

Plan Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres

Horizonte 2035





ÍNDICE

I.	Antecedentes y situación actual	1
II.	Objetivos	6
III.	Diseño básico y calendario.....	8
IV.	Órganos del Plan.....	11
V.	Medidas organizativas	12
VI.	Formación	14
VII.	Capacidades	16
VIII.	Voluntariado	18
IX.	Nuevos actores	19
X.	Cultura preventiva	21
XI.	Prospección y análisis de riesgos.....	22
XII.	Dimensión internacional	24
XIII.	Financiación	26
XIV.	Estrategia del Sistema.....	28
XV.	Estrategia Nacional	29
XVI.	Estrategias Autonómicas.....	30
XVII.	Estrategia local.....	31
XVIII.	Evaluación y revisión	32

I. Antecedentes y situación actual

La configuración actual de la protección civil en España se remonta a la Ley 2/1985, con la que se puso fin a un primer ciclo cuyo inicio cabe situar en la creación en 1980 de la Dirección General de Protección Civil, adscrita al Ministerio del Interior.

Nuestro texto constitucional no tiene, como es sabido, un título específico de protección civil y emergencias, pero sí establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física como el primero y más importante derecho fundamental (art. 15), en el marco de un sistema político basado en la unidad y en la solidaridad territorial (art. 2), en el que las diferentes Administraciones Públicas deben ser eficaces y actuar bajo el principio de coordinación (art. 103), pudiendo establecer deberes a los ciudadanos en situaciones de grave riesgo (art. 30.4), todo lo cual confluye en el título competencial de seguridad pública del artículo 149.1.29ª.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, hace referencia a la protección civil como un servicio del que han de disponer obligatoriamente los municipios de más de 20.000 habitantes.

Los Estatutos de Autonomía, por su parte, reconocen la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección a las personas en las situaciones de grave riesgo o calamidad pública, constitutivas de la materia típica de la protección civil, concurriendo con la Administración General del Estado en la construcción del escudo de protección para personas, sus bienes, el medio ambiente y el patrimonio histórico, artístico y cultural en el que esta política pública consiste.

La Ley 2/1985 definió, por otra parte, uno de los rasgos más característicos de la protección civil, al afirmar en su Preámbulo que la extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las situaciones de emergencia, así como de las necesidades que generan y de los recursos humanos y materiales que han de ser movilizados para hacerles frente, la convierten esencialmente en una cuestión de organización encaminada a establecer estructuras operativas de coordinación de los distintos servicios públicos relacionados con cada tipo y situación de emergencia, así como a llevar a cabo actuaciones previas de ordenación y planificación. La protección civil, el Sistema Nacional de Protección Civil es, ante todo, organización.

El segundo ciclo de la configuración de nuestra Protección Civil está constituido por el desarrollo de la Ley 2/1985, durante el cual todas las Comunidades Autónomas crearon sus Servicios Oficiales de Protección Civil y llevaron a cabo un amplio desarrollo -en organización administrativa, en análisis de riesgos, en planificación, y en instrumentos de intervención- e incorporaron a este proceso la puesta en funcionamiento de los centros de emergencias 112.

Durante este amplio periodo se construyó en nuestro país un completo sistema de protección civil.

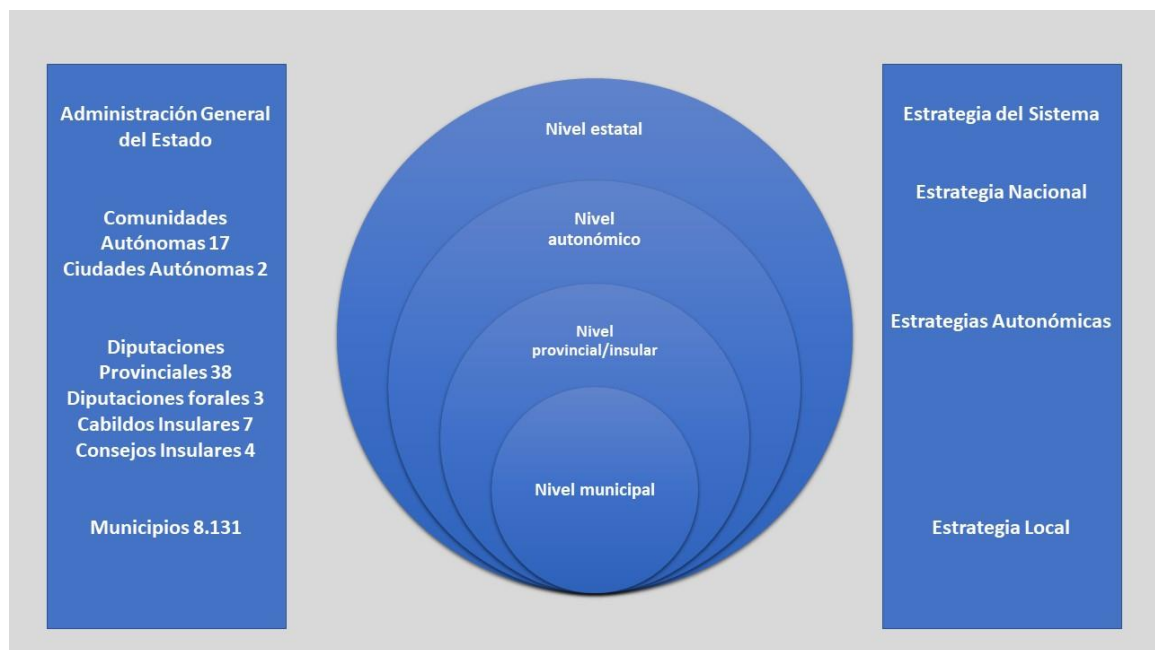
El tercer ciclo se inicia con la aprobación de la vigente Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, con la que puede afirmarse que se sentaron las bases para el desarrollo de un sistema moderno, plenamente adaptado a nuestra configuración político-administrativa y dotado de instrumentos adecuados de dirección y coordinación.

El desarrollo de la Ley 17/2015 está, no obstante, lejos todavía de concluirse, habiéndose observado o sucedido, además, en los últimos años, circunstancias imprevistas que han puesto de relieve la necesidad de completar este desarrollo e introducir en el mismo nuevos elementos y componentes que permitan a los poderes públicos continuar garantizando con razonable eficacia la seguridad de las personas y los demás bienes objeto de la protección civil.

En efecto, situaciones como la pandemia surgida en 2020, la aceleración de los efectos adversos del cambio climático, la erupción volcánica de La Palma, o las intensas campañas de incendios forestales, están poniendo de manifiesto un notable incremento de los episodios catastróficos a los que la Protección Civil debe responder.

Por otra parte, si la ley de 1985 sentó las bases para la constitución de un sistema moderno y eficiente de respuesta frente a las catástrofes de protección civil, y la de 2015 se asienta en el pleno desarrollo por las Comunidades Autónomas de sus sistemas, es preciso abordar en los años venideros un nuevo impulso que incorpore definitivamente a las Corporaciones Locales a este escudo básico de protección, garantizando a toda la ciudadanía un nivel de seguridad sustancialmente idéntico con independencia del lugar de su residencia. Este es uno de los objetivos centrales a los que obedece este Plan.

La extraordinaria complejidad de continuar desarrollando el Sistema, como se observa en la siguiente figura, requiere de una planificación compartida entre todas las Administraciones Públicas. Este es, precisamente, el núcleo de la decisión adoptada por la Conferencia de Presidentes el 13 de marzo en la isla de La Palma. Decisión, por otra parte, que se fundamenta en el buen funcionamiento de la cooperación intergubernamental en materia de protección civil, como viene observándose de manera generalizada en las sucesivas situaciones de crisis a las que el SNPC viene enfrentándose.

