supera la técnica de la

³² En relación con la distribución de competencias en materia de protección civil vid. MENÉNDEZ REXACH, A (2011), “Protección civil y emergencias en la legislación autonómica”, en MENÉNDEZ REXACH, A (Dir.), *Protección civil y emergencias: Régimen jurídico*, Ed. La Ley, Madrid; y DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (2011), “Concepto de protección civil. Distribución de competencias”, en MENÉNDEZ REXACH, A (Dir.), *Protección civil y emergencias: Régimen jurídico*, Ed. La Ley, Madrid.

mera distribución competencial, pues si se entendieran como prerrogativas aisladas, difícilmente se podría conseguir un resultado óptimo en cada fase de la emergencia (previsión, planificación, intervención, y rehabilitación).

2. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA LEY 17/2015, DE 9 DE JULIO.

Como se ha indicado, el desarrollo normativo de las competencias autonómicas es posterior a la Ley de Protección Civil de 1985, de modo que, difícilmente, en ella se ha estado recogiendo la situación real de la actividad pública de protección civil y de gestión de emergencias a la vista de las competencias que posteriormente han ido desarrollando las autonomías. Durante los treinta años de su vigencia, muchas cosas han cambiado, desde la aparición de nuevos servicios de intervención, como la Unidad Militar de Emergencias, hoy en día, considerado un servicio esencial y con medios extraordinarios pero de creación posterior en 2005, hasta la incorporación a un sistema de protección civil europeo, al que más adelante nos referiremos. Estos cambios, unidos al desarrollo de las competencias autonómicas, han hecho necesaria la aprobación de una nueva norma, como es la Ley de Sistema Nacional de Protección Civil –en adelante, LSNPC- (en vigor a partir del 16 de enero de 2016, quedando derogada la Ley de 1985, desde esta fecha).

Como reconoce el artículo 3 LSNPC, el Sistema Nacional de Protección Civil integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante las siguientes actuaciones: a) Prever los riesgos colectivos mediante acciones dirigidas a conocerlos anticipadamente y evitar que se produzcan o, en su caso, reducir los daños que de ellos puedan derivarse. b) Planificar los medios y medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo. c) Llevar a cabo la intervención operativa de respuesta inmediata en caso de emergencia. d) Adoptar medidas de recuperación para restablecer las infraestructuras y los servicios esenciales y paliar los daños derivados de emergencias. e) Efectuar una coordinación, seguimiento y evaluación del Sistema para garantizar un funcionamiento eficaz y armónico del mismo.

Estas actuaciones del Sistema se regirán por los principios de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Es imposible en esta sede, hacer un tratamiento exhaustivo de la nueva norma, pero, desde la óptica de lo que la misma ha supuesto en relación con la consolidación de las competencias autonómicas y su integración en el sistema organizado de protección civil, se pueden destacar las cuestiones que tratamos a continuación.

2.1. Delimitación de las competencias del Estado.

La LSNPC, es por ahora, el último paso en la configuración de las competencias autonómicas en materia de protección civil y de gestión de emergencias de las Comunidades Autónomas, pues al concretar las competencias estatales, se salva la laguna normativa que había existido hasta ahora para concretarlas y que se desarrolla sobre la base jurisprudencial de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la experiencia acumulada de treinta años. La LSNPC configura esta cuestión sobre la base de los artículos 149.1.29, 148.1.22 y 30.4 CE, y permite que en lo que no se considera competencia estatal, puedan las comunidades autónomas seguir desarrollando sus competencias. Las competencias autonómicas quedan ahora delimitadas, por tanto *a sensu contrario*, sobre la base de las competencias estatales, es decir, resulta que las autonomías pueden desarrollar sus competencias siempre que se respeten las competencias que la LSNPC atribuye al Estado y que se justifican sobre la base de las emergencias que requieren intervención estatal por poder ser de interés estatal o supraautonómico, y por la necesidad de que sea el Estado quien asuma funciones de coordinación de los servicios de las diferentes Administraciones Públicas, en estos casos.

Llegado este punto, nos interesa indicar a continuación, un esquema de las competencias que la LSNPC reconoce al Estado, diferenciando la propia ley, el catálogo de competencias estatales por órgano competente.

Son competencias del Gobierno en materia de protección civil –ex artículo 33 LSNPC-:

- Regular la Red Nacional de Información sobre Protección Civil y la Red de Alerta Nacional de Protección Civil.
- Aprobar la Norma Básica de Protección Civil.
- Aprobar el Plan Estatal General de Protección Civil.
- Aprobar los planes especiales de protección civil de ámbito y competencia estatal.

- Declarar una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.
- Adoptar los acuerdos de cooperación internacional que corresponda en materia de protección civil.
- 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.
- Las demás que le atribuyan esta ley y el resto del ordenamiento jurídico.

Son competencias del Ministro del Interior (ex artículo 34 LSNPC), impulsar, coordinar y desarrollar la política del Gobierno en materia de protección civil, incluyendo las competencias de:

- Desarrollar las normas de actuación que en materia de protección civil apruebe el Gobierno.
- 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.
- Declarar la emergencia de interés nacional y su finalización, así como asumir las funciones de dirección y coordinación que le correspondan en esta situación.
- 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.
- Ejercer la superior dirección, coordinación e inspección de las acciones y los medios de ejecución de los planes de protección civil de competencia estatal.
- 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.

- Presidir el Consejo Nacional de Protección Civil.
- Efectuar la oferta de aportación de equipos de intervención en emergencias en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea.
- 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.
- Imponer las sanciones por infracciones muy graves previstas en la LSNPC.
- Las demás que le sean atribuidas por la LNSPC y por el resto del ordenamiento jurídico.

Como novedad, la LNSPC, en su artículo 35 atribuye también competencias a otros Ministerios, Departamentos, organismos y entidades del sector público estatal, los cuales participarán en el ejercicio de las actividades de protección civil, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con lo que establezca la normativa vigente y los planes de protección civil. El Ministro del Interior decidirá y la autoridad competente del Departamento u organismo correspondiente ordenará la intervención de estos medios estatales. Esta posibilidad se incluye directamente y va mucho más allá de la obligación general de colaborar que se imponía en la anterior Ley de 1985 a los ciudadanos y Administraciones públicas, pues ahora se recoge una vinculación directa de los medios de los que se dispongan por cualquier Administración, para quedar afectados a la finalidad que el servicio público de protección civil está llamado a cumplir.

El artículo 36 de la LNSPC, se refiere a las competencias de los órganos estatales periféricos, como son, los Delegados del Gobierno, pues ellos, 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. Llama la atención que no se haga referencia semejante a los Subdelegados de Gobierno, a quienes esta regla se les puede extender, con la matización de que coordinarán los servicios y órganos de la Administración General del Estado en su respectivo ámbito de actuación, realizándolo en cooperación a su vez con los órganos competentes en

materia de protección civil de las correspondientes Comunidades Autónomas y Entidades Locales, aunque, en este caso, bajo las instrucciones de sus respectivos Delegados de Gobierno, quienes a su vez, actúan también en este caso, bajo la dirección del Ministerio de Interior.

Se reconoce expresamente la posibilidad de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (en adelante, UME), en el artículo 37 LSNPC, como no podía ser menos a la vista de la importante labor práctica que en el Sistema de Protección Civil español ha estado desarrollando en los diez años transcurridos desde su creación. La Ley de 1985 no pudo hacer referencia a la UME, pues es anterior a su creación, pero sí que se refería a la colaboración de las Fuerzas Armadas para coadyuvar a los servicios ordinarios de emergencias. La UME, realmente es un sistema de intervención de carácter extraordinario, en cuanto que no depende siquiera del Ministerio de Interior; también lo es por el carácter extraordinario de los medios de intervención de que dispone, y porque interviene cuando las emergencias adquieren el carácter de extraordinarias, llegando a ser de interés nacional, o al menos, supraautonómico. Ahora, la LSNPC dice que 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, de conformidad con lo establecido en su legislación específica, en la propia LNSPC y en la normativa de desarrollo. El carácter nacional de este servicio de intervención resulta, además de su dependencia orgánica respecto al Ministerio de Defensa, de la propia LNSPC, que señala que 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 la LSNPC 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. Prueba de la necesidad de coordinación de distintas Administraciones, es que a pesar de su dependencia orgánica, la UME, en caso de emergencia de interés nacional, asumirá la dirección operativa de su intervención, actuando bajo la dirección del Ministro del

Interior³³.

Finalmente, la Ley hace referencia a la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que colaborarán 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, en la LSNPC y en la normativa de desarrollo, destacando la posibilidad de que los planes de protección civil, en el ámbito de su competencia, asignen funciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin atribuirles a unidades concretas, sino con carácter genérico.

2.2. Mecanismos de coordinación entre Administraciones públicas con servicios de intervención dependientes.

Sin duda, lo que más debe ser valorado en relación con la cuestión de cómo se afectan las competencias autonómicas a la luz de la nueva LSNPC, es la importancia que se da a la coordinación y cooperación entre Administraciones públicas y de sus servicios de emergencias, y que se aprecia en todas las fases de la actividad de protección civil, no sólo en la fase de intervención. Así, siguiendo el orden de las fases en que se desarrolla la actividad de protección civil, vamos a referirnos a las principales novedades de la ley:

1. FASE DE PREVENCIÓN: Hay tres novedades a destacar, la Red Nacional de Información sobre Protección, el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias, y la Red de Alerta Nacional de Protección Civil:
 - La nueva LSNPC crea la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, que interconectará todos los datos e informaciones necesarias para garantizar respuestas eficaces ante las situaciones de emergencia. La Red Nacional de Información sobre Protección Civil gestionará el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias por medio de un plan nacional de interconexión acordado por todas las Administraciones Públicas en el seno del Consejo Nacional de Protección Civil.

La finalidad de la Red Nacional de Información sobre Protección

³³ En relación con su intervención, teniendo en cuenta las competencias autonómicas, vid. SEDANO LORENZO, A. (2011), “La Unidad Militar de Emergencias y la protección civil en el Estado de las Autonomías”, Revista General de Derecho Constitucional, núm. 11.

Civil es contribuir a la anticipación de los riesgos y facilitar una respuesta eficaz ante cualquier situación que lo precise, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas –ex artículo 9 LSNPC-. Esta Red permitirá al Sistema Nacional de Protección Civil:

a) La recogida, el almacenamiento y el acceso ágil a información sobre los riesgos de emergencia conocidos, así como sobre las medidas de protección y los recursos disponibles para ello.

b) Asegurar el intercambio de información en todas las actuaciones.

La Exposición de Motivos de la LNSPC hace mención expresa, para evitar cualquier tipo de nuevo conflicto positivo de competencias, de que este nuevo concepto legal no atrae hacia el Estado nuevas competencias, sino que materializa y delimita el alcance de los deberes recíprocos de cooperación entre Administraciones en virtud del principio de solidaridad, particularmente en lo relativo a la transmisión de informaciones y, en su caso, del deber de cooperación activa de todas las Administraciones con aquella a la que corresponda gestionar la emergencia.

- Se crea, también, el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias como instrumento financiero adecuado para contribuir a dar el impulso necesario para llevar a cabo:
 - Actuaciones de elaboración de análisis y localización de riesgos,
 - Campañas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos,
 - Programas de educación para la prevención en centros escolares u otros análogos.

Para llevar a cabo las iniciativas mediante la aplicación del Fondo, se prevé la celebración de convenios o acuerdos entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y otras entidades públicas y privadas. Siendo esto una muestra de la voluntad de que las competencias de cada una de las Administraciones públicas concurrentes en la actividad de protección civil, no se desarrollen por la vía de la confrontación, sino de la cooperación total.

- En lo referente a la fase de prevención, destaca también la creación de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil, como instrumento de comunicación inmediata y de prevención de toda emergencia, al

incorporar a los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas como cauce para la transmisión de las alarmas a quien corresponda, que regula el artículo 12 LSNPC. La Red de Alerta se gestionará por el Ministerio del Interior, a través del Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias 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. Pero en ella participan todos los organismos de las Administraciones Públicas que puedan contribuir a la detección, seguimiento y previsión de amenazas de peligro inminente para las personas y bienes, comunicando de inmediato al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil cualquier situación de la que tengan conocimiento que pueda dar lugar a una emergencia de protección civil. De hecho, la LSNPC contempla una estrecha cooperación entre Administraciones Públicas también al regular la Red Nacional de Alerta, en cuanto que prevé que los órganos competentes de coordinación de emergencias de las comunidades autónomas sean cauce tanto para la información de las emergencias de protección civil al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, como para la transmisión de la alerta a quien corresponda.

2. FASE DE PLANIFICACIÓN:

Tratando de respetar al máximo la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, la nueva LSNPC suprime el mecanismo de homologación de los planes por otro más adecuado a la distribución competencial, pues el sistema anterior de homologación de los planes, hacía suponer que de algún modo, la responsabilidad última en materia de Protección Civil correspondía al Estado, de ahí que a la Comisión Estatal de Homologación, se le atribuyeran con la Ley de 1985, funciones de homologación respecto a los planes autonómicos. La LNSPC ahora prevé que tanto el Plan Estatal General y los Planes Territoriales³⁴ y Especiales de ámbito estatal o autonómico deberán ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, a los efectos

³⁴ Conforme al artículo 15.2 de la LSNPC: “*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*”.

de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil.

