

Las comunidades autónomas en el sistema nacional de protección civil

José Antonio Pérez Sánchez
Luis Gestoso de Miguel

Capítulo tercero

Resumen

En la actualidad, nadie pone en duda el papel de las comunidades autónomas en la gestión de las emergencias, así como su condición de sujeto activo en el Sistema de Protección Civil. Y aún más importante, sobre ellas recae una gran responsabilidad y aportan un número muy significativo de recursos. Sin duda, los avances en este campo en los últimos años han sido muy importantes. Aun así, debemos buscar mecanismos que incrementen la colaboración entre todos y que posibiliten el intercambio de experiencias, tanto de las comunidades autónomas entre sí, como entre estas y los entes locales, principalmente con los ayuntamientos y con la Administración del Estado.

Los autores del capítulo (directores generales de esta materia en dos comunidades) tratan de explicar cuál es el papel de las comunidades autónomas españolas en la gestión de emergencias, y como estas se coordinan con el Estado. Además, hacen una reflexión sobre cuál podría ser el futuro de esta materia para mejorar la seguridad de todos los españoles,

Palabras clave

Comunidades autónomas, intervención, Prevención, previsión, planificación, planes de emergencia, CECOPAL; CECOPI, UME.

Abstract

Nowadays, no one doubts the role of Autonomous Communities in the management of emergencies, as well as its status as an active subject in the Civil Protection System. And even more importantly, they bear a great responsibility and provide a significant number of resources. Without doubt, advances in this field in recent years have been very important, but we should seek ways to increase collaboration among all and to enable the exchange of experiences, between the Autonomous Regions, and between them and local authorities, mainly with the municipalities and the state administration.

The authors of the chapter (General Directors of this matter in two Autonomous Communities) try to explain what the role of the Spanish Autonomous Communities in emergency management, and how they are coordinated with the state. In addition, they reflect on what could be the future of this area to improve the safety of all Spanish.

Key words

Autonomous Communities, intervention, prevention, forecasting, planning, emergency plans, CECOPAL; CECOPI, UME.

Introducción

En nuestro actual Sistema de Protección Civil, caracterizado por la concurrencia de competencias entre las diferentes administraciones, las comunidades autónomas desempeñan un papel fundamental, tanto en situaciones de catástrofe o calamidad pública como en la atención de la emergencia ordinaria. En este capítulo trataremos de definir la participación de las comunidades autónomas en materia de protección civil sin olvidarnos de hacer una referencia a las entidades locales (provincias, islas, municipios y agrupaciones de estos diferentes a la provincia) que junto a las mismas estructuran territorialmente el Estado español.

Trataremos de identificar los elementos comunes pues en cada comunidad autónoma, en función de las competencias asumidas y su nivel de desarrollo en esta materia, pueden existir diferencias. Igualmente, sin olvidarnos de nuestras fortalezas, intentaremos analizar algunas de las debilidades de nuestro sistema e intentaremos apuntar cuáles pueden ser las oportunidades que se nos presentan, tanto en el campo de la armonización legislativa y operativa, así como con el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación por vía de los convenios y los protocolos de colaboración

Presente de la protección civil en las comunidades autónomas

Marco jurídico actual

Hasta llegar al modelo actual del Sistema de Protección Civil en España, se ha tenido que recorrer un largo camino en el que se ha avanzado desde un concepto de defensa pasiva, propio de las situaciones de guerra, hasta llegar al concepto más moderno y amplio de la gestión de emergencias, pasando por el de protección civil que tiene sus orígenes en los diferentes servicios establecidos a nivel local, basados, principalmente, en aquellos que daban respuesta al riesgo de los incendios urbanos.

Otro antecedente en materia de protección civil lo encontramos en las disposiciones que tenían por objeto hacer frente a los incendios forestales, como un riesgo que amenaza no solo a nuestros espacios naturales, sino que además se cobra en ocasiones vidas humanas y afecta igualmente a los bienes fundamentales de las personas, principalmente a sus viviendas. Precisamente, este desarrollo previo a los actuales planes especiales de protección civil frente a los incendios forestales es el que explica que en la actualidad, en algunas comunidades autónomas, la competencia en materia de prevención y extinción de incendios forestales esté compartida entre los órganos de la Administración Forestal y los correspondientes de Protección Civil. La concurrencia de competencias

en esta materia se da igualmente entre los organismos de la Administración del Estado.

Por el contrario en otras comunidades autónomas, las competencias en materia de prevención y extinción de incendios forestales son ejercidas por el órgano competente en materia de protección civil a través del correspondiente plan especial en la materia.

Tras la promulgación de la Constitución de 1978 y la aparición de las comunidades autónomas, surge un nuevo sujeto que va a estar llamado a desempeñar un papel fundamental en el ámbito de la protección civil. Es cierto que nuestro texto constitucional no regula como tal la protección civil, ni siquiera a la hora de establecer las competencias del Estado y las comunidades autónomas en los artículos 148 y 149. Solo podemos encontrar referencias a dicho concepto en el apartado 4 del artículo 30 cuando se afirma que, mediante ley, podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

También podemos encontrar otra referencia indirecta en el apartado 3 del mencionado artículo 30 que afirma que podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general. Hay incluso quienes ven un fundamento de la protección civil en el artículo 15 de la Constitución de 1978 que consagra el derecho a la vida y a la integridad física.

Tampoco la mayoría de estatutos de autonomía promulgados inicialmente, se refieren a la protección civil, si bien en posteriores modificaciones ya se recogería la competencia sobre esta materia. No obstante y tras las sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1984 (sentencia 123/1984) y de 19 de julio de 1990 (sentencia 133/1990), podemos afirmar que la competencia en materia de protección civil es una competencia en la que concurren los tres niveles de Administración (del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales).

La primera de ellas, dictada a raíz del conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de España contra un Decreto del País Vasco, que creó los denominados Centros de Coordinación Operativa para casos de emergencia, en la que el Gobierno Central reclamaba la competencia exclusiva del Estado. El Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico segundo, afirma que los Centros de Coordinación Operativa entran de lleno en la órbita de lo que modernamente se conoce con el nombre de protección civil, cuyas bases doctrinales definió el Decreto de 29 de febrero de 1968 señalando que «la protección civil, está constituida por el 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».

Igualmente viene a señalar que los servicios de protección civil, inicialmente incardinados en la organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, han ido poco a poco adquiriendo un carácter nítidamente civil como competencia de los departamentos o Ministerios de Interior.

Seguidamente, el Alto Tribunal afirma en el fundamento jurídico tercero de la referida sentencia que debe reconocerse 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 produzcan.

Continúa el Tribunal afirmando que «la materia objeto de discusión en este conflicto ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 de la Constitución», sin entrar en estos momentos a dilucidar de manera más detallada cómo debe entenderse tal concepto en su sentido material y considerándolo grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano.

No obstante, el Tribunal Constitucional subordina la competencia autonómica en materia de protección civil a las superiores exigencias del interés nacional en los casos que pueda estar en juego y, en todo caso, siempre que se aplique la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

La segunda de las sentencias citadas se produce como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del País Vasco contra la Ley 2/1985, de 21 de enero de Protección Civil, que se tramitó de forma acumulada con el conflicto positivo de competencia planteado por dicho Gobierno frente a determinados anexos de la Orden de 29 de marzo de 1989 por la que se dispuso la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989 que aprobó el Plan Básico de Emergencia Nuclear.

En síntesis, en esta segunda sentencia el Tribunal Constitucional viene a señalar que la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de la emergencia y de los recursos y servicios a movilizar y por tanto las comunidades autónomas pueden tener competencia con el límite de la existencia de un posible interés nacional que esté por encima del autonómico. La sentencia viene a consolidar el criterio de interés nacional como determinante para la atribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, al afirmar que la comunidad autónoma posee en esta materia una competencia que concurre con la estatal, pero de manera separada, porque se proyecta

sobre aquellos casos en que no se plantean las superiores exigencias del interés nacional.

La única vez que se ha declarado el estado de alarma fue con motivo del conflicto planteado por los controladores aéreos y el abandono masivo de sus puestos de trabajo que se produjo a lo largo del día 4 de diciembre de 2010. Mediante Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre el Gobierno de España declaraba el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Quedaban así los controladores aéreos sometidos a la autoridad y supervisión del Ejército del Aire, pasando a tener la consideración de personal militar durante el tiempo en que se mantenga el estado de alarma que inicialmente era por un período de 15 días, si bien fue prorrogado por el Congreso de los Diputados durante un mes. Este es, por tanto, uno de los supuestos en que está presente el interés nacional.

En el período comprendido entre ambas sentencias se promulga la Ley 2/1985, de 21 de enero de Protección Civil, primera norma que trata de regular la materia de protección civil de manera sustantiva a diferencia de normas anteriores que se limitaban a regular los aspectos organizativos en el ámbito de la Administración General del Estado. En esta ley se reconoce a las comunidades autónomas la competencia para la aprobación de los planes de comunidad autónoma y los reglamentos de sus Comisiones de Protección civil. Igualmente se reconoce a las entidades locales la competencia para la aprobación de los planes municipales supramunicipales, insulares o provinciales. La ley contenía la previsión de que el Gobierno debería aprobar una Norma Básica de Protección Civil con las directrices para la elaboración de los planes territoriales de comunidad autónoma, y de las entidades locales así como los planes especiales para dar respuesta a determinados tipos de riesgo.

Transcurridos más de 7 años desde la aprobación de la Ley de Protección Civil y dando cumplimiento a las previsiones de la misma, se aprueba por el Gobierno de la Nación la Norma Básica de Protección Civil, mediante Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, y que va a constituir el instrumento fundamental para la integración de los diferentes planes de protección civil y que establece los criterios generales de la planificación para conseguir la coordinación necesaria entre las diferentes Administraciones Públicas, permitiendo, en su caso la función directiva del Estado cuando esté presente el interés nacional presente en las emergencias en tres supuestos: los que implican la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; los que requieren la coordinación de diversas administraciones porque afectan a varias comunidades autónomas y exigen una aportación de recursos a nivel supraautonómico; y las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

Sentada pues la competencia concurrente que, en materia de protección civil a la vista de la vigente Ley de Protección Civil y las interpretaciones en esta materia dadas por las sentencias del Tribunal Constitucional vistas, las distintas comunidades autónomas han venido realizando el desarrollo normativo en materia de protección civil y emergencias. En este desarrollo, existen diferencias entre las distintas comunidades autónomas. Algunas han desarrollado su propia Ley de Protección Civil, de Emergencias o de los Centros 112, regulando en algunos casos los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos. Existen además diferencias entre las comunidades autónomas que están integradas por más de una provincia o aquellas que están compuestas por una sola.

Generalmente, estas últimas asumen competencias de las Diputaciones Provinciales que pueden ser especialmente relevantes en materia de prevención y extinción de incendios y salvamentos. Como hemos señalado en la introducción de este capítulo, a pesar de las diferencias que pueden existir entre unas comunidades autónomas y otras, no solo por su marco regulador específico, sino en atención a sus peculiaridades geográficas, territoriales y población y en definitiva a los riesgos específicos a que deben hacer frente, la forma de abordar las emergencias, tengan o no el carácter de catástrofe o calamidad pública, es muy similar en todas y ello es debido que los instrumentos de planificación en materia de protección civil se ajustan, en todos los casos, a la normativa básica del Estado, integrada por la vigente Ley de Protección Civil, la Norma Básica de Protección Civil y las diferentes Directrices Básicas de Planificación de determinados riesgos específicos. En el apartado siguiente entraremos a analizar los principales instrumentos de planificación que las comunidades autónomas han venido aprobando.

