



TUTORES:
RAFAEL LLÁCER PANTIÓN
VALERIANO LUCAS RUIZ

DOCTORANDO: FRANCISCO JOSÉ GÓMEZ JURADO

DEPARTAMENTO CONSTRUCCIONES ARQUITECTÓNICAS II
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

**MODELO DE GESTIÓN PARA LA RESPUESTA DE LA
POBLACIÓN FRENTE A LOS ESCENARIOS CATASTRÓFICOS
POR AMENAZA SÍSMICA EN LA ZONA METROPOLITANA DE SEVILLA.**

MODELO DE GESTIÓN PARA LA RESPUESTA DE LA POBLACIÓN FRENTE A LOS ESCENARIOS CATASTRÓFICOS POR AMENAZA SÍSMICA EN LA ZONA METROPOLITANA DE SEVILLA.

RESUMEN

Este trabajo de tesis es el resultado de la investigación que se ha realizado persiguiendo profundizar en el conocimiento de los mecanismos de mejora en la respuesta de la Población frente a un seísmo de efectos altamente destructivos.

Para ello, se ha realizado un exhaustivo análisis cualitativo del marco y conjunto actual de las disposiciones normativas dedicadas a la Protección Civil como servicio público en el Estado español.

Frente a la suma complejidad que representa este tipo de emergencia respecto a su atención y su gestión, dónde se presenta un sistema con múltiples intervinientes y niveles de actuación, se ha incorporado el factor Social. Este aspecto queda de manifiesto en la perspectiva y contexto local, referido a la

RESUMEN

Población residente en la Zona Metropolitana de Sevilla, con un marcado carácter supramunicipal. Perspectiva amparada por el trabajo de campo a través de la recogida de información aportada por los expertos y especialistas intervinientes del Sistema de Protección Civil del área estudiada.

Se pretende con todo ello, la finalidad de aportar una nueva visión en la gestión previa, durante y posterior a la emergencia, concretar un sistema de acciones para promover capacidades y actitudes favorables en la respuesta inicial al Desastre producido a consecuencia del seísmo, así como desarrollar la cultura de Autoprotección Ciudadana.

MANAGEMENT SYSTEM FOR CITIZEN RESPONSE IN CASE OF CATASTROPHE SCENARIOS DUE TO SEISMIC MENACE IN SEVILLE METROPOLITAN AREA.

ABSTRACT.

This Thesis is the result of a research whose aim was to deepen in the knowledge of improvement systems regarding people's response in a highly destructive earthquake situation. In my research, I have done a comprehensive qualitative analysis within the existing policy framework involving both Civil Protection and Spain's State Public Service.

Facing the highly complex management and required service of this type of emergency, where we found a variety of participants and different levels of actions, the social factor has been included. This aspect is noticeable in the approach and local context, addressed to the residents of Seville Metropolitan Area, with a strong supra-municipal nature. This approach is supported by a field investigation which gathered information provided by experts and specialized actors from the Civil Protection Service of the abovementioned area.

RESUMEN

All this is intended to be able to provide a new approach to the management prior, during and after the emergency, to define a system of actions to promote abilities and favorable attitude in the initial response facing the disaster produced by the earthquake as well as raise awareness of citizen self-protection.

ÍNDICE.

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. MOTIVACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.	1
2. OBJETIVOS	9
2.1. OBJETIVO PRINCIPAL.	10
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	10
3. METODOLOGÍA	13
3.1. JUSTIFICACIÓN DEL ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.	13
3.2. CARACTERÍSTICAS DEL ENFOQUE CUALITATIVO.	15
3.3. FASES DEL ENFOQUE CUALITATIVO.	19
3.4. ESQUEMA DEL PLAN DE TRABAJO DE LA TESIS.	22
4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO	29
4.1. ANTECEDENTES A LA SEGUNDA REPÚBLICA.	33
4.2. PERIODO ENTRE SEGUNDA REPÚBLICA Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.	34
4.3. PERIODO ENTRE CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA PUBLICACIÓN DE LA LEY 17/2015, DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	42
5. ESTADO DE LA CUESTIÓN	51
5.1. NORMATIVA DE ÁMBITO NACIONAL.	51
5.2. NORMATIVA DE ÁMBITO DE ANDALUCÍA.	56
5.3. PLANIFICACIÓN DE ÁMBITO ANDALUCÍA.	57
5.4. PLANIFICACIÓN ANTE RIESGO SÍSMICO EN ESPAÑA.	58
5.5. NORMATIVA DE ÁMBITO NACIONAL.	58
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO	63
6.1. DEFINICIÓN DE LAS CATEGORÍAS.	66
6.2. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE ÁMBITO NACIONAL.	71
6.3. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE ÁMBITO ANDALUCÍA.	232
7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN. TRABAJO DE CAMPO	277
8. CONCLUSIONES	313
9. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	319
10. FUENTES Y REFERENCIAS	323



1. INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

1.1. MOTIVACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.

En nuestra sociedad, en nuestro país, en nuestra ciudad, en nuestro entorno, en el contexto en el que vivimos, siempre estamos preocupados por solucionar los problemas cotidianos de nuestro día a día. Siempre escuchamos a nuestro alrededor que no valoramos las cosas hasta que nos faltan. Este valor es el que comencé a apreciar el día que presencié aquellas imágenes dantescas de la desolación y destrucción provocadas por el terremoto de Haití en 2010.

La impotencia y la desolación que transmitían aquellas imágenes fueron un motivo para agradecer y valorar el bienestar que disfrutamos y vivimos en nuestro contexto día a día, y del que somos totalmente inconscientes.

1. INTRODUCCIÓN

Hasta ese momento no tuve consciencia de que estos dramáticos eventos sísmicos, aunque extraordinarios y con una probabilidad mínima de materializarse, han acompañado a los seres humanos durante toda la vida. Eventos impredecibles, con la capacidad, en un solo instante, de provocar la total ruina y de robarnos todo lo que nos rodea, lo que poseemos, incluso nuestra propia existencia.

Después de aquellas imágenes en las noticias de Haití, en enero de 2010, siguieron otras con la misma carga emotiva: terremoto y tsunami de Japón en 2011, terremoto de Nepal en 2015, etc. imágenes de una destrucción total y de unas dimensiones colosales, que ni siquiera la industria cinematográfica hubiera sido capaz de imaginar.

Posteriormente, visualicé el documental “Sueños de Haití” (2013) de Miguel Ángel Tobías, donde un protagonista del documental, Camile, realizaba la dura afirmación de su sentimiento después del desastre: “el problema ahora no es haber muerto sino estar vivo”. Afirmación que transmite, de este modo, el sufrimiento, la desolación y la desesperanza, de forma traumática, de aquellos que han podido sobrevivir al evento y muestra la experiencia después de perder casi todo en nuestra vida y no percibir un futuro próximo nada alentador. Condiciones éstas, que ya no son noticia, han perdido la atención de los medios de comunicación y, por tanto, de ello no seremos informados

A diferencia, en un principio, podría parecernos que somos simples espectadores de esas noticias, tan lejanas a nuestro entorno, a nuestra ciudad, a nosotros mismos, no afectándonos directamente y sintiéndonos a salvo en nuestro presente. Pero analizando los terremotos de Lorca en 2011 y el anterior de L´Aquila en 2009, se nos puede cambiar la mencionada impresión de lejanía y de sentirnos simples espectadores de desastres.

Comenzaría, por el contrario, una toma de conciencia de la posibilidad de poder encontrarnos en una situación similar, siendo testigos directos y afectándonos personalmente tan grande magnitud de destrucción, como en el caso de Camile.

Dentro de la Península Ibérica, la región de Andalucía, es la que históricamente ha tenido mayores problemas de eventos sísmicos. El área metropolitana de Sevilla está amenazada por una zona activa donde han ocurrido grandes terremotos en el pasado, debido a las confluencias de las placas tectónicas africana y euroasiática.

Muestra de ello es el terremoto de Carmona, producido el 5 de abril de 1504 con una magnitud de 6.8; el terremoto de Lisboa, producido el 1 de noviembre de 1755 con una magnitud de 8.5, provocando un gran tsunami y produciéndose alrededor de 60.000 muertes. Por último, recordar el gran terremoto de Andalucía producido el 25 de diciembre de 1884 con epicentro en Arenas del Rey, Granada, con una magnitud de 6.5 y alrededor de 1.500 fallecidos.

Estos eventos sísmicos poseen una característica cíclica, o sea, existe la probabilidad de una repetición futura y en nuestra zona geográfica suelen producirse varios sismos al día de poca magnitud, casi imperceptibles, por lo que existe riesgo de fuertes terremotos.

Se ha eliminado de nuestra memoria histórica la experiencia de eventos sísmicos de consecuencias graves, y por tanto, este riesgo no representa para la sociedad sevillana una aparente prioridad; incluso para las generaciones más jóvenes, el suceso sísmico podría representar una novedad, aunque la amenaza es actual y latente.

1. INTRODUCCIÓN

Ante los mencionados escenarios tan desalentadores y la sensación de desamparo que produce la incertidumbre de un evento de estas características, comencé a indagar y reflexionar sobre la capacidad actual que dispone nuestra sociedad para hacer frente y superar un desastre de esas magnitudes inabarcables.

Observando las consecuencias en los daños personales y materiales, podríamos combatir la pesadumbre que se produce, con un pensamiento positivo, entendiendo que existe una imperiosa necesidad de tener una sociedad consciente y preparada lo mejor posible para hacer frente y superar un desastre de esas magnitudes.

En esta situación, me cuestionaba si, en nuestro entorno y en nuestra realidad presente ¿Estamos preparados para afrontar un desastre sísmico de gran magnitud y consecuencias graves? ¿Serán los mecanismos y las estructuras existentes adecuadas a las demandas y necesidades de la población actual? ¿Serán adecuadas para afrontar incidentes especialmente complejos y con consecuencias desbordantes en grandes extensiones de territorio?

Debería existir una metodología preestablecida que permitiera la puesta en funcionamiento de un programa de actuación de forma inmediata. Se debería tener prevista la resolución adecuada en todos los aspectos de la organización que se plantea en estos grandes desastres.

Sería bueno contar con situaciones supuestas que tuvieran en cuenta la falta y destrucción de comunicaciones, la destrucción de infraestructuras críticas existentes, además, en estas situaciones sería aconsejable exponerse y

someterse al máximo grado de incertidumbre e incomunicación; planteamientos desarrollados desde el punto de vista de casos y sucesos que desbordaran lo lógicamente abarcable y que sobrepasaran todas las expectativas previstas y metodologías de actuación que promovieran la implicación de todas las instituciones públicas y a la misma vez a la propia población civil.

En mi inquietud propia de afán por conocer y saber más, descubrí el concepto de resiliencia, como una luz esclarecedora. Tropecé con el pensamiento positivo que perseguía para combatir la carga emotiva de destrucción de un desastre.

El concepto de resiliencia es entendido desde la capacidad de una sociedad civil potencialmente expuesta a amenazas, a adaptarse, resistiendo o cambiando con el fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura.

Es la competencia de una sociedad determinada por el grado en el cual el sistema social es capaz de autoorganizarse para incrementar su capacidad de aprendizaje sobre desastres pasados con el fin de lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción de riesgo de desastres, y que mediante una preparación previa al desastre, es capaz de hacer frente a sus fases iniciales y posteriores de forma autónoma hasta la llegada de la ayuda exterior.

