

30 AÑOS CUADERNOS DE SEGURIDAD

Núm. 329 • ENERO 2018 • 10,50 euros

// cuadernosdeseguridad.com

El sector de la
Seguridad ante un
mundo globalizado

RPA's y Seguridad

Ciberseguridad: el cibercrimen seguirá sorprendiendo en 2018

PROF. DR. JOSÉ JULIÁN ISTURITZ. DOCTOR EN DERECHO PÚBLICO. PROFESOR DE LA ESCUELA DE PREVENCIÓN Y SEGURIDAD INTEGRAL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

De la protección civil a la atención de emergencias: nueva visión

Históricamente, la protección civil ha sido considerada como un servicio público encargado de los graves riesgos, catástrofes y calamidad pública, dejando de lado aquellos incidentes que tienen que ver más con lo habitual como es la emergencia ordinaria, los incidentes no rutinarios y los accidentes de múltiples víctimas. Esto ha llevado a la aparición de un nuevo concepto como es el de «atención de emergencias», entendido este de manera más integral y global al enfocar más adecuadamente las demandas de las personas y englobando la protección de las personas, los bienes y del patrimonio común.

PARA la nueva Ley¹, la protección civil:

Como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.

En teoría, el concepto de Protección Civil se ha venido circunscribiendo a las situaciones excepcionales relacionadas con las catástrofes (grave riesgo, catástrofe y calamidad pública).

Pero, algo que no se utiliza habitualmente, sino que solo se usa en momentos especiales resulta un sistema, además de caro, ineficaz², toda vez que, cuando es necesario no funciona. Esto hizo hace décadas que esta idea de carácter limitativo, entrara en decadencia.

Fue apareciendo progresivamente el sentir generalizado de que, aquello «que no se usa todos los días, no funciona en una situación excepcional»³.

La primera Ley de Protección Civil⁴, circunscribió esta materia, al menos, como veremos, en la teoría, a las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública. Esta Ley fue recurrida al Tribunal Constitucional y «de facto» dejada sin efecto.

La incertidumbre por la que esta etapa se caracterizó, desde 1985 hasta 1990, hizo que en muchas Comunidades Autónomas no se impulsara esta materia⁵ ya que, ni producía transferencia de equipos humanos, ni de medios materiales, ni tampoco recursos económicos. Mientras, otras Comunidades, esperaban al resultado de la sentencia mencionada.

La Ley de 1985, nació por tanto «herida» desde un punto de vista práctico

y constantemente había en el sector un sentir generalizado sobre su no aplicabilidad, cuestionado su ámbito conceptual y competencial.

Posteriormente, en 1992, la Norma Básica de Protección Civil⁶, teniendo ya en cuenta las mencionadas sentencias, nos ubicó definitivamente en la situación actual, redistribuyendo las competencias y permitiendo una participación activa de todas las Comunidades Autónomas.

En la práctica, desde 1985 hasta 1992, los movimientos que se hicieron en España en materia de Protección Civil, fueron titubeantes y llenos de obstáculos.

Se puede afirmar que a partir de 1992, comienza con carácter general, un nuevo impulso del concepto actual de Protección Civil. Salvo excepción hecha de alguna Comunidad Autónoma, como la de Euskadi o Catalunya, que ya llevaban algunos años actuando en esta materia, fue entonces cuando realmente comenzó a despegar este servicio.

A partir de entonces, comienza a estar operativa la Comisión Nacional de Protección Civil⁷, instrumento en el que participa la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y que es un verdadero catalizador e integrador del sistema.

1. La aportación de la emergencia ordinaria a la extraordinaria.

A partir de comienzos de la década de los noventa, aparecen nuevas ten-

dencias, en lo que se llamó «coordinación operativa», ya que fue tomando cuerpo la idea de que algo debía cambiar, lo que fue generando verdaderas crisis en los servicios convencionales de emergencias, concebidos hasta entonces, exclusivamente como dispositivo para actuar, únicamente en caso de emergencia excepcional.

En definitiva, se trata de considerar que la emergencia ordinaria permite solventar la emergencia extraordinaria, o lo que es lo mismo, que si estamos bien preparados para responder adecuadamente a las necesidades de las emergencias ordinarias, mejor lo estaremos frente a las extraordinarias.

De esta manera, va apuntalándose el concepto de coordinación, desde un punto de vista operativo, engranado a través de los centros 1-1-2 (uno, uno, dos), de forma que en los servicios más modernos, en los que el nuevo concepto de Atención de Emergencias viene a complementar al de Protección Civil, cada vez es más el apoyo que se da a esta coordinación de las operaciones. Principalmente, los más avanzados en este aspecto han sido originalmente Catalunya, Euskadi y Canarias y posteriormente, Galicia, Valencia y Andalucía.

