

El Proyecto de Ley de Protección Civil

El pasado 28 de diciembre el Consejo de Ministros dió el visto bueno al Anteproyecto de Ley de Protección Civil elaborado por la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior.

Estamos ante el primer instrumento legislativo que define y ordena en nuestro país las diversas actividades relacionadas con este servicio de carácter eminentemente cívico. En los artículos siguientes se analizan los aspectos más relevantes del indicado Proyecto de Ley.



*Dirección General de
Protección Civil.
Ministerio del Interior.*

C. I. Disposiciones Generales

- Art. 1 Definición y competencias; «acción permanente de los poderes públicos» orientada al estudio, prevención y protección de personas y bienes en casos de emergencia.
- Art. 2 Autoridad civil. Colaboran FF. Seguridad y FAS.
- Art. 3 Primacía de la Ley O. de los estados de alarma, excepción y sitio.

C. II. De los deberes y obligaciones en materia de P. C.

- Art. 4 Obligación ciudadana a partir mayoría de edad.
- Art. 5 El Gobierno, a propuesta del M.^o Interior, determinará catálogo actividades industriales que puedan dar origen a situaciones de emergencia; medidas preventivas.
- Art. 6 Locales de uso público se adecuarán a normas de P. C. Suspensión preventiva por autoridades competentes.
- Art. 7 Las empresas y locales de uso público dispondrán de autoprotección y Plan y servicios de P. C.
- Art. 8 Obligada colaboración de los medios de comunicación.
- Art. 9 La Cruz Roja.
- Art. 10 Sanciones por incumplimiento presente normativa.

C. III. De la actuación en caso de emergencias y Planes P. C.

- Art. 11 Planes territoriales y sectoriales.
- Art. 12 Plan Nacional de P. C. como modelo/municipales/especiales.
- Art. 13 En la situación de grave riesgo, potestad movilizadora del Alcalde, Gob. o M.^o Interior.

C. IV. Autoridades competentes

- Art. 14 Potestad directora y coordinadora del Gobierno (podrá delegar a propuesta del M.^o Interior e iniciativa de Pte. C.A. o Delegado Gobierno en casos aconsejables.)
- Art. 15 Superior autoridad del M.^o Interior:
- Elaborar Plan Nacional.
 - Desarrollar normas actuación.
 - Dirigir, Coordinar e Inspeccionar.
 - Proponer al Gobierno reparación daños.
 - Requerir Admones. Públicas y organismos privados.
 - Otorgar ayudas.
- Art. 16 Comisión Nacional de Protección Civil:
- Informar.
 - Elaborar criterios.
 - Normalización y Homologación.
- Art. 17 Comunidades Autónomas:
- Elaborar Planes.
 - Inventario recursos.
 - Actividades de prevención.

- Dirección Servicios propios.
- Promoción de la P. C.

Art. 18 Delegaciones del Gobierno y Gobernadores Civiles:

- Dirigir.
- Coordinar.
- Requisa y Ocupación medios y recursos.
- Intervención Cuerpos Seguridad y FAS.
- Requerir Admones. Públicas.

Art. 19 Diputaciones Provinciales. Promoción:

- Agrupaciones comarcales.
- Planes de actuación comarcal.
- Coordinación.

Art. 20 Municipios: organización, coordinación y ejecución:

- Inventario y Catálogo.
 - Planes.
 - Prevención.
 - Organización.
 - Inspección empresas y actividades.
 - Promoción.
- Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes, obligación contar con servicios extinción incendios y salvamento.
- Responsabilidad de los Alcaldes: Capacidad de requisa y ocupación temporal; movilización de personas y medios.

Art. 21 Facultades de cada autoridad, dentro de sus competencias, para interesar de cualquier entidad o persona pública la información necesaria.