Los centros 112 y la planificación de la emergencia

Antes de entrar a analizar los diferentes instrumentos de planificación de las comunidades autónomas, nos referiremos a los centros de atención de las llamadas de emergencia a través del número único 112, que supuso la consagración en la evolución de un Sistema de Protección Civil hasta un sistema integral de gestión de emergencias, que presenta como elementos comunes el que se trata de actuaciones urgentes de protección de personas, sus bienes y el medio ambiente, tanto en casos de emergencia ordinaria como en caso de catástrofe o calamidad pública, que suponen una situación que aparece de modo súbito y que exige una respuesta rápida para hacer frente al riesgo e intentar, sino evitar, minimizar sus consecuencias.

Por tanto, el concepto de gestión de emergencias es más amplio que el de protección civil, pues comprende tanto las situaciones catastróficas o extraordinarias, como las emergencias ordinarias que en el día a día gestio-

nan las comunidades autónomas o las entidades locales en el ámbito de sus competencias y en función de los recursos disponibles, si bien, como veremos a continuación, la aparición de los centros 112, cuya competencia ejercen las comunidades autónomas, ha supuesto un salto cualitativo fundamental en la gestión de las emergencias.

Mediante Directiva 91/396/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, se disponía la creación del número único europeo para las llamadas de urgencia, el número 112. La citada decisión en el apartado 1 de su artículo 1 establecía que «Los estados miembros velarán para que se introduzca el número 112 en sus respectivas redes telefónicas públicas, así como en las futuras redes digitales de servicios integrados y en los servicios públicos móviles, como número de llamada de urgencia único europeo». Por otra parte en el apartado 2 del mencionado artículo disponía que «En los casos en los que se estime oportuno, el número de llamada de urgencia único europeo se introducirá paralelamente a cualquier otro número de llamada de urgencia nacional existente». El número de llamada de urgencia, a tenor de lo establecido en el artículo 2, se introduciría como muy tarde el 31 de diciembre de 1992, salvo en los casos y por las circunstancias establecidas en el artículo 3 de la Decisión. Por último el artículo 4 imponía a los estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las llamadas al número de urgencia único europeo recibieran la respuesta y la atención apropiadas del modo que mejor se adaptara a la estructura nacional de los sistemas de urgencia dentro de las posibilidades tecnológicas de las redes.

A partir de ese momento las comunidades autónomas fueron creando los centros 112 e integrando en los mismos a los distintos organismos que participan en la emergencia. A pesar de que siguen existiendo otros números de urgencia (por ejemplo el 092 de la policía local) hoy día la práctica totalidad de llamadas de emergencia que realizan los ciudadanos en relación con diferentes incidentes (incendios, seguridad, sanidad, entre otras) se realizan al número de teléfono 112. Todas las comunidades y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla tienen operativo dicho servicio que abarca su área geográfica. Ha supuesto como decimos un paso decisivo en la atención de las emergencias. En la situación anterior existían diferentes números para cada uno de los servicios que participaban en las emergencias (080 y 085 bomberos, 062 guardia civil, 061 urgencias sanitarias, 091 policía nacional o 092 la local) y los ciudadanos debían memorizar todos. Si, por ejemplo, un ciudadano resultaba afectado o era testigo de un accidente de tráfico en el que el vehículo se encontraban personas atrapadas y heridas debía llamar bien a cada uno de los servicios que deberían intervenir (en este caso guardia civil de tráfico, bomberos y servicios sanitarios) o avisar a cualquiera de ellos y una vez personados en el lugar reclamar estos la intervención de los demás, con la consiguiente demora en la emergencia. Ahora una vez que el operador

del 112 recibe la llamada y recoge la información sobre el siniestro, la transmite simultáneamente de manera telemática a cada uno de los servicios que deben intervenir según los protocolos suscritos con los mismos, con el consiguiente ahorro de tiempos de respuesta.

Si el número 112 supuso un avance en la emergencia ordinaria, en caso de la emergencia extraordinaria los recursos de que disponen algunas de las plataformas tecnológicas con capacidad de mandar avisos telefónicos masivos, dentro de un radio de acción definido en el sistema de información geográfica, supone una potente herramienta a la hora de informar sobre un confinamiento en la vivienda o evacuación de un área en el caso de determinadas emergencias.

Ya entrando en la planificación de las emergencias, en las comunidades y ciudades autónomas, el instrumento básico de planificación lo constituye el Plan Territorial de las mismas. Las 17 comunidades autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, disponen de Plan Territorial de Protección Civil. El Plan Territorial es un plan que tiene carácter director y multirriesgo en el que se deben integrar todos los demás planes de ámbito inferior, bien sean territoriales correspondientes a un Municipio o los que se refieran a determinados riesgos especiales que la Norma Básica de Protección Civil establece. Entre dichos riesgos la Norma Básica incluye los relativos a emergencias nucleares, situaciones bélicas, inundaciones, seísmos, químicos, transportes de mercancías peligrosas, incendios forestales y volcánicos. Los dos primeros (emergencias nucleares y situaciones bélicas) serán objeto de Plan Estatal y estarán presentes en el concepto de interés nacional. Con respecto al resto de planes especiales, en general todas las comunidades autónomas han desarrollado el correspondiente plan teniendo en cuenta si la comunidad autónoma en cuestión está afectada por un determinado riesgo (por ejemplo si está afectada por el riesgo sísmico o volcánico).

Igualmente, para las entidades locales, el Plan Territorial es el principal instrumento para dar respuesta a las emergencias que se produzcan en su ámbito geográfico. A diferencia de las comunidades autónomas, no todos los municipios, disponen de Plan Territorial. Aunque pueden existir diferencias entre los diferentes Planes Territoriales en función de las competencias que asume cada comunidad autónoma, en su contenido y estructura todos se ajustan a lo establecido en la Norma Básica de Protección Civil, dentro del apartado 4 «Directrices para su elaboración», lo que hace posible su homologación por la Comisión Nacional de Protección Civil.

En síntesis, los Planes Territoriales deben incluir como contenido básico el objetivo y alcance de los mismos, la identificación de los riesgos o análisis de los mismos, los recursos para movilizar en caso de emergencia y la estructura organización y funciones distinguiendo entre la estructura

de dirección y coordinación y la estructura operativa. Dentro de la primera encontramos que entre principales órganos está la Dirección del Plan, el CECOP/CECOPI, el Comité Asesor, el Puesto de Mando Avanzado y el Gabinete de Información. Dentro de la estructura operativa tenemos los denominados Grupos de Acción integrados por el Grupo de Seguridad, el Grupo de Intervención, el Grupo Sanitario, el Grupo de Apoyo Técnico y el Grupo Logístico.

Así mismo dentro de la operatividad del plan tenemos las situaciones y niveles de gravedad que van desde la situación 0 hasta la situación 3, que se declara cuando estamos ante emergencias en las que está en juego el interés nacional. La situación del nivel 3 prevista en el Plan Territorial de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM) fue declarada con ocasión de los atentados terroristas acaecidos en la ciudad de Madrid el 11 de marzo de 2004. En tan luctuosa fecha se producen diferentes explosiones, entre las 7:37 horas y las 7:42, en 4 trenes de la red de cercanías, uno de los cuales se encuentra en la calle Téllez, junto a la estación de Atocha, otro en la misma estación de Atocha, otro en estación de Santa Eugenia y otro en la estación del Pozo del Tío Raimundo. Los atentados dejaron tras de sí el trágico balance de cerca de 200 fallecidos y de 1 500 heridos, muchos de los cuales aún sufren graves secuelas tanto físicas como psíquicas. Sin duda la magnitud de tal tragedia supuso una prueba de fuego para los servicios de emergencia y sirvió para constatar la importancia de la planificación ante las grandes catástrofes, y la coordinación entre las diferentes administraciones, estatal, regional y local. Otro factor a destacar fue la colaboración ciudadana, sobre todo en los primeros momentos de los tristes acontecimientos.

Los Planes Territoriales suelen contener directrices para la elaboración de los planes de ámbito local, a veces a modo de guía que permite una ordenada planificación a nivel municipal y posibilita así su integración en el propio Plan Territorial de la comunidad autónoma. Además del desarrollo de los Planes Especiales para dar respuesta a determinados tipos de riesgos previstos en la Norma Básica de Protección Civil, debemos hacer referencia por su importancia a los Planes Especiales de Emergencia Exterior, que deben elaborar las comunidades autónomas, en aquellas industrias o establecimientos afectadas por la normativa europea Seveso y su desarrollo a nivel estatal. El Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales, modificado por el Real Decreto 952/1990, de 29 de julio, incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 82/501/CEE, del Consejo Europeo, de 24 de junio, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales (Directiva Seveso I). Posteriormente la Comisión Europea consideró conveniente realizar una revisión fundamental de la Directiva, lo que condujo a la aprobación de la Directiva 96/82/CE del Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre de

1996 (Directiva Seveso II), relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que ha sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. La nueva normativa tenía como finalidad la obtención de un alto nivel de protección de las personas, bienes y el medio ambiente en caso de accidentes graves, mediante medidas orientadas tanto a su prevención como a la limitación de sus consecuencias. Recientemente por Directiva 2012/18/UE, de 4 de julio del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea (Directiva Seveso III), relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la anteriormente citada Directiva 96/82/CE. Esta última directiva aún no ha sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico.

Debe igualmente mencionarse los Planes de Emergencia de Presas, cuya elaboración corresponde a los propietarios de las mismas, según lo dispuesto en la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones y el Reglamento sobre seguridad de presas y embalses y que son aprobados por la Dirección General del Agua, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Protección. En la implantación de dichos Planes participan las diferentes administraciones tanto estatal, autonómica y local.

Otro riesgo específico que es objeto de Plan Especial no previsto en la Norma Básica de Protección Civil y que se contempla en los Planes Territoriales, habiendo desarrollado alguna Comunidad Autónoma un plan específico, es el derivado del transporte aéreo, principalmente en la zona de influencia de aeropuertos y aeródromos. Nos referimos a los Planes de Emergencia Aeronáutica. Hoy día encontramos dos niveles de desarrollo. Uno interior a las diferentes instalaciones aeronáuticas, como Plan de Autoprotección, y otro exterior que es objeto del correspondiente Plan de Emergencias Aeronáuticas (como en el caso de Cataluña o Valencia) o, en caso de no existir este último, del correspondiente Plan Territorial de Protección Civil de la comunidad autónoma. Desgraciadamente nuestro país ha sufrido graves accidentes de aviación como los ocurridos en el Aeropuerto de Los Rodeos de Tenerife, el 27 de marzo de 1977, uno de los más graves de la historia de la aviación por número de víctimas (583 fallecidos), o los acaecidos en las cercanías de dicho aeropuerto el 23 de abril de 1980, en el Monte Oiz (País Vasco) el 19 de febrero de 1985 o los sucedidos en Madrid, el 27 de noviembre de 1983, en la localidad de Mejorada del Campo, el ocurrido en el propio aeropuerto de Barajas el 7 de diciembre de 1983, en el que colisionaron dos aviones o el que tuvo lugar el 20 de agosto de 2008 en el despegue de un avión en el citado aeropuerto.

Para finalizar esta rápida visión a los instrumentos de planificación de las comunidades autónomas y de las entidades locales, no podemos olvidarnos de hacer referencia al Real Decreto 1564/2010, de 19 de noviembre por el que se aprueba la Directriz Básica de planificación de protección civil ante el riesgo radiológico, que obligará a las diferentes administraciones a elaborar sus correspondientes planes de protección civil frente al riesgo radiológico, conforme a lo establecido en la mencionada directriz.