Cabe por lo tanto diferenciar entre, situaciones de emergencia extraordinaria, accidentes de múltiples víctimas, incidente no rutinario y emergencia ordinaria. Esta clasificación se efectúa en función de los siguientes parámetros:

- a. Zona afectada por el incidente.
- b. Medios necesarios para combatir la situación.
- c. Capacidad de respuesta de los sistemas de seguridad pública existentes.

Por lo tanto, un determinado incidente puede producir una situación considerada de diferente manera, según se aplique alguna de las variables mencionadas anteriormente, ya que un mismo incidente, en zonas geográficas



«En teoría, el concepto de Protección Civil se ha venido circunscribiendo a las situaciones excepcionales relacionadas con las catástrofes»

distintas, puede producir más daños que en otras, e incluso, aun produciendo el mismo daño, la capacidad de resolución que tiene el sistema de emergencia, ser diferente de unos lugares a otros.

Para demostrar esta afirmación reflexionemos en cómo es posible que en una determinada localización, en la que se produce un incidente con cerca de doscientos éxitos y un millar de heridos, no se generó «situación de catástrofe», mientras que hay incidentes, en los que el número de víctimas es incluso inferior y en otros lugares, han sido considerados como catástrofe.

2. Un nuevo concepto: la atención de emergencias.

Esta situación anómala de carácter competencial, entre las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de Protección Civil, vino a influir en la aparición de un nuevo concepto, el de «atención a las emergencias» o más

comúnmente denominado, «Atención de Emergencias» y más en términos organizacionales «Gestión de Emergencias».

Las causas que, a mi criterio, han favorecido la generación de este reciente concepto, han sido:

1.- Por una parte, circunscribir la «Protección Civil» a los meros casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, es desconocer totalmente la realidad cotidiana de la intervención en gestión de riesgos, ya que estas situaciones son las de menor frecuencia, las que necesitan la intervención de muchos recursos que atienden ordinariamente a situaciones de emergencia, y por último, de gran impacto social. Además, estas disquisiciones conceptuales no llegan al ciudadano ordinario, ni probablemente al profesional, ya que una situación de emergencia es algo subjetivo, que perciben las personas y donde no se puede pretender responder en fun-



ción de parámetros que solo pueden tenerse en consideración en el marco teórico, en el aula y no en la operativa diaria.

2.- Por otra, el hecho de que la Administración General del Estado, con un aparente gran interés en este tipo de competencias, no se ocupó de la atención a la emergencia ordinaria, sino que parecía interesarle solo la excepcional (grave riesgo, catástrofe o calamidad pública), de forma que dejó en manos de la Administración Autonómica y Local, un interesante «nicho de mercado», como era la atención a la emergencia ordinaria. Esta demanda social, fue rápidamente detectada y atendida por estas administraciones emergentes, que tenían gran avidez de competencias, siendo más cercana al ciudadano, de forma que pronto se «hicieron cargo» de esta «nueva Protección Civil».

3.- En tercer lugar, el mantener un desenfoco sobre la forma de entender la Protección Civil y la falta de asunción por parte de la Administración General del Estado (AGE), a las Comunidades Autónomas, como parte de la Protección Civil, pese a que así lo estableció el Tribunal Constitucional y evitar que estas últimas participen en Instituciones Estatales.

Cabe citar aquí, de manera muy singular a BALLBE, sobre «la doctrina de la soberanía dual», al afirmar que:

«La doctrina de la soberanía dual no significa que la Administración federal y la

estatal no puedan cooperar. Lo que pretende esta doctrina en auge es que se respeten y se reconozcan las funciones y los poderes esenciales de las administraciones estatales [en España, las Comunidades Autónomas] y que estas no queden relegadas como si fueran administraciones de segunda categoría a las que dar órdenes y aplicar una visión de la cooperación, como cooperación imperativa de la Administración considerada «superior». La doctrina de la soberanía dual pretende que el poder federal actúe con formas más respetuosas y menos coercitivas. Por tanto, podemos afirmar que es una forma de intensificación de un gobierno dual, cooperativo y competitivo a la vez en según qué cuestiones, y que no excluye la participación conjunta en instituciones nacionales»⁸.

4.- La disputa de competencias generada a raíz de los centros de coordinación operativa de Euskadi y posteriormente, con la Ley de Protección Civil, fue haciendo ver a los juristas, que nos encontrábamos con una materia conflictiva, no aclarada en la Constitución, y por lo tanto, algunos prefirieron circunvalar esta materia e ir abordando otros caminos.