C. V. Personal de Protección Civil

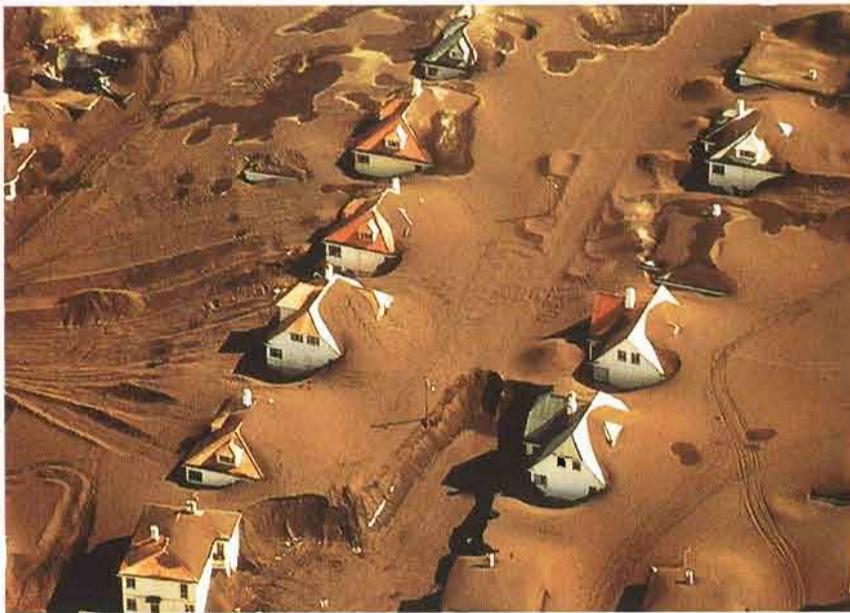
- Art. 22 Personal funcionario, con carácter temporal, obligatorio y voluntario; también en situación de desempleo.
- Art. 23 El personal temporal obligatorio:
- Prestación sustitutoria S. Militar.
 - Excedentes de cupo.
 - Los que tengan obligación de prestar Servicios Civiles.
- Art. 24 Personal voluntario.

DISPOSICION ADICIONAL

Obligaciones económicas. Plan Financiero. Créditos presupuestarios para casos emergencia.

DISPOSICIONES FINALES

- 1.^a Adecuación reglamentos, normas y ordenanzas sobre seguridad al contenido de la Ley.
- 2.^a Actualización de sanciones.
- 3.^a Creación de la Red de Alarma en coordinación con el M.^o de Defensa.



Si existe una exigencia clara en Protección Civil es, con rotundidad, la inequívoca unidad de mando; cuando está en juego la vida de los ciudadanos y la conservación de sus haciendas no puede entretenerse o distorsionarse el aparato protector con vanos contenciosos respecto a quién dirige y quién determina las prioridades operativas.



célula básica de la organización de la Protección Civil, hasta la propia Administración Central, pasando por agrupaciones comarcales de Municipios, Diputaciones, Comunidades Autónomas y, por supuesto, Gobiernos Civiles y Delegaciones del Gobierno, queda dibujado un rico entramado de Administraciones a las que se otorgan responsabilidades en materia de Protección Civil.

Es evidente, por otra parte, que en ese entramado administrativo de tanta prolijidad podía aparecer fácilmente el problema de los solapamientos o las disfuncionalidades; al repartirse las competencias entre la totalidad de Administraciones se incurría en el peligro y la tentación de distorsionar el mecanismo director de la emergencia. Si existe una exigencia clara en Protección Civil es, con rotundidad, la inequívoca *unidad de mando*; cuando está en juego la vida de los ciudadanos y la conservación de sus haciendas no puede entretenerse o distorsionarse el aparato protector con vanos contenciosos respecto a quién dirige y quién determina las prioridades operativas. Tal ha sido, sin duda, el propósito que ha guiado a los proponentes del Anteproyecto de Ley: debía presidir, ante todo y sobre todo, un criterio claro respecto a las competencias directivas.