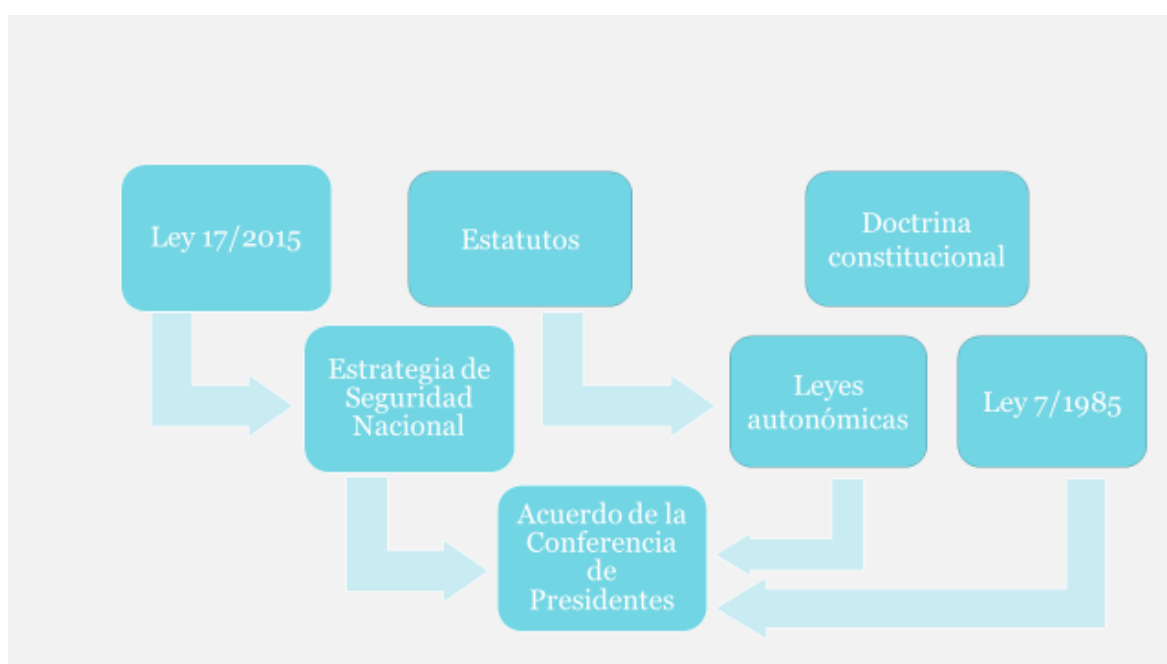


El Plan persigue impulsar y desarrollar un Sistema maduro, para garantizar una respuesta altamente eficaz a las emergencias y catástrofes, asegurando una protección en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional.

Así concebido, el Plan no es sino un paso más en el largo proceso de construcción del Sistema Nacional de Protección Civil, que es obra de muchos Gobiernos, de muchas instituciones públicas y privadas, de muchos profesionales y también de muchos voluntarios y ciudadanos.

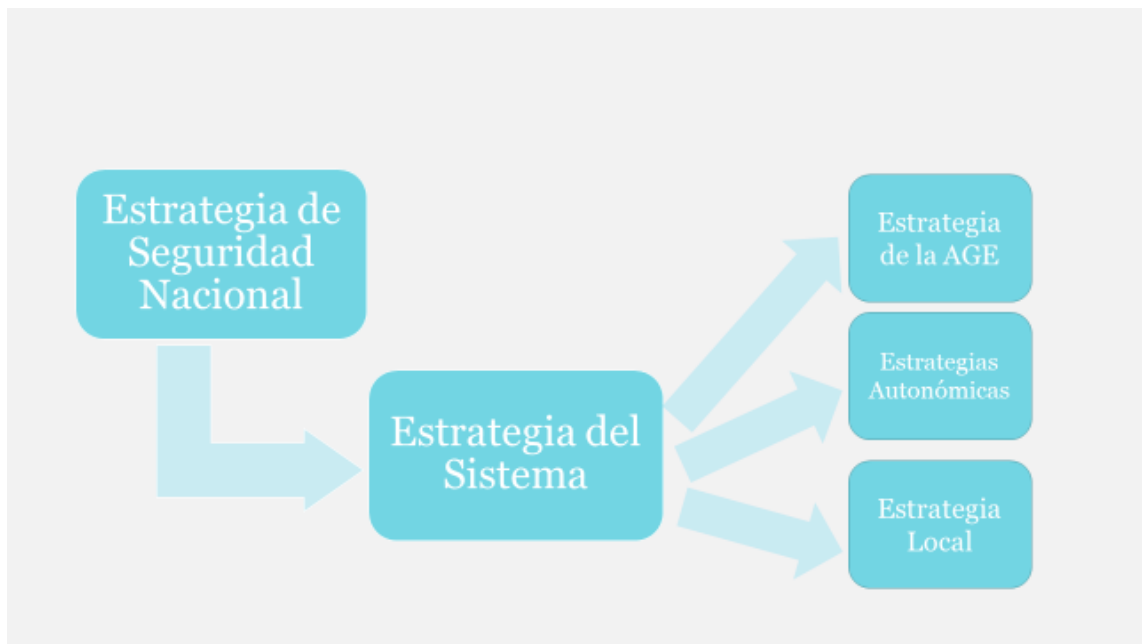
La principal novedad que se incorpora en este estadio de su desarrollo es el acuerdo de la Conferencia de Presidentes, dotando al Sistema de un marco conceptual coherente con la actual distribución de competencias entre las Administraciones Territoriales, adoptando un modelo de gobernanza avanzado en el que las atribuciones de cada nivel competencial se ejercitan en el marco de un proceso global de planificación.

El marco conceptual del SNPC se representa gráficamente en la siguiente figura:

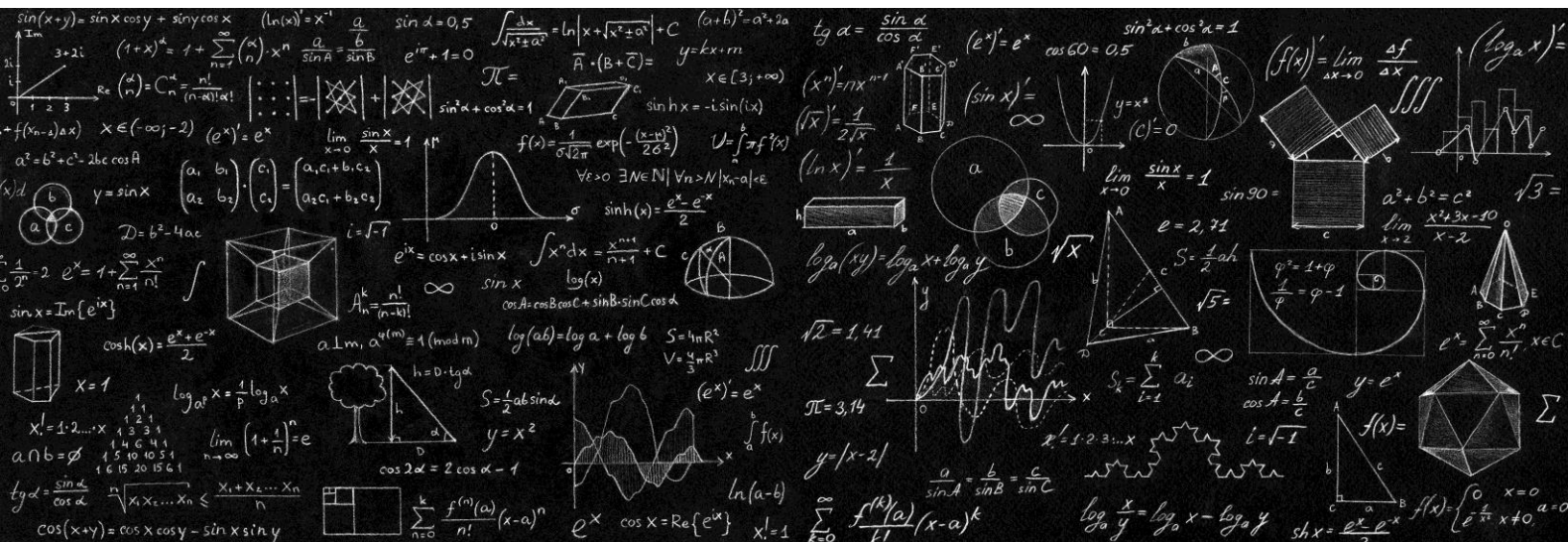


Al anterior esquema se añaden, como instrumentos de planificación operativa, las Estrategias –previstas con gran acierto en la Ley 17/2015-, y cuya ordenación es, precisamente, el principal contenido de este Plan.