Por lo tanto, el concepto de «Protección Civil» en sí mismo, ha experimentado una constante evolución⁹, ya que el aspecto limitativo, que impuso originariamente la Ley de Protección Civil a determinadas situaciones de carácter excepcional, en la práctica se ha

sobrepasado, llamando Protección Civil prácticamente a todo dispositivo de respuesta a situaciones de emergencia, tanto de carácter extraordinario, como ordinario. Por ello, son las circunstancias y necesidades de la población las que están ampliando este enfoque hacia un concepto más integral y orientado hacia el mercado y sus clientes, en vez de al propio servicio en sí mismo.

Así se está consolidando este nuevo concepto, el de «Atención de Emergencias», acuñado originalmente en Euskadi¹⁰, al que posteriormente se han sumado otras Comunidades Autónomas, entre otras: Catalunya y Canarias¹¹ e incluso la Administración General del Estado, ya que por primera vez, esta última, denomina a la Dirección General de Protección Civil, también como «de Emergencias» en la remodelación del Gobierno de 2004.

Como vemos, partimos de una materia compleja, con connotaciones sociales y políticas muy importantes y donde las diferentes Administraciones Públicas no la percibieron como suya, sino del Estado. Donde el propio concepto en sí mismo, era discordante entre la teoría de la Ley y la realidad, de forma que las Comunidades Autónomas, fueron popularizando, a través de sus normas autonómicas, este nuevo concepto de gestión de emergencias, que en definitiva, ha resultado intercambiable con el de Protección Civil¹².

Para IZU, hay una serie de elementos comunes entre la definición de «Protección Civil» que el legislador recoge en la Ley de Protección Civil, con los de «gestión de emergencias», recogidos en las de las Comunidades Autónomas, y son los siguientes:

«Son actuaciones urgentes de protección de personas, bienes y medio ambiente.

Tanto ante casos de emergencia ordinaria, según define la Ley Cántabra:

«situación que, sin implicar grave riesgo colectivo ni suponer catástrofe o calamidad pública, requiere la intervención de medios y servicios de protección y auxilio a las personas y a los bienes», o de emergencia no ordinaria «situación que, por afectar a una pluralidad indeterminada de personas o de forma genérica a la población, tiene la condición de catástrofe o calamidad pública y hace necesaria la adopción de medidas extraordinarias para hacer frente a la misma».

La emergencia supone una situación sobrevenida de modo súbito y que exige la adopción inmediata de medidas de intervención para atajar el riesgo o para minimizar los daños»¹³.

Además, coincido plenamente con IZU, cuando afirma:

«Resulta pues, que la gestión de emergencias es una materia más amplia que la Protección Civil, ya que abarca tanto las situaciones catastróficas (propias de la Protección Civil), como las no catastróficas u ordinarias, cuya atención corresponde a las Comunidades Autónomas¹⁴».

En cualquier caso, fue con la aparición de los 1-1-2, en 1997, cuando se originó un nuevo punto de inflexión en esta materia, dado que la Administración General del Estado, determinó que esta competencia quedaría en manos de las Comunidades Autónomas, lo que hizo que muchas de ellas, debieran acometer, no sin dudas, una nueva tarea que en la práctica, supondría un nuevo impulso a la política de seguridad propia.

En este sentido, cabe destacar la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, aprobando en 1997 el Plan de Seguridad Canario, entre cuyas líneas de actuación, se encontraba la puesta en servicio del Teléfono Único de Urgencias, mediante un modelo «coordinador», que englobaba en una misma sala operativa a repre-



«Se puede afirmar que a partir de 1992, comienza con carácter general, un nuevo impulso del concepto actual de protección civil»

sentantes operativos de los servicios de Emergencias Médicas, Bomberos, Policía local, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, bajo la coordinación de un Jefe de Sala, perteneciente a una sociedad pública del Gobierno de Canarias. Años más tarde, en 2010, un modelo semejante se reproduce en la sala operativa de Reus, del 112 de Catalunya.

De esta manera, se va consolidando el modelo ya comentado de gestión de emergencias, de forma que, como afirmaba también OLABEGOYA (1982), «lo que es bueno para la emergencia ordinaria, es bueno para la excepcional».

Pero lo que todavía «falta es que la sociedad asuma definitivamente una necesaria cultura de la autoprotección»¹⁶ y que las diferentes Administraciones Públicas entiendan que los planes de emergencia y autoprotección

no son instrumentos para «decorar bibliotecas» sino verdaderos elementos de planificación y organización al servicio, entre otros de los servicios operativos que prestan la atención en caso de emergencia.