Respuesta ante la emergencia: aspectos comunes y diferencias

El hecho de que los instrumentos de planificación sean similares en las diferentes comunidades autónomas y entidades locales y todos ellos sigan la estructura y contenido establecidos por la Norma Básica de Protección Civil y las diferentes directrices de planificación de los riesgos que deben ser objeto de Plan Especial, unido a que en todas las comunidades autónomas han implantado el número único de emergencias 112 y creado sus centros 112 de atención de llamadas de urgencia, hace que la respuesta ante la emergencia presente unas características comunes en todos los casos. Las diferencias vendrán, por tanto, derivadas del mayor o menor grado de competencias que en esta materia tengan asumidas en relación con los diferentes organismos que participan tanto en las emergencias ordinarias como en la grandes emergencias o catástrofes (por ejemplo, si cuentan o no con Policía o con Cuerpo de Bomberos autonómicos). Igualmente incidirá en la posible respuesta la organización y extensión territorial de la propia comunidad autónoma. También influirá el desarrollo a nivel local de los correspondientes planes y la capacidad de respuesta de cada entidad.

Como podremos comprender fácilmente, no tendrán la misma capacidad de respuesta los municipios de Madrid o Barcelona, que cuentan con importantes recursos para hacer frente a las emergencias, que otros municipios de dimensiones menores y por tanto con menos recursos. Hoy día la atención de las emergencias, especialmente las ordinarias, está muy protocolizada y a ello ha contribuido sin duda, como ya hemos señalado, la implantación y el desarrollo de los centros 112. Sin embargo uno de los motivos por el cual podemos encontrar diferencias entre las diferentes administraciones en esta materia puede ser debido a la diferente distribución de competencias entre los órganos de las mismas. Por ejemplo, como ya hemos señalado, el hecho de que en materia de incendios forestales existan dentro de una misma administración diferentes organismos con competencia en esta materia, obliga a que los mecanismos de coordinación sean más intensos, estableciendo los correspondientes protocolos al efecto. En ocasiones las diferencias derivan del número y naturaleza de los organismos que actúan en la emergencia, tanto de carácter público como privado, que en cada comunidad autó-

noma presentan rasgos diferentes. Como ya apuntamos anteriormente, los centros 112 van a desempeñar un papel básico en la organización de todos los recursos que deben ser activados ante una concreta emergencia. Con ello se va a conseguir una actuación rápida y efectiva en cuanto a los servicios que deben participar en la resolución de la emergencia en cuestión. Como complemento, dichos servicios van a poder graduar y escalar su respuesta, de acuerdo con los procedimientos o protocolos operativos que cada uno posee y enviar los recursos adecuados desde sus respectivos centros de coordinación operativa, escalando su oferta a la demanda de los mismos, tanto la prevista inicialmente en los citados procedimientos operativos e incrementando los mismos con base en la informaciones que se vayan recibiendo por los que se encuentran en el lugar donde tienen lugar la emergencia concreta.

La experiencia adquirida en los últimos años ha permitido tener prácticamente definidas todas las posibles situaciones que pueden darse en relación con los incidentes a los que se pueden enfrentar los servicios de emergencias y que son demandados por los ciudadanos mediante su llamada al 112 o que puedan ser requeridos por los propios servicios de emergencias a otros para complementar su actuación.

Emergencia ordinaria y gran emergencia o catástrofe

Podríamos definir la emergencia ordinaria en contraposición a la gran emergencia o catástrofe, afirmando que la primera es la que no requiere la activación de ninguno de los Planes de Protección Civil con los que cuenta la Administración competente para su resolución y que en consecuencia ni por la población o los bienes afectados, como por la gravedad del hecho producido, puede ser resuelta por los servicios que intervienen en un breve plazo de tiempo, y que las consecuencias negativas solo afectan a unas personas concretas o a bienes muy localizados.

Nos referimos a las situaciones que, en una sociedad compleja como la nuestra, se producen cada día desde un accidente de tráfico, un atraco, un incendio de vivienda, un infartado, entre otras muchas. No obstante las citadas emergencias pueden requerir de la participación de un solo servicio o de varios de forma simultánea, no perdiendo por ello su carácter de emergencia ordinaria, ya que como hemos señalado, lo que la caracteriza es, además de una rápida resolución en el tiempo, el limitado alcance en cuanto a la afección de personas y bienes.

Por el contrario, una gran emergencia o catástrofe es aquella situación que se caracteriza por afectar a un elevado número de personas y en la que los bienes afectados son numerosos. Como ya hemos adelantado, generalmente este segundo tipo de emergencias va a requerir la activación de alguno de los Planes de Protección Civil existentes, bien el Plan Terri-

torial correspondiente en función del lugar donde se produzca o bien el Plan Especial en atención al tipo de riesgo al que hay que dar respuesta.

Pensemos, por ejemplo, en un gran incendio forestal como los que hemos sufrido en nuestro país la pasada campaña, con grandes superficies de nuestros espacios naturales afectados, donde se ha tenido que desalojar a muchas poblaciones, en las que se han producido daños en las viviendas e incluso en los que ha habido que lamentar la pérdida de vidas humanas. Igual podemos pensar cuando se produce un terremoto con graves consecuencias para la población y para los edificios e infraestructuras de las localidades en que tiene lugar.

Sin duda, las diferencias entre ambos tipos de emergencia imponen que los recursos y mecanismos de respuesta ante las mismas sean diferentes y escalonados. Para dar respuesta a una emergencia extraordinaria o catástrofe, además del número de recursos movilizados, entran en juego otros órganos que no se contemplan en la emergencia ordinaria, como son la dirección del plan o la constitución de un comité asesor, entre otros. Tanto para atender la emergencia ordinaria como la gran emergencia o catástrofe, las comunidades autónomas utilizan los mismos recursos de que disponen, no teniendo recursos diferenciados para un tipo u otro, siendo la única diferencia en la utilización de los mismos el mayor o menor número de estos y el mayor o menor tiempo en su uso. Esta optimización de recursos viene obligada por lo limitado de estos, máxime en unos momentos en los que la situación económica obliga a la necesaria austeridad en el Sector Público.

Ante una catástrofe, resulta igualmente importante la complementación de los recursos de que dispone una determinada administración, mediante la colaboración y cooperación entre las diferentes administraciones como tendremos ocasión de ver más adelante. En ocasiones se producen situaciones a las que una comunidad autónoma no puede dar respuesta adecuada a una determinada emergencia solo con los recursos de que dispone siendo por tanto necesaria la aportación de recursos extraordinarios que pueden o no estar previstos en los correspondientes Planes de Protección Civil. Por tanto podemos afirmar que si bien en general los servicios de emergencias pueden dar respuesta sin mayores problemas a las emergencias ordinarias, cuando se trata de grandes emergencias o catástrofes, los mismos pueden resultar insuficientes. También con base en los criterios de necesaria austeridad, no se pueden tener dimensionados los servicios de emergencias para una situación de catástrofe o gran emergencia y que para ello hay que contar con la aportación de los recursos necesarios provenientes de otras administraciones y organismos, bien sean nacionales e internacionales.

Formación básica y entrenamiento

Hacia una formación común en emergencias. Intercambio de experiencias

La formación en materia de protección civil y emergencias resulta fundamental si queremos tener unos profesionales con altos niveles de cualificación que les permita realizar una intervención eficaz y segura, donde no solo se garantice la seguridad de las personas a socorrer, sino también la de los propios intervinientes. En materia de formación, al intervenir diferentes organismos con competencia en la misma y debido a la diferente tipología de las emergencias y el hecho de no existir una única disciplina que abarque todos los posibles aspectos, la situación es sumamente heterogénea, existiendo diferencias entre las diferentes administraciones (comunidades autónomas y entidades locales). Algunas disponen de centros de formación en materia de seguridad y emergencias, otras por el contrario disponen de centros diferenciados para la formación de los diferentes profesionales que actúan en la emergencia, otras organizan esta formación con base en los propios servicios que deben recibir la misma.

En este campo, la Escuela Nacional de Protección Civil, dependiente de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio de Interior, está haciendo en los últimos tiempos un gran esfuerzo en la oferta de cursos y actividades en materia de protección civil y sirve además como infraestructura para ser utilizada por los diferentes servicios de emergencia de otras administraciones. No obstante, y sin perjuicio de la formación singular que deban recibir los profesionales de los diferentes servicios que participan en las emergencias, debería tenderse hacia la homogenización de la formación de manera que podamos disponer de unos profesionales que, con independencia donde desarrollen su actividad, dispongan al menos de unos conocimientos básicos comunes que, sin duda, redundarían en una mayor efectividad en el caso de colaboración ante una catástrofe.

Un intento en este sentido lo constituye la inclusión en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales de determinados módulos de formación relacionados con los profesionales del campo de las emergencias. Dicho catálogo fue creado por el artículo 7 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, con el fin de facilitar el carácter integrador y la adecuación entre la oferta de formación profesional y el mercado laboral. Entre otras se establecen, dentro la familia profesional de sanidad, en el nivel 2, la cualificación profesional de atención sanitaria a múltiples víctimas y catástrofes e igualmente dentro de la familia profesional de seguridad y medio ambiente, en su nivel 2, se establecen las cualificaciones profesionales de extinción de incendios y salvamento y la cualificación profe-

sional de las operaciones de vigilancia y extinción de incendios forestales y apoyo a contingencias en el medio natural y rural, estableciéndose en el nivel 3 la coordinación de operaciones en incendios forestales y apoyo a contingencias en el medio natural y rural así como la gestión y coordinación en protección civil y emergencias.

No obstante, el nivel de desarrollo de las cualificaciones profesionales vistas dependerá principalmente de cada comunidad autónoma en el desarrollo de sus Planes de Formación Profesional y de que los organismos con competencia en materia de protección civil y emergencias reconozcan en su caso tal titulación a los efectos de acceder a los diferentes cuerpos o escalas de los distintos servicios de emergencias. Resulta cada vez más necesario el intercambio entre todas las comunidades autónomas de las experiencias que cada una tenga en materia de formación en emergencias, dado que el llegar a una formación común será tarea compleja, al menos a corto y medio plazo.

En estos momentos se produce el intercambio de experiencias mediante la impartición de cursos por parte de la comunidad autónoma a las entidades locales de su ámbito territorial, como puede ser la formación de los voluntarios de protección civil o la formación de bomberos, tanto en materia de formación básica como en cursos de especialización. No obstante este intercambio es mucho más limitado entre las diferentes comunidades autónomas entre sí limitándose, en algunos casos, a la participación puntual o aislada de profesionales de una comunidad autónoma que participan en cursos impartidos en otra.

También se produce el intercambio de experiencias profesionales cuando los profesionales del sector de las emergencias pertenecientes a una determinada administración colaboran como profesor o ponente en cursos o seminarios organizados por otra administración que no es la de su procedencia. Sin duda esta es una tarea que en un futuro los responsables en materia de emergencias debemos abordar, no solo compartiendo programas formativos, sino incluso instalaciones y profesionales, experiencia que sin duda será enriquecedora para todos aquellos que participen en la misma.

Los simulacros como instrumentos para el mantenimiento de la operatividad

Uno de los elementos fundamentales para el mantenimiento de la operatividad no solo de los diferentes Planes de Protección Civil, sino de los diferentes servicios que participan en las emergencias, además de las prácticas puntuales, lo constituye la realización de simulacros. Un simulacro consiste en recrear una situación que puede darse en un determinado ámbito y circunstancia y organizar la respuesta ante la misma

como si se tratara de un hecho real. En definitiva la realización de los simulacros nos permite determinar el nivel de conocimiento de todos los implicados en un determinado plan y, posteriormente, valorar cómo se ha realizado la respuesta y si es necesario la actualización del plan porque se hayan detectado fallos o lagunas en el mismo.