Al Consejo Nacional de Protección Civil se refiere la LSNPC en su artículo 39, considerándolo como el órgano de cooperación 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.

Su finalidad es contribuir a una actuación eficaz, coherente y coordinada de las Administraciones competentes frente a las emergencias, y a tal fin, forman parte de él, 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.

Además, enlazando con la dimensión internacional de la Protección Civil, el Consejo Nacional tiene el carácter de Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.

3. FASE DE INTERVENCIÓN.

Según la Exposición Motivos de la LSNPC, se fortalecen los centros de coordinación operativa, análogamente a lo que se ha previsto en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea con su Centro de Coordinación de Respuesta a Emergencias, por lo que claramente la LSNPC importa el sistema europeo de coordinación operativa, aunque se parte de los Centros de Coordinación Operativa a los que ya se refería la Ley anterior.

Nuevamente, en este punto, las competencias autonómicas salen reforzadas por su reconocimiento, ya que la LNSPC consolida los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas como integrantes esenciales del Sistema Nacional de Protección Civil, y se potencia la actuación del anterior centro de coordinación de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, que se transforma en el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, al que corresponde la gestión de las redes de información y alerta del sistema, la

interconexión y colaboración con otros centros de coordinación internacionales y se constituye en centro de coordinación operativa desde el cual se dirigirán las emergencias de interés nacional. En estos casos, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas se integrarán operativamente en él, reforzando sinérgicamente la capacidad del sistema.

El artículo 18 de la LSNPC regula el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, atribuyéndole las siguientes funciones:

a) Gestionar la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, para cuya finalidad 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

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, no permanecen al margen, sino que 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 la

LSNPC.

La intervención operativa del Estado se centra sobre todo, conforme a la doctrina constitucional, en los casos de emergencia de interés nacional³⁵. Además se ha procurado reforzar en estos casos las facultades directivas y de coordinación del Ministro del Interior, y el deber de colaboración de todas las Administraciones que cuenten con recursos movilizables. A la vez, la ley impone al Estado la obligación de poner a disposición de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales los recursos humanos y materiales de que disponga para la protección civil, en la forma que se acuerde en el Consejo Nacional de Protección Civil. Además de este criterio de reciprocidad, es evidente que el Estado no puede desentenderse de ninguna situación de riesgo que afecte a una parte de la población, aunque sean otras las Administraciones competentes para afrontarla. De ello se desprende que los recursos que el Estado destina a estos fines son susceptibles también de utilización por las demás Administraciones, en tanto sea posible y conveniente para garantizar a todos los ciudadanos el más elevado nivel de protección.

3. LA PROTECCIÓN CIVIL EN LA UNIÓN EUROPEA: INCIDENCIA EN ESPAÑA

Ante la ocurrencia de algunos desastres que han afectado en los últimos años a varios Estados miembros de la Unión Europea (en adelante, UE), se creó el Mecanismo Europeo de Protección Civil en el año 2001³⁶ como una

³⁵ El artículo 28 de la LSNPC recoge la doctrina jurisprudencial de la STC 133/1990, considerando que “*Son emergencias de interés nacional: 1. 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. 2. 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. 3. Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional*”.

Además debe tenerse en cuenta también que, desde el punto de vista de la planificación, el artículo 15.3 LSNPC considera que los planes especiales relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico son, 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.

³⁶ Varias son las normas comunitarias que debemos tener en cuenta respecto a la creación y posterior evolución del Mecanismo Europeo de Protección Civil: Decisión

clara expresión de solidaridad europea, al garantizar una contribución práctica y oportuna a la prevención de las catástrofes y la preparación y respuesta ante las mismas³⁷. Actualmente se encuentra regulado por la Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, y por la Decisión de Ejecución de la Comisión de 16 de octubre de 2014 por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión no 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, y por la que se derogan las Decisiones 2004/277/CE, Euratom y 2007/606/CE, Euratom.

En el Mecanismo Europeo de Protección Civil participan todos los Estados miembros de la UE (son 28, en la actualidad).

Se puede definir como el sistema que tiene por objetivo reforzar la cooperación entre la Unión y los Estados miembros y facilitar la coordinación en el ámbito de la protección civil a fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención, preparación y respuesta ante las catástrofes naturales o de origen humano³⁸.

Su carácter es complementario de los compromisos que las Administraciones Públicas tienen asumidas a través de sus propias normas en sus respectivos territorios, pues la principal responsabilidad en cada Estado miembro sigue siendo del propio Estado miembro, y no de la UE. En su caso, tampoco debe afectar a los derechos y obligaciones recíprocos de los Estados miembros en virtud de tratados bilaterales o multilaterales relacionados con su objeto.

Del Mecanismo Europeo de Protección Civil podemos destacar que cuenta

2001/792/CE, Euratom, del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (DO L 297 de 15.11.2001, p. 7); Decisión 2007/779/CE, Euratom, del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (DO L 314 de 1.12.2007, p. 9); 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 (DO L 71 de 10.3.2007, p. 9).

³⁷ AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011), “Las políticas de protección civil de la Unión Europea”, en MENÉNDEZ REXACH (dir.), *Protección civil y emergencias. Régimen jurídico*, La Ley, Madrid, 2011.

³⁸ Vid. Considerando 1 de la Decisión de Ejecución de la Comisión de 16 de octubre de 2014 por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión no 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, y por la que se derogan las Decisiones 2004/277/CE, Euratom y 2007/606/CE, Euratom.

con:

- Un Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias («Centro de Coordinación»), con capacidad operativa 24 horas al día, 7 días por semana, y prestará sus servicios a los Estados miembros y a la Comisión a fin de alcanzar los objetivos del Mecanismo de la Unión.
- Una Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias (CERE), que constará de una reserva común voluntaria de capacidades comprometidas previamente por los Estados miembros y comprenderá módulos, otras capacidades de respuesta y expertos.
- El Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia, que es un elemento esencial del Mecanismo de la Unión porque debe garantizar la autenticidad, integridad y confidencialidad de la información intercambiada entre los Estados miembros de forma rutinaria y en situaciones de emergencia.
- Un Sistema de financiación para intervención en emergencias, pudiendo incluir como asistencia financiera, las siguientes medidas de respuesta:
 - a) Envío de los equipos de expertos, y de apoyo logístico
 - b) En caso de catástrofe, apoyo a los Estados miembros en la obtención de acceso a equipamiento y recursos de transporte
 - c) Previa solicitud de ayuda, adopción de medidas complementarias y de apoyo adicionales que resulten necesarias para facilitar la coordinación de la respuesta de la manera más eficaz.

La LSNPC prevé la participación de España en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea. Esta participación no se prevé como participación del Estado y de sus servicios de emergencias, sino como participación de todo el Sistema Nacional de Protección Civil, de modo que la distribución competencial y la consecuente organización que hemos visto en el epígrafe anterior, se integra tal cual, en el sistema europeo de protección civil, de ahí que, con ello, las competencias autonómicas no se vean alteradas, ni siquiera cuando la actuación en una emergencia exceda del plano meramente nacional.

Lógicamente, será el Ministerio del Interior, como último responsable de la organización de la protección civil en España, quien asuma el papel de ser el punto de contacto español del Mecanismo de Protección Civil de la

Unión Europea, tanto en lo que afecta a las actividades de prevención, como en cuanto a las de preparación y respuesta a desastres que se desarrollan en el marco del Mecanismo Europeo de Protección Civil.

La integración de las Comunidades Autónomas en el Mecanismo Europeo de Protección Civil es una consecuencia de su inserción dentro del Sistema Nacional de PC, pues realmente, este participa en bloque en el Mecanismo Europeo.

De este modo, el Ministerio de Interior, en sus funciones en lo relativo al Mecanismo Europeo, actuará, cuando sea oportuno, en coordinación con los Departamentos de la Administración General del Estado afectados, así como con las Comunidades Autónomas, y asegurará la necesaria coherencia de la participación española en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, manteniendo la oportuna cooperación con el Centro de Control e Información europeo.

Se puede afirmar que la integración y cooperación en materia de protección civil es tal que la relación de las Comunidades Autónomas con el Mecanismo Europeo de Protección Civil se instrumentaliza a través del Ministerio de Interior, siendo este un órgano estatal, aunque la relación entre ellos transcurrirá por los cauces habilitados dentro del Sistema Nacional de Protección Civil que antes hemos visto, pues no hay dependencia orgánica entre ellos al pertenecer a diferentes Administraciones públicas, pero el grado de cooperación es muy estrecho, mucho más que en el ejercicio de otras competencias relativas a otras materias en las que Estado y Comunidades Autónomas comparten competencias.

Además de la participación de España en el Mecanismo Europeo de PC, a la dimensión internacional de la PC también se llega a través del Ministerio del Interior, que podrá movilizar recursos del Sistema Nacional de Protección Civil 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. Del mismo modo que ocurre con la integración en el Mecanismo Europeo de Protección Civil, la actuación de España en el ámbito internacional no estrictamente europeo, no lo es sólo del Estado sino de todo el sistema nacional, actuando a través del Ministro de Interior.

4. CONCLUSIONES

En materia de Gestión de Emergencias y Protección Civil el desarrollo competencial de las Comunidades Autónomas abre un capítulo nuevo en los cauces por los que las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas deben transcurrir en lo referente al ejercicio de las competencias que a cada una de estas Administraciones compete.

Precisamente, frente a lo que se aprecia en otras materias, donde la delimitación competencial es muy conflictiva, y ha dado lugar en ocasiones, a un fraccionamiento del servicio público resultante, dependiendo de quién es el titular de la competencia, con el consiguiente tratamiento diferenciado para los ciudadanos de distintas Comunidades Autónomas, en lo referente a la materia que aquí nos ocupa, la integración en un Sistema Nacional en el que se respetan las competencias de cada uno de los órganos participantes conlleva, como resultado, que se realice la actividad pública de forma integrada en beneficio de la sociedad, y no a la lucha por un estricto ejercicio de la titularidad de las competencias que cada uno tiene asumidas.

Este modelo integrado del Sistema Nacional de Protección Civil, es consecuencia de años de experiencia en la actuación ante distintas emergencias por parte de las Administraciones, pero está muy influenciado por el Mecanismo Europeo de Protección Civil, sobre todo en lo relativo a los Sistemas de Información y de Alarma, y puede servir de modelo para organizar la distribución de competencias en muchas otras materias en las que las competencias autonómicas se vean respetadas e incluso reforzadas, asumiendo el Estado el papel coordinador que, en definitiva, debería ostentar en la mayoría de los casos en que las competencias son compartidas entre él mismo y las Comunidades Autónomas.

5. REFERENCIAS

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011), “Las políticas de protección civil de la Unión Europea”, en MENÉNDEZ REXACH (dir.), *Protección civil y emergencias. Régimen jurídico*, La Ley, Madrid.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011), “Protección civil: función pública y “servicios públicos”, en MENÉNDEZ REXACH (dir.), *Protección civil y emergencias. Régimen jurídico*, La Ley, Madrid.

DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (2011), “Concepto de protección civil. Distribución de competencias”, en MENÉNDEZ REXACH, A (Dir.), *Protección civil y emergencias: Régimen jurídico*, Ed. La Ley, Madrid.

FERNANDO PABLO, M. (1989): “El sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 23.

IZU BELLLOSO, M.J., (1991), “El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 69, enero-marzo.

MENÉNDEZ REXACH, A (2011), “Protección civil y emergencias en la legislación autonómica”, en MENÉNDEZ REXACH, A (Dir.), *Protección civil y emergencias: Régimen jurídico*, Ed. La Ley, Madrid.

OCHOA MONZÓ, J. (1996), *Riesgos mayores y protección civil*, McGraw Hill, Madrid.

SEDANO LORENZO, A., (2011) “La Unidad Militar de Emergencias y la protección civil en el Estado de las Autonomías”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 11.

COMENTARIO CRÍTICO DE LA LEY 7/2011 DEL 1 DE ABRIL DE LA GENERALITAT, DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Mariano Hernández Fernández

Ingeniero Industrial Superior

Inspector Jefe del Consorcio Provincial de Bomberos de Castellón

E-mail: jefebom@dipcvas.es; marianohfer@gmail.com; <http://bomberos.dipcvas.es>

Resumen. *Con el presente trabajo se aporta una visión crítica de la Ley 7/2011 de 1 de abril de la Generalitat, de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de la Comunitat Valenciana. Se abordan, siguiendo el orden de la misma ley, los problemas de índole práctica puestos de manifiesto por la aplicación durante los años de su vigencia, en relación con su contenido.*

Palabras clave. *Prevención y extinción de incendios, Comunitat Valenciana, bomberos.*

1. INTRODUCCIÓN

Esta ponencia pretende exponer los puntos esenciales de la Ley 7/2011 de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (en adelante SPEIS) de la Comunidad Valenciana.