Las diferentes Estrategias, de carácter cuatrienal, permiten articular el desarrollo del Sistema en cada uno de sus ámbitos, pero dotando al conjunto de las actuaciones de la necesaria coherencia.



II. Objetivos

El Plan pretende dar respuesta al mandato de la Conferencia de Presidentes de 13 de marzo de 2021: impulsar políticamente el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, con los siguientes ejes básicos:

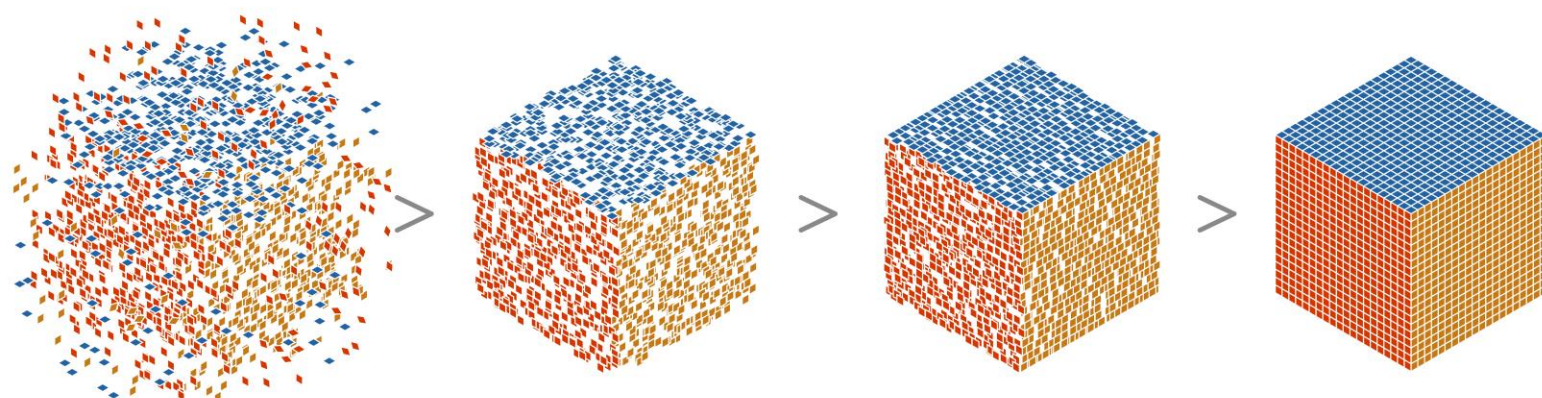
- La creciente amenaza del cambio climático
- La creciente demanda de seguridad integral
- La consideración del Sistema Nacional de Protección Civil como un pilar esencial del Estado y como un instrumento de cohesión social
- La necesidad de adelantarse a los riesgos, convirtiendo el gasto en emergencias en inversión en seguridad y bienestar

Estos cuatro ejes básicos son el marco genérico para la consecución de los siguientes objetivos:

- Fortalecer la capacidad operativa, directiva, planificadora y coordinadora de los órganos del Sistema Nacional de Protección Civil
- Ordenar los recursos de forma transparente, homogénea y que garantice su interoperabilidad y la asistencia entre las diferentes Administraciones Públicas
- Garantizar la capacidad de las diferentes Administraciones Públicas para hacer frente a las amenazas correspondientes a su nivel de planificación y respuesta
- Incrementar la resiliencia de la sociedad mediante el impulso de la cultura preventiva, incorporando a cuantos actores puedan ser relevantes para garantizar un nivel óptimo de seguridad en situaciones de catástrofes

Por otra parte, y dado el carácter eminentemente transversal de esta parte de la política de seguridad pública, el Plan incluye actuaciones transversales como:

- La incorporación de la Ciencia y de acciones de I+D+I
- La incorporación de actores relevantes del sector privado
- El reforzamiento de los vínculos entre la protección civil y los servicios sociales y la ayuda humanitaria



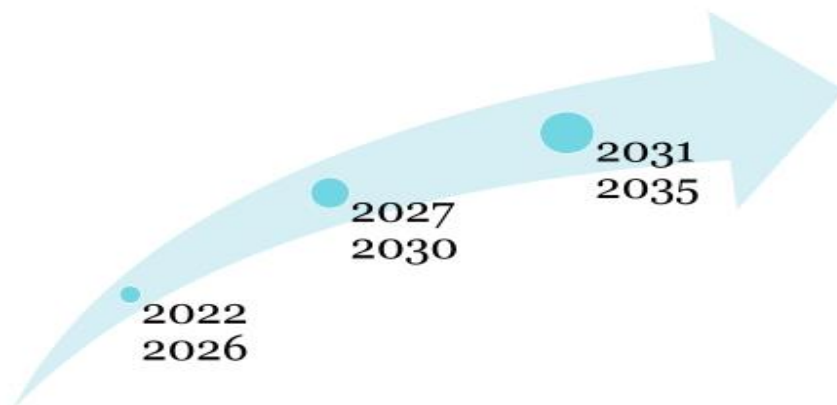
III. Diseño básico y calendario

El Plan constituye el programa de trabajo del conjunto del Sistema hasta 2035, materializándose en sucesivas Estrategias cuatrienales:

- Estrategia del Sistema
- Estrategia de la Administración General del Estado
- Estrategias de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla
- Estrategia Local

La configuración cuatrienal de las Estrategias, de acuerdo con la Ley 17/2015, hace que el Plan se configure en tres ciclos sucesivos:

- 1er ciclo: 2023-2026
- 2º ciclo: 2027-2030
- 3er ciclo: 2031-2035



El diseño de estos tres ciclos sucesivos, al término de cada uno de los cuales se realizará una evaluación con la finalidad de ajustar el desarrollo del Plan a la consecución de los objetivos, permite, por un lado, abordar las tareas más urgentes -como la revisión de los planes actualmente en vigor-, de carácter transversal -como el establecimiento de un sistema de información estadística-, y de carácter institucional -como la elaboración y presentación en el Senado del informe anual de funcionamiento del Sistema, y, por otro, avanzar en los temas de mayor complejidad proyectando la ejecución de las medidas que se acuerden para los ciclos intermedio y final.

Por otra parte, y tal como prevé la Ley 17/2015, el desarrollo de las diferentes Estrategias podrá subdividirse en Programas anuales, a decisión de cada una de las Administraciones Públicas involucradas.