De ahí la reserva de avocación que, en todo caso, mantiene la autoridad del Gobierno central. Existe un decidido propósito descentralizador en materia de Protección Civil; se reparte, política, geográfica y sectorialmente el conjunto de las responsabilidades. Pero en el momento de las decisiones integrales, cuando el conjunto de servicios, instituciones y medios participantes en los acontecimientos debe hacerse un sólo Instrumento de acción, rápido

UN INSTRUMENTO COORDINADOR

Si examinamos el cuadro sinóptico que resume el Proyecto de Ley podemos ver que el grueso del texto legal —la totalidad del Capítulo IV— va dirigido, bajo el epígrafe «Autoridades competentes», a establecer el mecanismo coordinador que asegure, en todo caso y momento, la existencia de una autoridad responsable, la univocidad de la autoridad indicada a la hora de tomar decisiones, y el carácter integrador que, en función del riesgo, su extensión y características, caracteriza al instrumento operativo de dirección. Se trata, repetimos, de establecer un

mecanismo coordinador rápido en reflejos, y dotarle de eficacia operativa.

Parecía un objetivo difícil, en el instante político en que está procediéndose a la plena descentralización cuando no a la transferencia de competencias de la Administración Central en favor de las restantes Administraciones Públicas, diseñar un marco legal que recogiera, a la vez, el carácter autónomo de las respectivas demarcaciones territoriales y el concepto vertebrador y unívoco que exigía la propia dinámica de los hechos anómalos a prevenir, atenuar o combatir. El resultado ha sido ese Capítulo IV a que hacemos referencia: desde el Municipio,

do de reflejos y eficiente en la intervención, pertenece al Gobierno de la Nación, y a sus delegados en la administración periférica, la jefatura ejecutiva de las operaciones. Así lo reconocen, en principio, los artículos 149 y 30 de la Constitución y así se desprende, racionalmente, de una consideración coherente de los hechos.

En estructura vertebrada y la operatividad deseada se instrumenta en el proyecto de Ley a través de una pirámide cuya base son los ciudadanos; sigue por los Ayuntamientos, por las agrupaciones comarcales de Municipios, por las Provincias, por las Comunidades Autónomas, y culmina, finalmente, en el Gobierno de la Nación. Repasemos, no obstante, el papel de cada escalón en esta cadena:

Los ciudadanos. Son la base de la Protección Civil. Los Planes de emergencia tienen un inicio elemental en la *autoprotección*, es decir, en la capacidad y conocimientos individuales mínimos para hacer frente con éxito a una posible contingencia. El Estado tiene la obligación de divulgar esos conocimientos, las normas de comportamiento ante emergencias; y los ciudadanos tendrán la obligación, moral y política, de recibirlos y actuar consecuentemente. La Protección Civil constituye, en esta línea, una base sólida para el rescate de los niveles de civismo y de solidaridad que deseamos para nuestro pueblo.

Los Ayuntamientos. Es la célula básica de Protección Civil. El Proyecto de Ley confiere a los Alcaldes y a los Municipios un destacado protagonismo: planificador, preventivo y operativo. Se parte de una filosofía eminentemente municipalista con el propósito de modificar a corto plazo los criterios de valor actualmente predominantes en la atención de los Ayuntamientos. La vida y las haciendas de los vecinos son un bien primordial al que deben prestarse medios y atenciones adecuados.

Las comarcas. Donde los municipios son pequeños, tropiezan con dificultades económicas para hacer frente a inversiones importantes o deben afrontar riesgos geográficos compartidos, la agrupación comarcal es la solución adecuada. El Pro-



yecto de Ley estimula a Diputaciones y Comunidades Autónomas a desarrollar una eficiente labor en este ámbito.

Las provincias. La vigente división administrativa y sus responsables, los Gobernadores Civiles, constituyen el siguiente escalón. Corresponde a las jefaturas provinciales la confección del Plan de Emergencia de su demarcación, en el que se integran los Planes Municipales anteriormente homologados por la Comisión de Gobierno y se coordinan los recursos y medios relacionados con Protección Civil pertenecientes a las restantes Administraciones, organismos, instituciones y privados. El Gobernador asume, en caso de emergencia supra-municipal, la dirección y coordinación de las operaciones, pudiendo recabar el auxilio, voluntario o imperativo, de instituciones y ciudadanos.