Hay que comprender el concepto de desastre como la interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa un número elevado de pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; y que éstas exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos.

1. INTRODUCCIÓN

Podemos decir que el descubrimiento del concepto de resiliencia representa el inicio de la investigación de esta tesis. Concepto que responde a la capacidad de resistencia y adaptabilidad de una sociedad civil que de forma autónoma, con las interrelaciones entre sus propias características que la definen y su entorno físico, es competente a la hora de responder ante los efectos adversos de las amenazas sísmicas. Por lo tanto, esta investigación principalmente intentará responder a las siguientes cuestiones:

¿Influyen significativamente en la resiliencia los factores de análisis y evaluación previa, fortalecimiento de la gobernanza, formación y participación de la población y la protección de lugares e infraestructuras críticas?

¿Cuál de los factores anteriores ejerce mayor influencia sobre la coordinación entre instituciones y sectores claves, la sensibilización de las instituciones y la capacidad de respuesta en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción?

¿Existe alguna relación o están vinculados de alguna manera entre sí, el análisis y la evaluación previa, el fortalecimiento de la gobernanza, la formación y participación de la población, y la protección de lugares e infraestructuras críticas?

¿Cómo afectan con respecto a la importancia de cada factor y a las relaciones entre las instituciones públicas, los agentes claves y la población en un desastre?

¿Cómo se relacionan las instituciones públicas, los agentes claves y la población en un desastre?

¿Podríamos definir una herramienta para evaluar la resiliencia actual de la zona metropolitana de Sevilla para adoptar las medidas correctoras oportunas y que proporcionara una base para la toma de decisiones?



2. OBJETIVOS

2. OBJETIVOS

El objeto básico que persigue esta tesis es plantearse como un instrumento práctico para el análisis, la valoración y el fortalecimiento del marco existente en la resistencia inicial que puede presentar la Población de la Zona Metropolitana de Sevilla en protección de vidas y la reducción de pérdidas en caso de un desastre provocado por un terremoto de efectos catastróficos.

Se persigue principalmente la finalidad de la protección de las vidas humanas, bienes sociales, y valores medioambientales en el contexto. Así como la conformación de un mecanismo para la toma de decisiones y orientador de las acciones adecuadas para el continuo fortalecimiento y mejora de las medidas de preparación.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO PRINCIPAL.

Por ello, el objetivo principal de esta tesis es:

Impulsar una cultura proactiva en la Población para el aumento de la resistencia inicial ante los desastres debidos a amenazas por fenómenos geológicos sísmicos en el Área Metropolitana de Sevilla, por medio de la preparación de la sociedad civil en las actuaciones previas, capacitación en las medidas de la respuesta frente a un desastre y en el fortalecimiento de la capacidad de recuperación y rehabilitación.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

Para la consecución del anterior objetivo se plantean los siguientes objetivos específicos:

a. Analizar el marco normativo y de planificación actual ante el riesgo sísmico de aplicación en el contexto local de la Zona Metropolitana de Sevilla y contrastar con la información obtenida en el trabajo de campo con actores principales del Sistema de Protección Civil intervinientes en el contexto de estudio.

b. Examinar las relaciones y repercusiones que existen durante el Ciclo de la Emergencia entre las actuaciones del Servicio Público de Protección Civil, las actuaciones por obligación de particulares y las actuaciones de la Población de forma autónoma.

c. Indagar cómo se fortalecerían las actuaciones de mejora en las medidas previas de preparación, mejora en la capacidad de respuesta y mejora en la capacidad de recuperación de una Población Proactiva ante los efectos catastróficos de un seísmo grave en interrelación con los procesos del Ciclo de la Emergencia.

d. Plantear un modelo para el fortalecimiento de competencias de la Población Proactiva en el desarrollo de comportamientos y actitudes favorables en la respuesta inicial al desastre, en la mejora de capacidades de Autoprotección Ciudadana e impulsar la cultura de la Sociedad Resiliente.



3. METODOLOGÍA

3. METODOLOGÍA

3.1. JUSTIFICACIÓN DEL ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.

Como se ha mencionado con anterioridad, esta investigación consiste en la comprensión de un fenómeno social complejo como es la resiliencia en la sociedad civil conformada en la zona metropolitana de Sevilla. La finalidad perseguida no es generalizar los resultados de la investigación a una población más amplia ni a contextos diferentes. Por contra, el fin es una indagación en profundidad para comprender dicho fenómeno y averiguar las variables que permitan su fortalecimiento.

Tenemos presente que el diseño de la investigación determina el tipo de estudio que se llevará en cualquier investigación científica concreta. El enfoque

3. METODOLOGÍA

de la investigación influirá en las relaciones entre el objeto o fenómeno de estudio, en el plan a seguir en la obtención y tratamiento de la información, en los procedimientos para la elaboración, crítica y demostración de los fundamentos, suposiciones e ideas, y en los resultados obtenidos.

El enfoque cuantitativo se ajusta con mayor facilidad cuando se persigue medir unas variables previamente definidas y se persigue conocer la objetividad de unos hechos o las relaciones existentes con otros semejantes.

En este trabajo de investigación se ha optado por un enfoque cualitativo. Se pretende comprender el fenómeno social de la resiliencia desde un punto de vista holístico.

Del mismo modo que Jan Christiaan Smuts creó en 1926 el concepto holístico como “La tendencia de la naturaleza de usar una evolución creativa para formar un todo que es mayor que la suma de sus partes”, queremos estudiar en esta investigación el mencionado fenómeno social de forma íntegra, teniendo en cuenta las interrelaciones e influencias en su contexto determinado y englobado a su entorno. Todo como partes de un sistema complejo. Se pretende entender en profundidad el fenómeno en sí y establecer y comprender sus variables con la finalidad de mejorar su fortalecimiento.

3.2. CARACTERÍSTICAS DEL ENFOQUE CUALITATIVO.

La investigación cualitativa tiene sus inicios a principios del siglo XX paralelamente en Francia y el Reino Unido.

Pero no es hasta 1960 cuando en Estados Unidos su desarrollo presenta un auge en el campo de las ciencias sociales. En Europa se consolida más tarde, también en las ciencias sociales, a partir de 1970 en Alemania.

Desde una visión general los estudios cualitativos pueden ser definidos como “trajes hechos a la medida de las circunstancias”

La finalidad de este enfoque es el entendimiento profundo de forma holística del entorno que rodea el problema a través de los datos. Es un análisis contextual, persigue la explicación de fenómenos, situaciones, eventos, etc.

Los datos recogidos en el análisis son conceptos, textos, fragmentos etc., datos formando cadenas verbales. Prevalecen la riqueza y la calidad de la información. No se persiguen por tanto las cifras, las mediciones, las cantidades o la estandarización.

3. METODOLOGÍA

Podemos definir el enfoque cualitativo como aquel basado en “un esquema inductivo; es expansivo, no mide numéricamente los fenómenos estudiados. No realiza análisis estadísticos”.

La determinación de las muestras en esta clase de investigación no se presenta de forma rígida, sino que son más flexibles. Sufren una continua redefinición a medida que se van evaluando. Es un proceso cíclico donde existe un continuo regreso a los datos iniciales y una sistemática interacción entre la recogida de los datos, el análisis y la reflexión.

La investigación y el análisis son modelados mediante la recopilación de la información. La continua reflexión comienza a esbozar conceptos para entender el problema, y la actividad observadora promueve el ajuste de la profundidad en el conocimiento de sus variables.

Como hemos visto, a diferencia del enfoque cuantitativo donde las fases de recogida de datos y de análisis están diferenciadas y separadas en el tiempo, en el enfoque cualitativo se produce un proceso cíclico donde coinciden y se realizan al mismo tiempo.

La investigación cualitativa es activa, dinámica, interactiva, sistemática, intelectualmente artesanal y rigurosa de indagación dirigida. Entre las características principales que la identifican más particularmente están:

- Está basada en el construccionismo, asumiendo una multiplicidad de realidades a través de distintas percepciones de un mismo fenómeno.
- Está enfocada en la profundización del conocimiento del evento social desde el punto de vista de los participantes.

- Presenta gran flexibilidad, revisando las decisiones sobre las estrategias de toma de datos y sus posibles reorientaciones.

- Hay que considerar la subjetividad de sus participantes en el análisis para entender los distintos puntos de vista si, por lo general, no se produce una selección aleatoria de participantes.

- El investigador se sumerge en el fenómeno de estudio.

- Contempla las influencias de los escenarios y del contexto sobre los comportamientos sociales.

- Se estudian en profundidad casos particulares. Se pretende obtener ideas generales que expliquen el fenómeno desde una concepción inductiva.

- Por sus características analítico-descriptivas se puede generar estudios cuantitativos posteriores.

Para aportar rigor y validez al estudio cualitativo, éste se sustenta en los siguientes mecanismos:

- Triangulación: recopilación de datos a través de diferentes métodos provenientes de perspectivas distintas y multiplicidad de comparaciones sobre el problema de estudio. Se procede en la obtención de datos y en el análisis para evitar parcializaciones del problema.

3. METODOLOGÍA

- Saturación: reunión de la información de tal manera que, en la comparación de datos se evidencia la garantía de coherencia y que no existen resultados contradictorios.

- Comprobación de validez: se efectúa una contrastación de los resultados de los estudios con los actores principales implicados en el fenómeno.

3.3. FASES DEL ENFOQUE CUALITATIVO.

Los modos de estudio y análisis cualitativo son diversos debido a su subjetividad. Pero los procesos emergentes basados y desarrollados desde los datos promueven las siguientes etapas diferenciadas que, de forma resumida, se especifican a continuación:

1. Recolección de los datos.

Se realiza una captura y registro sistemático a través de distintos medios, como pueden ser notas de campo, entrevistas, encuestas abiertas, observaciones directas, discusiones de grupos y fuentes documentales. La característica común a todos los datos es que deben ser transcritos a un formato legible.

2. Reducción, codificación y categorización.

Una vez obtenidos los datos brutos se hace una búsqueda de las ideas, temas emergentes, conceptos, tendencias, proposiciones, relevancia y patrones con significados propios referentes al problema. Podemos definirlos como unidades de significado presentados como palabras, frases o pequeños fragmentos de distintos tamaños. La finalidad es descifrar mensajes entre los datos brutos, simplificándolos para identificar, facilitar su manejabilidad y reducirlos a datos refinados. A estas unidades de significado propio se les asigna un código en forma de números o letras que ofrezcan un sentido abstracto y condensado de significado, de forma que referencien los fragmentos dentro del

3. METODOLOGÍA

conjunto de los datos y sean fáciles de recordar y aplicar. La asignación de los distintos códigos seguirá principalmente criterios de tipo espacial, temporal, temático, gramatical, conversacional o social. Y a continuación, se procede a una sistemática comparación de los mensajes codificados y se agrupan por categorías que representen tipologías con similitud de significado. Este proceso de comparación debe ser sistemáticamente revisado. Cuando todos los significados codificados estén integrados y agrupados en categorías, se producirá la saturación del proceso. Las distintas categorías obtenidas concentran un significado o múltiples significados referidos a contextos, acontecimientos, opiniones, comportamientos, sentimientos, estrategias, procesos, etc. La suma de significados de cada categoría, junto a los códigos, debe permitir recuperar y organizar los fragmentos de texto para responder a las variables y preguntas de investigación, formando así las bases para elaborar conclusiones.