Los simulacros puede ser más o menos complejos en función de cuál sea el objetivo que pretendemos alcanzar con los mismos, pudiendo ir desde un simulacro para verificar que las comunicaciones y la localización de las personas que deban participar en una determinada emergencia funcionan correctamente, a la simulación de situaciones complejas con despliegue de los operativos sobre el terreno y con la participación de diferentes administraciones. Por lo general los simulacros en los casos en que afectan a determinadas infraestructuras críticas, como pueda ser el caso de un aeropuerto o los que se realizan en túneles de carreteras o de alta velocidad ferroviaria, suelen hacerse sobre el mismo lugar en el que una emergencia concreta puede surgir. La dificultad de este tipo de simulacro radica en que debe compatibilizarse con el normal funcionamiento de la infraestructura en cuestión, lo que obliga a realizar los mismos dentro de una franja horaria en la que se incida lo menos posible en el normal desarrollo de las actividades.

Por el contrario existen simulacros que pueden realizarse en un escenario que no comprometa la actividad. Tal es el caso, por ejemplo, de los simulacros que se realizan en el ámbito de los Planes de Protección Civil de emergencia por incendios forestales, en los que, con independencia del lugar en que se realiza, se busca la capacidad de respuesta de los diferentes operativos y el nivel de coordinación de los mismos.

En definitiva, cuanto más compleja sea la situación a recrear, más complejo será el simulacro que hay que realizar. Unos simulacros singulares a los que nos hemos referido, y que sin duda tienen gran importancia, son los que se realizan para comprobar las comunicaciones entre los diferentes servicios llamados a intervenir cuando se produce una determinada emergencia. Desafortunadamente los diferentes servicios de emergencias poseen redes y sistemas de comunicaciones que no son compatibles entre sí y solo mediante el establecimiento de pasarelas o elementos integradores de los mismos pueden llegar a entenderse unos con otros. Esto no solo sucede cuando nos encontramos ante situaciones en las que participan operativos de diferentes comunidades autónomas, sino que ocurre igualmente entre servicios pertenecientes a una misma administración, dándose casos de coexistencia de sistemas de comunicaciones analógicos y digitales.

Los simulacros tienen igualmente como objetivo el comprobar el nivel de activación y movilización de los servicios de emergencias así como comprobar la adecuación de los protocolos de actuación ante circunstancias

concretas, aunque en este caso sean simuladas. Por lo tanto cuanto más complejo sea un simulacro, mayor será el conocimiento tanto del Plan de Protección Civil de que se trate como del nivel de implantación del mismo.

En un Sistema de Protección Civil tan complejo como el nuestro con la concurrencia de diferentes administraciones y debido a la participación de entidades privadas como consecuencia de las obligaciones de auto-protección, hace cada vez más necesaria la realización de simulacros no solo porque así se establezca en los diferentes planes, sino por la puesta a punto continua de los mecanismos de coordinación entre todos los actores que se van a ver obligados a participar ante una determinada emergencia. Las emergencias no conocen de límites territoriales competenciales y hoy día resulta muy frecuente que diferentes administraciones se vean obligadas a hacer frente de forma coordinada a un determinado siniestro. Conviene por tanto realizar una planificación periódica, tanto de los simulacros que deban realizarse de manera recurrente así como establecer aquellos que sin estar previstos en el correspondiente plan de Protección Civil o en el respectivo plan de autoprotección, que permita constatar la puesta a punto de todos los recursos que puedan participar en la resolución de una emergencia.

Futuro de la protección civil en España

Armonización legislativa

Los países desarrollados han ido configurando su Sistema de Protección Civil, integrado por el conjunto de normas, procedimientos, órganos y recursos humanos y materiales dispuestos para la protección frente a daños. Se trata de un nuevo servicio público con carácter de continuidad y permanencia, donde prima la coordinación de recursos.

En el ámbito de la integración jurídica, la cuestión principal a tener en cuenta no es discernir la norma aplicable a una situación, sino la integración de distintas normas sustanciales.

De ahí que si bien, de manera genérica se habla siempre de armonización legislativa, técnicamente, en las áreas integradas y en el caso que nos ocupa, de las distintas fuentes de donde manan normas de protección civil, habrá que buscar no solamente a la armonización de los criterios de distribución de competencias legislativas a través de la adopción de idénticos puntos de conexión, sino a una técnica de un nivel superior de intensidad, de mayor compromiso, como es la unificación de las medidas a tomar y de la norma a regir en el territorio integrado.

La Ley Estatal de Protección Civil, Ley 2 /1985, de 21 de enero, describe a esta como la «acción permanente de los poderes públicos orientada

al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, y la actuación dirigida a la protección y socorro de personas y bienes en los casos que dichas situaciones se produzcan». De esto no hay que deducir que la protección civil implica la creación de unos servicios ex novo, sino, antes bien, la coordinación y eficaz implementación de los existentes, para hacer frente a determinados supuestos de catástrofes o riesgos mayores.

Dicho lo anterior, nos encontramos que la protección civil, se configura como servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan todas las Administraciones Públicas siendo por lo tanto, un problema de organización, armonización legislativa y dotación de medios y recursos.

Por su propio concepto, que apela a la puesta en acción de todos los medios necesarios, la Protección Civil es un conjunto de acciones en el que son llamados a intervenir todos los poderes públicos, incluso todas las entidades privadas necesarias y los particulares. Por ello, en mayor o menor grado, en el sistema participan todos los entes territoriales.

La entrada en vigor de la Constitución y la formulación del sistema autonómico plantearon un problema antes inexistente, el del papel que desempeñaría cada comunidad autónoma. El problema se ha visto agravado porque los estatutos de autonomía, en general, no han incluido, como competencia propia, la Protección Civil, rúbrica o título competencial tampoco enumerado entre los que el artículo 149 de la Constitución reserva al Estado, posibilitando la asunción de competencias por los propios estatutos, siendo el Tribunal Constitucional el que, en la argumentación sobre esta materia, engloba el concepto de protección civil en el de seguridad pública, para mantener que sin merma de las competencias inalienables y exclusivas del Estado, en la materia específica de la protección civil, se producen competencias concurrentes.

La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, que se asentó sobre la ordenación de un servicio público de carácter «esencial», en su artículo 2 sienta el principio de que la competencia en materia de protección civil corresponde a la Administración Civil del Estado y en los términos que ella misma establece, a las restantes Administraciones Públicas. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local, atribuyó competencias también a los municipios.

Desde un plano positivo, hablar de Plan de Protección Civil implica hacerlo del marco orgánico y funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, así como el esquema de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir. El mecanismo de planificación se diseña por la Norma Básica de Protección Civil

de 1992, siguiendo la ley de 1985, que se remitía a la aprobación por el Gobierno de una Norma Básica que contuviera las directrices esenciales para la elaboración de los Planes Territoriales y Especiales.

La mayoría de las leyes autonómicas entra a definir la nueva materia de la gestión de emergencias, que no estaba presente en la Ley de Protección Civil. Aunque las definiciones son incluso más variadas que en el caso de la protección civil.

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 esta) como las no catastróficas u ordinarias, cuya atención corresponde a las comunidades autónomas.

Se impone la necesidad de configurar un sistema de gestión de emergencias integrado y armonizado, esto es:

- que sea capaz de dar respuesta inmediata a todas las situaciones de emergencia, de mayor o menor gravedad, recaigan bajo la competencia de una u otra Administración Pública;
- que coordine bajo normas y mandos comunes para cada caso a los diversos servicios que deban intervenir, sean públicos o privados;
- y que sea fácilmente accesible a los ciudadanos afectados mediante un centro de recepción de llamadas de auxilio.

Queda configurado un Sistema de Protección Civil organizado en el triple nivel estatal, autonómico y local en el cual la delimitación competencial se ha realizado principalmente sobre el concepto de interés nacional. La intervención sobre las situaciones de riesgo o catástrofe que afecta a ese interés nacional corresponde al Estado; en el resto de los casos la atención de emergencias (catastróficas o no catastróficas) corresponde a las comunidades autónomas, aunque cuando la afección no sobrepase el ámbito municipal son las entidades locales las llamadas en primer lugar a intervenir. A esos tres niveles se superpone otro más todavía en formación: el europeo. Es previsible que a través de las fórmulas de cooperación emprendidas por la Unión Europea llegue a configurarse en el futuro un Sistema de Protección Civil europeo.

Integración en las comunicaciones

Planteamiento

Las comunicaciones de emergencia son aquellas que permiten gestionar determinadas situaciones en las que el ciudadano se encuentra ante un riesgo grave y, por tanto, requiere urgentemente los cuidados más inmediatos y eficaces de los servicios de emergencia, para lo cual se precisa el apoyo indiscutible de las nuevas tecnologías, de las comunicaciones y los sistemas de información.

Básicamente, podemos distinguir los siguientes tipos de comunicaciones de emergencia:

1. Llamadas de emergencia, de los ciudadanos hacia los servicios de emergencia.
2. Información desde los sistemas de alerta hacia los servicios de emergencia.
3. Comunicaciones de seguridad pública, entre los servicios de emergencia.
4. Avisos a la población, desde los servicios de emergencia hacia los ciudadanos.
5. Comunicaciones entre los ciudadanos durante las emergencias.



Figura 3.1 Comunicaciones de emergencia.

En la mayor parte de este tipo de comunicaciones interviene el Centro de Coordinación de Emergencias 112 del que dispone cada una de las comunidades autónomas del Estado español, con la finalidad de atender, gestionar y coordinar las emergencias de cualquier tipo que se puedan presentar en sus respectivos ámbitos territoriales.

1. Llamadas de emergencia

El 112 es el número único de emergencia europeo establecido por la Decisión 91/396/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas, de 29 de julio de 1991, para que cualquier ciudadano pueda acceder fácilmente, en caso de urgente necesidad, a los servicios de emergencia en cualquiera de sus estados miembros.

La citada Decisión se transpuso al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, que regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112, habilitando, con carácter exclusivo nacional, el número telefónico 112 de llamadas de urgencia europeo, cuyos aspectos más significativos se resumen a continuación:

- El número telefónico 112, podrá utilizarse por los ciudadanos para requerir, en casos de urgente necesidad, la asistencia de los servicios públicos competentes en materia de atención de urgencias sanitarias, de extinción de incendios y salvamento, de seguridad ciudadana y, por la posible necesidad de coordinar las anteriores, de protección civil, cualquiera que sea la Administración de la que dependan.
- La prestación del servicio 112, se llevará a cabo por las comunidades autónomas, que establecerán los correspondientes centros de recepción de llamadas de urgencia.
- Para garantizar la respuesta y atención adecuadas de las llamadas que se produzcan y asegurar una actuación rápida, ordenada y eficaz de los servicios de urgencia requeridos, en el ámbito de las funciones y competencias que a cada uno le corresponden, las comunidades autónomas adoptarán las medidas necesarias en relación con los servicios de urgencia de su competencia y establecerán los acuerdos o convenios de colaboración que sean precisos cuando tales servicios no sean de su titularidad.

Las llamadas al 112 son gratuitas para los usuarios de este servicio, y pueden realizarse desde terminales telefónicos fijos, móviles e incluso desde cabinas telefónicas o teléfonos públicos sin necesidad de introducir ningún medio de pago.

Los estados miembros deben velar para que las llamadas al 112 reciban la atención y el tratamiento adecuado por parte de las entidades prestatarias de este servicio. Así mismo deben garantizar el suministro de información de localización del llamante a las citadas entidades. Actualmente la información de localización proporcionada para redes móviles se basa en suministrar información de la celda o estación base que cursa la llamada, lo que irá perfeccionándose a medida que los terminales móviles o las redes incorporen elementos más precisos de localización.