Se da la circunstancia que el ponente participó en varias reuniones que la Consellería de Gobernación convocó a representantes de las direcciones de los SPEIS a los que se nos presentó el borrador de la Ley para que se realizaran las aportaciones y alegaciones oportunas.

El autor de esta ponencia no puede menos que ser crítico con esta Ley por cuanto la Generalitat con la excusa de la coordinación de la Protección Civil invade las competencias de la Administración Local al regular el funcionamiento de organismos públicos que pertenecen a dicho ámbito.

La extinción de incendios sigue siendo una competencia de la Administración Local, en concreto, la desarrollan los municipios mayores de 20.000 habitantes de forma obligatoria. Este servicio se puede detentar en solitario o de forma consorciada con otros municipios, que es la fórmula en expansión en estos momentos en toda España.

El autor de la ponencia, además de la Jefatura del Servicio en el Consorcio Provincial de Bomberos de Castellón, es Secretario de la Asociación Nacional de Consorcios y Servicios de Bomberos de España y por tanto conocedor de la problemática organizativa de los diferentes tipos de SPEIS así como de los distintos modelos de organización de la Protección Civil en las Comunidades Autónomas de España.

A continuación procedemos a analizar los pormenores de la Ley siguiendo sus apartados.

2. PREÁMBULO DE LA LEY

Es discutible la afirmación que aparece en el mismo sobre la exclusividad de la competencia en la Protección Civil, por lo que hemos argumentado

anteriormente. Ciertamente es que en España, son las autonomías las que gestionan el número telefónico europeo de emergencias, el 112 y que la Administración autonómica confecciona toda la planificación de emergencias en el ámbito supramunicipal. En dichos planes de emergencia de la Comunidad Valenciana en sus diferentes variantes, aparece el concepto del mando único de la emergencia, que la detenta la Presidencia de la Generalitat o persona en quien delegue.

El texto reincide múltiples veces en el concepto de coordinación de los SPEIS, cuando en realidad se presentan pocas ocasiones en que esto es necesario ya que los seis SPEIS que cita la Ley, tienen una implantación territorial, cada uno en su propio territorio. Por cierto, todavía no se ha constituido la Comisión de Coordinación de los SPEIS que hace mención en el texto.

Como uno de los objetivos primordiales de la Ley se habla de homogeneizar los SPEIS y de regular su estructura. ¿Por qué deben ser homogéneos los SPEIS dentro de una Comunidad Autónoma y no dentro de todo el territorio nacional? ¿Es realmente necesario si los territorios y poblaciones pueden ser diferentes?

En la Ley se regulan también ciertas condiciones laborales de los bomberos y, por último, la financiación de los SPEIS, donde cabe destacar la intención del legislador de que la Generalitat “colaborará” en la misma. ¿Es esa la manera de detentar una competencia exclusiva?

3. TÍTULO I.

Se definen los colectivos a los que se dirige la regulación de sus funciones. Se trata de los bomberos de las diferentes administraciones, los bomberos voluntarios y los bomberos de empresa. No se incluyen las brigadas rurales de emergencia, que, por cierto, son contratadas directamente por la Generalitat.

4. TÍTULO II.

Se establece que el bombero es agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y también que la formación se tiene que llevar a cabo en el IVASPE. En la actualidad es necesario puntualizar que esto no se ha realizado en absoluto. Para comprender el empeño de la Generalitat en potenciar el IVASPE, es necesario explicar lo que dicha institución ha realizado hasta el momento.

El IVASPE se ha centrado desde su creación en la formación de las Policías Locales de la Comunidad. Estamos hablando de decenas de municipios, muchos de ellos sin medios suficientes para la formación necesaria y con la característica de que se trata de una formación con una gran componente teórica, o que se puede desarrollar en un aula. Se puede afirmar que el IVASPE hasta el momento ha fracasado en el proyecto de realizar formación para bomberos, que requiere de más equipamiento, con una gran componente práctica.

Llegados a este punto, se puede afirmar que la Generalitat ha aspirado a adoptar el modelo catalán de emergencias, donde se reestructuraron todos los SPEIS de la Comunidad y se unieron en los Bombers de Generalitat con la sola excepción de los Bombers Municipales de Barcelona.

5. TÍTULO III.

Se vuelve a incidir en la supuesta necesidad de coordinar y homogeneizar los SPEIS, y cita como uno de los elementos fundamentales la constitución de una comisión de coordinación, que no se ha puesto en marcha hasta ahora.

Dicha Comisión de Coordinación supone que los SPEIS dediquen recursos a la misma en un tema que analizado en profundidad no tiene mucho recorrido ya que cada SPEIS trabaja en un territorio definido y solo se relaciona con el resto de servicios en las zonas limítrofes. En cuanto a la homogeneización, tampoco aporta nada en opinión de este ponente ya que cada SPEIS se adapta a su población y territorio y así, como se puede imaginar el lector poco tienen que ver el número de bomberos,

equipamientos y vehículos del Parque de Benidorm con el de Morella, por poner un ejemplo.

Valdría más la pena que la Generalitat facilitara la coordinación con los Medios Sanitarios, de Policía y Guardia Civil y del Ejército. Con la peculiaridad que algunos de los intervinientes citados tienen una mayor dependencia jerárquica con la Administración Autonómica.

Algunas tipologías de servicios como son los rescates constituyen un campo de intersección de capacidades de diferentes Servicios de Emergencias donde se echa de menos una clarificación por parte de la Administración.

6. TÍTULO IV.

En el Capítulo I de este título se pretende marcar como debe ser la organización territorial de los SPEIS, lo que resulta cuando menos alejado de la realidad ya que actualmente dicha organización solo la cumpliría uno de los SPEIS, el Consorcio de Valencia, de los seis que existen en la Comunidad, y es del todo inaplicable a los SPEIS municipales. Lo único que es cierto es que los SPEIS se constituyen en Parques de Bomberos y que cada uno tiene una zona operativa, por un criterio de proximidad.

El Capítulo II es ni más ni menos la plasmación de las reivindicaciones sindicales de los representantes del colectivo de bomberos que pueda posibilitar la movilidad de puestos entre los distintos SPEIS, que era una reivindicación histórica.

7. TÍTULO V.

En este título la Generalitat intenta unificar los procesos de selección y promoción del personal de los SPEIS, de modo que se posibilite la movilidad del mismo en toda la comunidad. Incluso contempla la posibilidad que sea la propia Generalitat la que establezca un Órgano Único de Selección.

En este título aparecen concesiones a determinados colectivos, como por ejemplo que para ser mando de bomberos solo se pueda por promoción interna, con lo cual satisface una vieja reivindicación sindical y en contraste que personal de la Consellería de Gobernación pueda entrar directamente a la escala de inspección de los SPEIS. Este punto fue muy polémico en los periodos de consulta a los colectivos sindicales y de dirección de los SPEIS, se justifica difícilmente por motivos técnicos y solo tiene explicación como una manera de premiar a los redactores de la Ley.

8. TÍTULO VI.

En este Título se plantea la creación de un registro de bomberos, entrometiéndose nuevamente en la autonomía de gestión de los entes locales sin atender a ninguna necesidad perentoria y significando solamente un aumento de los costes para todos los organismos.

9. TÍTULO VII.

En este Título se tratan algunos aspectos de las relaciones laborales, pero se limita a hacer referencia a legislación de rango superior a lo que se acuerde en las Mesas de Negociación respectivas de cada organismo.

Llegados a este punto me gustaría señalar que en el mundo de los SPEIS existe una polémica relativa a la duración de la jornada. Desde hace unos años se ha venido generalizando la jornada de 24 horas en los turnos de los SPEIS. Es evidente que nadie resiste un trabajo de extinción de incendios de esa duración y contraviene el sentido común y los criterios más básicos de Riesgos Laborales, sin embargo la jornada del personal a turnos de los SPEIS depende de la demanda de servicios y por tanto se producen largos periodos de inactividad. En situación normal, el personal de los SPEIS está acuartelado en los Parques a la espera que surja un servicio. Mientras no hay ningún servicio en curso, el personal realiza actividades en el Parque, lo que incluye periodos de descanso. Con todo esto, sindicalmente siempre se ha defendido la jornada a turnos de 24 horas, de forma que al acumular

horas de trabajo se producen largos periodos de descanso, mínimo 4 días entre turno y turno.

A pesar de todo, en España hay muchos SPEIS que tienen turnos de 12 horas, mucho más razonables. En mi opinión ya que la Generalitat se decidió a regular el funcionamiento de los SPEIS podía haber tenido algo de valentía y haber limitado la duración máxima de los turnos a 12 horas y hubiera apoyado con ello a los SPEIS en la controversia del turno de 24 horas. Esto no es más que una nueva muestra de la falta de coherencia y de utilidad de esta Ley.

Otro aspecto polémico es la regulación de la llamada segunda actividad. Esto era una prestación que en algunos SPEIS de la Comunidad no se llevaba a cabo debido a no haber tampoco dentro del colectivo de trabajadores de los SPEIS una unanimidad al respecto. Con esta Ley la Generalitat toma partido por la opción de la existencia de esta prestación y por tanto, por ciertas reivindicaciones sindicales, lo que supone una merma en la operatividad de los SPEIS al limitar la capacidad laboral de una parte de los trabajadores.

10. TÍTULO VIII.

En este Título poco aporta la Ley a la legislación vigente en lo que respecta a derechos y deberes del personal, ya que esto está ampliamente regulado en la legislación de rango superior.

La Ley regula los aspectos de condecoraciones con lo cual se vuelve a arrogar competencias de los SPEIS.

11. TÍTULO IX.

Este Título de la Ley puede ser el que mayor polémica suscitó en los momentos de redacción del borrador ya que después de que la Generalitat invade las competencias de los SPEIS finalmente se hace a un lado en lo que respecta a la contribución presupuestaria de los mismos, ya que supedita a la misma a la posibilidad de conveniar aportaciones, de modo

que no hay compromiso ninguno en dicha financiación y todo queda al criterio voluntario de la Administración Autonómica con lo que está dependerá de los avatares políticos y podrá variar según el signo político que detente el poder en cada una de las administraciones.

12.DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS Y FINALES.

No hay mucho que comentar al respecto, salvo la problemática de la actualización de los Grupos funcionariales. Me gustará señalar que durante los últimos años el personal de los SPEIS se ha encuadrado en Grupos, como mínimo C1, equivalente a bachillerato, cuando en realidad gran parte del personal no tenía esta titulación. Se ha aplicado el criterio, cediendo nuevamente a reivindicaciones sindicales, que los años de Servicio venían a equivaler a la titulación necesaria.

13.CONCLUSIONES.

En primer lugar el hecho más destacado es que la Administración Autonómica ha legislado sobre los SPEIS, que pertenecen a otro nivel de la Administración, la local, de tal manera que les obliga a incrementar los presupuestos y sin embargo, se desinhibe de esa mayor necesidad de financiación. El detalle de esas mayores cargas presupuestarias las podemos resumir en:

- a. Formación. Mayor protagonismo del IVASPE, que todavía no está en funcionamiento en materia de Emergencias, y mayor duración de los cursos y de las prácticas.
- b. Condiciones laborales, por ejemplo la Segunda Actividad.
- c. Registro y credencial autonómicos de bomberos.
- d. Comisión de Coordinación

Probablemente se haya perdido una oportunidad histórica de haber regulado otros aspectos del funcionamiento de los SPEIS y que se han ignorado en esta Ley como son:

En materia de Riesgos Laborales, haber definido las características especiales de la actividad de los bomberos en la línea de lo que ya se ha hecho con el Ejército y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Por las características de mayor riesgo evidente y la urgencia en las actuaciones, se hace inviable la aplicación estricta de la Legislación de Riesgos Laborales a la actividad de los bomberos. La Administración Autonómica es la competente en materia de Riesgos Laborales y debería tomar la iniciativa en la materia, aunque esto debería elevarse posteriormente al nivel del Estado, ya que pertenece a este nivel de la Administración la facultad de Inspección de Trabajo, que es la que controla el cumplimiento de la legislación en materia de Riesgos Laborales, y conseguir una normativa estatal ya que esta carencia la tienen en general todos los SPEIS en el territorio nacional.

En materia de Formación, haber definido el itinerario formativo profesional de la titulación de Emergencias de modo que hubiera una formación reglada al respecto, que los jóvenes interesados la pudieran cursar y que sería exigible en los procesos de selección. Con ello se conseguiría que el nuevo personal que ingresara en los SPEIS tuviera una mayor formación y así se pudiera descargar al IVASPE y por tanto a los propios SPEIS de los costes que suponen.

En materia de rescates, se ha perdido también la oportunidad, con la redacción de la Ley, para clarificar los ámbitos de actuación de los diferentes organismos que tienen capacidades para ello. Hoy en día, en la Comunidad Valenciana, los SPEIS tienen efectivos humanos y materiales para la realización de rescates de diversas disciplinas y del mismo modo también lo tienen los Cuerpos de Seguridad y otras administraciones, como lo es el Ministerio de Fomento en el caso del rescate marítimo.