Comunidades Autónomas. Desde el punto en que las Comunidades Autónomas tienen transferidos servicios, recursos y competencias movilizables en casos de emergencia y dado que constituyen un escalón fundamental en la estructura admi-

Los Ayuntamientos son la célula básica de Protección Civil. El Proyecto de Ley confiere a los Alcaldes y a los Municipios un destacado protagonismo: planificador, preventivo y operativo.



El propósito del legislador ha sido el de preparar un instrumento que permita la movilización permanente de la ciudadanía y de sus instituciones, mediante el desarrollo de la educación cívica, la prevención y la articulación de Planes de actuación.

nistrativa del Estado, era evidente que debían desempeñar un papel importante en la Norma que regulará la seguridad integral de los españoles. A tal fin, el Proyecto de Ley les encomienda la elaboración de los Planes de Protección Civil de su ámbito geográfico, la confección del inventario de los recursos propios relacionados con Protección Civil, el desarrollo de actividades de prevención, la promoción de la Protección Civil y, por ende, la dirección operativa de sus servicios propios en los casos de intervención, siempre, claro está, dentro del esquema coordinado señalado por el Plan correspondiente.

Delegaciones de Gobierno. Poseen idénticas competencias que los Gobernadores en el ámbito de sus demarcaciones territoriales. Comparten con los presidentes de las CC. AA., en función de las circunstancias y características de cada contingencia y a propuesta del Ministro del Interior, la facultad de dirigir y coordinar los servicios de Protección Civil.

Ministro del Interior. Ostenta la superior autoridad en materia de Protección Civil. Le corresponde elaborar los Planes Básicos y Especiales así como los Reglamentos técnicos correspondientes, dirigir, coordinar e inspeccionar las acciones y los medios de ejecución de los mismos y proponer al Gobierno la adopción de las medidas pertinentes en cada caso. A través de la Comisión Nacional de Protección Civil —integrada por los Subsecretarios de todos los Ministerios— dictaminar las Normas de carácter técnico y su homologación a escala nacional.

Como vemos, el propósito del legislador, en línea con la doctrina jurídica comparada, ha sido el de preparar un instrumento que permita la movilización permanente de la ciudadanía y de sus instituciones, mediante el desarrollo de la educación cívica, la prevención y la articulación de Planes de actuación, para disponerla a hacer frente a cualquier tipo de contingencia catastrófica. En definitiva: un instrumento coordinador que funcione automáticamente y preste rapidez y eficacia a la primordial tarea de salvaguardar las vidas y las haciendas de los ciudadanos españoles.





La Ley establece la obligación de elaborar planes de Protección Civil para casos de emergencia, diferenciando el Plan Nacional, y los Planes Especiales para aquellas situaciones cuyo control y reducción no sea hábil el Plan General.

PROYECTO EMINENTEMENTE PREVENICIONISTA

El Proyecto de Ley de Protección Civil, si además de ser un instrumento coordinador de todas las actuaciones necesarias para paliar los efectos ante una situación catastrófica, no contemplara una base eminentemente prevencionista, sería, a nuestro entender, una solución incompleta.

Esta filosofía prevencionista ya está presente en el primer artículo del proyecto —artículo 1.º: «La acción permanente de los poderes públicos, en materia de Protección Civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofes o calamidad pública...»—.

Asimismo, el artículo 4.º, punto 2, incide en la obligatoriedad del ciudadano a recibir la formación necesaria para que pueda prevenirse de los riesgos más habituales de su entorno (autoprotección).

Este fomento prevencionista de la autoprotección se extiende (artículo 5.º) a su entorno laboral-industrial a través de la determinación del catálogo de riesgos en la actividad industrial y en las medidas que se determinen para prevenirlos.

En los artículos 6.º y 7.º se continúa insistiendo tanto en la autoprotección por parte de los explotadores de los locales de pública concurrencia como en la revisión de los mismos para adecuarlos a la normativa sobre seguridad.