3. Integración de la información.

Una vez agrupados los significados codificados en cada una de las categorías, se realiza un análisis y comparación de los fragmentos codificados (datos refinados) dentro de cada categoría para examinar qué aporte hacen cada uno respecto a la propia categoría y con respecto al fenómeno de estudio.

Posteriormente, de igual modo, se realiza la comparación entre los significados de cada categoría, destacando las semejanzas y diferencias existentes, para la detección de los grados de vinculación existentes entre las distintas categorías y los fundamentos del problema en estudio.

4. Conclusiones y obtención de modelos conceptuales.

Una vez analizadas las vinculaciones entre las distintas categorías e identificados una serie de elementos característicos respecto al problema en

estudio, se recurre a la construcción de las relaciones de estos elementos en modelos teóricos.

La citada construcción en modelos debe mantener una coherencia, un orden conceptual y seguir una estructura que proporcione a los modelos conceptuales formados relevancia y validez, y por tanto, a los conocimientos producidos por la investigación en respuesta al problema estudiado.

5. Verificación de los modelos conceptuales.

Consiste en verificar que los resultados de la investigación corresponden a las interpretaciones de los actores en el contexto de trabajo y en la comprobación de la veracidad de las respuestas y hallazgos en correspondencia a la realidad del objeto en estudio.

3. METODOLOGÍA

3.4. ESQUEMA DEL PLAN DE TRABAJO DE LA TESIS.

En la realización de este trabajo de investigación de tesis se ha seguido un plan de trabajo consistente en un conjunto de etapas interrelacionadas y agrupadas en dos bloques principales para profundizar en la comprensión del tema de estudio.

El primero ha consistido en un trabajo teórico documental de revisión y análisis bibliográfico. En el segundo bloque se ha seguido un trabajo de campo con la finalidad de la interacción con los actores principales y los organismos especializados en el problema.

El conjunto de etapas que conforma este trabajo de investigación de tesis seguirá este orden:

Etapas 1.

Estudio de la realidad actual de la gestión de las emergencias mayores en el Estado español. Este estudio se realiza por medio de una revisión bibliográfica sobre la normativa y la planificación existente sobre las actuaciones frente a emergencias generales que afectan al ámbito estatal, comunidad autónoma y local. Para ello se tendrán en cuenta las características que han sido resultado de su evolución histórica y sus antecedentes.

Se realizará el primer análisis cualitativo para sintetizar qué criterios son los que caracterizan el modelo actual de actuación y gestión de igual modo, se realizará un estudio de la planificación existente en distintas comunidades autónomas que sean referentes.

Etapa 2.

En ésta se realizará una recolección y tratamiento de la información aportada por la normativa y planificación específica respecto al riesgo sísmico. De igual modo que se ha procedido anteriormente, se contemplará la afección en los ámbitos estatal, comunidad autónoma y local.

Se persigue la obtención de los criterios específicos de gestión de riesgos sísmicos en relación a la planificación de las distintas comunidades referentes, para la aplicabilidad en el entorno y contexto de estudio.

Etapa 3.

Indagación y revisión de normativa, recomendaciones de estudios sobre la materia proveniente de organismos internacionales con experiencias en el tema, como pueden ser redes internacionales de emergencias, PNUD, UE (Unión Europea), UN (Naciones Unidas), a través de su oficina para la RRD UNISDR y agencias de emergencias como la americana FEMA.

Se analizarán las características de los modelos de reducción de riesgos de desastres RRD que proponen y se estudiarán las aportaciones de los criterios

3. METODOLOGÍA

que se recomiendan en países que poseen experiencia en desastres y quieran analizado e implementado de las medidas óptimas.

Etapa 4.

Estudio de trabajos anteriores de investigación, aportaciones de tesis, trabajos teóricos y estudios científicos, así como de artículos respecto el fenómeno tratado, analizando las propuestas sobre la reducción de riesgos de desastres RRD, sus características, sus criterios y sus propiedades. Determinación y valoración de los criterios e indicadores que proponen con respecto a los concretados en este trabajo.

Etapa 5.

Análisis de terremotos significativos, lecciones aprendidas y determinación de los criterios que se deben priorizar. Análisis sobre las experiencias aprendidas. Aportaciones que complementan desde el punto de vista de la experiencia sufrida ante desastres por terremoto. Tener en cuenta las experiencias después del acontecimiento del desastre. Criterios para la recuperación y rehabilitación. Tener presente aquellas situaciones precedentes que reúnan características similares producidas en España.

Etapa 6.

Comparación de los criterios priorizados en las etapas anteriores y los propuestos o descritos en la etapa cinco.

¿Responden a las demandas reales, a los acontecimientos producidos por la amenaza sísmica?

Etapa 7.

Recopilación de información de campo en grados distintos actores y organismos involucrados directamente. Recopilación de información de (mediante entrevistas y encuestas abiertas): Junta de Andalucía, Comisión Protección Civil, GREA, 112, UME, SAMU, organismos emergencias, Aytos. y Diputación, Bomberos, Guardia Civil y Policía etc.

Indagaciones sobre la existencia de análisis y evaluaciones de riesgos de desastres anteriores realizados directamente por los actores. Estudios enfocados en amenazas y vulnerabilidades existentes en la zona de estudio.

Búsqueda de información sobre procesos y evaluaciones de las empresas suministradoras de los servicios básicos y críticos. Estudio de los posibles criterios para la recuperación, reconstrucción y rehabilitación de las instalaciones y servicios públicos.

Análisis de la situación de las infraestructuras, espacios y lugares críticos. Obtención de criterios e indicadores tras el análisis de la infraestructura de los sectores y participantes claves.

Se procederá a una síntesis de las conclusiones surgidas durante el trabajo de campo, los criterios e indicadores descubiertos y la propuesta metodológica de actuación resultante.

3. METODOLOGÍA

Etapa 8.

Comparación entre los resultados obtenidos del estudio y el análisis en la fase teórica documental, y los resultados obtenidos en el trabajo de campo. Determinación de las afecciones debidas al entorno y contexto del estudio. Revisión y ajuste de los indicadores y características provisionales.

Etapa 9.

Corroboración y cotejo de los resultados obtenidos con los actores principales. Análisis de la viabilidad de aplicación del modelo propuesto y sus posibles adaptaciones para facilitar la toma de decisiones.

Etapa 10.

Propuesta definitiva del modelo de plan de resiliencia para el área metropolitana de Sevilla. Proposición de las futuras líneas de investigación como opinión personal al respecto.



4. ANTECEDENTES

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

Las amenazas a las que ha estado expuesta la humanidad han sido continuas desde que habita en el planeta Tierra. Si realizamos una mirada a la historia, son innumerables los hechos que han marcado los recuerdos de generaciones pasadas por sus efectos destructivos.

Los primeros relatos de los que disponemos son provenientes de libros religiosos como es el caso de la Biblia en alusión al Mito de Sodoma y Gomorra. Estudios recientes encontraron evidencias de su existencia aproximadamente 2350 a C. Se estima que la destrucción fue producida por un terremoto de aproximadamente una magnitud de 6 de la escala Richter. La lluvia de azufre narrada en la Biblia, se cree que fue producida a causa de los efectos del terremoto junto a efectos de licuefacción que produjeron la expulsión de productos asfálticos o petrolíferos incandescentes.

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

Seguidamente, la leyenda de la desaparición de la ciudad de la Atlántida perdura hasta nuestros días. Alrededor del 1500 a C. Un terremoto provocado por la erupción del volcán Thera hizo que la isla de Santonni desapareciera bajo las aguas del mar según relatos de Platón recogidos en sus Diálogos en el s IV a C.

El Diluvio Universal también ha perdurado en la memoria. Se ha interpretado científicamente la posibilidad de grandes inundaciones en las desembocaduras de los ríos Tigris y Éufrates producidas por un gran maremoto junto a grandes lluvias causadas por un ciclón.

La destrucción de la ciudad de Pompeya relatados por Plinio supone otro cataclismo no olvidado. En el cual el volcán Vesubio sepultó las ciudades de Pompeya y de Herculano en el 79 d C. Los grandes temblores de tierra producidos por el volcán hicieron que la gente zarpara atravesando la bahía mientras caían cenizas volcánicas. Tardaron sobre 1700 años para encontrar las ruinas de la ciudad donde obtuvieron sobre 1150 vaciados de cadáveres de personas. Los 5000 habitantes de la ciudad de Herculano desaparecieron bajo la lava del volcán. Más tarde son recordados también las erupciones de los volcanes Tambora y Krakatoa en Indonesia que durante el siglo XIX produjeron miles de fallecidos.

Aunque los desastres con evidencias de mayores efectos catastróficos son menos conocidos, como por ejemplo las inundaciones del río Amarillo en China que en 1887 produjo entre 900.000 y 6.000.000 de fallecidos. También se encuentra el terremoto que afectó a Egipto, Siria, Irak y Palestina en julio de 1202 provocando la muerte aproximadamente de más de 1.100.000 personas.

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

Ajustándonos al territorio español y más concretamente al área de la Comunidad Autónoma de Andalucía, destacan los siguientes terremotos. En 1504 en Carmona (Sevilla) se produce un sismo de intensidad aproximadamente IX, destruyendo murallas y templos, con numerosas daños en viviendas y con 100 fallecidos.

Posteriormente es reseñable el terremoto que se produjo en Almería en 1522 quedando la capital y sobre 80 poblaciones destruidas. Fallecieron más de 2500 personas. En Málaga se produjo en 1680 un seísmo de intensidad aproximadamente IX y una magnitud de 7,4. Fallecieron 200 personas y sobre 852 viviendas además de la Alcazaba fueron destruidas.

Aunque el terremoto más conocido es el Terremoto de Lisboa en 1755. Produjo daños catastróficos en toda la provincia de Sevilla, Huelva y carnes. Destruyó completamente la ciudad de Lisboa, donde además se produjeron numerosos incendios a causa de la caída de miles de velas encendidas en conmemoración del Día de Todos los Santos el 1 de noviembre de 1755.

Junto al gran terremoto con una magnitud aproximadamente de 8.5 en la escala Richter, fue acompañado por un gran maremoto con olas de entre 6 y 20 metros de altura, produciéndose aproximadamente un total entre unas 60.000 y 90.000 víctimas. En la ciudad de Lisboa unas 17,000 viviendas y el 85% de los edificios quedaron destruidos.

El siguiente gran terremoto ocurrido es el Terremoto de Andalucía en 1884 con epicentro en Arenas del Rey, Granada. Presentó una magnitud de 6,5 y una intensidad de IX, con más de 2000 heridos y 1500 víctimas mortales. Aproximadamente más de 1.000 viviendas fueron destruidas y 17.000 dañadas.

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

Frente a estos desastres la humanidad siempre ha intentado protegerse, como ejemplo ya en Roma funcionó el primer cuerpo de bomberos organizado por el César Augusto en el siglo I a. C. que estaba integrado por los denominados vigiles que eran esclavos. La evolución en España de la protección a estos tipos de catástrofes se describe a continuación relacionándola con momentos históricos referentes a la sociedad española.