2. Información desde los sistemas de alerta

Un sistema de alerta sirve para predecir un fenómeno potencialmente peligroso y para dar a conocer los datos acerca de un fenómeno que acaba de suceder. En el primer caso se pueden adoptar medidas preventivas de urgencia y en el segundo se facilita la rapidez en las acciones de salvamento. En ambos casos tiene por objeto disminuir los tiempos de res-

puesta para una rápida intervención y mantenerse atento a la recepción de nuevas informaciones.

En España, la planificación de los sistemas de alerta es una función de los Planes Estatales de Protección Civil. La adquisición de los datos queda asegurada con la distribución de las redes de sensores de organismos técnicos estatales, en colaboración con aquellas otras entidades que dispongan de redes de medición. Estos organismos técnicos, juntos con los órganos de coordinación de la Protección Civil, están encargados de realizar la difusión eficaz de los datos. Como ejemplos de sistema de alerta, podemos citar la red sísmica del Instituto Geográfico Nacional, el sistema de predicción meteorológica de la Agencia Estatal de Meteorología, los sistemas de adquisición de información hidrológica de las Confederaciones Hidrológicas, etc.

3. Comunicaciones de Seguridad Pública

Las Comunicaciones de Seguridad Pública en una situación de emergencia dependen de la naturaleza de esta. Los diferentes flujos de comunicación en situaciones de emergencia son los siguientes:

- Comunicación entre centros 112 y servicios de emergencias.
- Cuando se atiende una llamada de emergencia, el centro 112 comunica en tiempo real con el servicio de emergencias competente para prestar la asistencia requerida, informándole de la localización, naturaleza de la emergencia y demás datos que pueden ser necesarios para su correcto tratamiento. Así mismo es necesaria una comunicación en tiempo real entre los servicios de emergencia y entre estos y el centro 112, para coordinar recursos y actividades de distinto ámbito. Para garantizar este tipo de comunicación se suelen usar enlaces de voz (líneas telefónicas públicas o privadas, o radiocomunicaciones) y enlaces de datos (sistemas informáticos compartidos o integrados), de forma simultánea y complementaria.
- Comunicaciones entre centros 112.
- Dado que los centros 112 operan en el ámbito territorial de sus respectivas comunidades autónomas, es necesaria que intercambien información en aquellas emergencias que ocurran en zonas limítrofes, así como en catástrofes que afecten a varias comunidades autónomas. Normalmente estas comunicaciones se llevan a cabo mediante llamadas telefónicas convencionales (líneas telefónicas públicas).
- Comunicaciones entre servicios de emergencia y equipos de intervención asociados.

Los equipos de intervención necesitan información básica para gestionar la emergencia o desastre durante el tiempo necesario, desde que son movilizados hasta que finalizan la actuación. Así mismo requieren poder comunicar a su centro de control cualquier novedad sobre la reso-

lución del incidente. Este tipo de comunicaciones suelen implementarse a través de redes de radiocomunicaciones, que generalmente son redes privadas (analógicas, Trunking analógico o Trunking digital) debido a su alta fiabilidad y disponibilidad, aunque también puede estar basadas en redes móviles públicas.

- Comunicaciones entre los equipos de intervención.

Para que los equipos de intervención en emergencias actúen coordinadamente durante una emergencia, se necesita una comunicación con otros equipos de emergencia que actúan sobre el mismo incidente. Este tipo de comunicaciones puede implementarse de distintos modos: a través de la telefonía móvil, compartiendo terminales de la misma red PMR, intercambiando equipos de radio, intercambiando puestos de enlace, etc.

4. Avisos a la población

Existen diversas situaciones de emergencia masivas (inundaciones, nevadas, etc.) previstas o no, donde es necesario llegar a la mayor parte de ciudadanos presentes o entrando en la zona de emergencia, para facilitarles un determinado mensaje de aviso o información. Por ello, el establecimiento de una comunicación eficaz entre las autoridades y los ciudadanos es una tarea muy importante en situaciones de emergencia, por lo que se necesitan sistemas de aviso a la población adecuados. Para ello se dispone de diversas tecnologías y métodos, como los medios de comunicación social (radio, televisión, prensa), las comunicaciones móviles (servicios SMS y Cell Broadcast), Internet (redes sociales) así como los Sistemas de Aviso PWS (Public Warning Systems).

5. Comunicaciones entre los ciudadanos durante las emergencias

Cuando las comunidades se enfrentan a una crisis, por ejemplo causada por condiciones meteorológicas adversas, ataque terrorista o graves accidentes de tráfico, existe una gran demanda de asistencia y de información por parte de los ciudadanos. Se trata de comunicaciones entre los individuos afectados en una situación de emergencia ya que, en muchos casos, la infraestructura de comunicaciones en la zona puede haber quedado muy afectada, porque se ha dañado, o porque se encuentra totalmente saturada. En ambos casos, existe una necesidad urgente de los individuos atrapados en una emergencia de conocer la situación de sus familiares y amigos, así como el estado de sus bienes, y comunicar con ellos para poder coordinar acciones mutuas.

En este tipo de situaciones es fundamental recuperar las comunicaciones cuanto antes, llegando a ser necesario, incluso, instalar grupos electrónicos y unidades móviles temporales para restablecer el acceso a las redes públicas. Es un caso claro del importante papel que desempeñan las redes públicas en casos de emergencia, en poder prestar las comuni-

caciones restableciéndolas y gestionándolas rápidamente para alivio de los ciudadanos.

Futuro de las comunicaciones

El futuro de las comunicaciones de emergencias en toda Europa viene condicionado por las novedades introducidas por la Directiva 2009/136/CE, que modifica la Directiva Servicio Universal, y en concreto su artículo 26, estableciendo lo siguiente:

- Extensión de la obligación de cursar llamadas 112 a cualquier operador (incluidos los operadores de VoIP).
- La respuesta y tratamiento de las llamadas 112 será, al menos, tan diligente y eficaz como las llamadas a los números nacionales.
- El acceso a los servicios de emergencia para los usuarios finales con discapacidad será equivalente al que disfrutaban otros usuarios finales.
- La información de localización del llamante se facilitará a los PSAPs (Public Safety Answering Points) gratuitamente, tan pronto como la llamada llegue a dicha autoridad.
- Los ciudadanos, incluidas las personas que viajen a otros estados miembros, recibirán información adecuada sobre la existencia y uso del 112.
- Se prevé la posibilidad de que la Comisión adopte medidas técnicas de ejecución, con la finalidad de garantizar el acceso efectivo a los servicios 112.
- En cuanto a proyectos impulsados por la Unión Europea, cabe destacar los siguientes:
 - El proyecto europeo eCALL para avisos automáticos de emergencia desde vehículos en caso de colisión, que actualmente está implantando la Comisión Europea.
 - El proyecto REACH 112, que investiga vías alternativas a la voz para que personas con discapacidades auditivas y del habla puedan acceder al servicio 112.
- La puesta en práctica de aplicaciones de nueva generación para el 112 (mensajes de texto, vídeo y redes sociales) y la manera en que estas aplicaciones, de las que ya disponen los ciudadanos, pueden utilizarse para las comunicaciones de emergencia con objeto de mejorar el acceso al 112.
- El establecimiento de un «sistema 112 a la inversa», es decir, un sistema a nivel de la Unión Europea, universal, multilingüe, accesible, simplificado e interconectado de manera eficiente para alertar a los ciudadanos en caso de emergencias y desastres de todo tipo graves, inminentes o en gestación, naturales o provocados por el hombre.

Compatibilidad de las plataformas tecnológicas.

Plataformas tecnológicas del 112 en España.

La actividad de un servicio de emergencias se sustenta sobre una plataforma tecnológica que comprende los sistemas y subsistemas que hacen posible gestionar la intervención en emergencias y actuar en tres grandes áreas: telecomunicaciones, carta de asunto y distribución de recursos.

Todo asunto comienza con una llamada solicitando ayuda, por lo que lo primero a gestionar son las telecomunicaciones, ya descritas en detalle en el apartado anterior.

Esta llamada da lugar a la creación de la carta de asunto, que es una estructura de datos para contener toda la información sobre la emergencia, medidas que se tomen y actuaciones que se produzcan, posibilitando que los gestores puedan tomar decisiones eficaces y certeras encaminadas a la resolución de la emergencia.

Finalmente, las decisiones desencadenan actuaciones de intervención que implican la distribución de recursos, humanos y materiales, para poner fin a la emergencia.

La creación de los servicios de teléfono único de emergencias 112 en las comunidades autónomas no fue un proceso unificado bajo directrices comunes a nivel nacional, por lo que cada centro 112 tiene su propia plataforma tecnológica, abarcando desde soluciones comerciales hasta desarrollos a medida.

La evolución de la dinámica de la gestión de emergencias ha ido enriqueciendo y complicando, la gestión de los procesos, por razones tecnológicas y también sociológicas, como la expansión de la telefonía móvil y la posterior aparición de los actuales teléfonos con funciones inteligentes que multiplican sus posibilidades. Además de ello, los años transcurridos han aportado valioso conocimiento de diferentes buenas prácticas aplicables a la operatoria de las actuaciones.

Por ello existe dispersión en cuanto a las funcionalidades y operatorias de las plataformas tecnológicas, resultado de la diferente gestión en cada centro 112 de las tendencias evolutivas mencionadas que, probablemente aumentarán en los próximos años.

Necesidad de armonización

Es necesario coordinar iniciativas para llegar a un escenario en que las diferentes plataformas tecnológicas sean compatibles entre sí, e integrables unas con otras tanto para intercambio de información como en lo tocante a metodologías y operatorias. Para lograrlo han de adoptarse estándares abiertos, que aportan beneficios tales como lenguaje común, flexibilidad y mayor disponibilidad de recursos humanos, aplicación de

métricas a los procesos, uso de conocimiento de otros centros, etc. Las plataformas tecnológicas deberán tener elementos para intercambio de datos entre ellas, sistemas comunes de codificación y modelos semejantes de datos.

Ya se han dado pasos significativos en esta línea, tales como la pasarela de integración entre las plataformas tecnológicas SIMGE, de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y ECHO, del centro 112 de la Región de Murcia, sistema ya desarrollado, probado en simulación y utilizado de hecho con éxito en casos reales.

El resultado, en un futuro, podría ser una suerte de gran entorno virtual común de datos sobre emergencias que podrá ser consultado por cualquiera de los centros interesados u otros organismos pertenecientes a otras Administraciones, etc.

Intercambio de información entre las distintas agencias. El modelo americano

La idea del intercambio de información como elemento de fuerza y dinamizador de la eficacia en todo el proceso de gestión de emergencias, parte de la experiencia de aplicación de dicho concepto en otros ámbitos, que se ha revelado como muy positiva y generadora de ventajas cualitativas para todo el proceso.

Estados Unidos, país pionero en materia de gestión de emergencias que fue el primero en poner en marcha el concepto de teléfono único de emergencias, en 1968, es un buen ejemplo a seguir pues suele ser de los primeros en aplicar iniciativas de mejora, tanto tecnológicas como metodológicas, dedica importantes recursos materiales para hacer una sociedad más segura frente a adversidades, y además, al llevar mucho tiempo trabajando en este ámbito, ha recopilado un importante cuerpo de conocimiento sobre el tema, así como una larga batería de buenas prácticas y recomendaciones.

Su historia reciente le ha hecho afrontar numerosos momentos de criticidad y dificultad, especialmente dos que superan con creces cualquier posible escenario imaginable: el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 y el huracán Katrina de 2005.