Por desgracia, no hay una determinación clara de cuándo debe actuar cada uno de los servicios en materia de rescates y la coordinación se realiza por comunicación directa entre los mismos.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PREVENCIÓN DE INCENDIOS EN LA ROMA ANTIGUA

Dr. José Luis Zamora Manzano

Profesor Titular de Derecho romano
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
jose Luis.zamora@ulpgc.es

Dra. Carmen Lázaro Guillamón

Profesora Titular de Derecho romano
Universitat Jaume I
carmen.lazaro@uji.es

Resumen. *Con el presente trabajo pretendemos ofrecer una aproximación a la gestión de incendios en la antigua Roma para dar idea de que, en nuestro caso desde hace dos milenios, las sociedades se han preocupado de la gestión de emergencias y desastres naturales o antrópicos. La prevención, el control y la extinción de incendios es objeto de tratamiento tanto en fuentes jurídicas como literarias, en particular, las primeras dan fe de un completo sistema de normas administrativas y penales que regulan la actuación de los encargados de la vigilancia, prevención y extinción de incendios así como de quienes los provocan. Esencialmente, las fuentes jurídicas regulan la gestión de incendios producidos en la ciudad, donde la arquitectura y edificación urbana y, en particular, las denominadas insulae, son un peligro potencial en la provocación y propagación de incendios. Como mecanismos paliativos Roma mejoró el sistema de canalización de aguas y creó un cuerpo de vigilantes de incendios, los tresviri nocturni. La política de Augusto amplió el sistema de prevención y gestión a causa de la proliferación del incendios provocados por una especie de criminalidad organizada, en concreto, en el año 6 d.C. crea un cuerpo paramilitar de siete mil hombres denominados vigiles encargados de la seguridad y la vigilancia en general y, en particular, de incendios; en este sentido, es destacable la completa distribución competencial entre los vigiles en relación con las tareas de prevención y extinción. Al propio tiempo, es destacable el sistema de penas que castigaba a los incendiarii – pirómanos- y a quienes negligentemente habían causado un incendio. Hallamos también normas relativas a la prevención, sirvan de ejemplo providencias imperiales que regulan la arquitectura urbana tanto para evitar incendios como para favorecer las tareas de equipos de extinción.*

Palabras clave. *Prevención y extinción de incendios, Roma antigua, tresviri nocturni, vigiles, incendiarii.*

1. INTRODUCCIÓN

La idea de que la sociedad no está exenta de riesgos ante determinado tipo de vicisitudes que originan daños como consecuencia de catástrofes, ya sean de origen natural o antrópico no es ajena a la historia de la humanidad ni tampoco, por tanto, a la necesidad de regulación y gestión de planes de actuaciones eficaces que tenga como objetivo la prevención y la minimización de los posibles efectos que se deriven de cualquier situación, tanto desde un punto de vista humano como desde lo estrictamente jurídico.

Sirva de ejemplo la antigua Roma, donde no son pocas las referencias que, a nuestro juicio, constituyen un primer conato de gestión e incluso de sensibilización ante una serie de incidentes derivados de terremotos, erupciones volcánicas e incendios. En este trabajo nos centraremos en estos últimos y ofreceremos idea de los medios y pautas organizativas sobre actuaciones, instituciones y gestión en aras a su prevención, su control y extinción.

2. LOS INCENDIOS EN LA ROMA ANTIGUA

2.1. Los antecedentes

Los incendios acaecidos en Roma tuvieron una represión jurídico-penal y administrativa enérgica, sobre todo a raíz del más grave³⁹, en época de Nerón -año 64 d.C.-, que calcinó el entorno urbano durante casi una semana⁴⁰ y se propagó con enorme virulencia como nos informa Tácito en *Ann.*, XV.38: *Sequitur clades, forte an dolo principis incertum (nam*

³⁹ La autoría se atribuye a Nerón según se infiere de dos textos de Suetonio, *Nero.*, 38-39: *[...] incendit urbem tam palam, ut plerique consulares cubicularios eius cum stuppa taedaque in praediis suis deprehensos non attigerint, et quaedam horrea circum domum Auream, quorum spatium maxime desiderabat, ut bellicis machinis labefacta atque inflammata sint quod saxeo muro constructa erant..... Accesserunt tantis ex principe malis probrisque quaedam et fortuita [...].* La incerteza sobre la autoría y de sí se trata de un incendio doloso se infiere de Tácito *Ann.*, XV.38: *Sequitur clades, forte an dolo principis incertum [...]*, si bien al final del texto alude al caso de que algunos mientras quemaban la ciudad decían hacerlo por órdenes del emperador según Tácito, *Ann.*, XV.38: *[...] et quia alii palam facies iaciebant atque esse sibi auctorem vociferabantur, sive ut raptus licentius exercerent seu iussu.*

⁴⁰ Nos informa Tácito de este hecho junto a cómo se logró ir extinguiendo por zonas como la del Esquilino, Tácito, *Ann.*, XV.40: *Sexto demum die apud imas Esquilias finis incendio factus, prorutis per immensum aedificiis, ut continuae violentiae campus et velut vacuum caelum occurreret. necdum pos[iti]t[us] metus aut redierat [p]lebi s[pes]: rursum grassatus ignis, patulis magis urbis locis; eoque strages hominum minor: delubra deum et porticus amoenitati dicatae latius procidere.*

utrumque auctores prodidere), sed omnibus, quae huic urbi per violentiam ignium acciderunt, gravior atque atrocior. Initium in ea parte circi ortum, quae Palatino Caelioque montibus contigua est, ubi per tabernas, quibus id mercimonium inerat, quo flamma alitur, simul coeptus ignis et statim validus ac vento citus longitudinem circi conripuit... Se trató de afrontar estas situaciones, mediante una serie de medidas legislativas que, no debemos olvidar, no se producen sólo a partir de ese año, existieron otros acontecimientos como el famoso incendio de los galos del 390 a.C.⁴¹.

En particular, fuera de estos “incendios históricos”, entre los problemas cotidianos cabe destacar el de las denominadas *insulae*, construcciones de mala calidad que alcanzaban unos setenta pies y que se aglutinaban por efecto multiplicador aprovechando el terreno al máximo⁴². De hecho, debido a la mala construcción, fueron constantes los problemas derivados de los derrumbes y también de los incendios, estos últimos motivados por el uso de iluminación nocturna, la calefacción, la concentración de inmuebles en espacios pequeños y el empleo masivo de madera como material de construcción. A ello, debemos añadir la inexistencia inicial de políticas y planes de prevención y de medios para poder sofocarlos, generalmente, por la falta de canalización de aguas y de depósitos suficientes, situación que consecuentemente provocará el refuerzo y la construcción ulterior de nuevos acueductos⁴³.

El control de este tipo de incidentes se realizaba por los *tresviri nocturni*⁴⁴, que se identifican con los *tresviri capitales*⁴⁵, los cuales intervenían junto

⁴¹ Vid. Livio, *ab urbe.*, V.55, donde nos habla de la construcción con materiales más resistentes que ofrecían menos riesgos de incendio, con cargo a fondos públicos: [...] *Antiquata deinde lege, promisce urbs aedificari coepta. Tegula publice praebita est; saxi materiaeque caedendae unde quisque uellet ius factum, praedibus acceptis eo anno aedificia perfecturos. Festinatio curam exemit uicos dirigendi, dum omissis sui alienique discrimine in uacuo aedificant. Ea est causa ut ueteres cloacae, primo per publicum ductae, nunc priuatae passim subeant tecta, formaque urbis sit occupatae magis quam diuisae similis.*

⁴² Juvenal, *Sat.*, III.193-202; Suetonio, *Nero.*, 16, 38 y 44.

⁴³ PISANI, P. (1990) *Uomo, natura, ambiente nella letteratura latina: Urbanizzazione ed urbanesimo, tutela dell'ambiente e "problemi ecologici" a Roma dall'età di Cesare a quella di Traiano*. Genova: Compagnia dei librai, pp. 49ss. Posteriormente se reforzaron los servicios de aguas gracias a numerosos acueductos: *aqua Appia, anio Vetus, aqua Marcia, aqua Tepula, aqua Julia, aqua Virgo, Aqua Alsietina, Aqua Claudia, Anio Novus, Arcus Neroniani Caelemontani, Aqua Traiana, Rivus Herculaneus, Aqua Marcia Antoniniana*, distribuidos por toda la ciudad.

⁴⁴ Podían vigilar durante el día y la noche pero sobre todo evitando las reuniones para provocar incendios Livio, *ab urbe.*, XXXIX.14: [...] *triumviris capitalibus mandatum est, ut uigilias disponderent per urbem seruarentque, ne qui nocturni coetus fierent, utque ab incendiis cauereur [...].*

con los ediles y tribunos desde época republicana. Se les asociaban funciones de mantenimiento del orden público y control y prevención de incendios⁴⁶. En este sentido, nos encontramos con un fragmento en el título de *officio praefecti vigilum*, donde Paulo en su discurso jurisprudencial, hace referencia a estos triunviros, en particular se trata de D. 1.15.1 (*Paulus l.S. de off. praef. vig.*):- *Apud vetustiores incendiis arcendis triumviri praerant, qui ab eo, quod excubias agebant nocturni dicti sunt: interveniebant nonnumquam et aediles et tribuni plebis. Erat autem familia publica circa portam et muros disposita, unde si opus esset evocabatur: fuerant et privatae familiae, quae incendia vel mercede vel gratia extinguerent. Deinde Divus Augustus maluit per se huic rei consuli.*

Del texto se aprecia la intervención de los triunviros junto a los ediles y tribunos de la plebe, hasta la época de Augusto. Ahora bien, nos parece muy significativa la previsión a la que alude el fragmento en relación a la existencia de un cuerpo de esclavos públicos que se apostaban en los muros y las puertas, o incluso creemos que en cualquier azotea o balcón, para poder tener una mejor visión y poder emprender con mayor cautela la vigilancia. En este sentido, el texto también nos comenta la posibilidad de retribución por los servicios de extinción.

Igualmente, es importante destacar que la vigilancia y prevención de los incendios no estaba exenta de responsabilidad ya que podían resultar condenados los propios triunviros por no acometer sus funciones de forma debida. Existen algunos testimonios al respecto que ilustran nuestra afirmación, así Valerio Máximo, *Fact. et dict.*, 8.1.damn.5, condena a tres triunviros por llegar demasiado tarde a la extinción de la *via sacra*: *Possumus et ad illos breui deuerticulo transgredi, quos leues ob causas damnationis incursus abripuit. M. Muluius, Cn. Lollius, L. Sextilius triumviri, quod ad incendium in sacra uia ortum extinguendum tardius uenerant, a tribunis pl. die dicta apud populum damnati sunt*; también por negligencia en la vigilancia como el mismo Valerio Máximo nos comenta en el siguiente pasaje: 8.1.damn.6: *Item P. Villius triumvir nocturnus a P.*

⁴⁵ Los *tresviri* desarrollaron una actividad de investigación e instrucción sumaria, sobre todo con el fin de evitar la instauración de procesos inútiles, desarrollando por un lado el interrogatorio del acusado, disponiendo su custodia carcelaria y, en su caso, archivando la causa por falta de pruebas. Posiblemente datan de una época anterior al año 290 a.C. Vid. CASCIONE, C. (1999) *Tresviri capitales. Storia di una magistratura minore*. Napoli: Editoriale Scientifica, p. 9, n. 18. KRAUSE J.U. (2004) *Kriminalgeschichte der Antike*. München: C.H. Beck, pp.44-45.

⁴⁶ ROBINSON, O. "Fire prevention at Rome", *Revue Internationale des Droits de l'Antiquité* 24, 1977, pp. 377-388, p. 379.

Aquilio tribuno pl. accusatus populi iudicio concidit, quia uigilias neglegentius circumierat.

2.2. Las reformas de Augusto

El propio Augusto⁴⁷ introduce cambios y planes de actuación y prevención a raíz de los problemas suscitan numerosos incendios muchos de ellos basados en una criminalidad organizada (*coactio hominum*) cometidos incluso en un mismo día. Precisamente, en el año 22 a.C. crea una brigada antiincendios de seiscientos esclavos públicos sujetos a la autoridad de los ediles, como ya hemos visto en el fragmento de Paulo, que podían ser o no retribuidos por el servicio. Sin embargo, en el año 7 a.C., la brigada de esclavos no satisface las expectativas y el emperador divide la ciudad en catorce regiones y reparte el control antiincendios a modo de lo que hoy sería un plan de emergencias y prevención, introduciendo para la actuación siete cohortes⁴⁸; sólo un año después, en el 6 d.C. Augusto crea un cuerpo paramilitar de siete mil hombres, una por cada dos regiones, los *vigiles*, que concentra en puntos estratégicos para poder acometer la seguridad y vigilancia bajo las órdenes del *Praefectus vigilum*⁴⁹, como se infiere del texto de Paulo, D. 1.15.1.3pr (*Paulus l.S. de off. praef. vig.*).- *Nam salutem rei publicae tueri nulli magis credidit convenire nec alium sufficere ei rei,*

⁴⁷ El emperador acometió una serie de medidas además del establecimiento de los *vigiles*, a fin de embellecer la ciudad y evitar las inundaciones del río Tiber, Suetonio, Aug.30: *Spatium urbis in regiones vicosque divisit instituitque, ut illas annui magistratus sortito tuerentur, hos magistri e plebe cuiusque viciniae lecti. Adversus incendia excubias nocturnas vigilesque commentus est; ad coercendas inundationes alveum Tiberis laxavit ac repurgavit completum olim rudibus et aedificiorum prolotionibus coartatum. Quo autem facilius undique urbs adiretur, desumpta sibi Flaminia via Arimino tenus munienda reliquas triumphalibus viris ex manubiali pecunia sternendas distribuit.*

⁴⁸ Las siete cohortes controlaban 14 regiones, dos por cohortes para en caso de incendio realizar una intervención rápida, sobre la distribución de las mismas *vid.* BAILLIE REYNOLDS. P.K. (1996 reimpr. London: Oxford University Press, 1926) *The vigiles of Imperial Rome*. Chicago, Illinois: Ares, p. 24. En igual sentido con amplio estudio arqueológico y topográfico *vid.* CAPPONI, S. - MENGOZZI, B. (1993) *I vigiles dei Cesari. L'organizzazione antincendio nell'antica Roma*. Roma: Pieraldo, pp. 49ss.