4.1. ANTECEDENTES A LA SEGUNDA REPÚBLICA (ANTERIORES A 1931).

Los primeros movimientos del Estado que se muestran destinados sobre el interés del afrontamiento de riesgos colectivos en España, los encontramos a partir de la Constitución de Cádiz de 1812. Es aquí donde se presenta la protección de la sociedad como un servicio público. Impregnándose de las influencias provenientes de la Revolución Francesa 1789. La prestación de este servicio público, en un principio, queda descentralizado en los ayuntamientos. En esta fecha 1814, se crea un cuerpo civil de seguridad pública formado por voluntarios civiles con una estructura militar encargado del orden y la paz denominados como milicias nacionales o voluntarios realistas.

Se manifiestan en paralelo medidas para la previsión frente a incendios, inundaciones y terremotos; plasmándose en 1833 en las normas de la nueva Administración Periférica del Estado. En 1835 se contempla actuaciones a través de los ayuntamientos para la concreción en las actuaciones frente a los riesgos de incendios urbanos.

En la segunda mitad del siglo XIX se crean centros oficiales para el estudio de los riesgos naturales, como es el caso del actual Instituto Geológico y Minero de España (1849), el Instituto Geográfico Nacional (1870), y los inicios de la actual AEMET (1887). También se realizan las primeras intervenciones de la Cruz Roja en España (1872) durante la Tercera Guerra Carlista.

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

4.2. PERIODO ENTRE SEGUNDA REPÚBLICA Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. (ENTRE LOS AÑOS 1931 Y 1978)

Después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) se alerta de la inclusión de una nueva amenaza bélica. La seguridad de las poblaciones se veía amenazada, por las armas químicas en ataques de la aviación. Nace por sí, la guerra química. Este motivo lleva a muchos países a aumentar la protección de su población. En este aspecto de la protección nacional, surge en España el concepto de la Defensa Pasiva, como respuesta estatal y gubernamental en la organización de la protección de la ciudadanía frente a los ataques aéreos.

Es en 1935 durante la Segunda República, cuando se crea el Comité Nacional para la Defensa Pasiva contra los ataques bélicos de la aviación. Éste dependía del Consejo de Ministro y estaba ubicado en el Ministerio de la Guerra. Proponía un sistema centralizado y una organización a través de los municipios mayores de 8.000 habitantes, dirigidos directamente por los gobernadores civiles de cada provincia. Mediante la creación de Comités Provinciales y Municipales. No se llegó a poner en marcha por completo, ya que en julio de 1936 comienza la Guerra Civil Española (17 de julio de 1936 hasta 1 de abril de 1939).

Durante la Guerra Civil, se organizan en las dos zonas en conflicto, diferentes medidas para la protección frente a la amenaza de bombardeos de la aviación. En la parte republicana, nace el Decreto de 1937 que declaraba la obligatoriedad de la Defensa Pasiva y lo hacía por medio de la Dirección de la Defensa Especial Contra Aeronaves (DECA). En la zona nacional, también en 1937, se crea el Servicio de Antiaeronáutica dependiente del Estado Mayor del

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

Aire. En las dos zonas, existe la coincidencia en organizar la defensa de la población a través de los organismos provinciales y municipales.

Después de la finalización de la Guerra Civil, España se encuentra muy influida por la contienda que ha sufrido, y por estar rodeada de escenarios bélicos en el continente europeo por la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Es en 1941 cuando se crea la Jefatura nacional de Defensa Pasiva y del Territorio por el Decreto de 23 de enero. Su principal objetivo es la protección del Estado de la posibilidad de ataques aéreos provenientes del exterior, en definitiva, su principal fin era la Defensa Exterior. Dicha Jefatura Nacional dependía directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. En el mencionado Decreto queda definida la Defensa Pasiva como:

“La defensa pasiva constituye un conjunto nacional y organizador de la retaguardia y, por consiguiente, que afecta a toda la población, la que prestará su concurso voluntariamente y, en su caso preciso, será requerida para ello con carácter obligatorio.”

En este decreto está presente un marcado carácter militar, no sólo funcionalmente, sino orgánicamente, ya que estaba mandada por un general. También presentaba una organización centralizada directamente en la Jefatura Nacional, con una estructura que tiene como base el nivel provincial. P con una estructura que tiene como base el nivel provincial. Las Jefaturas Provinciales están presididas por los Gobernadores Civiles. De estas Jefaturas Provinciales dependían, a nivel de municipio, las Jefaturas Locales, presididas a su vez, por los Alcaldes. Señalar, que todas estas estructuras y departamentos estaban dirigidas por autoridades militares. Hay que destacar que la Cruz Roja en este periodo, formó parte de mencionada estructura. Hasta los años 60, la Defensa Pasiva tuvo esta organización, con el mencionado dominio castrense. Esta

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

definición territorial se repetirá hasta la Constitución y la incorporación de las Comunidades Autónomas.

En los años 50, comienzan a aparecer la percepción de los viejitos antibióticos, provenientes de la industrialización y una urbanización del territorio. Riesgos que junto a los riesgos naturales comienzan a solapar las amenazas bélicas de los ataques aéreos. Es referente también, la aparición de la ley de 30 julio 1959, Ley de Orden Público que en su art. 17 dice:

“... en los casos en que se produjera alguna calamidad, catástrofe o desgracia pública, las Autoridades gubernativas deberán adoptar por sí mismas o de acuerdo con las demás, las medidas conducentes a la protección, asistencia o seguridad de las personas, bienes y lugares aceptables y darán inmediata cuenta al Gobierno para que éste resuelva lo procedente.”

La apertura del país hacia la Comunidad Internacional promovida durante los años 60, produce importantes cambios en la concepción de la protección de la ciudadanía a semejanza de los sistemas de los países del entorno. De esta manera desaparece la idea de defensa pasiva, a favor de la protección frente a catástrofes distintas a la naturaleza bélica, aflorando la protección pública frente a los riesgos antrópicos y naturales.

Se sustituye la anterior Jefatura Nacional de Defensa Pasiva y del Territorio por la nueva Dirección General de Protección Civil dependiente directamente de la Presidencia del Gobierno por el Decreto 827/1960 de 4 mayo. En su exposición de motivos señala que la atención del Estado hacia las catástrofes deja de ser exclusiva sobre las derivadas de la guerra. El Decreto encomienda por primera vez las calamidades públicas diferentes a las bélicas a un órgano específico y especializado de la Administración Pública. Además este

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

Decreto es desarrollado mediante la orden de 5 mayo 1962 disponiéndose la organización y funcionamiento de los Servicios dentro de la Dirección General de Protección Civil.

Se mantiene el predominio militar ya que la Dirección General depende de la Presidencia del Gobierno y el cargo de Director recaía en un Oficial General del Ejército de Tierra, siendo el Subdirector también militar. Además, debían recibir las directivas de coordinación dentro de la Defensa Nacional provenientes del Estado Mayor. Las responsabilidades territoriales recaen en los Gobernadores Civiles y Alcaldes, apoyados, a su vez, en sus respectivas Jefaturas por segundos jefes, pertenecientes generalmente también al Ejército de Tierra.

En la orden de 5 mayo 1962 se concreta en su artículo 1 que:

“...es misión de la Protección Civil organizar, reglamentar y coordinar, con carácter nacional, la protección de la población, y de los recursos y riquezas de todo orden en los casos de guerra o calamidad pública, con el fin de evitar o reducir los riesgos de las personas o bienes...”

Formalmente su estructura y funcionamiento era militar con dos características importantes en su coordinación. La primera, un ordenamiento según una jerarquía propia militar y de orden público. Por otra parte, la segunda, una planificación nacional centralizada, que representa una novedad en las planificaciones anteriores que eran descentralizadas (Provincial y Local).

Se hace manifiesto en este momento, que debido a las nuevas y crecientes misiones de la Protección Civil, con mayor extensión y distinta naturaleza, el sistema requiere la utilización y coordinación de los medios ya

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

existentes en la propia Administración Pública y no la creación de una estructura ex novo. Esta característica se conservará hasta las fechas actuales del Sistema de Protección Civil en España.

En la propia Orden se recoge la elaboración de un plan general de Protección Civil por parte de la Dirección General. A su vez, se hace referencia a otros tipos de planificaciones específicos y se deduce la existencia de planificaciones provinciales y locales. Del mismo modo, se reconoce una planificación con características parecidas a las actuales en forma de cascada. Pero con la salvedad de la falta de mecanismos de integración entre los distintos niveles, no permitiendo un enfoque de unidad al sistema.

En 1967 debido a una reorganización de la Administración Civil del Estado por el decreto 2764/1967, de 27 noviembre; se suprime la Dirección General de Protección Civil y pasa a denominarse Subdirección General de Protección Civil, integrándose en la Dirección General de la Guardia Civil dependiente a su vez, del Ministerio de la Gobernación. Ministerio éste con un marcado carácter civil, aunque en un marco de Dirección General con una estructura militar que desempeña principalmente políticas de orden público y que al frente sigue estando un mando militar.

Señalar que este Decreto será un hito referente del Sistema de Protección Civil español, porque sienta las bases de un sistema integral de Protección Civil. Debido a que contempla las tareas de "... estudio, prevención de peligros y lucha contra ellos...". Aunque no se abandonan las misiones militares, si se amplían las misiones de protección a la población civil.

Es importante destacar en su artículo cuarto, dónde hace expreso el papel principal del Estado, propiciando el alcance de carácter nacional en la Protección

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

Civil como un servicio público nacional con la función protectora de la población y los bienes. Proponiéndose para tal fin, la organización y el personal técnico necesario que atiendan las demandas de las misiones de protección que presente el Estado, sin olvidar las necesidades de las Corporaciones Provinciales y Locales. En este momento, también comienzan a preocupar los riesgos antrópicos derivados del aumento de la actividad industrial y del aumento en el desarrollo urbanístico de las ciudades.

En 1976 se presentará una evolución más hacia el definitivo carácter civil actual de la protección de la población. La reorganización del Ministerio de Gobernación que propone el Decreto 2614/1976, del 30 octubre, provoca que la Subdirección General de Protección Civil pase, desarrollando las mismas funciones, a una Dirección que tiene completamente carácter civil como será la Dirección General de Política Interior. A esta fecha, las funciones principales de la subdirección General de protección civil eran:

- Enlace y coordinación con los Servicios y Entidades relacionadas con la Protección Civil.

- Redacción de los planes generales de actuaciones en materia de protección de personas y de bienes

- coordinación operativa del desarrollo de los planes que hubieran sido aprobados.

Para terminar este período y ante los nuevos aires que se presentarán en nuestro país, deberíamos de remarcar la transformación tan significativa sufrida en la percepción social de servicio público como fin último de la protección de la

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

población en España. Realizándose una marcada evolución desde la protección frente a las posibles amenazas bélicas de la guerra química; a la defensa y protección colectiva de la población frente a amenazas como serán los riesgos naturales y antrópicos. Significativa también será la modificación de su estructura; aunque en su inicio con un mando único centralizado, estaba soportada de forma descentralizada en las Provincias (Gobernadores Civiles) y en los Municipios (Alcaldes). Se deriva a que el Estado se muestra expresamente como órgano con competencia directa equiparándose a las Provincias y a los Municipios. Se crea de esta manera, una organización de la Protección Civil, como en la actualidad, en forma de cascada.