La colaboración que se recaba

(artículo 8.º) de los medios de comunicación social respecto a la emisión de informaciones dirigidas a la población es, también bajo la óptica prevencionista, en evitación de movimientos de pánico.

Todo el capítulo III, se refiere al instrumento por excelencia de la protección civil, la PLANIFICACION (elemento sustantivo de la prevención). Planificar en protección civil significa primero evaluar el riesgo, disponer las medidas necesarias para evitarlo y, en última instancia, organizar la totalidad de los recursos disponibles para, en caso de que se presente, aminorar sus efectos.

El artículo 15.º deposita la responsabilidad del Plan Nacional de Protección Civil y Planes Especiales en el Ministro del Interior.

La facultad de informar (artículo 16) las disposiciones y normas reglamentarias referidas a la seguridad de personas y bienes es otra intención prevencionista en el sentido de que éstas posean la necesaria homologación evitándose así contradicciones entre las mismas.

Son significativas las competencias de las CC. AA. y de los Municipios (artículos 18.º y 20.º) en ejercer la promoción directa de las actividades prevencionistas en el sentido de su mayor posibilidad de reconocimiento de sus riesgos y acceso a sus ciudadanos.

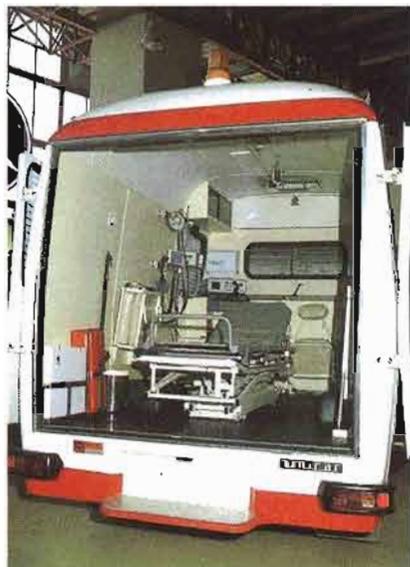
La posibilidad de interesar (artículo 21.º) a cualquier entidad o persona pública o privada, información sobre siniestralidad, abre el camino para que a través del estudio esta-

dístico exista el suficiente conocimiento para prevenir dicha siniestralidad a través de normas y planes.

Todos estos aspectos prevencionistas (estudios de siniestralidad, formación, reglamentación, homologación, promoción de actividades prevencionistas y planificación) hace suponer, conjuntamente con los elementos coordinadores, que este proyecto se presenta como un marco adecuado para empezar a instrumentar una organización de Protección Civil catalogable en un futuro con el resto de las democracias occidentales.

LOS PLANES DE EMERGENCIA EN PROTECCION CIVIL

No basta, para hacer frente a la fenomenología del desastre, ni las mejores normas de prevención de riesgos, ni la organización de los mejores medios y recursos para su control y reducción, ni siquiera la preparación de la mentalidad de la población para su comportamiento en estos sucesos, ni las normas jurídicas que establecen responsabilidades suficientes. Si la sociedad y —las Administraciones Públicas que tienen la obligación de administrarla— no fueran capaces de organizar coherentemente, a través de un planteamiento razonable y funcional, el conjunto de actuaciones, medios y recursos que deben ponerse en acción cuando un hecho desastroso amenaza, todo quedaría en propósitos.



A esta filosofía, o a este fin, responde la necesidad del establecimiento de lo que en terminología al uso en protección civil se denominan *Planes de Emergencia*. A esta realidad no podía estar ajeno el Proyecto de Ley de Protección Civil, que recoge y regula la actuación en casos de emergencia a través de Planes de protección civil.

El Proyecto, en este aspecto, establece una de las regulaciones jurídicas más precisas de las modernas normas de Protección Civil en Europa. En un campo lleno de vaguedades, contradicciones doctrinales e incluso con un exceso inflacionista de planes, la perfilación de un instrumento operativo básico se nos antoja logro de extraordinaria importancia.