⁴⁹ Paulo se refiere a este prefecto *vigilum* con funciones de vigilancia de incendios en las siete cohortes que se construyeron a tal efecto y otras en relación a los descerrajadores, ladrones, rateros, encubridores, lib. D. 1.15.3.1 (Paulus l.S. de off. praef. vig.)- *Cognoscit praefectus vigilum de incendiariis effractoribus furibus raptoribus receptatoribus, nisi si qua tam atrox tamque famosa persona sit, ut praefecto urbi remittatur. et quia plerumque incendia culpa fiunt inhabitantium, aut fustibus castigat eos qui neglegentius ignem habuerunt, aut severa interlocutione comminatus fustium castigationem remittit*” e incluso remisión de los convictos pirómanos y de los esclavos fugitivos, según nos informa D. 1.15.4.

quam caesarem. Itaque septem cohortes oportunis locis constituit, ut binas regiones urbis unaquaque cohors tueatur, praepositis eis tribunis et super omnes spectabili viro qui praefectus vigilum appellatur.

Prima facie, sabemos que las competencias de los *vigiles*, cuyo número alcanzó los siete mil (siendo reclutados normalmente entre libertos) y también las del *praefecto vigilum*, eran bastante extensas⁵⁰, es decir, no sólo ostentaban funciones relacionadas directamente con las contingencias derivadas del fuego, sino también las de vigilancia y seguridad de las ciudades, a modo de policía nocturna, en previsión, sobre todo de los robos y la delincuencia organizada. En este sentido, hacían las rondas de vigilancia en cada uno de los sectores portando una indumentaria y unas herramientas destinadas a poder sofocar, en su caso, los incendios, a esto va referido el fragmento de Paulo D.1.15.3.3 (*Paulus l.S. de off. praef. vig.*)-*Sciendum est autem praefectum vigilum per totam noctem vigilare debere et coerrare calciatum cum hamis et dolabris*. Del texto se infiere que debía de ir en persona el propio prefecto *vigilum* y calzar con garfios y con azuelas, aunque creemos que esta previsión va más referida a los *vigiles* subalternos que al propio prefecto. Aunque el texto de Paulo no las menciona de forma explícita, habían otras herramientas indispensables para efectuar las tareas de socorro y emergencia⁵¹, entre otras, las hachas, *hamae* cubos impregnados de brea para transportar el agua, los *centones*, es decir paños impregnados en vinagre, y las más importantes, bombas de agua antiincendios⁵², los *siphones*. A los utensilios también se refiere Ulpiano en

⁵⁰ NIPPEL, W. (1988) *Aufruhr und Polizei in der römischen Republik*. Stuttgart: Klett-Cotta, p. 168, sobre las posibles tareas que realizaban éstos señala que es difícil de decir: “*es ist schwer zu sagen, ob die vigiles über ihre Aufgaben beim Feuerschutz hinaus regelmässig weitergehende Ordnungsfunktionem erfüllt haben*”.

⁵¹ HOMO. L. (1971) *Rome impériale et l'urbanisme dans l'antiquité*. Paris: L'Evolution de l'Humanité, pp.173 ss.

⁵² Inicialmente la extinción del fuego se llevó a cabo mediante cubos, los *hamae*, y las mangueras hechas a base de intestinos y estomago de los bueyes. Los intestinos eran usados en forma de mangueras, mientras el estómago, o un saco de lona, servía de tanque o recipiente. Más tarde apareció el *siphos* “jeringa”, que consistía básicamente en un cilindro y un pistón para imprimir presión, lo que permitía lanzar el agua más lejos y llegar mejor al foco del incendio, constituye el antecedente del extintor. Sin embargo, la ingeniería romana fue mucho más allá con el cálculo del gradiente hidráulico en los acueductos y el establecimiento de depósitos de agua por toda la ciudad y las regiones en las que fue dividida, y la aparición de bombas hidráulicas tanto la de *Ctesibius* como la de *Heron* de doble pistón de bronce conectado a una sola salida (*Heron, Pneum. I.28*). *Vid.* al respecto Vitrubio, *de arch.* VII.4. Los encargados de las bombas eran los *sifonarii*, (*vid.* CIL. VI.1057, VI.3744) que junto con los *aquarii* debían de establecer las conducciones de agua que alimentaban a los sifones desde fuentes públicas, baños o casas particulares. *Vid.* para un estudio de la distribución en

D.33.7.12.18 (*Ulpianus 20 ad Sab.*).- *Acetum quoque, quod exstinguendi incendii causa paratur, item centones sifones, perticae quoque et scalae, et formiones et spongas et amas et scopas contineri plerique et pegasus aiunt.*

Desde el punto de vista del personal que lo componen, debemos distinguir dos grandes grupos por un lado el encargado de las bombas y optimización del agua, es decir, los *siphonarii* y *aquarii*, los primeros encargados de la gestión y uso de las bombas de agua y los segundos de la conducción y suministro del agua. Los encargados de la extinción y salvamento son los *centonarii* encargados de los centones y su mantenimiento, para lo cual era imprescindible el vinagre; los *falciarii* y *uncinarii* encargados de sujetar las paredes en llamas con ganchos y los segundos hacer cortafuegos o derribos controlados que evitasen la propagación, los *ballistarii* también con funciones de derribo de inmuebles a través de catapultas; los *emitula* que son los que tenían funciones de salvamento y evacuación para lo cual colocaban una especie de colchones donde recogían a la población afectada. Además contaban con un servicio médico específico los *medici* y un carro que transportaba el *sipho* que hacía las veces de lo que hoy constituiría el coche de bomberos.

Por otro lado, el *praefectus vigilum* tenía competencia en aquellos incendios que se habían causado de forma negligente y que llevaban aparejado el castigo corporal del infractor, si bien, los incendios dolosos se remitían al *praefectus urbi*⁵³, según nos comenta el jurista Ulpiano en base a un rescripto de Severo y Antonino, en concreto en D. 1.15.4 (*Ulpianus l.S. de off. praef. urb.*).- *Imperatores Severus et Antoninus iunio rufino praefecto vigilum ita rescripserunt: “insularios et eos, qui neglegenter ignes apud se habuerint, potes fustibus vel flagellis caedi iubere: eos autem, qui dolo fecisse incendium convincentur, ad fabium cilonem praefectum urbi amicum nostrum remittes: fugitivos conquirere eosque dominis reddere debes”.*

En otro de los pasajes, se alude a la responsabilidad de los propios ocupantes de las viviendas, sean *insulae* o *domus* –casa unifamiliar-, en relación a que éstos sean diligentes en las labores domésticas para evitar

las catorce regiones DE MAGISTRIS E. (1898) *La militia vigilum della Roma imperiale*, Roma: Bocca, p. 86.

⁵³ Restringida su competencia en las causas capitales según (385-389 d.C) Valentiniano, Teodosio y Arcadio: C. 1.43.1. *Imperatores Valentinianus, Theodosius, Arcadius aaa. Nebridio Pu.- Praefecti vigilum huius urbis nihil de capitalibus causis sua auctoritate statuere debent, sed si quid huiusmodi evenierit, culmini tuae potestatis referre, ut de memoratis causis celsiore sententia iudicetur Imperatores* (a 385 – 389).

incendios; en particular, unos textos de Paulo aluden a que las viviendas dispongan de agua próxima. Veamos los fragmentos de Paulo: D. 1.15.3.4 (*Paulus l.S. de off. praef. vig.*).- *Sciendum est autem praefectum vigilum per totam noctem vigilare debere et coerrare calciatum cum hamis et dolabris, ut curam adhibeant omnes inquilinos admonere, ne negligentia aliqua incendii casus oriatur*, y D. 1.15.3.4 (*Paulus l.S. de off. praef. vig.*).- *Praeterea ut aquam unusquisque inquilinus in cenaculo habeat, iubetur admonere*. Debemos hacer notar que se hace referencia a inquilinos y no a las *domus*, al hablar de la amonestación, y es que las *insulae* o casas de alquiler, albergaban a los más desfavorecidos, eran auténticos tugurios que se elevaban unos cien pies dejando las calles estrechas y malolientes, escondiendo sórdidas viviendas⁵⁴. La solución contenida en el fragmento parte de la necesidad de tener agua almacenada en las casas, sobre todo las viviendas situadas en las plantas superiores⁵⁵; se trata de una recomendación para evitar una mayor propagación en las viviendas de los pisos superiores a las que los equipos de extinción tardaban más en llegar. De este modo, creemos que la falta de previsión por parte del inquilino supuso un mayor castigo corporal en los supuestos de incendio por negligencia.

En lo que a nuestra investigación se refiere, quedaba delimitada la competencia de *vigiles* y *praefectus vigilium* a los supuestos de incendios cometidos por negligencia como vimos antes y como también señala Paulo en D. 1.15.3.1 (*Paulus l.S. de off. praef. vig.*).- *Cognoscit praefectus vigilum de incendiariis effractoribus furibus raptoribus receptatoribus, nisi si qua tam atrox tamque famosa persona sit, ut Praefecto Urbi remittatur. Et quia plerumque incendia culpa fiunt inhabitantium, aut fustibus castigat eos qui negligentius ignem habuerunt, aut severa interlocutione comminatus fustium castigationem remittit*.

⁵⁴ Juvenal, *Sat.* III.190-314. El propio Frontino alude a los problemas que se producen debido a la acumulación de residuos y a la falta de suministro de agua en todos los puntos, Frontino de aqued 1.18: *Omnes aquae diversa in urbem libra perveniunt. Inde fluunt quaedam altioribus locis et quaedam erigi in eminentiora non possunt; nam et colles sensim propter frequentiam incendiorum excreverunt rudere. Quinque sunt quarum altitudo in omnem partem urbis adtollitur, sed ex his aliae maiore, aliae leviore pressura coguntur*.

⁵⁵ Vid. ROBINSON, O. *Fire prevention at Rome, cit.*, p. 381. Juvenal, *Sat.* III.268-277 nos comenta como aprovechando la oscuridad se lanzaban todo tipo de basuras, residuos y cascotes, de ahí la previsión del edicto de *effusis vel deiectis* como una medida para garantizar la seguridad del tránsito así como su naturaleza policial, en este sentido, vid. WITMAN, R. (1972) *Die Körperverletzung an Freien im Klassischen römischen Recht*, München: Beck, pp. 63ss.

Si bien, al margen del fragmento de Ulpiano -D. 1.15.4- que hemos tratado con anterioridad, que remite los supuestos de incendios cometidos con dolo al *praefectus urbi*, el texto de Paulo señala también la remisión de los supuestos de *tam atrox tamque famosa persona*, es decir, personas que cometían asalto y agresión, posiblemente para los casos de descerrajadores, ladrones, rateros y encubridores; y personas famosas por su conducta social inmoral y deshonrosa, quizá porque eran reincidentes en la comisión de este tipo de actos.

2.3. La evolución posterior

En la evolución ulterior, las brigadas de los *vigiles* desaparecen aproximadamente en el siglo IV d.C.⁵⁶ si bien, el *praefectus vigilum* continuó ejercitando funciones en la jurisdicción criminal⁵⁷.

Constantinopla también se constituyó en el caso de las prefecturas en relación al control de este tipo de incidentes y su vigilancia de forma mimética con el nivel institucional de Roma, si bien el emperador Justiniano establece la denominación de *praetor plebis*⁵⁸. Ahora bien, los *vigiles*⁵⁹ son remplazados por los *collegiati*, una agrupación o asociación que se integra por los *centonarii*, *dendrophorii* y los *fabri*⁶⁰ que actúan

⁵⁶ SINNIGEN, WG. (1957) *The officium of urban prefecture during the later Roman empire*. American Academy in Rome, Papers and Monographs 17. Roma, pp. 92ss.