Llegados a las puertas del nacimiento de la Constitución Española, la evolución de la Protección Civil en España queda impregnada de un bagaje que se va a traducir en las siguientes características propias:

- Sintetización de un sistema con completa autonomía orgánica y de funcionamiento independiente de las Fuerzas Armadas.

- Servicio público orientado a un conjunto indeterminado de acciones, más allá de la Defensa Nacional ante una amenaza bélica. Aumentándose la consideración de las amenazas de origen natural y antrópico.

- Fase de acción con una necesaria continuidad y regularidad de servicio en todo el ámbito Nacional.

- Organización territorial en tres sectores bien definidos: Estatal, Provincial y Local.

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

- Se ha promovido la previsión de la actuación del sistema de Protección Civil en el exterior y la colaboración con otros países para mejorar su especialización y funcionamiento.

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

4.2. PERIODO ENTRE CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA PUBLICACIÓN DE LA LEY 17/2015, DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL. (ENTRE LOS AÑOS 1978 Y 2016)

Es evidente que la llegada de la Constitución en España en 1978 remodela completamente el modelo de Estado vivido hasta el momento. La organización de los Poderes del Estado, la inclusión e integración de nuevas estructuras como son las Comunidades Autónomas, produjeron una actividad regulatoria y normativa en todos los aspectos, especialmente significativa en la protección civil.

Como ejemplos de esta actividad normativa en Protección Civil nos encontramos primeramente con la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, por la que se regula los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. En ella se determina el concepto de “defensa civil”, por la cual se pone a disposición todos los recursos disponibles militares y civiles al servicio de la Defensa Nacional y al afrontamiento de todo tipo de catástrofes extraordinarias. Mediante el RD 1547/1980 de 24 julio, se crea definitivamente la Dirección General de Protección Civil en el seno del Ministerio del Interior. Representándose, por tanto, como el órgano directivo y de ejecución sobre las competencias del Estado en la materia de Protección Civil. A través de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, se permite por parte del Estado la declaración de Estado de Alarma en caso de catástrofes, calamidades y desgracias públicas.

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

En los años 1982 y 1984, con la aparición de sendos Reales Decretos, RD 1907/1982, de 23 julio y RD 2000/1984, de 17 octubre; se realizaron modificaciones en la estructura orgánica de la Dirección General de Protección Civil con el objeto de su mejora en la actuación y definición en la práctica real. Paralelamente, en el aspecto de la modernización del Gobierno Local llevada a cabo por la ley 7/1985, del 2 abril, de bases de Régimen Local, se establece en su artículo 26, la obligación de los municipios mayores de 20,000 habitantes de contar con un servicio de Protección Civil, prevención y extinción de incendios. Esta obligación se llevará a cabo de forma propia del municipio o mancomunada junto a otros municipios y con la posibilidad del apoyo de las diputaciones provinciales. Las características de la Protección Civil en la práctica en estos años 80, pese a la citada actividad regulatoria, seguía siendo un servicio muy excepcional, sólo se limitaba a reaccionar y atender a las catástrofes acontecidas con recursos muy limitados y poco especializados.

La organización del Mundial de fútbol y de la visita del papa Juan Pablo II a España en el año 1982, cataliza que la nueva Dirección General de Protección Civil promoviera la publicación de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. Esta Ley representa la primera norma con rango de ley sobre la materia en España destinada exclusivamente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública. En su artículo 1 define la Protección Civil como:

“Un Servicio Público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan diferentes Administraciones Públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.”

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

Seguidamente en el mismo artículo 1 continúa de la siguiente manera:

“La acción permanente de los Poderes Públicos en materia de Protección Civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.”

La Ley 2/1985 queda paralizada ese mismo año por el Recurso de Inconstitucionalidad número 355/1985 presentado por el País Vasco por entender que la citada Ley vulneraba sus competencias propias como Comunidad Autónoma en materia de Protección Civil.

Durante el periodo entre 1985 y 1990, la actividad reguladora en protección civil queda paralizada. Las Comunidades Autónomas se mantendrán a la espera y no impulsarán iniciativas en estas materias. La Sentencia del Tribunal Constitucional STC 133/1990 de 19 de julio, referente a la Ley de Protección Civil, reconoce la existencia de una competencia concurrente entre el Estado y la Comunidades Autónomas que hayan asumido la competencia de protección civil en sus Estatutos. Del mismo modo, establece que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil quedarán subordinadas o limitadas a las competencias del Estado cuando las características y la envergadura de la emergencia presente un carácter supraterritorial o exista un interés nacional, y por ello, se requiera una dirección nacional.

“Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar, ello puede suponer, de acuerdo con los

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

términos de los respectivos estatutos, que la Administración Autonómica sea competente en esta materia”

Durante ese periodo de tiempo de aparente parálisis, hay que destacar el hecho de la creación de la Comisión Nacional de Protección Civil por el Real Decreto 888/1986 del 21 marzo , que establecen su composición, organización y régimen de funcionamiento. Éste se propone en la materia como instrumento del Estado, y se configura como un órgano colegiado perteneciente al Ministerio del Interior con el fin de coordinar las actuaciones de la Administración del Estado y la coordinación de ésta con las distintas Comunidades Autónomas. Según el artículo 17 de la Ley 2/1985, el funcionamiento de la Comisión Nacional debe garantizar la eficaz actuación de los poderes públicos en orden al estado y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas actuaciones se produzcan.

Es a partir de año menos enrarecido cuando se presenta un impulso con carácter general en España potenciando el concepto actual de protección civil y comienza a desarrollarse este servicio en todas las Comunidades Autónomas. Éste hecho fue propiciado con la aprobación de la Norma Básica de Protección Civil por el Real Decreto 407/1992, de 24 abril. Esta Norma Básica prevista en la Ley de Protección Civil en su artículo 8, concreta las directrices esenciales de los Planes de Protección Civil y, por tanto, las responsabilidades y competencias de las diferentes Administraciones, además de la participación activa de las Comunidades Autónomas. En este período se aprueban las Directrices Básicas para hacer frente a los riesgos más importantes existentes en nuestro país, como pueden ser:

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

- Directriz Básica de planificación de protección civil de emergencias por incendios forestales (Orden del 2 abril 1993).

- Directriz Básica de planificación de protección civil ante el riesgo de inundaciones (Resolución de 31 enero 1995).

- Directriz Básica de planificación de protección civil ante el riesgo sísmico (Resolución de 5 mayo 1995).

- Directriz Básica de planificación de protección civil ante el riesgo volcánico (Resolución de 21 febrero 1996).

- Directriz Básica de planificación de protección civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo).

Debemos de recordar también, el hecho de la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 noviembre, de prevención de riesgos laborales establece obligaciones en materia de protección de sus trabajadores y autoprotección frente a emergencias. Se constituyen en el año 2000 las denominadas Unidades de Apoyo ante Desastre por el Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio. Estas Unidades tienen la posibilidad de movilizarse para intervenir en catástrofes dentro de nuestro país y en el exterior. De la misma manera, se pone en marcha la Unidad Militar de Emergencias, UME, 7 octubre 2005. Está integrada en las Fuerzas Armadas y tiene la misión principal la de intervenir en caso de riesgo colectivo o calamidad pública en cualquier lugar de España.

4. ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO

A nivel de la Unión Europea debemos destacar la Decisión 2001/792/CE, EURATM del Consejo, de 23 octubre de 2001 y la Decisión 2004/2777/CE, EURATOM. Decisiones que persiguen los objetivos de mejorar la cooperación en la materia, una mejor coordinación y un mejor apoyo entre los Estados miembros

Hay que resaltar las modificaciones realizadas, primeramente en la Directriz Básica de planificación de protección civil ante el riesgo sísmico (resolución del 17 septiembre 2004). En segundo lugar, la modificación en la regulación de las Unidades de Apoyo ante Desastre por medio del Real Decreto 205/2006, del 10 marzo. Por último, la modificación de la Directriz Básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales según el real decreto 843/2013, de del 15 noviembre.

Recientemente debemos de señalar la publicación del real decreto 704/2011, de 20 mayo, que establece el reglamento de protección de las infraestructuras críticas. Finalmente para terminar este repaso histórico de la evolución de la protección civil en España, llegamos con la reciente publicación de la ley 17/2015, de 9 julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Éste sustituye a la Ley 2/1985 y elimina la Comisión Nacional de Protección Civil a favor de la creación de un nuevo órgano denominado Consejo Nacional de Protección Civil. Esta ley nace como instrumento de la política de seguridad pública para gestionar el servicio público de garantizar la protección y la coordinación de una respuesta a las a emergencias y desastres. Se presenta como una ley integradora de todos los órganos participantes en la materia de protección civil, en unión con la sociedad en su conjunto.



5. ESTADO DE LA CUESTIÓN

5. ESTADO DE LA CUESTIÓN

5.1. NORMATIVA DE ÁMBITO NACIONAL.

LEY 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

Esta Ley queda derogada por la Disposición Derogatoria Única de La ley 17/2015, de 9 de julio, Sistema Nacional de Protección Civil. Aunque se encuentra derogada, como hemos mencionado, representaba la primera disposición en España que crea el marco institucional adecuado y regula la Protección Civil proponiendo un modelo mínimo sobre la respuesta a las emergencias.

5. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Define la Protección Civil como “la protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente”.

Primeramente fundamenta jurídicamente la Protección Civil en la Constitución Española y la encuadra dentro de la Seguridad Pública, destacándola como un Servicio Público de competencia de la Administración Civil del Estado.

Reseña las características del marco propuesto, basadas en la organización que recae en el Estado y se realiza a través de las actividades de Planificación y Coordinación. La Actuación se realizará a través de un conjunto de actividades de acuerdo con una ordenada y previa Planificación.

Por último, detalla los aspectos de la Autoprotección Ciudadana, proponiendo una serie de acciones preventivas e informativas para que la Población adquiera conciencia sobre los riesgos y las medidas de protección. Con la última finalidad de alcanzar la comprensión y participación de la Población en la Protección Civil.

LEY 17/2015, de 9 de julio, Sistema Nacional de Protección Civil.

Se presenta la Ley como respuesta a la necesidad existente de conformar un modelo nacional mínimo que desde el Estado se pueda atender y coordinar las actuaciones frente a Emergencias de Interés Nacional.

Se constituye este Sistema Nacional de Protección Civil donde se hace hincapié en los aspectos de Prevención, Integración y Coordinación, con el propósito de mejorar progresivamente el nivel de Protección de la población en el futuro.

REAL DECRETO 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

A través de este Real Decreto se aprueba la Norma Básica de Protección Civil que constituye el marco fundamental donde se concreta la competencia superior del Estado en aquellas emergencias que sean declaradas como Emergencias de Interés Nacional.

A igual modo, se concreta la estructura de la Planificación, su clasificación y las directrices para elaborar los Planos de Emergencia. Constituyéndose de esta manera la Planificación del modelo de Protección Civil en el territorio nacional.