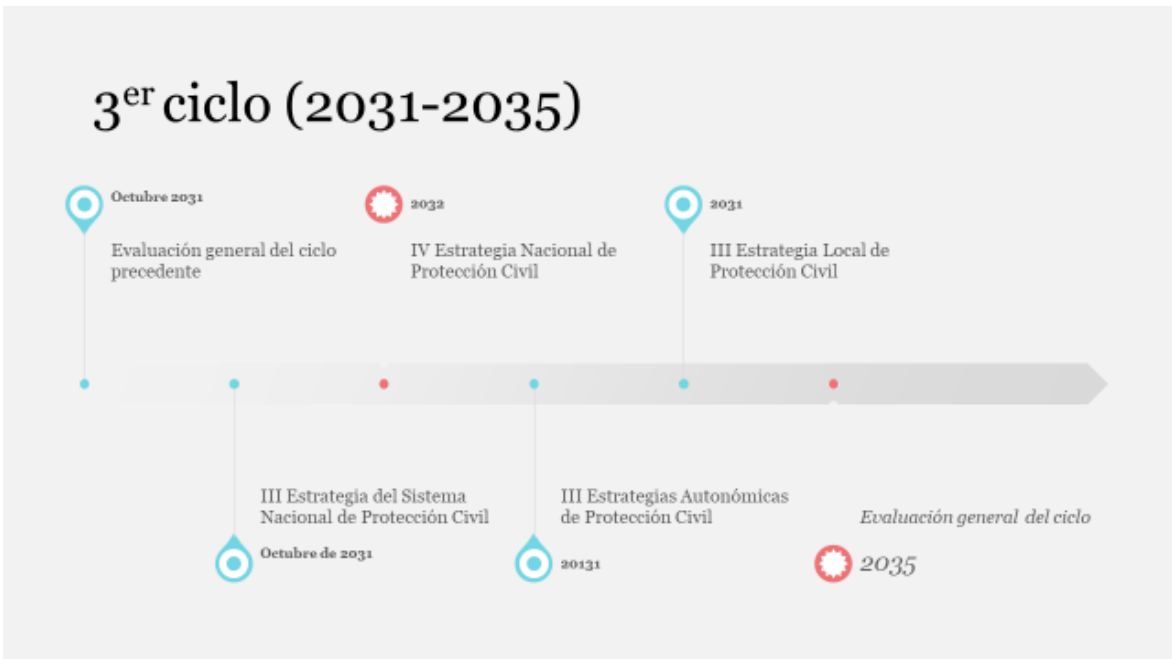
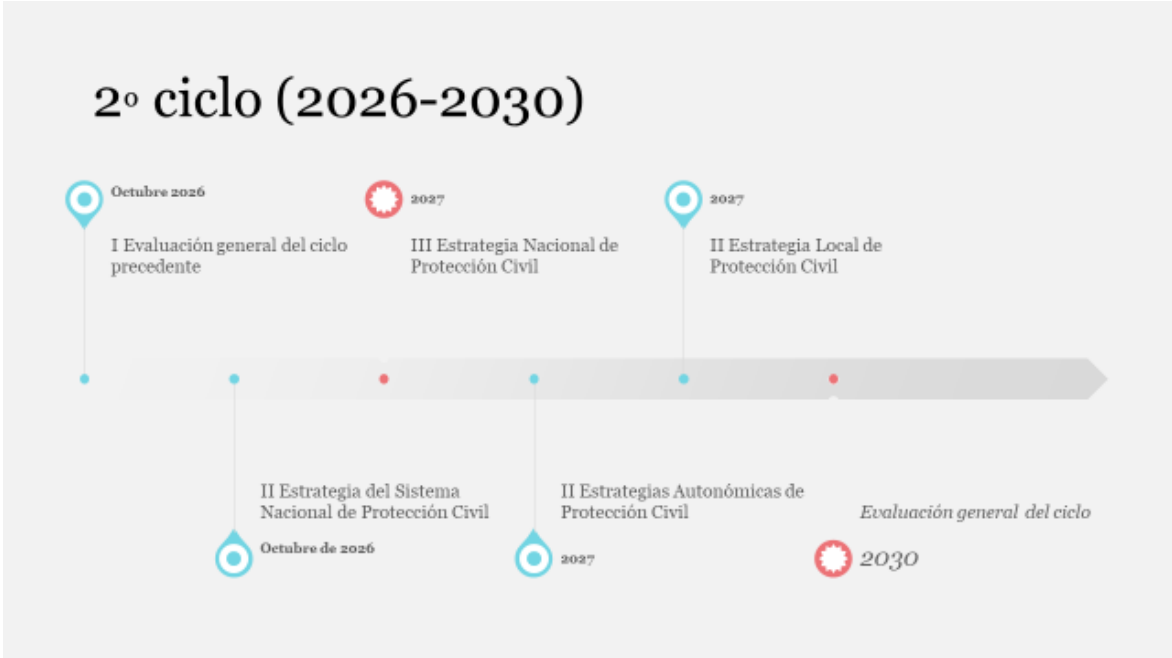
El esquema y el calendario del Plan permitirán completar la planificación estatal, autonómica y local, dar un impulso definitivo a la autoprotección, y concluir el desarrollo de la Ley 17/2015, de tal forma que, a los veinte años de su aprobación, el Sistema esté en condiciones de abordar un nuevo periodo de desarrollo.

Un diseño como el aquí descrito, requiere obviamente prestar una mayor atención al primer ciclo, que condicionará de forma importante todo el desarrollo del proceso.

El esquema previsto para este primer ciclo es el siguiente:



Los sucesivos ciclos, por su parte, presentan el siguiente esquema básico, cuya concreción final se establecerá tras la evaluación del ciclo precedente:



IV. Órganos del Plan

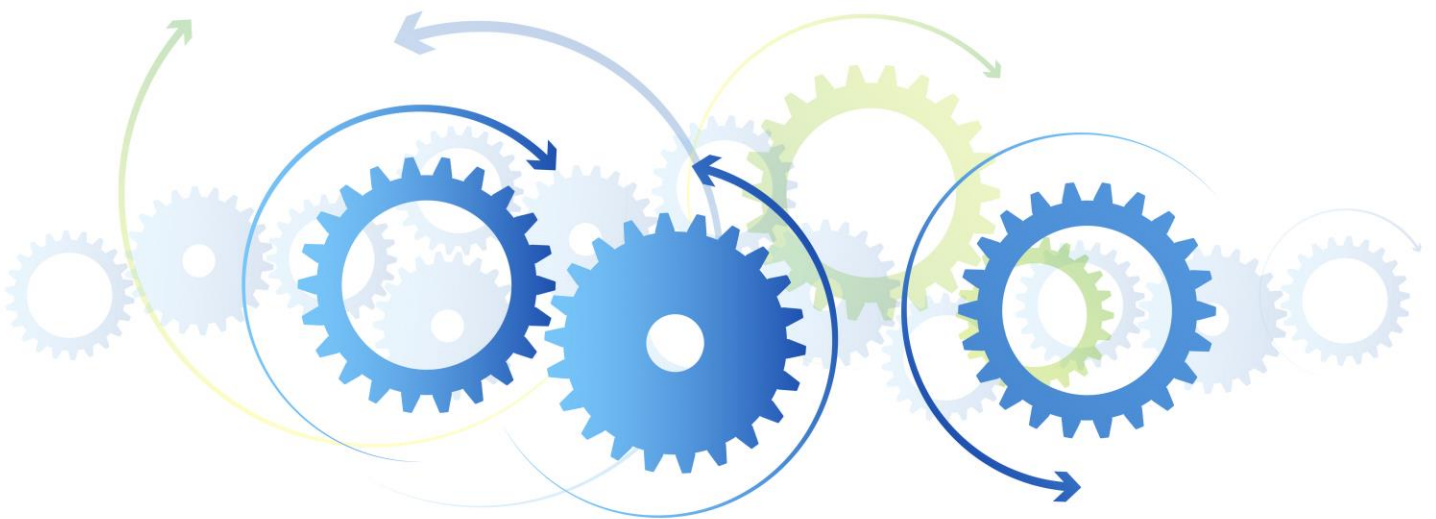
El Comité del Plan

El Plan, en tanto que documento estratégico del Sistema Nacional de Protección Civil, será gobernado por los órganos propios de este, generales o específicos según se acuerde por el Consejo Nacional de Protección Civil.

No obstante, y con la finalidad de dotar al Plan de un órgano específico acorde con su especificidad, se constituirá un Comité del Plan, cuya misión fundamental será la de constituirse en un órgano permanente de seguimiento y de preparación de los asuntos sobre el desarrollo del mismo que deba conocer el Consejo Nacional de Protección Civil.

El Comité del Plan debe ser necesariamente un órgano reducido, en el que estarán representadas la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias.

El Consejo Nacional de Protección Civil efectuará las designaciones correspondientes y determinará la duración del mandato de los miembros del Comité del Plan, que coincidirá con la emisión del correspondiente informe periódico de seguimiento.



V. Medidas organizativas

1. Principio de dirección única

El fortalecimiento de la capacidad operativa, directiva, planificadora y de coordinación de los órganos del Sistema es una prioridad señalada por la Conferencia de Presidentes y uno de los objetivos de este Plan.