El fatídico 11-S, con la caída de las torres gemelas en Nueva York, que dejaron cerca de 3 000 víctimas y puede considerarse el mayor atentado terrorista de la historia, marca un antes y un después en materia de seguridad ante amenazas de origen humano. Pero no fue un sacrificio inútil, pues, tras él, cambió literalmente la forma de gestionar la seguridad y amenazas contra la población cuando tienen origen humano malintencionado y todas las metodologías actuales de seguridad, protocolos

de actuación, etc., alcanzando notables mejoras, haciendo del mundo un lugar más seguro.

Una gran parte de esa mejora es atribuible a la integración de sistemas de información e intercambio de datos, puesto que la multiplicidad de agencias policiales, de emergencias, de seguridad, entre otros, complica el flujo de información para la toma de decisiones.

En Estados Unidos existen numerosas agencias, con varios niveles de rango administrativo, y ámbito competencial y su compromiso de transparencia en actuaciones administrativas, complica la burocracia asociada y, sin embargo, han desarrollado y puesto en marcha protocolos de integración de sistemas e intercambio de información, así como centros multidisciplinares, tales como el Real Time Crime Center donde se plasman en tiempo real los resultados de los acopios de información procedentes de todos esos orígenes.

Por otro lado, el tristemente célebre huracán Katrina, que, en 2005 casi arrasó la ciudad de Nueva Orleans, también es un hito histórico en los anales de las grandes catástrofes.

Es difícil pensar en una peor gestión de una crisis que la que allí se dio. Los avisos meteorológicos no fueron tomados en serio por lo que, cuando ya el huracán fue una trágica realidad, se reaccionó tarde y con desconcierto, con las agencias de la Administración en sus tres niveles (federales, estatales y locales) llevando a cabo intervenciones torpes y poco efectivas. Pasado el núcleo duro del huracán, ya en la gestión de las consecuencias, hubo descoordinación entre agencias, de forma que, por conflictos de jurisdicción, o de competencias o falta de entendimiento entre intervinientes, se llegó a situaciones de indefensión de grandes sectores de población, sobre todo en barrios marginales y de bajo nivel económico, que fueron los más castigados.

Esta catástrofe no podía impedirse, pero sí podía haberse gestionado mejor, evitando los cuantiosos daños materiales, humanitarios y morales para un importante número de afectados que estuvieron sin servicios básicos en algunos casos durante semanas.

También aquí, de lo malo surgió algo bueno, porque el Katrina provocó que se revisasen todos los protocolos y metodologías de actuación en materia de gestión de grandes emergencias. Se potenció el poder y las capacidades de la FEMA (Federal Emergency Management Agency), el organismo institucional de mayor rango a nivel federal para la gestión de estas situaciones. Así mismo, se establecieron protocolos muy concretos de coordinación de actuaciones, poniendo énfasis en las diferentes funciones, y quedó patente la gran importancia de nombrar una jerarquía de mando, ejecutiva y vinculante, que todos deben seguir en una situación de emergencia grave. Se aprendió que nunca deben anteponerse intereses burocráticos, jurisdiccionales o competenciales frente a los intereses

reales e inmediatos de salvar vidas y bienes, reducir riesgos y mitigar daños ya producidos.

La suma de las dos iniciativas metodológicas se resume en que el ciudadano jamás debe sufrir las consecuencias de una complejidad administrativa y burocrática que le viene impuesta desde el gobierno y, para ello, se han de dar los pasos para sumar recursos, poner en común información, y ser capaces de «caminar todos en la misma dirección». Es lo que esperan los ciudadanos de los servicios de emergencia y es lo que estos deben darles.

Coordinación ante las emergencias entre las distintas administraciones: local, autonómica, estatal

Rasgos generales

Con la entrada en vigor de la Norma Básica de Protección Civil, en 1992, quedó configurada la distribución competencial de las Administraciones Públicas, permitiendo la asunción y desarrollo de las mismas.

La planificación se estructura en diferentes niveles espaciales, coordinados y jerárquicamente integrados, que abarcan desde el Plan Estatal (territorio nacional) a los Planes de Actuación de ámbito local (municipios), pasando por los Planes de comunidades autónomas.

Como ejemplo, voy a exponer a continuación el desarrollo competencial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuya evolución es muy parecida a la de la mayoría de las comunidades autónomas.

Tomando como referencia las denominadas funciones básicas de protección civil (previsión, prevención, planificación, intervención y rehabilitación), se han clasificado dentro de cada una de ellas las actuaciones más significativas desarrolladas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, referentes a riesgos naturales, antrópicos y tecnológicos.

Previsión y Planificación

Planes de Emergencia de Protección Civil

En este apartado se recogen los Planes de Emergencia de Protección Civil elaborados por o en colaboración con el Servicio de Protección Civil de la Comunidad Autónoma donde se encuentran incluidos los correspondientes análisis de peligrosidad y riesgo.

- Plan INFOMUR (1995) Plan de Protección Civil de Emergencia para Incendios Forestales.
- PLATEMUR (2002) Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia.

- Plan Sectorial de Evacuación, Albergue y Abastecimiento de la Región de Murcia (2002).
- TRANSMUR (2004) Transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril.
- SISIMMUR (2006) Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia.
- Plan de Protección Civil ante nevadas y olas de frío en la Región de Murcia (2007).
- INUNMUR (2007) Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones en la Región de Murcia.
- PLANQUIES (2005) Plan de Emergencia Exterior del Sector Químico del Valle de Escombreras, Cartagena (Murcia).
- PLANQUIGE (2006) Plan de Emergencia Exterior General Electric Plastic, Cartagena (Murcia).
- PLANQUIAL (2006) Plan de Emergencia Exterior del Sector Químico de Alcantarilla.
- PLANQUIFOM (2007) Plan de Emergencia Exterior FOMDESA, Totana (Murcia).
- PLANEXMU (2011) Plan de Emergencia Exterior de EXPALSA, Murcia.
- PEMU Plan Municipal de los municipios de la Región de Murcia.

Convenios y acuerdos de colaboración

Con objeto de afrontar situaciones concretas de riesgo, desarrollo de los Planes Especiales o evitar duplicar servicios en el mismo ámbito territorial, la Comunidad Autónoma establece Convenios y protocolos de colaboración con diferentes entidades, instituciones y agentes, públicos y privados, cuyo fin es mejorar la calidad del servicio prestado mediante la mejora en la coordinación del mismo, aprovechando las ventajas y especialidades en cada caso de dichas entidades y agentes, con objeto de complementar la labor de la cooperación y generar sinergias.

Con el fin de mostrar el desarrollo de este mecanismo de colaboración a nivel autonómico, paso a describir el ejemplo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

1. Convenios con la Administración del Estado:

- Convenio Marco de Colaboración entre El Ministerio de Defensa y la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia en materia de Protección Civil y Gestión de Emergencias.
- Acuerdo Técnico de Colaboración entre El Ministerio de Defensa, a través de la Red Nacional de Emergencias (RENEM) y La Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el Intercambio de Información de Utilidad en Situaciones de Emergencia.

- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de la Región de Murcia en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación del medio marino.

2. Convenios de colaboración para la mejora de la efectividad de los Planes Especiales de Emergencia:

- Convenio con los Ayuntamientos costeros para financiar el servicio de vigilancia y rescate en playas y salvamento en el mar (Plan COPLA).
- Convenio marco de cooperación entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Comité Autonómico de Cruz Roja Española en la Región de Murcia para la Integración de las actividades de Cruz Roja en los Planes de Emergencia de Protección Civil.
- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de meteorología (AEMET) (inundaciones, incendios forestales).
- Convenio de colaboración en materia de prevención y lucha contra los incendios forestales entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).
- Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Murcia y REPSOL BUTANO S. A. para la gestión de incidentes de emergencia.
- Convenio de colaboración entre la Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Red Eléctrica de España SAU, en materia de prevención y lucha contra los incendios forestales.

3. Convenios de colaboración con grupos especializados para la gestión de situaciones de Emergencia:

- Convenio entre la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas y la Asociación Unidad Canina de Salvamento con Guías Voluntarios de Protección Civil Región de Murcia para tareas de búsqueda, rescate y salvamento de personas desaparecidas.
- Convenio con Cruz Roja.
- Convenio con el Ayuntamiento de Cehegín para financiar un grupo operativo de rescate subacuático con voluntarios de protección civil.
- Convenio con el Ayuntamiento de Santomera para financiar un grupo de apoyo en transmisiones y coordinación de emergencias.
- Convenio con determinados ayuntamientos de la Región de Murcia para financiar los gastos de los Grupos de Apoyo Logístico.

4. Servicio de Atención de llamadas 112:

- Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Ayuntamientos para la integración en el Servicio de Atención de Llamadas de Emergencia 112-Región de Murcia.

Prevención

- En este apartado se consideran las medidas adoptadas tendentes a evitar o reducir, las situaciones de riesgo o a minimizar consecuencias cuando estas se producen.
- De acuerdo con la legislación vigente de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Dirección General de Medio Ambiente efectúa consultas a la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias sobre los impactos que en materia de sus competencias pueden derivarse de los proyectos presentados, y así realizar las alegaciones correspondientes.
- Impulso y promoción de las Agrupaciones/Asociaciones de Voluntarios de Protección Civil dependientes de los ayuntamientos.
- Alerta de riesgos meteorológicos: el protocolo de aviso y seguimiento ante meteorología adversa, METEOMUR, que advierte mediante la emisión de avisos, de la probabilidad de desencadenarse fenómenos meteorológicos capaces de provocar emergencias de protección civil (vientos, marejadas, lluvias, nieve, etc.).
- Anualmente se realizan simulacros, tanto de dirección como de intervención en emergencias por incendios forestales, sismos, inundaciones o accidente químico.

Intervención

En este apartado se recogen las principales medidas y factores que permiten actuaciones de socorro y protección más eficaces:

- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia dispone de un Centro de Coordinación de Emergencias que es el ente encargado de gestionar la Plataforma de Atención de Llamadas 112, activar eficazmente el mecanismo de respuesta y coordinar las actuaciones de los servicios de urgencia, con independencia de la Administración a la que estén adscritos. Así mismo, en dicha unidad se integran los servicios que actualmente efectúan la planificación y la coordinación de las operaciones en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, que alertan, activan, movilizan, coordinan y gestionan los medios y recursos relacionados con los Planes de Emergencia. Se encuentran conectados con este Centro de Coordinación de Emergencias, a través de terminales remotos, diversos ayuntamientos de la Región, la Policía Nacional, los Bomberos de Murcia y Cartagena, ADIF, UME y SASEMAR.
- Las competencias en materia de extinción de incendios forestales esta compartida entre la Dirección General del Medio Natural, los Servicios y Consorcio de Bomberos y la Dirección General de Seguri-

dad Ciudadana y Emergencias de quien dependen los medios aéreos y brigadas helitransportadas.

- La implantación y gestión de la Red de Emergencias de Protección Civil (RADIECARM) que integra a los servicios del Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Región de Murcia, Protección Civil, Unidad de Defensa Forestal de la Dirección General de Medio Ambiente, Gerencia de Urgencias Sanitarias 061.
- En relación con la coordinación del cuerpo de bomberos, el director general de Seguridad Ciudadana y Emergencias es el vicepresidente del Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Región de Murcia, participando en sus presupuestos, por lo que su intervención en los mismos facilita la integración funcional de estos en el sistema de respuesta frente a emergencias.

Autonomías, la Unidad Militar de Emergencias y las Fuerzas Armadas ante la catástrofe

Dentro de los recursos del Estado se encuentra la UME, fuerza conjunta compuesta por personal de las Fuerzas Armadas con capacidad para desplegarse ordenadamente sobre el terreno, concentrando medios operativos en poco tiempo, y disponiendo de modo permanente de personal altamente cualificado y con adiestramiento específico para intervenir de forma inmediata en situaciones de grave emergencia.