⁵⁷ Casiodoro, *Var.* VII.7; VI.8 y competencia C. 1.43.1 *Imperatores Valentinianus, Theodosius, Arcadius a.a.* *Nebridio Pu.- Praefecti vigilum huius urbis nihil de capitalibus causis sua auctoritate statuere debent, sed si quid huiusmodi evenerit, culmini tuae potestatis referre, ut de memoratis causis celsiore sententia iudicetur Imperatores* (a. 385–389).

⁵⁸ Nov. 13.1.1 (535): *igitur quoniam antiquis Romanis vehementer praetoris placuit nomen, propterea existimavimus eos praetores plebeios oportere nominare, qui ad custodiam et disciplinam constitutisunt.*

⁵⁹ BAILLIE REYNOLDS. P.K. *The vigiles of Imperial Rome*, cit., p. 121 nos comenta la dificultad y la falta de claridad sobre la desaparición de estas brigadas: “*the latter end of the vigiles and their ultimate fate are completely unknown: they pass out of history with the gradual disintegration of the Rome over the security of whose citizens and over the safety of whose fabric, they kept watch and guard for five centuries*”.

⁶⁰ Los primeros se encargaban de fabricar ropas ignífugas y armaduras para combatir el fuego a ellos se refiere Constantino en una providencia contenida en CTh. 14.8.1: *Ad omnes iudices litteras dare tuam convenit gravitatem, ut, in quibuscumque oppidis dendrofori fuerint, centonariorum adque fabrorum collegiis adnectantur, quoniam haec corpora frequentia hominum multiplicari expediet.* 16.20.4. Los segundos del aprovisionamiento de materiales de construcción y de servicios públicos, gozando a a su vez de naturaleza civil y religiosa y los *fabri tignarii* de la fabricación de materiales y de la construcción de edificios públicos y templos. En este sentido *vid.* WALTZING. J.P. (1896) *Étude historique sur les corporations professionnelles chez les Romains depuis les origines jusqu'à la chute de l'Empire d'Occiden*. Vol. II. Louvain: C. Peeters, p. 218.

como una verdadera policía nocturna⁶¹, pudiéndoseles avisar gritando: *omnes collegiati!*, asumiendo las funciones de seguridad y de control y prevención de incendios⁶². Si antes hablábamos de unos siete mil bomberos aproximadamente, ahora la reducción se produce en torno a unos quinientos⁶³ por una reorganización más limitada y la aparición de otros cuerpos como: los *curatores regionum* y los vicomagistrados; no obstante, debemos tener en cuenta que en el gremio de los bomberos pudo existir una adscripción al servicio en esta etapa ulterior con el control del número de efectivos a fin de mantener un óptimo servicio de extinción de incendios.

3. NOTAS SOBRE LA PREVENCIÓN

En relación a la prevención también encontramos referencias específicas al empleo de materiales ignífugos como nos comenta la constitución de los emperadores Arcadio, Honorio y Teodosio, del año 406, CTh. 15.1.45 dirigida a Emiliano Prefecto del pretorio: *omnibus tabulatis tam his, quae intercolumnis adfixa sunt quam his, quae superiores porticus dividunt, ad formam pristinam civitatis habitus revocetur, ascensibus etiam his, qui ad superiores porticus ducunt, tam in latiore modum patentibus quam pro ligneis scalis lapideis gradibus fabricandis. Ita enim et pericula incendii aberunt et si qui casus adversi tulerint, facile amotis angustiis homines inter incendia discursus ac liberandi sui facultatem invenient*

Ante las circunstancias derivadas de las contingencias del pasado – recordemos a las *insulae*-, es obvio que la providencia ordene la sustitución

Vid. también PENDÓN MELÉNDEZ, E. (2002) *Régimen jurídico de la prestación de servicios públicos en Derecho romano*. Madrid: Dykinson, pp. 352ss.

⁶¹ CHASTAGNOL, A. (1960) *La Préfecture urbaine a Rome sous le Bas-Empire*, París: Presses universitaires de France, p. 261 ss el autor considera que: “*les textes relatifs aux collegiati pompiers de roma sont moins précis que pour Constantinople, mais n`en permettent pas moins d`établir que leur organisation était absolument identique*”.

⁶² Lydius, *De mag.* I.50: οὐ γὰρ μόνον τὴν πόλιν ἐξ ἐπιδρομῆς καὶ λανθανούσης ἐφόδου πολεμίων ἀπήμαντον καὶ ἀστασίστον ἐμφυλίου βλάβης φυλάττουσιν ἀλλὰ καὶ τοῖς ἀπὸ τῶν ἐμπρησμῶν βλαππομένοις ἀμύνουσι.

⁶³ Restricción del año 563 como se infiere de la Constitución de Honorio y Teodosio en C.4.63.5: *Cessante omni ambitione, omni licentia quingentorum sexaginta trium collegiatorum numerus maneat nullique his addendi mutandive vel in defuncti locum substituendi pateat copia, ita ut iudicio tuae sedis sub ipsorum praesentia corporatorum in eorum locum, quos humani subtraxerint casus, ex eodem quo illi fuerant corpore subrogentur: nulli alii corporatorum praeter praedictum numerum per patrocina immunitate concessa.*

de la madera por la piedra en todas las obras⁶⁴, en particular, entre las columnas, la división de paredes, los pórticos y las escaleras que conducen a plantas superiores, evitando así los peligros de incendio. Además, el texto hace hincapié en el hecho de que las escaleras de acceso debían de ser más anchas y los peldaños debían de ser de piedra, en vez de madera, *ligneis scalis lapideis gradibus fabricandis*, ello permitía el paso más expedito y el fácil acceso a los equipos de extinción. Estimamos que las pautas arquitectónicas del precepto obedecen a garantizar la seguridad evitando los elementos de alta combustión como la madera que, con anterioridad, había ocasionado una mayor propagación, al mismo tiempo que la nueva planificación recuperaba la imagen y la estética de la ciudad, tratando de mantener sus costumbres inveteradas. Aunque el texto no señala nada del derribo de aquellos edificios cuyos materiales no eran ignífugos, es evidente que se pudo sancionar de alguna forma la destrucción de tales construcciones, si bien ello no obedecía a consideraciones arbitrarias sino a razones de orden público y de prevención de incendios, expresión, esta última, a la que sí se refiere el fragmento *ita enim et pericula incendii aberunt*, si bien en un segundo plano estaría el mantenimiento y restablecimiento de la imagen de la ciudad *formam pristinam civitatis habitus revocetur*.

4. CONCLUSIONES

En la Roma antigua hemos podido constatar la existencia de un servicio de intervención y prevención de incendios que inicialmente es encomendado a los *triunviros* junto con los ediles. En época augustea se crea una brigada antiincendios compuesta por esclavos en los que puede observarse cierta profesionalización, si bien va a ser con los *vigiles* cuando encontramos un

⁶⁴ Dentro de las obras creemos acertada la inclusión de las tabernae, aunque no aparezca directamente el vocablo, si bien es verdad que las mismas solían ubicarse en las zonas porticadas de las insulae, es decir, a modo de lo que hoy serían galerías comerciales que se ubicaban en zonas céntricas. De esta forma, se evitaba que, en caso de incendio de una tienda, se extendiese a las demás. Sobre la inclusión de las tabernae, *vid.* MALAVÉ OSUNA, B. (2000) *Legislación urbanística en la Roma imperial. A propósito de una Constitución de Zenón*. Málaga: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, pp. 268ss, la autora trae a colación la constitución de Zenón C. 8.10.12.6 en relación a las tiendas ubicadas entre columnas y considera la derivación de la expresión tabulatum, en contra de la opinión de HOMO, L., *Rome impériale et l'urbanisme dans l'antiquité*, cit., pp. 173ss; donde el emperador ordena la construcción con mármoles, refiriéndose al paso de los transeúntes aunque, a mi juicio, también subyace la idea de prevención [...] *exornari etiam eiusmodi aedificia si ve tabernas marmoribus extrinsecus, ut et decori sint civiliati et oblectamento praetereuntibus [...]*.

verdadero precedente de los servicios de extinción modernos con una estructura y un personal cualificado y con unas herramientas que a día de hoy se siguen utilizando. Puede decirse que tras el incendio del año 6 d.C., Augusto crea un efectivo cuerpo de *vigiles* que puede considerarse como el primer cuerpo de bomberos profesionales de la Historia.

Igualmente los textos ofrecen testimonio sobre una serie de normas de seguridad que eran recordadas por el prefecto como tuvimos ocasión de comprobar en D. 1.15.4 en relación a la posibilidad de amonestación a los vecinos, si bien también tenían competencias en seguridad y vigilancia, sobre todo en lo relativo a evitar aquellos incendios ocasionados por bandas o por delincuencia organizada conforme al texto del jurista Paulo D. 1.15.3.1 junto a otros delincuentes como descerradores, ladrones, rateros o encubridores.

Por tanto, la preocupación de las distintas sociedades por la prevención y la gestión de emergencias no es privativa de la modernidad más inmediata, las fuentes jurídicas y literarias de la Roma antigua ofrecen testimonio de la gestión integradora de los procesos de emergencia en incendios no sólo en la intervención, sino también en la prevención.

5. REFERENCIAS

- BAILLIE REYNOLDS. P.K. (1996 reimpr. London: Oxford University Press, 1926) *The vigiles of Imperial Rome*. Chicago, Illinois: Ares.
- CAPPONI, S. - MENGOZZI, B. (1993) *I vigiles dei Cesari. L'organizzazione antincendio nell'antica Roma*. Roma: Pieraldo.
- CASCIONE, C. (1999) *Tresviri capitales. Storia di una magistratura minore*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- CHASTAGNOL, A. (1960) *La Préfecture urbanine a Rome sous le Bas-Empire*, París: Presses universitaires de France,
- DE MAGISTRIS E. (1898) *La militia vigilum della Roma imperiale*, Roma: Bocca.
- HOMO. L. (1971) *Rome impériale et l'urbanisme dans l'antiquité*. Paris: L'Evolution de l'Humanité.
- KRAUSE J.U. (2004) *Kriminalgeschichte der Antike*. München: C.H. Beck.
- MALAVÉ OSUNA, B. (2000) *Legislación urbanística en la Roma imperial. A propósito de una Constitución de Zenón*. Málaga: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga.
- NIPPEL, W. (1988) *Aufbruch und Polizei in der römischen Republik*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- PENDÓN MELÉNDEZ, E. (2002) *Régimen jurídico de la prestación de servicios públicos en Derecho romano*. Madrid: Dykinson.
- PISANI, P. (1990) *Uomo, natura, ambiente nella letteratura latina: Urbanizzazione ed urbanesimo, tutela dell'ambiente e "problemi ecologici" a Roma dall'età di Cesare a quella di Traiano*. Genova: Compagnia dei librai.
- ROBINSON, O. "Fire prevention at Rome", *Revue Internationale des Droits de l'Antiquité* 24, 1977, pp. 377-388.
- SINNIGEN, WG. (1957) *The officium of urban prefecture during the later Roman empire*. American Academy in Rome, Papers and Monographs 17. Roma.
- WALTZING. J.P. (1896) *Étude historique sur les corporations professionnelles chez les Romains depuis les origines jusqu'à la chute de l'Empire d'Occiden*. Vol. II. Louvain: C. Peeters.
- WITMAN. R. (1972) *Die Körperverletzung an Freien im Klassischen römischen Recht*, München: Beck.

OBSERVATORIO PSICOSOCIAL DE RECURSOS EN SITUACIONES DE DESASTRE. ATENCIÓN A LA SALUD MENTAL EN DESASTRES Y EMERGENCIAS.

Mónica García Renedo, Mar Valero Valero, Raquel Flores Buils y Carmen Lázaro Guillamón

Observatorio Psicosocial de Recursos en Situaciones de Desastre (OPSIDE)
Oficina de Cooperació al Desenvolupament i Solidaritat (OCDS)
Vicerrectorado de Internacionalización, Cooperación y Multilingüismo
opside@uji.es

Resumen. *A lo largo de la historia de la humanidad, la ocurrencia de sucesos desastrosos ha sido más frecuente de lo que cabría esperar, no sólo desastres naturales como terremotos, huracanes, tornados..., sino también desastres antrópicos, es decir, producidos por la acción (u omisión) humana, ya sea en forma de guerras, atentados o hambrunas. Actualmente, los sucesos desastrosos de cualquier tipo son de frecuente incidencia en cualquier zona del planeta. Cada vez que se da un suceso de estas características, multitud de personas resultan afectadas. Hay personas que fallecen, otras resultan con graves heridas físicas, y otras muchas reciben un grave impacto psicológico por verse envuelta en una situación de desastre. También pueden resultar dañados psicológicamente familiares y amistades de los fallecidos o heridos, o las personas que presencian lo ocurrido a través de los medios de comunicación. En los últimos años, cada vez más hay una alta demanda de atención psicosocial y, en concreto, a la salud mental en las personas que se ven envueltas en una situación de crisis, ya sea población civil como los profesionales de intervención de primera respuesta. Al mismo tiempo, es fundamental la planificación y realización de acciones preventivas que permitan minimizar las posibles consecuencias psicológicas negativas en la salud mental de los afectados. Para ello, el desarrollo de planes de atención de salud mental en desastres y emergencias es fundamental, además deben ser conocidos, no sólo de los profesionales de la salud mental sino también de los equipos de primera respuesta que son quienes tienen el primer contacto con los damnificados. Así, un plan de atención a la salud mental, permitirá a estos profesionales saber como tratar con las víctimas y dar respuesta a las demandas que se les presenten en materia de atención psicosocial.*

Palabras clave: desastre, emergencia, atención psicosocial, OPSIDE

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de la humanidad, la ocurrencia de sucesos desastrosos ha sido más frecuente de lo que cabría esperar, no hablamos sólo de desastres naturales sino que también nos referimos a desastres antrópicos, es decir, producidos por la acción (u omisión) humana, ya sea en forma de guerras, atentados o hambrunas. Actualmente, los sucesos desastrosos de cualquier tipo son de frecuente incidencia, no sólo en zonas desfavorecidas, sino en todo el planeta. Así nos encontramos con los desastres de obligada referencia como los atentados terroristas de Nueva York y Madrid (el 11 de marzo), además del tsunami en el Sudeste Asiático o las inundaciones del huracán Katrina en Nueva Orleans, además de emergencias más cercanas como los accidentes de avión de Malasia, el accidente de tren de Santiago (Galicia) o la tan actual crisis de refugiados sirios que se está dando en el continente europeo.