Este objetivo ya fue, a su vez, enunciado en el preámbulo de la Ley 17/2015, siguiendo allí el modelo del Mecanismo Europeo de Protección Civil, y en su virtud, debe llevar a establecer en cada Administración Pública un único órgano que aglutine las competencias en materia de protección civil y emergencias, con independencia de la fórmula organizativa que en cada Administración Pública se utilice en ejercicio de la potestad de autoorganización. Este órgano debe, por definición, tener carácter permanente para el conjunto de las emergencias de protección civil.

Este principio de mando o dirección única, consustancial a un sistema de gestión de emergencias eficaz, es perfectamente coherente con el carácter eminentemente transversal de la protección civil, en el que la labor de coordinación es una tarea esencial y permanente.

Por otra parte, la aplicación práctica de este principio básico de organización debe acentuarse en las situaciones de mayor gravedad.

El Plan pretende, en este ámbito, homogeneizar bajo el principio de dirección única en cada Administración Pública, las labores de dirección y gestión de las emergencias de protección civil.

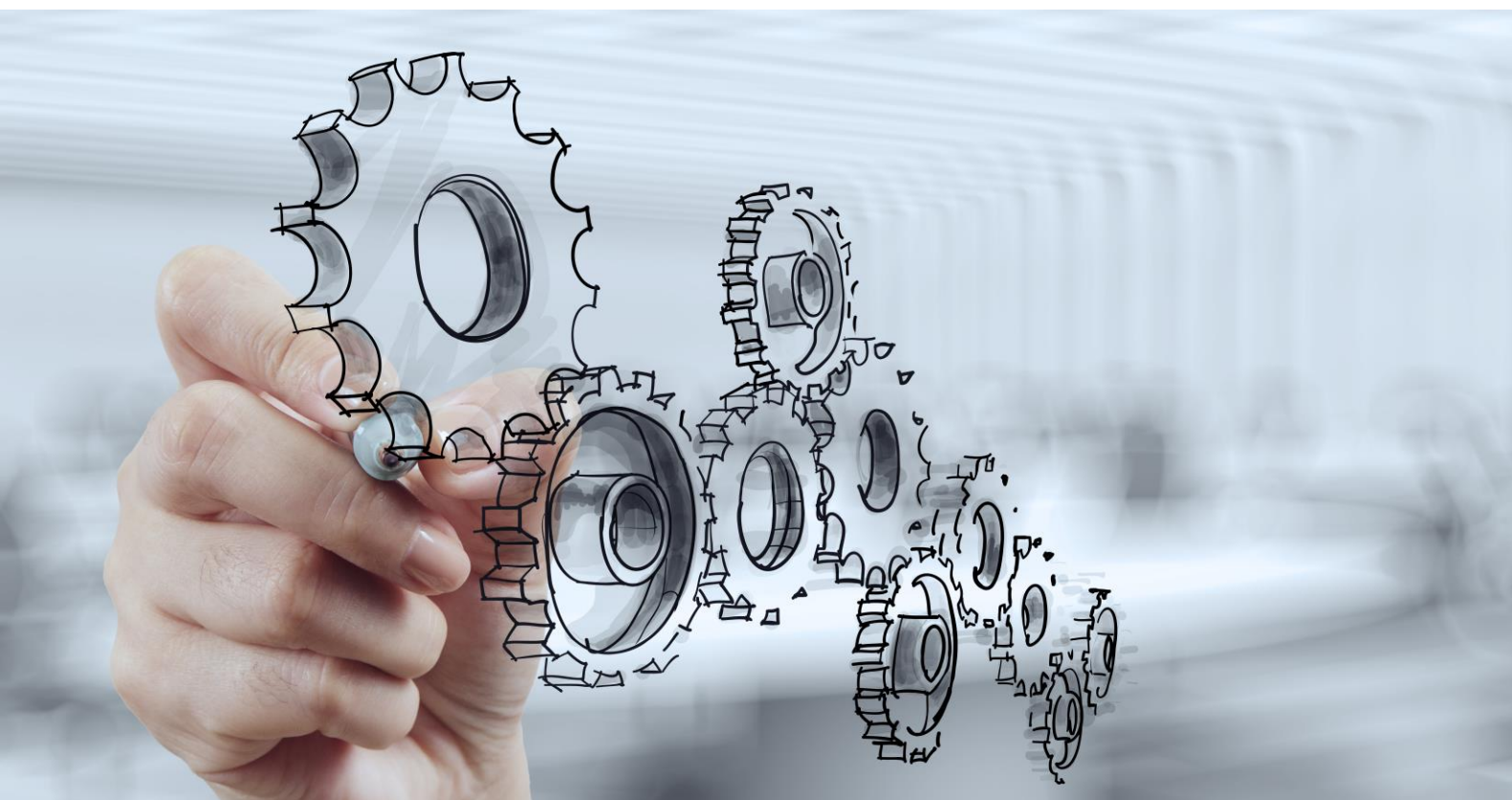
Garantizado este principio, el Plan Nacional de Interconexión de Centros de Emergencias es el instrumento operativo que garantizará la comunicación entre los diferentes Centros, en particular entre el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias del Ministerio del Interior, y los Centros similares de las Comunidades Autónomas.

Las Estrategias Nacional, de Comunidad Autónoma y la Local, por su parte, deberán incidir en la integración en los centros correspondientes de la información operativa necesaria para una respuesta eficiente en su respectivo ámbito territorial.

2. Gestión compartida de emergencias

La mayoría de los planes vigentes, tanto estatales como autonómicos, no contemplan adecuadamente la posible existencia de episodios de protección civil que, sin llegar a constituir emergencias de interés nacional, afecten a más de una Comunidad Autónoma. En no pocas de estas situaciones, además, será frecuente observar la aportación de medios de varias Administraciones Públicas y, desde luego, de la Administración General del Estado.

Esta realidad debe encontrar su correlato en los respectivos planes, de forma que se favorezca la constitución de órganos de dirección y gestión de la emergencia - también de asesoramiento y colaboración- acordes con la naturaleza de estas situaciones.



VI. Formación

El Sistema Nacional de Protección Civil está integrado por una multiplicidad de colectivos profesionales, definidos en el artículo 17 de la Ley 17/2015 en lo que se refiere a la intervención, y a muchos otros de las diferentes Administraciones Públicas que participan en las fases previas de análisis de riesgos y de planificación.

La articulación en acciones concretas para tal multiplicidad de colectivos profesionales hace de la formación común un eje fundamental, al tiempo que pone de manifiesto la extraordinaria complejidad de dotar a tan vasto conjunto de profesiones de una cultura común de emergencias.

Por otra parte, el activo de más valor del Sistema está constituido, precisamente, por sus recursos humanos, garantizando esa cultura común una respuesta uniforme y altamente eficaz en todas las actuaciones, sean estas de mayor o menor intensidad.

Conscientes de este reto, la Ley 17/2015 otorgó estatuto legal a la Escuela Nacional de Protección Civil, a la que se unen las Escuelas y Centros de Formación similares de las Comunidades Autónomas y de algunos grandes Ayuntamientos.

Una primera línea de actuación en la que el Sistema debe profundizar es, precisamente, la coordinación de los programas de los distintos Centros de Formación, atendiendo en cada caso a la especificidad territorial y competencial de cada uno de ellos, entendiéndose esta medida como una vía rápida y eficiente para asegurar las complementariedades del conjunto de los recursos de formación disponibles.

Para la realización de esta actuación, se crea un Comité Estatal de Formación, cuya composición será determinada por el Consejo Nacional. Este Comité asegurará la coordinación y la complementariedad de los planes de formación de las diferentes Escuelas y Centros de Formación.

El Plan anual de Formación de la Escuela Nacional de Protección Civil, por su parte, debe responder a las necesidades formativas del conjunto del Sistema relacionadas con:

- ✓ La formación especializada
- ✓ La capacitación de mandos de alto nivel
- ✓ El apoyo a las acciones formativas de los centros autonómicos y locales
- ✓ Las acciones formativas de carácter transversal

Otro aspecto fundamental en la formación de los recursos humanos del Sistema es la incorporación intensiva de nuevas tecnologías, como el Aula de Realidad Virtual y Aumentada, y la realización de actividades de I+D+I.