Partimos en nuestro Proyecto de Ley de la definición de los Planes, del tipo de Planes; desarrollan su coherencia de homogeneización, que se establece en el orden espacial de aplicación; secuencia la progresiva avocación de las distintas Administraciones, obligadas anteriormente a elaborarlos y a aplicarlos; y culmina en la dirección integral de recursos y medios a cargo del Gobierno de la Nación cuando la urgencia es verdaderamente nacional.

Una de las precisiones de mayor rigor que separa nitidamente lo que es una intervención puntual de los mecanismos ordinarios, llamados al control y reducción de aquellas situaciones de riesgo para la población o los bienes, de lo que realmente es una intervención u opera-

ción de Protección Civil, es la disposición de aplicar el Plan que corresponde cuando el control de esa situación catastrófica, o de grave riesgo, no pueda efectuarse por aquellos medios ordinarios adscritos habitualmente a este fin.

Los Planes Básicos

La Ley no permite desviaciones conceptuales en la interpretación libre de qué es un Plan de Protección Civil, pues éste, en la terminología legal, constituye una norma de actuación y, por lo tanto, una obligación exigible a quienes se nominen en la misma.

Los Planes determinan las normas de actuación de los distintos Servicios de Protección Civil: la movilización de los recursos adscritos al Plan, tanto públicos como privados; la estructura jerárquico-funcional de las autoridades y servicios que hayan de intervenir; el método de coordinación operativa de los recursos humanos y materiales disponibles, etc.

Se establece un Plan Nacional de Protección Civil, norma básica o marco a que se ajustarán los demás Planes Territoriales, cuya aprobación corresponde al Gobierno de la Nación; su elaboración se atribuye al Ministro del Interior con la colaboración de la Comisión Nacional de Protección Civil.

Este Plan, con sus directrices y estructura homogénea, permitirá la armonización precisa de los Planes Territoriales; recoge, como no podía ser menos, la realidad político-administrativa del Estado, estableciendo la obligación de elaborar, según estos ámbitos, los Planes Municipales, que deberán ser aprobados por las correspondientes Corporaciones Locales y que a su vez se deberán integrar —principio de interrelación funcional— en los Planes Provinciales que se aprobarán por los Gobernadores Civiles; estos Planes, a su vez, se integrarán en los Planes de Comunidad Autónoma, que aprobarán los correspondientes Consejos de Gobierno y se integrarán luego en el Plan Nacional.

El Plan Nacional se concibe, pues, como un todo funcional y orgánico, interrelacionado a nivel espacial y con los mismos principios y estruc-

turas operativas que faciliten la operatividad global sin disfuncionalidades, cualquiera que sea el órgano que tenga la competencia de la dirección del Plan, tanto sea por razón del ámbito, como la naturaleza del hecho desastroso.

Los Planes Especiales

Los hechos demuestran, por otro lado, que ciertas emergencias, por su específica naturaleza, requieren también actuaciones especiales, tanto por las características de los medios y recursos aplicables como por las fórmulas de actuación. Esto lleva a reconocer la necesidad de elaboración de Planes Especiales. Así lo establece el Proyecto de Ley, con la misma fórmula de elaboración espacial en función de la estructura político-administrativa, por un lado y, por otro, por responder estos planes a riesgos muy definidos y sectorializados.

Resumiendo, la Ley establece la obligación de elaborar planes de protección civil para casos de emergencia, diferenciando el Plan Nacional, como Plan Básico de aplicación general para casos de emergencia, y los Planes Especiales para aquellas situaciones cuyo control y reducción no sea hábil el Plan General.

En definitiva, los Planes Básicos serán elaborados por las Administraciones correspondientes y su aplicación será un acto formal que hará operar al Plan como norma obligatoria respecto de las Administraciones, organizaciones y personas que en él aparezcan con funciones de responsabilidad, sin perjuicio de las decisiones que deban adoptarse en cada circunstancia por las autoridades competentes llamadas a intervenir en los casos en que se produzca una emergencia ■