Cada vez que se da un suceso de estas características multitud de personas resultan afectadas. Hay personas que fallecen, otras resultan con graves heridas físicas y otras muchas reciben un grave impacto psicológico por verse envuelta en una situación de desastre. También pueden resultar dañados psicológicamente familiares y amistades de fallecidos o heridos o las personas que presencian lo ocurrido a través de los medios de comunicación. Así, actualmente, en estos momentos de crisis se produce una movilización de recursos tanto materiales como humanos con el fin de paliar, en la medida de lo posible, los efectos negativos. Uno de los grupos profesionales cada vez más demandados en estas situaciones son los psicólogos, quienes son requeridos para que presten apoyo y atiendan a las personas que habiendo estado envueltas en el suceso precisan o demandan dicha atención. Sin embargo, estas demandas se producen sin un objetivo claro, simplemente con la idea de minimizar el dolor pero sin tener muy claro cómo hacerlo, ya que en muchas ocasiones, lo que se intenta es trasladar una situación de terapia al lugar del desastre y, tal y como veremos a lo largo del trabajo, esta no es la forma más idónea de realizar esta tarea. De esta manera, es fundamental la planificación y puesta en marcha de planes de atención psicosocial a la salud mental que conozcan y pongan en práctica, no sólo profesionales de la salud mental sino también los equipos de primera respuesta, de seguridad, salvamento y rescate. Para ello, es necesaria la creación de servicios que trabajen el tema de la atención de la salud mental en desastres y emergencias desde la prevención, a través de la formación, el asesoramiento y la investigación

como el Observatorio Psicosocial de Recursos en Situaciones de Desastre (OPSIDE), cuyas acciones y objetivos exponemos seguidamente.

2. EL OBSERVATORIO PSICOSOCIAL DE RECURSOS EN SITUACIONES DE DESASTRE (OPSIDE)

El Observatorio Psicosocial de Recursos en Situaciones de Desastre (OPSIDE) inició su trabajo en el año 2004 como un área de trabajo de la Oficina de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad (OCDS) del Vicerrectorado de Internacionalización, Cooperación y Multilingüismo de la Universitat Jaume I. El OPSIDE ofrece tanto a la comunidad universitaria como a la población en general y a los profesionales de los equipos de respuesta formación y asesoramiento en aspectos psicosociales en desastres y emergencias, así como un espacio de recursos especializado en materia de atención psicosocial en situaciones de crisis. Al mismo tiempo, desde el OPSIDE se colabora con diferentes instituciones y organizaciones en el desarrollo e implantación de acciones relativas a la prevención e investigación de consecuencias psicológicas negativas en la población afectada por una emergencia, así como en profesionales que desarrollan su trabajo diario en estas circunstancias.

Así, el objetivo general del OPSIDE es *ofrecer a los diferentes sectores de la población formación, asesoramiento y recursos en relación a la ocurrencia de eventos traumáticos, con el fin de desarrollar una respuesta eficaz.*

El ámbito de trabajo del OPSIDE, con el fin de dar respuesta a diferentes aspectos relacionados con la atención en situaciones de desastres, además de servir de apoyo a los diversos colectivos que pueden verse implicados en la ocurrencia de un suceso desastroso, así como atender a la prevención y mitigación de posibles consecuencias psicológicas negativas en la población afectada, se distribuye en tres áreas especializadas:

- *Área de formación:* está dirigida a proporcionar estrategias de afrontamiento efectivo ante el desastre. La actividad formativa está dirigida a diversos grupos de población: estudiantes, voluntarios/as, cuerpos de respuesta, grupos de riesgo, instituciones o población en general y se centra en la atención psicosocial en situaciones de desastre y emergencia o en temas de resiliencia y duelo.
- *Área de información y asesoramiento:* está dirigida a informar y asesorar en diversos aspectos psicosociales relacionados con la ocurrencia de desastres y emergencias a diferentes grupos de

población, como son estudiantes, voluntariado, cuerpos de primera respuesta o grupos de riesgo y, en concreto la información y asesoramiento se dirige a padres y madres, profesorado y orientadores de centros académicos.

- *Área de investigación:* está destinada a realizar investigaciones con el fin de minimizar los efectos psicológicos negativos en la población implicada en una situación de desastre y en los profesionales que intervienen en la misma, además de elaborar informes de los aspectos estudiados. Las investigaciones se han centrado en las reacciones de población escolar de la ciudad de Castellón (de primaria a bachillerato) ante la ocurrencia del 11 de marzo, duelo transcultural, personas discapacitadas y desastres o población desplazada en contextos de violencia política y social.

Además de las áreas de trabajo, el OPSIDE cuenta con un espacio de recursos bibliográfico y multimedia, en el Centro de Documentación de la Universitat Jaume I, sobre los diferentes temas relacionados en la atención psicosocial en desastres y emergencias.

3. PLAN DE ATENCIÓN EN SALUD MENTAL EN DESASTRES

Ante la ocurrencia de desastres y emergencias, las personas no quedan indiferentes sobre todo porque son hechos inesperados que tienen un carácter extraordinario y que provocan una ruptura del orden social. De hecho, son momentos en los que puede darse una primera aproximación a la muerte y desarrollarse un sentimiento de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, los profesionales de intervención y equipos de primera respuesta se ven afectados por altas demandas en el desempeño de tareas que les puede generar ansiedad y estrés. Además, en estas circunstancias, los profesionales deben tratar con personas afectadas tanto por el impacto de la emergencia como con familiares y amistades de dichos afectados.

De esta manera, es fundamental el desarrollo y aplicación de un plan de atención en salud mental dirigido a las personas afectadas por situaciones de crisis. Este plan no sólo deberá ser conocido por profesionales de la salud mental, sino que también deben tener conocimiento de él los profesionales de los equipos de primera respuesta, ya que tratarán con las personas afectadas.

*Principios básicos y objetivos del plan de atención a la salud mental*⁶⁵

Los principios en los que se fundamentan los planes de atención psicosocial en situaciones de desastre y emergencia incluyen diferentes aspectos, entre los que se encuentran:

- Dirigir el plan hacia la acción preventiva, con el fin de mitigar los efectos negativos que sobre la salud y equilibrio psicosocial puede tener un desastre.
- Definir objetivos teniendo en cuenta los recursos disponibles, tanto humanos como de infraestructuras.
- Tener en cuenta la ideología, la cultura y/o la religión.
- Idear la creación de ambientes que hagan a las personas afectadas sentirse seguras, fomentando la reunión familiar y la asignación de tareas “ligeras” a quienes no tengan daños físicos para que se puedan sentir útiles y que retoman las riendas de su vida y de sus seres queridos.
- Contribuir a la creación de espacios de apoyo mutuo, expresión, distensión, comprensión y escucha, en los que las personas que lo deseen puedan compartir sus experiencias y los sentimientos derivados de lo ocurrido.
- Ofrecer apoyo emocional a las personas en duelo, favoreciendo los funerales y ritos correspondientes a cada cultura o religión.
- Establecer coordinación y cooperación entre todos los cuerpos participantes en el rescate y salvamento, atención o ayuda en el desastre.
- Garantizar la flexibilidad del plan de acción, ya que cada desastre es único y tiene complejidades diferentes de otros, además de estar influido por la zona en la que ocurre.

De esta manera, el **objetivo principal** que debe perseguir el plan de atención psicosocial será **contribuir a la reducción de riesgo psicosocial de la zona afectada, así como facilitar la introducción de la atención psicológica para las personas implicadas en el desastre.**

Actuación

Las acciones que deberán seguir los profesionales de los equipos de primera respuesta con el fin de minimizar las posibles consecuencias

⁶⁵VALERO-VALERO, M., GIL-BELTRÁN, J. M. y GARCÍA-RENEDO, M. (2007). “Profesionales de la Psicología ante el desastre”. Cooperació i Solidaritat, 7. Castellón: Universitat Jaume I

psicológicas negativas en la población afectada serán, entre otras, las que exponemos a continuación:

1. **Diagnóstico preliminar:** este diagnóstico deberá realizarse con la mayor rapidez y brevedad posible. Es conveniente establecer un contexto de lo ocurrido, analizando y sintetizando los aspectos más significativos, con el fin de identificar las necesidades y problemas que presentan las personas afectadas. Además, el diagnóstico se dirigirá a la evaluación de los recursos disponibles para afrontar lo ocurrido. Finalmente, hemos de tener en cuenta que un diagnóstico preliminar deberá ser rápido y operativo, además de flexible, evolutivo y dinámico.
2. **Atención psicosocial por personal no especializado:** esta acción hace referencia al contexto en el que se produce la emergencia o desastre, así con el fin de operativizar la resolución psicosocial, podrán prestar acompañamiento y apoyo en un primer momento las personas que se encuentren en la zona afectada y que no han sufrido daño. Este punto es fundamental, puesto que los primeros profesionales que tienen contacto con las víctimas son los equipos de seguridad, salvamento y rescate.
3. **Atención especializada a grupos de riesgo,** ya sean personas mayores, población infantil, personas con algún tipo de enfermedad o diversidad funcional: esta atención deberá ser prioritaria, fundamentada en el diagnóstico preliminar en el que se identificarán los grupos más vulnerables a sufrir daños psicológicos, de manera que se establecerán acciones específicas hacia ellos.
4. **Capacitación:** con esta acción se pretende formar a las personas que participarán en las acciones de ayuda, salvamento y rescate en la identificación de problemas psicológicos, además de la forma de afrontar la situación.
5. **Promoción y educación para la salud:** tanto las administraciones como los profesionales que desempeñen su labor en la atención en situaciones de crisis, deben establecer programas de formación con metas preventivas sobre lo que puede ocurrir con un evento desastroso, de manera que se minimicen las consecuencias negativas de carácter psicosocial. Estos programas formativos deberán contar con la enseñanza de estrategias de afrontamiento específicas de la situación dirigidas tanto a la población en general como a los profesionales que forman parte de los equipos de primera respuesta, de seguridad, salvamento y rescate o de salud, tanto física como mental.
6. **Organización comunitaria:** es fundamental que el plan de atención a la salud mental contemple la participación social y la responsabilidad

individual de cada persona para llevar a cabo acciones como personas activas y no como sujetos pasivos ante lo ocurrido, de manera que la persona puede protagonizar su propia recuperación y la de sus seres queridos sintiéndose, al mismo tiempo, útil.

7. **Comunicación:** junto a la acción anterior se trata de hacer partícipe a la población, esta vez mediante comunicados de lo que ocurre por parte de las autoridades, con el fin de evitar y/o reducir el miedo en la población. Estas comunicaciones deberán transmitir calma y ser realizadas con una actitud veraz y seria, brindando orientación a la población sobre qué hacer y dónde acudir. En la medida de lo posible, se deberá transmitir la información de forma escrita, ser concreta y uniforme, a los efectos de evitar cualquier tipo de distorsión y/o contradicción.
8. **Coordinación:** tanto los planes como las acciones no pueden llevarse a cabo sin coordinación y cooperación entre diferentes estamentos sociales y administrativos y grupos de profesionales. Sería necesaria la existencia de un organismo permanente responsable con una visión integral de las acciones a realizar. Este organismo deberá asumir, en tiempos normales, la planificación de escenarios y planes alternativos ante probables catástrofes, ser ejecutor durante la emergencia, considerando la continuidad y sustentabilidad de las acciones.
9. **Coherencia de las acciones de salud mental con el Plan de Emergencias de la zona:** el plan establecido frente a la ocurrencia de un desastre o emergencia, deberá ser coherente y estar coordinado con los planes de emergencias ya establecido en cada población.