El Sistema Nacional de Protección Civil debe fortalecer su vinculación con la Universidad, ofreciendo formación de rango universitario a sus profesionales. En este sentido, una línea de actuación estratégica está constituida por la organización de Maestrías Universitarias con todo tipo de Universidades.

Por otra parte, el SNPC no puede continuar siendo ajeno a la formación de su futuro personal de los niveles básicos e intermedios, definiéndose como una línea de actuación estratégica, precisamente, explorar la adecuación de la oferta del sistema educativo a la demanda de los servicios de intervención, así como incluir en los procesos selectivos como mérito preferente la formación profesional en materia de emergencias.

Además, y con el fin de coadyuvar al desarrollo de estas enseñanzas, la Escuela Nacional de Protección Civil solicitará su calificación como Centro de Referencia Nacional en el ámbito de la Formación Profesional, lo que permitirá, en el marco de actuación plurianual que se diseñe, experimentar acciones de innovación formativa vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales para validar su adecuación y, en su caso, elaborar contenidos, metodologías y materiales didácticos para proponer su actualización.

VII. Capacidades

La mejora de la interoperabilidad de las capacidades del SNPC constituye un reto al que el Plan debe dar una respuesta.

En la actualidad, son frecuentes las intervenciones en las que operan servicios de diferentes Administraciones Públicas, y de muy diferentes áreas de especialización, lo cual es coherente con la naturaleza compleja del Sistema y con el alto grado de desarrollo y especialización alcanzado.

Pero esta multiplicidad de actores requiere como condición inexcusable unos protocolos de coordinación minuciosos y, sobre todo, una intensa tarea de estandarización de procedimientos y materiales.

Dentro de este refuerzo general debe ponerse el énfasis en la mejora de la interoperabilidad, que incrementará notablemente la eficiencia en la gestión de los medios disponibles.

El Plan Estatal General de Emergencias ha avanzado ya algunas líneas de actuación, al crear en su apartado 4.2 el Mecanismo Nacional de Respuesta en Emergencias (MNR), configurado siguiendo el modelo del Mecanismo Europeo de Protección Civil. El desarrollo de esta previsión constituye una prioridad, que deberá ser reflejada tanto en la Estrategia del Sistema como en la Estrategia Nacional de Protección Civil.

De la misma forma, el PLEGEM aboga decididamente por la organización de los medios y recursos en módulos, definidos como dispositivos autosuficientes y autónomos para una tarea y unas necesidades previamente definidas en los instrumentos de planificación, y como equipos operativos móviles que combinan medios humanos y materiales definidos por su capacidad de intervención o por las tareas que pueda desempeñar en una situación de emergencia o catástrofes. Se adopta así, una terminología moderna, superadora de los catálogos de medios y recursos, que obedecen a un estadio anterior a la configuración que actualmente requieren los sistemas de emergencias.

Las capacidades, por otra parte, deben responder a unas especificaciones mínimas, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en garantía de su interoperabilidad, previéndose procedimientos de certificación y acreditación, que constituyen además un primer paso esencial para la certificación y acreditación internacional, en su caso, y de esta forma contribuir a la proyección internacional del SNPC.



VIII. Voluntariado

En su estado de desarrollo actual, el Sistema Nacional de Protección Civil se asienta en un amplio colectivo de profesionales de muy diversos campos.

Sin embargo, la participación en la protección civil de personal voluntario es una de las características esenciales de esta política de seguridad pública, y así se recoge en la Ley 17/2015, de acuerdo con la cual la participación de la ciudadanía en misiones de protección civil es, además, un derecho.

Desde la aprobación de la Ley 17/2015 apenas se han registrado avances en la configuración de este derecho, que lo es, por otra parte, al mismo tiempo que constituye la utilización de una capacidad de extraordinaria importancia. De hecho, puede afirmarse que en el estadio actual de desarrollo del SNPC el voluntariado es uno de los grandes reservorios de capacidad, junto con la autoprotección, como se especifica en el capítulo X.

Durante la pandemia pudo observarse la gran diferencia en la atención a las personas más vulnerables que pudo darse -particularmente desde las Corporaciones Locales- en función de la disponibilidad o no de una Agrupación Local de Voluntarios.

Por todo ello, porque es un derecho, el Plan quiere promover el desarrollo del voluntariado, básicamente a través de las Agrupaciones Locales del Voluntariado, y así debe recogerse en todas las Estrategias.

La formación del voluntariado, junto con una adecuada provisión de medios, es una obligación que las Estrategias deben recoger de manera prioritaria.

IX. Nuevos actores

Es común afirmar en el mundo de las emergencias que “protección civil somos todos”, para enfatizar, precisamente, que todas las personas, todas las instituciones, toda la sociedad, en suma, tiene un papel activo en la construcción de este escudo de protección frente a situaciones catastróficas.

El Plan parte de esta consideración como una de sus premisas centrales, constatándose la necesidad de incorporar a otros actores además de los que ya constituyen sujetos activos del Sistema.

En la incorporación de nuevos actores al Sistema, una tarea por definición siempre inacabada, hay al menos dos colectivos del máximo interés: la Ciencia y la industria del seguro.

1. El Comité Científico Asesor

Experiencias recientes en el Sistema Nacional, como la erupción volcánica en la isla de La Palma, han puesto de manifiesto la importancia de la Ciencia en la gestión de determinadas emergencias, especialmente en las fases de análisis de riesgos y de intervención.

Los planes más recientes, como el Plan estatal de maremotos, o el propio Plan estatal de riesgo volcánico, incorporan formalmente -a través de las correspondientes Directrices Básicas de Planificación- Comités Científicos Asesores.

Es preciso, no obstante, avanzar significativamente en esta línea, e incorporar masivamente a la Ciencia a todas las fases de la protección civil.

Con esta finalidad, el Plan incorpora la creación de un Comité Científico Asesor, instituido como una comisión especializada del Consejo Nacional de Protección Civil, y en el que se incorporarán representantes designados a propuesta del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, así como de otras instituciones -públicas y privadas- que puedan enriquecer con su visión las metas de la protección civil, como pueden ser las Universidades y los Colegios Profesionales.

2. El seguro

El seguro es en España, en términos generales, una industria bien desarrollada y que contribuye notablemente a la prevención del infortunio.

Aunque no existen todavía suficientes datos estadísticos, las evaluaciones preliminares realizadas en los últimos años por los órganos centrales del Sistema, permiten afirmar que disponemos de una tasa de cobertura de daños de naturaleza catastrófica de casi el 50%, que es superior a la de los países de nuestro entorno, al tiempo que nos permite albergar esperanzas de que, con su incremento, se puede dotar al conjunto de la sociedad de una mejor protección frente a los daños catastróficos.

Estos mismos estudios preliminares apuntan a un coste medio anual de 2.500 millones de euros por daños ocasionados por fenómenos naturales.

En nuestro país funcionan, y funcionan muy bien, dos instrumentos que ilustran la necesidad de explorar todas las vías de incorporación de este sector económico a las diferentes fases de la protección civil: el Consorcio de Compensación de Seguros y el sistema de seguros agrarios.

Ambos instrumentos, de muy diversa organización y finalidades, contribuyen de una forma altamente eficaz a aminorar los efectos de los resultados dañosos de fenómenos de naturaleza extraordinaria.

3. La vinculación con los servicios sociales

Una experiencia obtenida en la pandemia, como ya se ha dicho, fue la necesaria conexión entre los servicios de protección civil y los servicios sociales, particularmente en el escalón municipal. Esta es la razón por la que la Conferencia de Presidentes constató que, en situaciones de crisis, la situación socioeconómica de partida sigue operando como gran condicionante que determina el acceso de las personas a mejores sistemas de prevención y recuperación.