La movilización de la UME, como unidad de intervención, corresponde al ministro del Interior, autoridad superior en materia de protección civil, cuando la magnitud de la situación de emergencia así lo exija.

Cuando la solicitud sea realizada por las comunidades autónomas, será el director del Plan de Emergencia Autonómico quien solicite al Ministerio del Interior la colaboración de la UME, que, tras valorar la dimensión de la emergencia y los medios disponibles, solicitará del Ministerio de Defensa su intervención, que se reserva así mismo la decisión de que esta intervención se realice. El inicio y la finalización de la intervención se notificarán por parte del Ministerio de Defensa al Centro Nacional de Gestión de Crisis de la Presidencia del Gobierno.

De acuerdo con el Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la UME, se establece en el apartado 3 punto 1:

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:

- a) Las que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, gran-

des nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.

- b) Los incendios forestales.
- c) Las derivadas de riesgos tecnológicos, y entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico.
- d) Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incluyendo aquellos contra infraestructuras críticas, instalaciones peligrosas o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos.
- e) La contaminación del medio ambiente.
- f) Cualquier otra que decida el presidente del Gobierno.

Así mismo, el protocolo de intervención de la UME recoge que el Ministerio de Defensa podrá celebrar aquellos conciertos, convenios de colaboración, acuerdos técnicos o encomiendas de gestión, que coadyuven al mejor y más eficaz funcionamiento de la UME, con los distintos órganos de las administraciones públicas.

Es en este contexto donde la UME está realizando convenios de colaboración con las comunidades autónomas para mejorar la respuesta conjunta y la eficacia ante situaciones de emergencias, así como la adscripción a la RENEM.

Un caso práctico de buena coordinación entre todas las administraciones: el terremoto de Lorca

El 11 de mayo de 2011 tuvieron lugar dos terremotos de magnitudes 4'5 y 5'1 en la escala de Richter que afectaron a la Región de Murcia, especialmente a Lorca. El primer terremoto produjo múltiples daños materiales, pero no sería hasta el segundo terremoto cuando se produjeron 9 víctimas mortales y alrededor de 300 heridos por caída de cornisas y diversos elementos de las fachadas de los edificios.

Ante la gravedad de los daños tanto personales como materiales, la Consejería de Presidencia declaró la situación 2 de emergencia contemplada en el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia (Plan SISMIMUR).

De acuerdo con lo establecido en el apartado 6.2.2 del citado Plan SISMIMUR, se define como situación 2 cuando se han producido fenómenos sísmicos que por la gravedad de los daños ocasionados, el número de víctimas o la extensión de las áreas afectadas, hacen necesario, para el socorro y protección de personas y bienes, el concurso de medios, recursos o servicios no asignados a este plan que la organización del Plan Estatal debe proporcionar.

La dirección y coordinación de la emergencia fue ejercida dentro de un Comité de Dirección, integrado por el consejero de Justicia y Seguridad Ciudadana en representación de la Administración Autonómica y por el

delegado del Gobierno en representación de la Administración General de Estado.

La estructura de dirección y operativa del Plan SISMIMUR ha sido la siguiente:

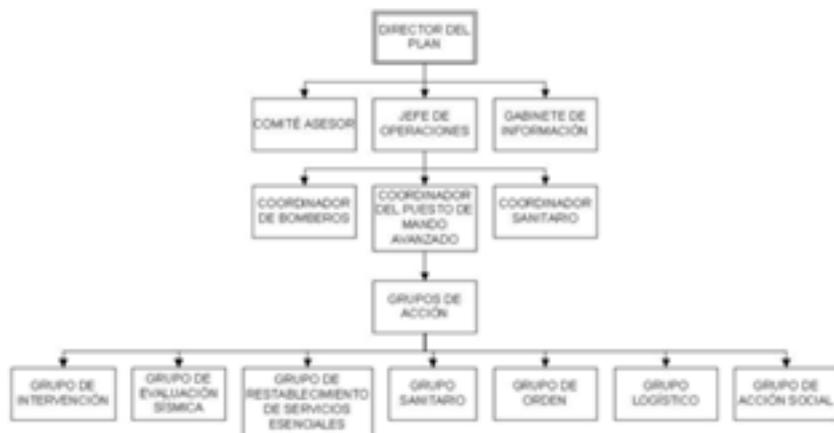


Fig 3.2 Estructura de dirección.

La UME fue activada en la misma tarde del miércoles, día 11, tras la petición realizada por el Gobierno Autonómico a la Delegación del Gobierno en Murcia, para colaborar en las labores de búsqueda y rescate de personas, evaluación de daños y ayuda a los damnificados.

El Puesto de Mando Avanzado (PMA), se estableció en el Huerto de la Rueda, en Lorca, a las 19:00 horas. Desde el PMA se coordinó in situ las actuaciones de los Grupos de Acción, cuyos mandos o coordinadores se establecieron en el mismo. El PMA se mantuvo en el Huerto de la Rueda hasta el día 17 de mayo que se trasladó al Campamento de la Torrecilla.

Los Grupos de Acción activados han sido los siguientes:

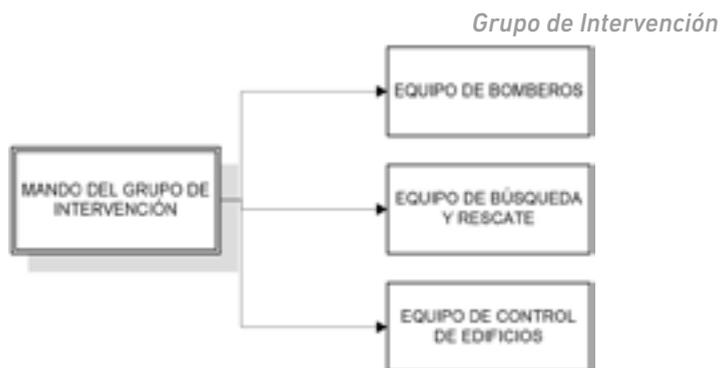


Fig 3.3 Pie de figura

En un primer momento, además de los bomberos del Consorcio de la Región de Murcia, se incorporaron bomberos de los ayuntamientos de Cartagena, Murcia y Guadix, así como bomberos del Consorcio de Almería-Levante.

El Servicio de Emergencias municipal de Lorca desplegó cinco unidades por las distintas zonas de la ciudad para la evaluación y control de daños, y reforzaron su centro remoto 112-CECOPAL con un operador más y un técnico coordinador. Se contactó con las distintas pedanías de Lorca, para comprobar el nivel de afectación por el terremoto. Se alertó a la unidad del Servicio de Emergencias destacado en la base Lorca Norte, comunicándoles que prepararan el material logístico y de apuntalamientos para enviarlos de inmediato a Lorca.

A partir del día 12 de mayo el Servicio de Emergencias Municipal, formado por 26 profesionales, intervino en jornadas de hasta 16 horas en la consolidación de estructuras a través de diversas actuaciones de apeo y apuntalamiento, así como saneamiento de fachadas.

Así mismo y hasta el día 23 de junio también colaboraron bomberos de los Ayuntamientos de Valencia y Almería y de los Consorcios de Alicante, Almería-Poniente y Málaga.

Igualmente ofrecieron su ayuda la Asociación de Consorcios de Bomberos de España, Bomberos de Barcelona, Bilbao, La Rioja, Huelva, Córdoba y en general se constató una gran solidaridad de los servicios de bomberos de España con la ciudad de Lorca...

En los primeros diez días, además de la guardia diaria del Parque de Lorca (9 efectivos), actuaron 949 bomberos de los servicios antes mencionados y hasta el día 31 de junio, 1 346, de los cuales 726 pertenecen a la plantilla de este Consorcio.

La UME ha intervenido con 590 efectivos, además de siete autobombas, tres grúas, tres minimáquinas y tres retroexcavadoras en trabajos de búsqueda, desescombros y limpieza.

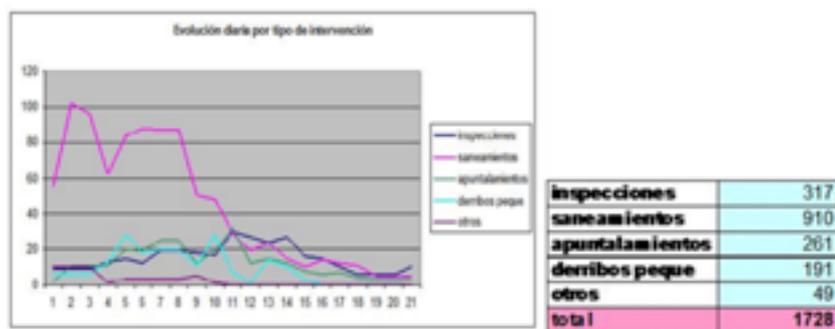


Fig 3.4 Evolución diaria por tipo de intervención

Grupo de Evaluación Sísmica

La estimación rápida de la habitabilidad se llevó a cabo desde el Centro de Coordinación de Valoración de Daños y Análisis de Necesidades (CEDAN), ubicado en la Gerencia de Urbanismo de Lorca.

- Coordinación de 200 arquitectos, aparejadores e ingenieros de caminos, entre voluntarios y trabajadores de las administraciones regional y local y UME.
- División de la ciudad en 29 sectores o cuadrículas.
- Creación de brigadas compuestas por un jefe de equipo y cinco técnicos.
- 12 brigadas de limpieza y desescombro y 17 de evaluación.
- Evaluación inicial estructural de los edificios tras el seísmo y calificación con códigos de colores (verde, amarillo, rojo) para determinar la posibilidad de acceder o no a estos.

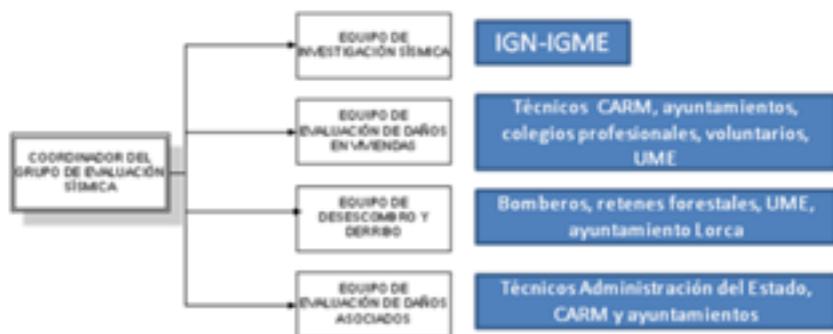


Fig 3.5 Grupo de evaluación sísmica

Grupo de Restablecimiento de Servicios Esenciales

Desde el Centro de Coordinación Integrado (CECOPI) se solicitó a los distintos organismos competentes el estado de las infraestructuras viarias e hidráulicas, así como de la situación de las infraestructuras eléctricas, de gas, y agua. También se pidió información sobre el estado de centros de salud y residencias de ancianos.

En cuanto al estado de las infraestructuras viarias se confirmó:

- Túnel: se vieron afectados los viaductos de las dos calzadas de la autovía A-7 que salvan el río Guadalentín y que dan acceso al túnel de Lorca. Se repararon en 30 horas. La autopista se cortó entre los kilómetros 593 y 595.
- Carreteras: se interrumpió el tráfico en la RM-701, en ambos sentidos, en los alrededores de Lorca.

- Tren: la línea férrea entre Lorca y Águilas ha permanecido cerrada desde el 11 al 25 de mayo, como consecuencia del peligro que existía por el mal estado de un edificio, en la zona de Mundo Nuevo, situado muy cerca de la vía.
- Gas: HC Energía, compañía distribuidora de gas natural en Lorca, en coordinación con los servicios de emergencia, cerraron las 1.200 llaves de suministro de gas natural que hay en Lorca para evitar cualquier riesgo.