3. Conclusiones

Podemos concluir que el concepto «protección civil» es una materia más limitativa que el de atención de emergencias, de forma que este último, incluye al primero, por lo que hace referencia a aquel servicio de titularidad pública que previene e interviene en las situaciones sobrevenidas e imprevistas en las cuales, bien futuro de la naturaleza, o como consecuencia de la mano del hombre, ocurre una situación de riesgo inminente o accidente en el que es precisa la actuación de recursos y operadores especializados en la materia. ●

Referencias y bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

– ISTURITZ, J.J. Tesis doctoral “Regulación y organización de sistemas de emergencias y protección civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial”. Universidad Autónoma de Barcelona. 2013. Disponible en: <http://ddd.uab.cat/record/116340?ln=es>

– KAHNEMAN, D., *Pensar rápido, pensar despacio*, Debate, Barcelona, 2012.

– TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. STC 133/1990, de 19 de julio, respecto a la Ley de Protección Civil de 1985. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1990-18327

– BALLBE, M., MARTINEZ, R., *Soberanía dual y constitución integradora: la reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*, Ariel Derecho, Barcelona, 2003.

– IZU, M., «De la Protección Civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo», en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, Zaragoza, 2009, pág. 317.

– OCHOA, J., «La inoperancia (e inexistencia) del sistema estatal y autonómico de Protección Civil ante la catástrofe del Prestige», en ALVAREZ, S., *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige*, Lustel, Madrid, 2007, pág. 329.

REFERENCIAS

1.- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. B.O.E. Nº 164, pág. 57409, del 10 de julio de 2015.

2.- Ver ANITUA, *Manual de protección civil*, Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza, Vitoria-Gasteiz, 2006, págs. 23 y ss.

3.- Frase reiteradamente repetida por Ricardo Olabegoya Venturini, que fue primer Director de Protección Civil de Euskadi, posteriormente entre otros

cargos, Director General de Interior del Gobierno de Navarra y Director General de Emergencias en la Generalitat de Catalunya. Durante el mandato del Sr. Olabegoya, en 1983, se crearon los centros de coordinación operativa del Gobierno Vasco, que dieron lugar a varias Sentencias del Tribunal Constitucional que marcaron la nueva dinámica de la Protección Civil en el Estado Español. Para el autor de este texto, un verdadero “Maestro”.

4.- Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

5.- Ver BALLBE, M., “El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 174, Madrid, 2007, págs. 215-276.

6.- Real Decreto 407/1992, de 24 de abril. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-9364>

7.- La Comisión Nacional de Protección Civil es un órgano colegiado interministerial, dependiente del Ministerio del Interior, que tiene por finalidad la coordinación entre los órganos de la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas, en materia de Protección Civil, para la eficaz actuación de los poderes públicos en orden al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan. (Artículo 17 de la Ley 2/1985). Fuente: Ministerio del Interior. <http://www.proteccioncivil.org/comision-nacional>.

8.- BALLBE, M., MARTINEZ, R., *Soberanía dual y constitución integradora: la reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*, Ariel, Barcelona, 2003, pág. 183.

9.- Ver MORA, F., “Una aproximación al estudio de la Protección Civil co-

mo política pública”, en: *Revista de Documentación*, Ministerio de Justicia e Interior nº 9, Madrid, 1995, págs. 33-62.

10.- En 1996 el Parlamento Vasco, comenzó utilizando la denominación de “gestión de emergencias” y no de Protección Civil, mediante la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, en la que destaca el título del Capítulo III, al denominarlo como “gestión de emergencias no calamitosas”. De hecho la Dirección de Protección Civil (rango de Dirección General) pasó a denominarse Dirección de Atención de Emergencias.

11.- El nuevo centro directivo creado en 1999, competente en esta materia, se denominó Dirección General de Seguridad y Emergencias.

12.- De hecho, en inglés se está utilizando la expresión “Emergency management”, sustituyendo a la de “Civil Defense o Civil Protection”, hasta tal punto que en USA, la máxima autoridad en esta materia es la “Federal Emergency Management Agency” (FEMA), creada en 1979. Ver <http://www.fema.gov/>

13.- IZU, M., “De la Protección Civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo”, en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, Zaragoza, 2009, págs. 348-349.

14.- IZU, M., “De la Protección Civil a la gestión de emergencias...”, obra citada, págs. 349.

15.- El Plan de Seguridad Canario fue aprobado por el Consejo de Gobierno de Canarias el 30 de abril de 1997. Uno de sus redactores es el autor de este texto. [<http://www.gobiernodecanarias.org/dgse/descargas/plansegcanario.pdf>]

16.- ISTURITZ, J. J., *La seguridad en Canarias 1999-2003*, Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, 2003, pág. 164.