Por estas razones, las Estrategias que constituyen este Plan deben incidir en la integración con los servicios sociales, de forma que se garantice una respuesta eficaz para el conjunto de la población teniendo en cuenta las situaciones de vulnerabilidad preexistentes.

X. Cultura preventiva

La cultura preventiva no pretende sino implicar en la protección civil al conjunto de la sociedad, traduciendo a la práctica la expresión “protección civil somos todos”.

La cultura preventiva abarca actuaciones tanto en el sistema educativo, como dirigidas al conjunto de la sociedad, así como a colectivos específicos, bajo la directriz de que todas las personas pueden contribuir como actores relevantes a la construcción de un primer círculo de seguridad en situaciones de emergencia.

En la creación de esta cultura preventiva, se deberá considerar el papel esencial que juegan los medios de comunicación social, aliados indispensables en esta tarea de provisión de mayores niveles de seguridad personal y colectiva.

La autoprotección, que constituye uno de los apartados más importantes de esta cultura preventiva, es uno de los grandes reservorios de capacidades de sociedad española para mejorar la seguridad frente a emergencias y catástrofes. Para su promoción, se constituirá en el ámbito de la Escuela Nacional de Protección Civil un Programa Nacional de Autoprotección, cuya finalidad será la de proveer material dirigido al conjunto de la sociedad y a colectivos específicos, en colaboración con las organizaciones representativas de los mismos.

Una de las primeras misiones de este Programa debe ser la elaboración de un nuevo marco conceptual de la autoprotección, que contemple los tres diferentes niveles:

- ✓ La autoprotección personal y familiar
- ✓ La autoprotección comunitaria
- ✓ La autoprotección de centros, actividades e instalaciones

XI. Prospección y análisis de riesgos

Los riesgos de protección civil son bien conocidos y están recogidos en el catálogo que a tal efecto figura en la Norma Básica de Protección Civil.

Sin embargo, un sistema dinámico como es el SNPC debe estar siempre atento al posible surgimiento de nuevas fuentes de riesgos que deriven en situaciones de protección civil.

Por otro lado, los riesgos que ya figuran en el catálogo, y que se encuentran planificados se asientan en un análisis de riesgos bien contrastado.

El análisis de los riesgos existentes, y la búsqueda de posibles nuevas fuentes de riesgos, son actividades de la suficiente importancia como para encomendársela a un órgano especializado del Consejo Nacional de Protección Civil.

El Comité Nacional de Prospectiva

El análisis de riesgos tiene una larga y fecunda tradición en nuestro Sistema, y así se refleja en la bien desarrollada actividad de planificación.

No obstante, y como se viene poniendo de manifiesto de manera creciente en los últimos tiempos, la incidencia en la seguridad frente a catástrofes está viéndose fuertemente incrementada por la concatenación de episodios de diferente naturaleza, el efecto cascada y el paralelo incremento exponencial de la vulnerabilidad.

Esta situación de concatenación de riesgos está siendo respondida -con notable eficacia- con instrumentos de planificación transversales como son el PLEGEM y los Planes Territoriales.

Por otra parte, el catálogo de riesgos de protección civil es en nuestro Sistema razonablemente completo, y su configuración normativa es adecuada para favorecer una respuesta a las nuevas situaciones de riesgo a las que la protección civil deba enfrentarse. En este sentido, la Norma Básica contiene el catálogo de riesgos que deben ser objeto de planificación, asegurando a través de las Directrices Básicas de Planificación, que el contenido de los diferentes Planes sea globalmente coherente y permita la eventual sucesión de planes.

Se aprecia, sin embargo, la necesidad de establecer un órgano específico al que encomendar la función de analizar prospectivamente si nuevos riesgos, o espacios vacíos en nuestro sistema de protección civil, podrían llegar a constituir una amenaza que requiera planificar una respuesta específica.

Para ello el Plan prevé la creación de un Comité Nacional de Prospectiva, mediante su inclusión en la Norma Básica de Protección Civil, como un órgano especializado del Consejo Nacional.



XII. Dimensión internacional

La Estrategia de Seguridad Nacional define a España como un país europeo, mediterráneo y atlántico. El Sistema Nacional de Protección Civil debe aspirar a proyectarse especialmente en esos tres ámbitos.

La Conferencia de Presidentes se refirió a esta cuestión abogando por una proyección especial en el entorno europeo, en el mediterráneo y en el iberoamericano.

En el ámbito europeo, el objetivo continúa siendo mantener una adecuada presencia en el Mecanismo Europeo de Protección Civil, lo que implica la presentación de módulos de capacidades para su certificación y posteriores despliegues en misiones internacionales.

Además, los diferentes actores del SNPC, y en particular los órganos centrales, deberán desarrollar las capacidades de concurrencia a convocatorias europeas de financiación.

En el ámbito mediterráneo, la correspondiente Estrategia incidirá especialmente en el campo de la formación, así como en el despliegue de medios extraordinarios cuando lo requiera el Mecanismo Europeo. En este ámbito, la Unión para el Mediterráneo, que reúne a los Estados ribereños en un foro de diálogo multilateral en el que también tiene espacio la protección civil, pretende desarrollar un sistema de asistencia recíproca en situaciones de emergencia, lo que constituye una línea de actuación preferente para el SNPC.

Por otra parte, el Sistema debe orientarse a la consecución de los objetivos del Marco de Sendai, instrumento internacional de naciones Unidas que persigue la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los mismos.

El Marco de Sendai, además, tiene un sistema estadístico propio, simplificado, que constituye un buen punto de partida para el desarrollo de un sistema de información estadística operativa del que en la actualidad el Sistema carece.

La proyección internacional del SNPC no puede obviar las relaciones transfronterizas, en las que el Plan aboga, y así debe reflejarse en las Estrategias, por el desarrollo integral de estas relaciones.

Por lo que se refiere al ámbito iberoamericano, la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el SNPC es un objetivo prioritario al que debe orientarse la Estrategia del Sistema y la Estrategia Nacional.

En el mismo sentido, se profundizará la cooperación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).



XIII. Financiación

1. Poner cifras a las emergencias

Una reflexión en profundidad sobre el Sistema de Protección Civil que queremos en el horizonte de 2035 no puede obviar la financiación, por más que resulte una cuestión extremadamente compleja y que hay que enmarcar, obviamente, en la problemática general de la financiación de los servicios públicos esenciales.

Este proceso de reflexión, sin embargo, debe iniciarse con la constatación de que el Sistema no dispone, hasta ahora, de una información estadística suficientemente depurada que permita conocer la inversión de las diferentes Administraciones Públicas en esta política de seguridad.

Por ello, se considera esencial avanzar en el objetivo de “poner cifras a las emergencias”, mediante el establecimiento de un sistema de información estadística compartido, que deberá validar el Consejo Nacional de Protección Civil.

2. Avanzar en el desarrollo de la colaboración interadministrativa en la fase de recuperación

La fase de recuperación, en lo que se refiere a las ayudas de las Administraciones Públicas a los damnificados, así como en la financiación de las actuaciones de reposición de las infraestructuras públicas destruidas, no responde en la actualidad a un modelo adaptado a la distribución competencial entre los diferentes niveles territoriales.

La ausencia de un modelo homogéneo provoca, además, que la respuesta a los damnificados sea diferente en función del territorio en el que el episodio de referencia tenga lugar, lo cual se cohonesto mal con el derecho de igualdad y constituye una laguna en el sistema de protección.

3. El Fondo de Prevención de Emergencias

La ley 17/2015 creó en su artículo 11 el Fondo de Prevención de Emergencias, en la actualidad pendiente de desarrollo, y que constituye el instrumento adecuado para la financiación de actuaciones transversales de prevención, previa dotación suficiente tanto de fondos presupuestarios, como de otros que se determinen y que sean enmarcables bajo la rúbrica de “inversiones en seguridad”.

Una de las líneas que debe explorarse para la dotación de este Fondo son las aportaciones vinculadas al sistema de aseguramiento de riesgos.