Se comienza a suministrar gas partir del 17 de mayo en aquellas zonas donde se ha comprobado que no existía ningún riesgo.

- Hospitales: El hospital Rafael Méndez, con capacidad para 257 camas, fue evacuado por seguridad, aunque no se han detectado daños estructurales importantes. Los servicios de urgencias se volvieron a abrir el 13 de mayo.
- Telefonía móvil: se solicitaron repetidores móviles a las distintas operadoras para restaurar la telefonía móvil en la zona.

Grupo Sanitario



Fig 3.6 Grupo sanitario

Dentro de las funciones que realizó este grupo cabe destacar: la coordinación de la evacuación del Hospital Rafael Méndez y residencias de la tercera edad, asistencia sanitaria in situ y a los albergados, inspecciones sanitarias y campañas de vacunación, asistencia psicológica a la población...

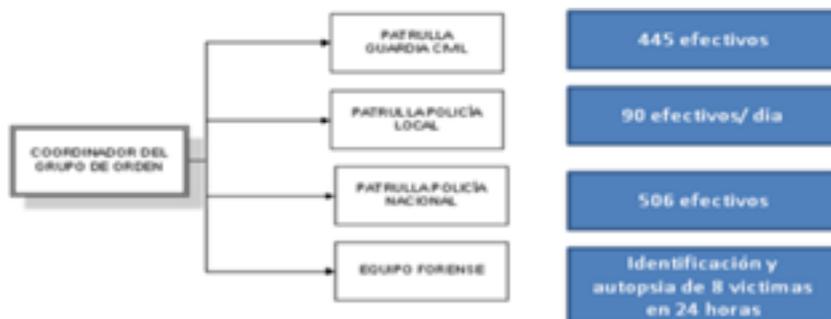


Fig 3.7 Grupo orden

Grupo Logístico

La jefatura de este grupo ha correspondido a las concejalías de Protección Civil y Sanidad, apoyados por voluntarios del propio ayuntamiento, el grupo de apoyo logístico de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias y técnicos y voluntarios de otras protecciones civiles municipales.



Fig 3.8 Grupo logístico

1. Equipo de Alojamiento

Se instalaron campamentos en los barrios más dañados: las Viñas, San Fernando, Sutullena, Instituto Ibáñez. En el recinto ferial Huerto de la Rueda se instaló un campamento principal, que acogió unas 4.000 personas.

Dispositivo de Albergue de la Cruz Roja:

- 6 ERIE's Albergue.
- 4 ERIE's Apoyo Psicosocial.
- 2 ERIE's Coordinación y Comunicación.
- Activación convenio CARREFOUR para 10.000 personas.

Dispositivo de albergue de las Fuerzas Armadas (del 11 al 20 de mayo):

- Tiendas de Campaña Modulares: 79
- Camas: 720 literas
- Mantas: 1.000
- Grupos electrógenos: 2
- Torre Iluminación: 3
- Raciones Intervención Emergencias: 6.900
- Agua embotellada: 1.100 litros
- Contenedores de ablución: 2
- Contenedores isoterms: 2



Fig. 3.9 Foto Campamento Huerta de Rueda

2. Equipo de avituallamiento

En las primeras horas el almacenamiento para el avituallamiento se estableció en la empresa Agroter SAT N° 1936, y se mantuvo hasta el 18 de mayo.

Las agrupaciones de voluntarios de los ayuntamientos de Jumilla y Ceghén organizaron el almacenamiento y avituallamiento para la población acampada en los diversos puntos de la población.

Todos los trabajos de avituallamiento y reparto se han realizado con voluntarios.

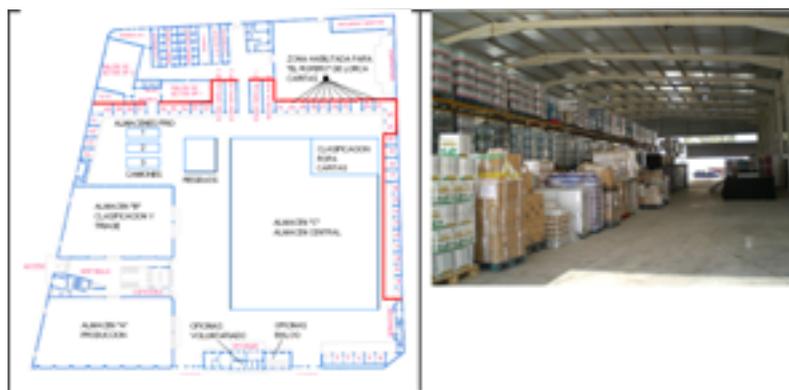


Fig. 3.10 Foto Almacén de Santa Quiteria

Grupo de Acción Social

El día 17 de mayo, se desmontaron los campamentos de la ciudad de Lorca y se creó un único campamento en La Torrecilla, donde se trasladó a la población que no disponía de una vivienda donde alojarse. La capacidad el Campamento era de 1 800 plazas, dispuesto en 102 tiendas de campaña que instaló la UME para tal efecto. El número de filiados en el campamento llegó a ser de 1 509 personas.

La distribución de la población según nacionalidad ha sido la siguiente:

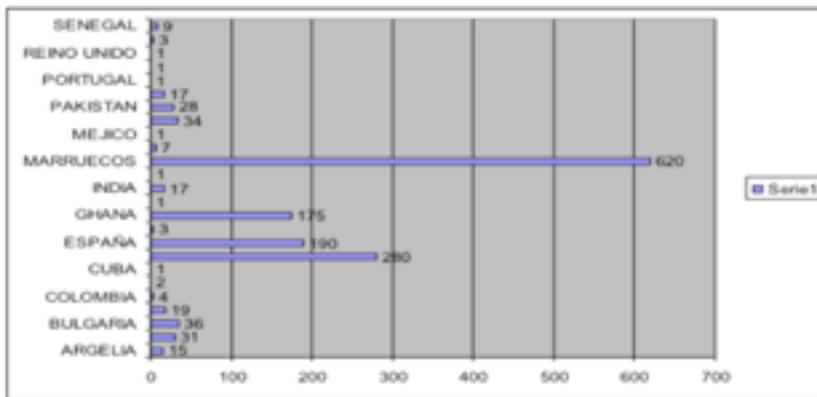


Fig 3.11 Distribución de población

La Jefatura del Grupo de Acción Social ha correspondido al concejal del Ayuntamiento de Lorca con competencias en servicios sociales ayudado por la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias.

Se organizaron varias áreas funcionales:

- Área de Seguridad: control de accesos y vigilancia del interior del campamento. Estas actuaciones fueron realizadas por una empresa privada de vigilancia y la Guardia Civil (Grupo Rural de Seguridad).
- Área de Salud: con un equipo de atención primaria, campañas de vacunación y equipo de salud pública para control sanitario de las tiendas de campaña y revisión de la alimentación, y ayuda psicosocial a residentes.
- Área de Mantenimiento: la UME realizó el mantenimiento de las tiendas de campaña e infraestructuras asociadas (luz, suelos, etc.) El ayuntamiento se encargó del mantenimiento de las instalaciones municipales y la limpieza del campamento.
- Área de Asistencia Social: La organización no gubernamental Save the Children se encargó de la asistencia a niños y servicios sociales municipales de las contingencias con adultos.
- Área de Educación: se instalaron tres aulas de formación hasta la finalización del curso escolar. Un aula se ha dedicado a Educación In-

fantil, otra a Educación Primaria y la tercera a Educación Secundaria Obligatoria.

- Área de Logística: Por el grupo de apoyo logístico de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias, voluntarios de Protección Civil y Cruz Roja.

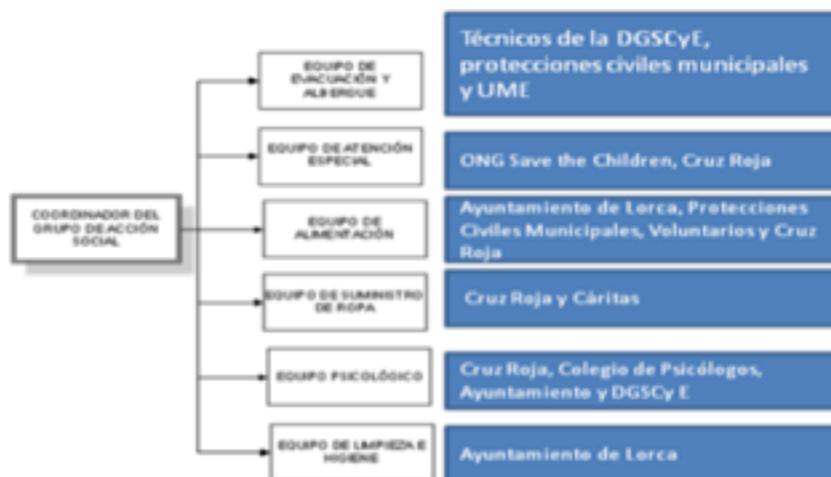


Fig 3.12 Áreas funcionales

El 1 de junio de 2011, se activó el Plan Sectorial de Evacuación, Albergue y Abastecimiento de la Región de Murcia. El Consejero con competencias en Servicios Sociales (el Consejero de Política Social, Mujer e Inmigración) desempeñó las funciones de Coordinador del Plan Sectorial.

Una vez analizada la situación de cada una de las familias alojadas en el campamento, con el fin de que pudieran volver a sus viviendas o buscarles una opción de realojo, se dio una solución de alojamiento a toda la población del campamento. El último damnificado se fue el 30 de octubre y el campamento se cerró el 31 de octubre de 2011.

Conclusión

En conclusión podemos decir que hoy nadie pone en duda el papel de las comunidades autónomas en la gestión de las emergencias y como sujetos de protección civil. Es más sobre las mismas recae una importante responsabilidad y son las que aportan un número de recursos más que significativo. Sin duda los avances en este campo en los últimos años han sido muy importantes pero aun así deberíamos intentar profundizar a la hora de buscar mecanismos que incrementen la colaboración entre todos y que posibiliten el intercambio de experiencias, tanto de las comunida-

des autónomas entre sí como entre estas y los entes locales, principalmente los ayuntamientos y con la Administración del Estado.

En este caso, sin ninguna duda, deberíamos tener como referencia o punto focal al organismo que dentro de la misma tiene las competencias en la materia, a saber la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, que por otra parte debería erigirse como canalizador de los medios que otros organismos, dentro de la citada estructura, aportan a la protección civil. Sin duda entre los mismos debemos destacar los que pone a disposición la UME, tanto por su número como por su especialización, como complemento de los recursos de las comunidades autónomas. Igualmente se debería avanzar en conseguir una mayor integración de las plataformas tecnológicas, incluidas las comunicaciones, como elementos esenciales a la hora de hacer frente a una gran emergencia o catástrofe.

La Unidad Militar de Emergencias

José Luis Guerrero Jiménez

Capítulo cuarto

Resumen

La Unidad Militar de Emergencias (UME) es una más de las unidades que componen las Fuerzas Armadas. Sus peculiaridades se derivan de su misión, la intervención en cualquier lugar del territorio nacional y en operaciones en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, y de que, por decisión del jefe del Estado Mayor de la Defensa, es la primera unidad de las Fuerzas Armadas que interviene en estas situaciones, en apoyo a las autoridades civiles. 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), 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. El futuro inmediato de la unidad es prepararse para ello.

Palabras clave

Dirección operativa, intervención, operaciones, RENEM, interés nacional, SIMGE, INSARAG.