5. ESTADO DE LA CUESTIÓN

LEY ORGANICA 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Podemos establecer que esta disposición es la de mayor antigüedad y la más próxima a la Constitución Española. Regula unos tipos de situaciones con características especiales que a través de las Autoridades Competentes se determinarán unas medidas de convivencia distintas al transcurso de la normalidad. Estas situaciones se establecerán en casos extraordinarios. Su duración y las medidas adoptadas corresponderán a las indispensables hasta asegurar la normalidad.

REAL DECRETO 1378/1985, de 1 de agosto, por el que se establecen medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Esta disposición tiene la finalidad de establecer las medidas provisionales por parte de las Autoridades Competentes para actuar frente a los casos de grave riesgo o catástrofe, hasta que estén en pleno funcionamiento los Planes de Emergencia. Se determina que la competencia corresponde a la Administración Civil del Estado y demás Administraciones Públicas.

REAL DECRETO 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

El Real Decreto desarrolla los aspectos de la Autoprotección Corporativa. Es decir la Autoprotección de actividades que pueden ser origen de situaciones de emergencias.

Por medio de este Real Decreto se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de centros y establecimientos que regulará las directrices y criterios esenciales previos de Prevención para el control de los riesgos que pudieran producir una emergencia.

5. ESTADO DE LA CUESTIÓN

5.2. NORMATIVA DE ÁMBITO DE ANDALUCÍA.

LEY 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía.

Esta norma con rango de Ley establece el sistema integrador de gestión de las emergencias que se produzcan en el ámbito territorial de Andalucía, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Andalucía por un lado, y por otro el Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. Determina el marco estructural para abordar proporcionalmente los tipos de emergencias.

5.3. PLANIFICACIÓN DE ÁMBITO ANDALUCÍA.

Acuerdo de 22 de noviembre 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía, PTEAnd. (BOJA de 1 diciembre de 2011).

El Acuerdo de 22 noviembre 2011, del Consejo de Gobierno aprueba el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía, PTEAnd. Constituye el instrumento normativo por el que se establece el marco orgánico y funcional de regulación y coordinación de las actuaciones en respuesta a la emergencia con características generales que ocurrieron en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5. ESTADO DE LA CUESTIÓN

5.4. PLANIFICACIÓN ANTE RIESGO SÍSMICO EN ESPAÑA.

Resolución de 5 de mayo de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico (BOE de 25 mayo de 1995).

Establece los contenidos y la organización que deben disponer los Planes Especiales ante el Riesgo Sísmico para el correcto funcionamiento de un modelo mínimo que facilite la Coordinación y Respuesta conjunta de los distintos servicios que conforman el Sistema Nacional de Protección Civil.

Resolución de 29 de marzo de 2010, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de marzo de 2010, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico (BOE de 9 abril de 2010).

El Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico expresa que la actividad sísmica en España es relativamente moderada y la probabilidad de ocurrencia es baja. Sin embargo históricamente han sucedido fenómenos físicos intensos.

Sostiene que en el caso de producirse un terremoto, éste tendría unas consecuencias catastróficas. Por todo ello, el Plan Estatal establece la estructura organizativa para la respuesta desde el Estado, para asegurar una intervención eficaz ante situaciones de fenómenos sísmicos en todo el territorio español.



6. ANÁLISIS MOD. TEÓRICO

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

El estudio de la gestión de actuaciones de la población frente a los riesgos de desastre en el ámbito y contexto en los que nos encontramos, lo comenzaremos, como se había concretado en el Plan de Trabajo; analizando primeramente, la base documental referida a la materia, tanto internacional, estatal, como a nivel de Comunidad Autónoma. Posteriormente realizaremos un conjunto de entrevistas que nos sirva de contrastación, de triangulación de los datos y para la contextualización en el ámbito de la zona Metropolitana de Sevilla.

En concreto, iniciaremos el estudio por el análisis de la normativa de ámbito estatal en el territorio español. Para la realización de dicho análisis e interpretación de los datos desde el enfoque cualitativo se presenta una lista inicial preestablecida de temas y categorías relacionadas con el problema de

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

investigación y con los objetivos que se quieren alcanzar. Esta lista definida de antemano nos permitirá mayor facilidad en el manejo de la gran cantidad de datos e información que obtenemos y que debemos de manejar proveniente del conjunto documental y de las entrevistas. El trabajo de recopilación de información nos propiciará una gran cantidad de datos en forma de incidentes o segmentos de significado propio que los iremos agrupando en la respectivas categorías, y éstas a su vez, en los temas más generales.

Los temas y categorías preestablecidas se han obtenido a partir de referencias del propio conjunto documental que forma el marco conceptual junto a las referencias de los objetivos que persigue la investigación. Se presentan en la matriz siguiente donde se establecen las primeras relaciones entre los temas y sus categorías.

FAMILIAS DE TEMAS	CODIGOS	CATEGORÍAS
CICLO DE LA GESTIÓN DE LA EMERGENCIA	CEMER	Anticipación - Previsión
		Prevención
		Planificación
		Coordinación
		Respuesta-Intervención
		Recuperación-Rehabilitación
ENFOQUE DE LA ACTUACIÓN FRENTE AL DESASTRE	ENFAC	PC Servicio Público
		Obligaciones individuales
		Act. Población Autónoma-Participación
FORTALECIMIENTO DE PREPARACIÓN FRENTE AL DESASTRE	FORTPREP	Medidas de Preparación
		Capacidad de Respuesta
		Capacidad de Recuperación

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

No obstante, el enfoque cualitativo y el plan de trabajo nos permiten la flexibilidad en la detección e incorporación al estudio de posibles categorías nuevas, con alta significación para el problema tratado, que vayan apareciendo conforme el proceso de análisis de datos e incidentes vaya avanzando. A través de la codificación abierta llevada a cabo podrán aparecer categorías nuevas que respondan a las demandas y objetivos de la investigación. Por tanto, la presentación de los hallazgos y de la información se realizará considerando el propio orden en el que aparezcan.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.1. DEFINICIÓN DE LAS CATEGORÍAS.

CICLO DE LA EMERGENCIA (CIMER)	
CATEGORÍA	DEFINICIÓN
Anticipación-Previsión	La anticipación tiene por objeto determinar los riesgos en un territorio basándose en las condiciones de vulnerabilidad, exposición y las posibles amenazas. Comprende los análisis y estudios que permitan obtener información y predicciones sobre situaciones peligrosas. La finalidad es prever los riesgos colectivos mediante acciones dirigidas a conocerlos anticipadamente y evitar que se produzcan o, en su caso, reducir las consecuencias adversas que de ellos puedan derivarse.
Prevención	Esta categoría se define como el conjunto de acciones frente a unos riesgos que pueden comprobarse objetivamente su existencia. Estas acciones comprenden la aplicación de conocimientos científicos-técnicos que tendrán como resultado evitar daños o su mitigación. La prevención en protección civil consiste en el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y amenazas de emergencia.
Planificación	Establece las directrices por las cuales se detalla previamente la definición de los riesgos en un determinado ámbito geográfico y contexto, las actuaciones para atender a las demandas de las emergencias, los mecanismos necesarios para proteger a las personas y bienes; y la definición de las interacciones de los distintos órganos de las Administraciones Públicas a intervenir.
Coordinación	El principio de coordinación viene a dar respuesta a un sistema de suma complejidad como es la atención y la gestión de la emergencia, debido a presentarse como un sistema flexible, abierto, con múltiples actores y diversos niveles de actuación. A través de este principio se realizará la definición de estrategias integradoras que den respuesta optimizada respecto a los medios y recursos a emplear, así como, de las actuaciones sincronizadas de todos los actores y organismos de protección civil, evitándose interferencias o duplicidades no deseables.
Respuesta-Intervención	Se entiende al conjunto de acciones enfocadas a la actuación y asistencia ante una emergencia con el fin de proteger, rescatar a personas y bienes. Están incluidas las actuaciones para mantener la seguridad ciudadana, aquellas destinadas a responder ante las necesidades de subsistencia de la población y al restablecimiento inmediato de los servicios e infraestructuras mínimos
Recuperación-Rehabilitación	Definida como el conjunto de acciones y medidas dirigidas a la restitución de la normalidad en la zona siniestrada. Incluidas aquellas acciones con el fin del restablecimiento de las infraestructuras y servicios públicos esenciales.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

El conjunto anterior de categorías surgen de la definición del ciclo de emergencia que inicialmente proponía la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, y que luego ha concretado y consolidado la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección.

En ésta última se detalla que a los procesos ya consolidados del ciclo de la emergencia se añadirá la coordinación mediante la definición, seguimiento y evaluación de estrategias integradoras de toda la actividad pública y privada respecto a la protección civil.

Esta definición tan certera de los procesos necesarios para afrontar una emergencia, nos propicia un buen inicio para afrontar el problema de investigación. Nos permite realizar un primer seccionamiento para abarcar el análisis de las partes y respecto al conjunto del problema tan complejo como es la emergencia; y la posible detección de lagunas en cada uno de los procesos para una mejora en la protección de la población, así como, nuevas propuestas para su estudio en esta investigación.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

ENFOQUE DE ACTUACIÓN FRENTE AL DESASTRE (ENFAC)	
CATEGORÍA	DEFINICIÓN
Protección Civil (PC) como Servicio Público Administración Pública.	La protección civil se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración civil del Estado y a las restantes Administraciones públicas. La protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas.
Obligaciones individuales	En los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, todos los residentes en territorio nacional estarán obligados a la realización de las prestaciones personales que exija la autoridad competente. Todos los ciudadanos, a partir de la mayoría de edad, estarán sujetos a la obligación de colaborar, personal y materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento por las autoridades competentes.
Actuaciones de la Población de forma Autónoma y Participación	En los supuestos de emergencia una parte muy importante de la población depende, al menos inicialmente, de sus propias fuerzas. En caso de emergencia, no sólo los ciudadanos pueden alcanzar la protección del Estado y de los otros poderes públicos, sino procurando que ellos estén preparados para alcanzar por sí mismos tal protección. Se trata de lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de su protección.

Este tema o familia de categorías tiene consideración a la Ley 2/1985, de 21 enero, sobre protección civil y además presta atención a las formas de responder y mostrar resistencia a un evento tan complejo y traumático como es un desastre como consecuencia de un fenómeno sísmico.

Podemos observar distintos enfoques o formas de reaccionar desde los cuales se pueden presentar las actuaciones de resistencia. Por una parte, como se marcaba claramente que la citada Ley, está definido el conjunto de todas aquellas actuaciones que se producirán a través de la participación de las Administraciones Públicas como respuesta a las competencias y obligaciones de los poderes públicos en asumir el servicio público consistente en la protección de la integridad física de las personas.

Por otra parte, tendríamos las actuaciones individuales de particulares que responden a obligaciones y deberes que se disponen en la misma Ley. Obligaciones que serán requeridas y concretadas por la autoridad competente según el caso. Hay que señalar que estas actuaciones vendrán organizadas por la autoridad y que los particulares deben responder a los requerimientos que se demandan.