Como podemos observar, mediante este plan de salud mental ante situaciones de crisis, se pretende realizar un trabajo continuado que tenga una periodicidad y revisión sin la necesidad de ocurrencia de hechos catastróficos, además de buscar la participación de todos los grupos que pueden verse implicados en el desastre, desde las administraciones hasta la población civil o los profesionales intervinientes de equipos de primera respuesta.

Por otro lado, un aspecto muy importante dentro del plan de salud mental es la sustentabilidad y continuidad de las acciones, ya que una queja que suelen emitir las víctimas es el hecho de que una vez finalizado el desastre nadie se acuerda de ellas. Para que las intervenciones sean sostenibles en el tiempo es necesario partir de la necesidad real que surja del grupo de riesgo primero, y de la población afectada más adelante.

En ocasiones, la continuidad de los proyectos se ve afectada por la ausencia de indicadores de salud mental que permitan realizar una evaluación de efectividad e impacto de la intervención. Estos indicadores deberían ser cuantitativos y cualitativos, por medio de registros continuos e investigaciones puntuales. Por otro lado, es conveniente la reunión periódica de los diferentes actores en espacios de análisis situacional integral de la emergencia.

La formación se convierte en una estrategia para el sostenimiento de las acciones. Es fundamental identificar y seleccionar personal permanente (especializado y no especializado) que tenga un compromiso real con la comunidad y que garantice la multiplicación. La capacitación debe ser pertinente, sistemática y que implique el acompañamiento de los agentes comunitarios.

Los factores que favorecen la continuidad y sustentabilidad de los planes son la organización y planificación de acciones de seguimiento, además de la implicación de los participantes y su compromiso en la comunidad.

El sostenimiento de las acciones debe verse desde varios puntos de vista:

- Comunidad beneficiada
- Organizaciones de ayuda
- Fuentes de financiamiento

Debemos tener en cuenta que quienes permanecerán en el terreno a largo plazo son las organizaciones locales y las instituciones del Estado. Por esta razón, es necesario garantizar la sustentabilidad mediante la institucionalización de las acciones dentro de los planes del sector salud. Si el país dispone de un programa de salud mental sólido y con visión comunitaria, será una excelente plataforma para avanzar o proyectar tareas de medio y largo plazo que den continuidad a las acciones de la emergencia. Este seguimiento debe establecerse para la fase de recuperación tras el desastre, que se inicia, aproximadamente, 30 días después de un desastre natural, es decir, una vez concluido el periodo postcrítico en donde se desarrollaron las labores de rescate y salvamento y en la cual todavía predominaba el impacto y aturdimiento propio de la catástrofe.

En situaciones de conflictos armados y poblaciones desplazadas, la delimitación no es tan clara. La recuperación psicosocial se produce en paralelo con las acciones más emergentes que se van desarrollando en los desplazamientos o acciones bélicas. En ocasiones, una comunidad que ha atravesado sucesos traumáticos (un desplazamiento, masacres, muertes o amenazas, etc.) y que aparentemente está en recuperación, es afectada por un nuevo hecho como consecuencia de la dinámica de la guerra que continúa.

En la práctica, la recuperación se desarrolla en paralelo con las acciones de salud mental que se despliegan desde el primer momento, las cuales deben tener un sentido integral que abarque la atención, pero simultáneamente la promoción de salud y la rehabilitación.

Si bien en la etapa inmediata al desastre o evento traumático existe, por lo general, mucho de confusión y desorganización, posteriormente puede haber un mayor nivel de planificación y una acción más organizada.

En los desastres naturales se debe realizar una reevaluación de la situación existente 30 días después del mismo, para determinar las acciones y prioridades en el periodo de recuperación.

Por lo general, en la etapa de recuperación, aparecen nuevos factores de riesgo. A lo que se añaden las debilidades institucionales y sociales existentes, pueden citarse:

- Pobreza, desempleo, subempleo y reducción de ingresos económicos a la familia.
- Carencia de alojamiento por destrucción de viviendas y reasentamientos precarios.
- Incomunicación de las comunidades.
- Uso limitado o inexistencia de prácticas de conservación del medio ambiente.
- Limitada información relacionada con la emergencia.
- Debilidades y/o limitada capacidad institucional para afrontar la situación.
- Interrupción de clases en las escuelas.
- Incremento del trabajo infantil.

- Incremento de la morbimortalidad, con potencial permanente de enfermedades
- Epidémicas y desnutrición.
- Incremento de la violencia intrafamiliar y del alcoholismo.

A continuación describimos algunos aspectos específicos de lo que ocurre en la fase de recuperación:

- En este momento se produce un conocimiento y evaluación más detallada de la situación, en especial de las pérdidas. Al inicio de este periodo se mantienen como no resueltos muchos problemas, tal vez la mayoría.
- Uno de los problemas más importantes que se enfrentará es la población que permanece albergada o refugiada, y aquellos grupos que han sido desplazados, reubicados y reasentados.
- Se resalta en especial las conductas agresivas contra autoridades e instituciones y los actos de rebeldía y/o de delincuencia.
- Debe tenerse en cuenta los liderazgos positivos o negativos que surgen en los grupos, especialmente de albergados o refugiados
- Se debe esperar un incremento de la morbimortalidad, incluyendo los trastornos psíquicos, como estrés postraumático, depresión, ansiedad, consumo excesivo de alcohol, combinación de los anteriores o trastornos previos que se exacerban. Aunque debe destacarse, como se señalaba anteriormente, que no todos los problemas psicosociales que se presentan podrán calificarse como enfermedades.

Las acciones a realizar en sentido general deberán continuar, y consolidarse las medidas de la fase de emergencia crítica. En función de la estructura social, los individuos y el grado de pérdidas, se inicia el proceso lento y progresivo de la recuperación. La primera y principal medida de recuperación psicosocial es la rápida reincorporación de la población a sus actividades cotidianas y de los niños a la escuela.

Se pueden resumir las acciones operativas más generales en los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento de la organización comunitaria y énfasis en la autorresponsabilidad. Es necesario reestructurar la dinámica comunitaria y evaluar los liderazgos, favoreciendo la participación de la gente en la toma de decisiones.

- Transmisión de organización, seguridad, autoridad, moral y ánimo, recuperando la confianza en la mejoría a corto y mediano plazo. Fortalecimiento de la iniciativa, la autoestima y afrontamiento de un proyecto de vida.
- Favorecimiento del reinicio de las rutinas y apoyo al sentido de "normalidad".
- Información adecuada y sistemática
- Asesoría permanente mediante programación de visitas a los territorios afectados.
- Mantenimiento de la coordinación entre las instituciones que colaboran en la recuperación psicosocial.
- Establecimiento de los mecanismos de cooperación para los primeros seis meses.
- Continuación de la movilización de recursos especializados disponibles, en especial en el interior del país, y búsqueda de la participación activa en la recuperación psicosocial por parte de la comunidad afectada.
- Fortalecimiento de la red de atención en salud mental, de base comunitaria, para el tratamiento de la cobertura a la mayor parte del territorio nacional.
- Atención a casos específicos y apoyo a familias en procesos de duelo prolongado.
- Identificación de individuos, familias o grupos en riesgo para el ofrecimiento de una atención diferenciada.
- Establecimiento clarificado del sistema de referencia y contra-referencia de casos.
- Fortalecimiento de los grupos de apoyo mutuo.
- Evitación de la separación de las familias y en especial de los niños, así como no segregación y separación de las personas con problemas psíquicos.
- Continuación del desarrollo de las tareas de educación para la salud y capacitación.
- Control de los actos violentos y la desorganización social (que se produce en el mínimo número de casos), para evitar su propagación.
- Evaluación de forma cuidadosa de los procesos de traslados y reasentamientos de la población.

- Para aquellos que se resisten a dejar sus casas y lugares de residencia, especialmente en las zonas rurales, es recomendable, salvo riesgo de vida inminente, no forzar su traslado. En ocasiones, los albergues responden más a las necesidades organizacionales de las instituciones que a las necesidades reales de los propios damnificados. En estas situaciones, deben favorecerse acciones de diálogo, negociación y búsqueda de alternativas, promoviéndose el apoyo a cada familia en su propia parcela de tierra.
- Atención, de manera sistemática, a las personas albergadas durante periodos prolongados y las comunidades reasentadas.
- Favorecimiento del desarrollo de proyectos productivos que fomentan la actividad ocupacional socialmente útil, ofrecen soluciones a las necesidades económicas y de subsistencia de la gente, así como estimulan la solidaridad y cooperación.
- Análisis y control del impacto de la ayuda humanitaria durante la emergencia.
- Evaluación de las expectativas y su grado de cumplimiento.
- Evaluación factores ligados al comportamiento colectivo (en especial el miedo y los rumores), así como los mecanismos de afrontamiento colectivo e individual y el proceso de asimilación del evento traumático (cohesión, conflictos, fatalismo, afrontamiento instrumental, etc.).
- Adaptación de las acciones al contexto cultural.

Ante todo debemos tener en cuenta que la atención psicosocial comienza con la ayuda material organizada y el apoyo social que reciben los damnificados. La forma en que estas acciones se lleven a cabo es decisiva en las medidas económicas y sociales en diferentes escalas para asegurar una definitiva y total recuperación.

La sustentabilidad se logra en la medida que las acciones desarrolladas durante la emergencia se introducen (en la fase de recuperación) dentro de los planes de las instituciones y estructuras propias del país.

De esta manera, vemos que la atención a la salud mental y las acciones a llevar a cabo no deben circunscribirse al momento del desastre, sino que es fundamental la prevención y formación con el fin de evitar consecuencias psicológicas negativas. Al mismo tiempo, no sólo los profesionales de la salud mental deberán tener conocimiento de estos planes sino que todos los profesionales y personal voluntario que participe de la atención en

situaciones de crisis, deberá ser partícipe de dichos planes con el fin de minimizar el impacto psicológico negativo que la exposición a sucesos de estas características tendrán en los sujetos afectados.

4. CONCLUSIONES

A lo largo del presente texto hemos expuesto la existencia, objetivos y acciones del Observatorio Psicosocial de Recursos en Situaciones de Desastre, haciendo patente la importancia de que haya servicios, instituciones y entidades que dediquen sus esfuerzos a las tareas preventivas a través de la formación, investigación y asesoramiento ante crisis y emergencias. Al mismo tiempo, cabe destacar que la mayoría de personas viven alguna de estas circunstancias, si bien resultan afectadas por lo ocurrido, no desarrollan ningún tipo de trastorno mental.

Uno de los aspectos que contribuirá a evitar el desarrollo de síntomas negativos en la salud mental será la prevención, sobre todo con el desarrollo de un plan de salud mental y es que, dentro de este plan no debemos obviar a ninguno de los actores del escenario psicosocial, de manera que no estará dirigido sólo a profesionales de la psicología, sino que incluye a población civil, administraciones y cuerpos de primera respuesta, así como cuerpos de voluntariado de diversas organizaciones, con el fin de, por un lado, dar a conocer las tareas que pueden llevar a cabo los psicólogos ante una situación de estas características y, por otro lado, instruir y dar herramientas de apoyo psicológico en el primer momento de la respuesta a las víctimas hasta que lleguen al lugar del suceso profesionales de salud mental. Así mismo, estos escenarios no son una terapia al uso y son necesarias consideraciones concretas y especiales con el fin de optimizar su actuación.

5. REFERENCIAS

CALHOUN, L. G. y TEDESCHI, R. G. (2000). "Early posttraumatic interventions: facilitating possibilities for growth". En J. M. VIOLANTI, D. PATTON y D. DUNNING (Eds.), *Posttraumatic stress intervention: challenges, issues and perspectives*. Springfield, IL: C. C. Thomas.

CEISE (2000-01). *Teoría y práctica de las Ciencias Sociales en situaciones de riesgos catastróficos*. I Conferencia virtual internacional. CD-Room. Dirección General de Protección Civil, Ministerio del Interior.

DE NICOLÁS, L, ARTETXE, A. I., JAUREGI, A. I. y LÓPEZ, S. (2000). *Intervención psicológica en situaciones de emergencia y desastres*. Vitoria: Ed. Gobierno Vasco.

FERNÁNDEZ, J. M. (1999). *Manual práctico de apoyo psicológico en situaciones de emergencia*. Grupo Editorial Universitario.

GARCÍA-RENEDO, M., GIL-BELTRÁN, J. M. y VALERO-VALERO, M. (2007). "Psicología y desastres". Colección *Cooperació i Solidaritat*, vol. 6. Castellón: Universitat Jaume I.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS) (2002). *Protección de la salud mental en situaciones de desastres y emergencias* (Serie manuales y guías sobre desastres, 1). Washington, D. C: OPS.

VALERO-VALERO, M., GIL-BELTRÁN, J. M. y GARCÍA-RENEDO, M. (2007). "Profesionales de la psicología ante el desastre". Colección *Cooperació i Solidaritat*, vol. 7. Castellón: Universitat Jaume I.

VÁZQUEZ, C. (2005). "Reacciones de estrés en la población general tras los ataques terroristas del 11S, 2001 (EE.UU.) y del 11M, 2004 (Madrid, España): Mitos y realidades". *Anuario de Psicología Clínica y de la Salud*, 1, 9-25.