XIV.Estrategia del Sistema

La elaboración de una Estrategia del Sistema es una de las novedades importantes de la Ley 17/2015 que todavía está pendiente de realización y que este Plan considera uno de los ejes de la planificación a medio y largo plazo, en coherencia por otra parte, con el esquema global de proyección temporal del Sistema de Seguridad Nacional.

La Estrategia del Sistema, cuya aprobación está normativamente atribuida al Pleno del Consejo Nacional de Protección Civil, está ampliamente regulada en el artículo 4 de la Ley 17/2015 y tiene como objetivo fundamental alinear, integrar y priorizar los esfuerzos que permitan optimizar los recursos disponibles del Sistema.

El Plan se basa, en esencia, precisamente en la elaboración de esta Estrategia, que habrá de servir como base para que tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, establezcan sus propios instrumentos de planificación del desarrollo de la protección civil y del sistema de emergencias.

Por otra parte, la Estrategia del Sistema, definida como el conjunto de líneas básicas de actuación de los diferentes actores, debe ser aprobada por el Consejo Nacional e incluir las directrices para su implantación, seguimiento y evaluación periódica.

Por todo ello, el Consejo, en el mismo Pleno en el que se apruebe el Plan, deberá encomendar a una Comisión redactora la elaboración de la I Estrategia del Sistema, en la que se contendrán las grandes líneas de actuación del conjunto del Sistema en el primer ciclo 2023-2026.

XV. Estrategia Nacional

La Estrategia Nacional de Protección Civil, cuyo estatuto está igualmente ampliamente regulado en la Ley 17/2015, contiene las actuaciones que –en el marco de la Estrategia del Sistema- deba realizar la Administración General del Estado.

Las circunstancias han motivado que esta Estrategia Nacional viera la luz de forma independiente, en abril de 2019, constituyendo en la actualidad un magnífico antecedente para la planificación a medio y largo plazo del Plan Horizonte 2035.

La Estrategia Nacional, además, contiene el marco conceptual más desarrollado del Sistema, que necesariamente deberá ser incorporado a la Estrategia del Sistema para dar coherencia a toda la planificación.

La vigente Estrategia Nacional, será objeto de revisión tras la evaluación correspondiente en 2023, adaptándose la que será II Estrategia Nacional tanto a la Estrategia del Sistema como a la vigente Estrategia de Seguridad Nacional.



XVI.Estrategias Autonómicas

La aprobación por las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, de sus respectivas Estrategias cuatrienales, es uno de los principales fundamentos del Plan, combinando la acción territorial con la planificación general.

Algunas de las leyes que se están elaborando en la actualidad por varias Comunidades Autónomas recogen expresamente esta concepción metodológica.

La adopción de este procedimiento de trabajo es coherente con la decisión adoptada por la Conferencia de Presidentes.

Por razones de ordenación metodológica, la elaboración y aprobación de las Estrategias Autonómicas será posterior a la Estrategia del Sistema.

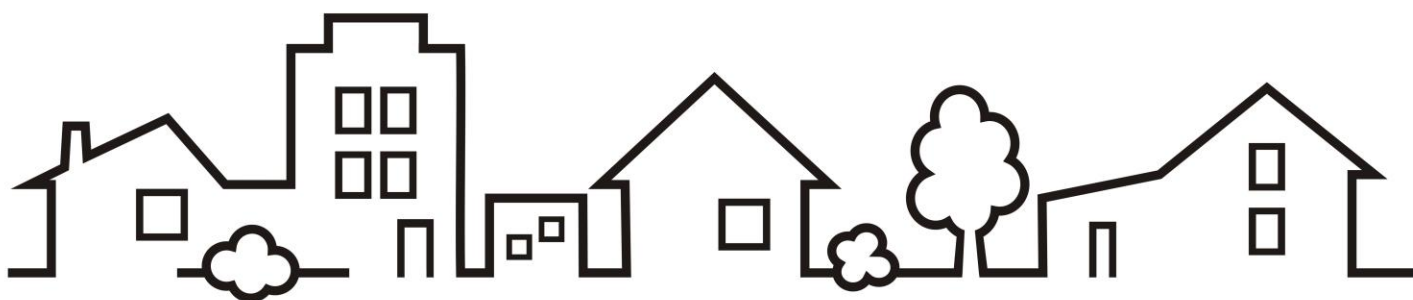


XVII. Estrategia local

Las Corporaciones Locales tienen un papel de primer orden en la configuración del Sistema Nacional de Protección Civil, en tanto en cuanto en la mayoría de los episodios de riesgo sus efectivos son los primeros en intervenir sobre el terreno. Así se ha entendido a lo largo de todo el proceso de configuración del Sistema.

La elaboración de una Estrategia Local, que traduzca en el ámbito de las Corporaciones Locales las líneas de actuación de la Estrategia del Sistema, es otro de los fundamentos del Plan, y una novedad importante en cuanto que supone un avance significativo en la organización del plan de desarrollo de la protección civil en este ámbito territorial.

Del mismo modo, el Ministerio del Interior lanzará en las próximas semanas, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, la campaña “Municipio Seguro”, dirigida a fomentar el establecimiento y mejora de acciones y mecanismos de protección civil en ese ámbito territorial. Las Comunidades Autónomas podrán participar en la misma, con el objeto de maximizar el impacto de esta actuación.



XVIII. Evaluación y revisión

La evaluación del Sistema Nacional de Protección Civil se regula en el capítulo VI, Evaluación e inspección, de la Ley 17/2015, que prevé como medida más significativa la elevación de un informe anual del funcionamiento global del Sistema al Senado.

Hasta el presente, esta disposición no se ha desarrollado ni se ha realizado ninguno de estos informes, lo cual constituye una deficiencia en el funcionamiento del Sistema que debe corregirse. En este sentido, la Conferencia de Presidentes de La Palma se refirió a la necesidad de crear en la Cámara Alta un foro político de carácter permanente, cuya base de trabajo debe ser, precisamente, el informe anual.

Acertadamente, la Ley establece que la finalidad de la función de evaluación no es otra que la de la mejora de la calidad de la respuesta en la gestión integral de los riesgos y las emergencias.

Instrumentos más recientes, como el Plan Estatal General, introducen la evaluación como una fase más del ciclo de las emergencias, estableciendo un examen crítico de todas las activaciones del mismo en sus situaciones operativas 2 y 3.

La introducción de la fase de evaluación en la gestión de las emergencias, como una fase más de su ciclo, es perfectamente coherente con la distribución competencial, al estar atribuida a cada una de las Administraciones Públicas competentes, correspondiendo al Senado el examen del conjunto del Sistema en tanto en cuanto Cámara de representación territorial.

En el desarrollo de esta función, que debe considerarse una parte fundamental del método ordenado con el que trabaja el SNPC, deberán tenerse además en cuenta la responsabilidad del Consejo para establecer directrices de evaluación.

Desarrollos recientes del Sistema, como el PLEGEM, prevén expresamente la evaluación de todas las activaciones del mismo en situaciones operativas 2 y 3, así como en la fase de apoyo a otros Sistemas, precisamente con la finalidad de incorporar las experiencias observadas en el curso de las diferentes situaciones.

Todas las reflexiones sobre la evaluación del Sistema llevan a la consideración de la necesidad del establecimiento de un modelo de información estadística que permita obtener una imagen precisa de su funcionamiento y detectar los espacios de mejora. Este objetivo, por otra parte, coincide con las obligaciones asumidas por el Estado en el sistema del Marco de Sendai, que pretende disponer de unos indicadores mínimos comunes al conjunto de la comunidad internacional.

La construcción de un sistema de información estadística propio del SNPC no podrá, ciertamente, abordarse como una actuación puntual y consuntiva, sino que debe concebirse -por su complejidad, pero también por la natural evolución de esta materia- en un proceso continuo y adaptativo.

El Plan prevé una revisión al final de cada uno de sus tres ciclos, de forma que, aun manteniendo su unidad, pueda ir adaptándose a las necesidades que se detecten para cada uno de sus periodos cuatrienales. De hecho, la formulación de las Estrategias del Sistema de los ciclos 2º y 3º parte, precisamente, de la previa evaluación del ciclo precedente.