Por último, como describe la Ley, una parte importante de la población depende inicialmente de ella misma. En este caso, nos referimos a aquellas actuaciones de resistencia que de forma natural e improvisada se producirán en la reacción de protección y supervivencia frente al desastre. Esta reacción de protección, en principio, tendrá un carácter autónomo y no estará organizada u obligada por los poderes públicos.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

FORTALECIMIENTO DE PREPARACIÓN FRENTE AL DESASTRE (FORTPREP)	
CATEGORÍA	DEFINICIÓN
Fortalecimiento de Medidas Previas de Preparación	Propuestas mejoradas de medidas adecuadas futuras para la anticipación, previsión y mitigación, a través, del entendimiento previo de los riesgos derivados de la amenaza sísmica, vulnerabilidades, exposición, características de amenazas, contexto y entorno. Se incluyen en la preparación las acciones y programas para el desarrollo de la tecnología y la investigación de los riesgos. Iniciativas que tengan la finalidad de reforzar las infraestructuras vitales para asegurar su funcionamiento durante el desastre.
Fortalecimiento de Capacidad de Respuesta	Planteamientos que representen una mejora para asegurar las capacidades de intervención para una respuesta eficaz. Mejoras en los programas y políticas para las contingencias, para los mecanismos de información, comunicación y coordinación. Propuestas para desarrollar investigación y evolución técnica, de logística y de suministros esenciales alimenticios y no alimenticios en situaciones de emergencia. Reforzar la especialización, mecanismos y estructuras operacionales en situaciones de desastres desbordantes. Consolidación de la coordinación entre instituciones y sectores, así como la evacuación y protección autónoma de la población.
Fortalecimiento de Capacidad de Recuperación	Acciones que supongan el mejoramiento de las fases de recuperación, reconstrucción y rehabilitación, con antelación a que suceda el desastre. Estas mejoras deben ser planificadas con antelación al desastre y permitir reducir las consecuencias de nuevos y futuros desastres por amenaza sísmica. Conjunto de medidas enfocadas, por ejemplo, a la planificación territorial y al desarrollo de nuevas medidas resistentes en las normas y tecnologías estructurales de los edificios. Se incluyen aquellas medidas financieras y sociales de apoyo psicosocial de la población afectada.

6.2. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE ÁMBITO NACIONAL.

6.2.1. Análisis Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

Comenzaremos analizando la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil. Esta Ley, aunque si bien, fue derogada por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil; representa el primer instrumento jurídico con rango de ley en España, y que por primera vez, ante la magnitud que pueden presentar las catástrofes, se establece el marco institucional adecuado para poner en funcionamiento un sistema de protección civil que vincula, no sólo a los poderes públicos, sino a los propios particulares en todo el ámbito del territorio del Estado español en concordancia del principio de legalidad al amparo de la Constitución Española.

Se define en esta Ley, por primera vez, el concepto de la Protección Civil como un servicio público fundamentado en la protección física de las personas y de los bienes en los supuestos de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria. Queda por tanto, enmarcada como un servicio público y en la política de seguridad pública, bajo los principios constitucionales de la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física [...], principios de unidad nacional y solidaridad territorial [...], y las exigencias de eficiencia y coordinación administrativa.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

La Ley destaca tres aspectos esenciales para el sistema de protección civil como son los de: Organización, Actuación y Autoprotección.

Queda justificado el aspecto de Organización como la concreción del problema que conlleva la extraordinaria heterogeneidad y amplitud de situaciones de emergencias, y el complejo conjunto de recursos y medios que deben ser movilizados para su correspondiente respuesta

Organización que se muestra como una competencia del Estado, así como de las restantes Administraciones públicas. Representando la respuesta a la protección de personas y bienes, principio integrado en el área de la seguridad pública. Principalmente dicha Organización quedará reflejada en mecanismos de actuación como son las técnicas de planificación y de coordinación a nivel superior.

Sobre el aspecto de Actuación, la Ley considera que la urgencia que imponen las situaciones de riesgos, evidentemente hace imposible establecer las actuaciones y medidas a llevar a cabo para hacer frente a la emergencia. Por lo tanto, propone la Actuación mediante la ordenación, coordinación y dirección de los posibles intervinientes que concurran para atender a la emergencia.

Se expresa concretamente que no se crearán nuevos servicios específicos, es decir, no se pretende la creación ex novo de servicios. El fin es el óptimo aprovechamiento de los servicios ya existentes.

El conjunto de tareas que componen la protección civil debe aplicarse de forma ordenada y coordinada mediante una previa planificación. Se plantea una racionalización del esquema de actuaciones y medidas, potenciándose previamente la planificación como elemento fundamental.

Se especifica un mecanismo de planificación donde se incluya el esquema de las actuaciones y medidas, se establezca una estructura operativa con mando único respecto a los distintos ámbitos territoriales, y donde se integren y participen las distintas Administraciones públicas. Teniendo siempre presente la consideración del Gobierno de España como órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil.

Se reconoce en la Ley que en el supuesto de que se produzca una situación de catástrofe o calamidad pública, inicialmente, una parte de la población dependerá de ella misma. La ciudadanía debe estar preparada para alcanzar de forma autónoma un grado aceptable de protección mientras llega la respuesta de los servicios de protección civil. Este argumento contenido en esta Ley, supone un importante fundamento de inicio de la justificación de nuestro trabajo de investigación.

El aspecto de Autoprotección ciudadana queda resaltado en la Ley a través de la promoción de un conjunto de acciones preventivas e informativas. Todo ello, con el fin de dotar a la ciudadanía la adquisición de una conciencia frente a los riesgos y amenazas, además del conocimiento de las medidas de protección para paliar los efectos dañinos de las catástrofes.

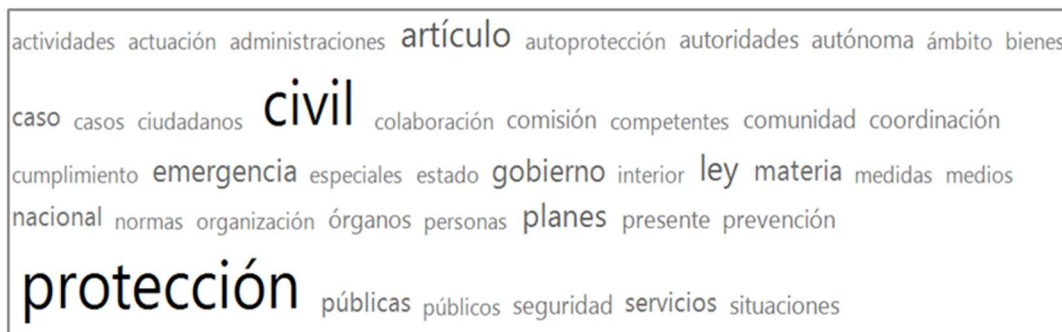
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Este proceso de concienciación y participación debe tener un carácter permanente de comprensión y solidaridad social donde la ciudadanía se presenta como un elemento activo, y a la vez, beneficiaria del sistema de protección civil.

6.2.1.1. Análisis de contenido. Nube de palabras.

Como primer paso realizamos un análisis de contenido en el que hemos obtenido la nube de palabras que representan aquellas que en el texto tienen una mayor relevancia y que aparecen un mayor número de veces.

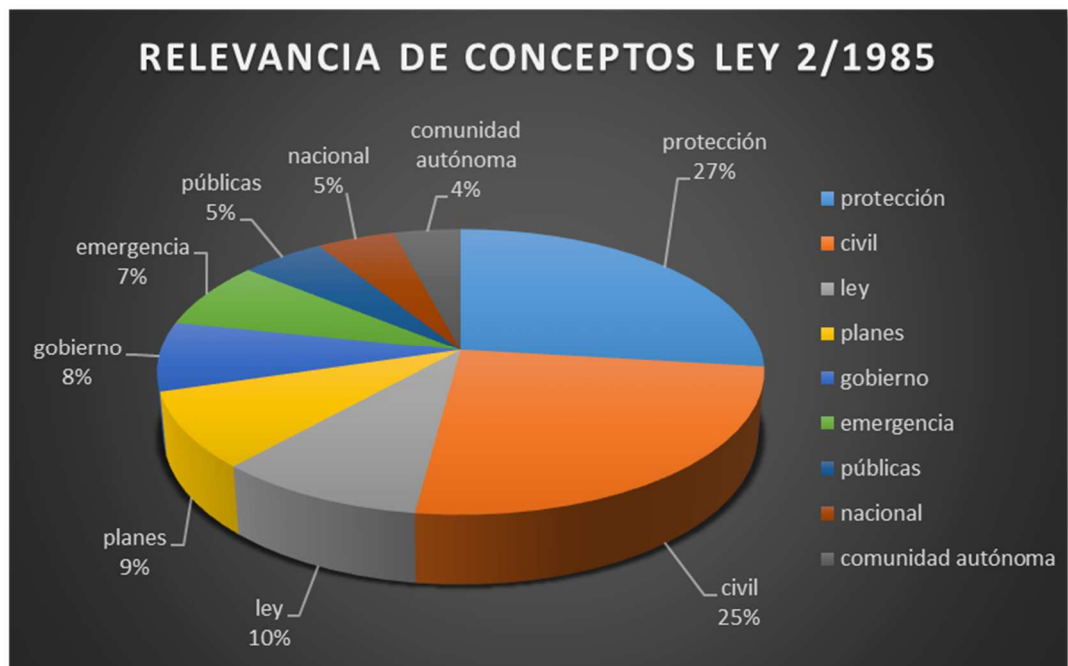
Se puede apreciar que las palabras Protección Civil muestran mayor importancia como, a priori, se podría pensar. Observamos como las palabras Planes, Ley, Gobierno y Emergencia también muestran una relevancia importante.



6.2.1.2. Análisis de contenido. Relevancia de conceptos.

TABLA DE RELEVANCIA DE CONCEPTOS LEY 2/1985	
COCEPTOS	CONTEO
protección	78
civil	73
ley	28
planes	25
gobierno	23
emergencia	22
públicas	15
nacional	14
comunidad autónoma	12

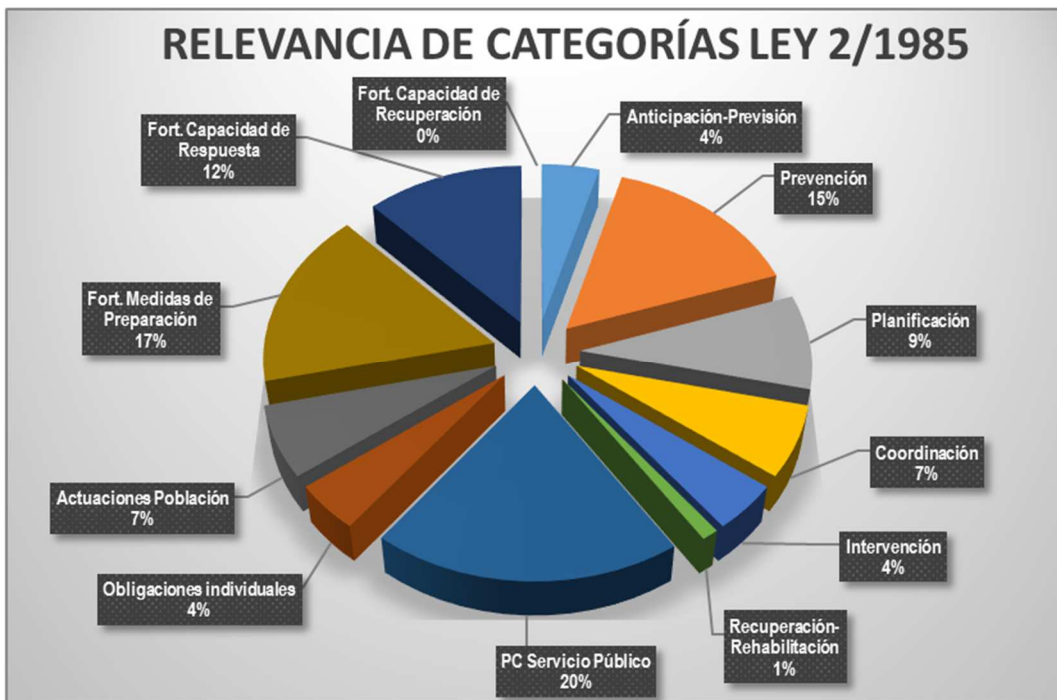
Profundizando un poco en el análisis de conceptos observamos como empiezan a aparecer nuevos conceptos con importancia propia como son Nacional, Públicas y Comunidad Autónoma.



6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.2.1.3. Análisis de Relevancia de Categorías.

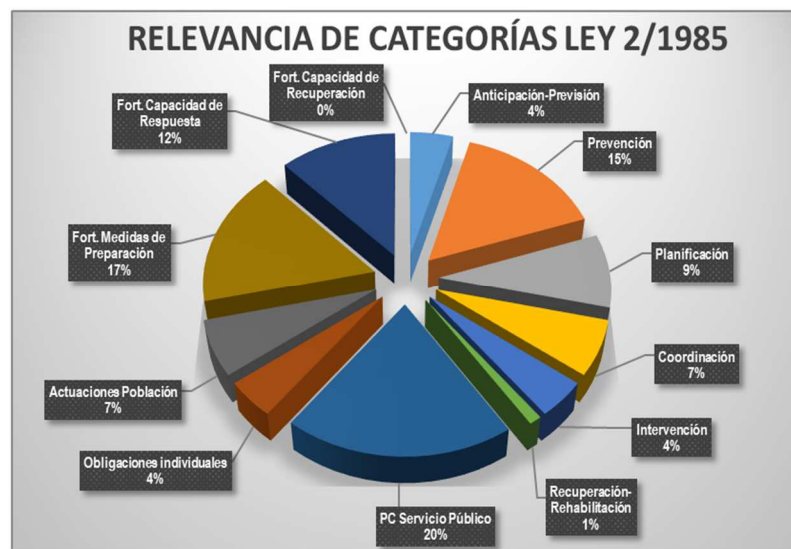
TABLA DE RELEVANCIA DE CATEGORÍAS LEY 2/1985	
CATEGORÍAS	CONTEO
CICLO DE LA EMERGENCIA (CEMER)	
Anticipación-Previsión	4
Prevención	14
Planificación	8
Coordinación	6
Respuesta-Intervención	4
Recuperación-Rehabilitación	1
ENFOQUE DE ACTUACIÓN FRENTE AL DESASTRE (ENFAC)	
PC Servicio Público	18
Obligaciones individuales	4
Actuaciones Población	6
FORTALECIMIENTO DE PREPARACIÓN FRENTE AL DESASTRE (FORTPREP)	
Fort. Medidas de Preparación	15
Fort. Capacidad de Respuesta	11
Fort. Capacidad de Recuperación	0



6.2.1.4. ANÁLISIS DE CATEGORÍAS EN LA LEY 2/1985.

6.2.1.4.1. CICLO DE LA EMERGENCIA (CIMER).

Anticipación-Previsión.



Como puede observarse en el gráfico de relevancia de categorías, esta categoría no muestra gran peso de incidentes significativos. En esta primera etapa de la protección civil en España, la normativa de protección civil no muestra la gran importancia que tendrá posteriormente los procesos de anticipación-previsión. Como primera Ley en la materia, estaba más enfocada en otras fases de la protección civil como podrían ser los aspectos de Organización, Actuación y Autoprotección. No obstante, la Ley si recoge tímidamente algunas alusiones a la categoría como se destacan a continuación

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“La acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.....” (N4)

“El Gobierno establecerá un catálogo de las actividades de todo orden que puedan dar origen a una situación de emergencia, así como de los centros, establecimientos y dependencias en que aquéllas se realicen.” (N4)

“Los Planes Territoriales y Especiales establecerán, en todo caso, lo siguiente:

a) El catálogo de recursos movilizables en casos de emergencia y el inventario de riesgos potenciales...” (N4)

Se hace referencia a la “acción permanente de los poderes públicos” al estudio de las posibles situaciones de grave riesgo, pero no especifica la anteposición del estudio de los riesgos que puedan conllevar a dicha situación. Tampoco se especifica en la Ley ningún procedimiento u órgano público que pueda realizar análisis de riesgos. Hace relación a la prevención de dichas situaciones, sin detallar como realizarla.

El segundo incidente o dato hace relación a las actividades que pueden originar una situación de emergencia, más enfocada a la autoprotección corporativa de los centros y establecimientos. El tercer dato referente a los planes de emergencias, si concreta tímidamente que se establezca un “inventario de riesgos potenciales”.

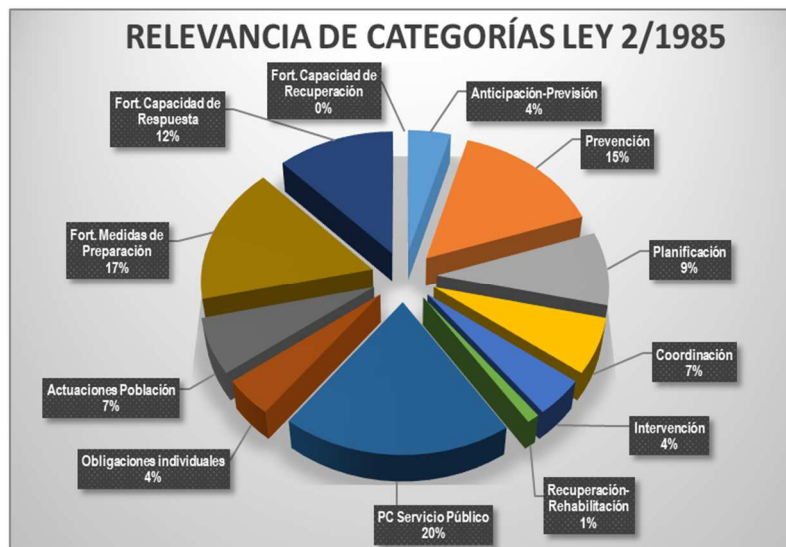
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

No obstante, debemos destacar que aunque en esta primera ley no estaba muy desarrollada la etapa de la Anticipación-Previsión, ni se desarrolla cómo realizar los análisis de riesgos, si se muestra el espíritu de transmitir a la población la importancia que representan los riesgos de desastre como se muestra en el siguiente incidente. Sobre todo el nivel de percepción y el nivel de riesgo admisible por la Sociedad. Factor éste último muy importante en la relación que existe respecto al nivel de desarrollo de una Sociedad y el nivel de riesgo que puede ser admitido como válido, ya que el nivel de riesgo cero no es factible de conseguir.

“Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población acerca de sus responsabilidades públicas en materia de protección civil.” (N4)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Prevención.



En el mismo sentido que en la categoría anterior, se observa en la Ley la tímida existencia de cultura preventiva. Cultura que en los años posteriores va a tener un auge y un mayor desarrollo. Es evidente, que al no realizarse un análisis adecuado de riesgos donde se pueda realizar una pertinente evaluación de éstos, difícilmente se podrá proponer las adecuadas medidas de prevención para evitarlos o mitigarlos.

Ciertamente en este sentido se presenta la corroboración existente de la relación directa entre las categorías de Prevención con su antecesora de Anticipación-Previsión.

En el análisis de relevancia de categorías, la categoría de Prevención presenta un alto porcentaje, pero en este aspecto hay que tener presente que la mayoría de los incidentes están referidos a la prevención de posibles situaciones de emergencias. No están referidas a la prevención propiamente dicha como

aplicación de medidas para evitar los riesgos que puedan provocar dichas situaciones, matiz este muy importante que determinarían el tipo de medidas y recursos necesarios que se deben aplicar.

A continuación se destaca la evidencia de mayor incidencia en esta categoría donde se concreta las actuaciones preventivas explicitadas en el Capítulo IV de la Ley.

“Sin perjuicio de las funciones y competencias que en materia de prevención de riesgos específicos otorgan las leyes a las diferentes Administraciones públicas, corresponderán también a éstas las siguientes actuaciones preventivas en materia de protección civil:

a) La realización de pruebas o simulacros de prevención de riesgos y calamidades públicas.

b) La promoción y control de la autoprotección corporativa y ciudadana.

c) Asegurar la instalación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.

d) Promover, organizar y mantener la formación del personal de los servicios relacionados con la protección civil y, en especial, de mandos y componentes de los servicios de prevención y de extinción de incendios y salvamento.

e) La promoción y apoyo de la vinculación voluntaria y desinteresada de los ciudadanos a la protección civil, a través de organizaciones que se orientarán, principalmente, a la prevención de situaciones de emergencia que puedan afectarlos en el hogar familiar, edificios para uso residencial y privado manzanas, barrios y distritos urbanos, así como el control de dichas situaciones, con carácter previo a

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

la actuación de los servicios de protección civil o en colaboración con los mismos.

f) Asegurar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de prevención de riesgos, mediante el ejercicio de las correspondientes facultades de inspección y sanción, en el ámbito de sus competencias.”
(N4)

Seguidamente se muestran los datos que dan testimonio de las medidas esenciales en el proceso de Prevención, que aún de forma indirecta, quedan plasmados en la Ley. Estos datos hacen referencia a apostar por un proceso continuo y sistemático, a las medidas para fomentar la autoprotección ciudadana, la enseñanza primordial para afrontar la emergencia, la autoprotección corporativa y la transmisión de información a la población a través de los medios de comunicación.

“La acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.”
(N4)

“...debe plantearse, no sólo de forma que los ciudadanos alcancen la protección del Estado y de los otros poderes públicos, sino procurando que ellos estén preparados para alcanzar por sí mismos tal protección.”
(N4)

“El proyecto de Ley insiste, por ello, en los aspectos relacionados con la autoprotección ciudadana. En los supuestos de emergencia que

requieran la actuación de la protección civil, una parte muy importante de la población depende, al menos inicialmente, de sus propias fuerzas. De ahí que, como primera fórmula de actuación, haya que establecer un complejo sistema de acciones preventivas e informativas, al que contribuye en buena medida el cumplimiento de los deberes que se imponen a los propios ciudadanos, con objeto de que la población adquiera conciencia sobre los riesgos que puede sufrir y se familiarice con las medidas de protección que, en su caso, debe utilizar.” (N4)

“Se trata, en definitiva, de lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de la protección civil, de las que los ciudadanos son, al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios. Comprensión social y participación que en todos los países, ha requerido tiempo y que, en última instancia, debe ser el resultado de una permanente movilización de la conciencia ciudadana y de la solidaridad social.” (N4)

“Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población acerca de sus responsabilidades públicas en materia de protección civil.

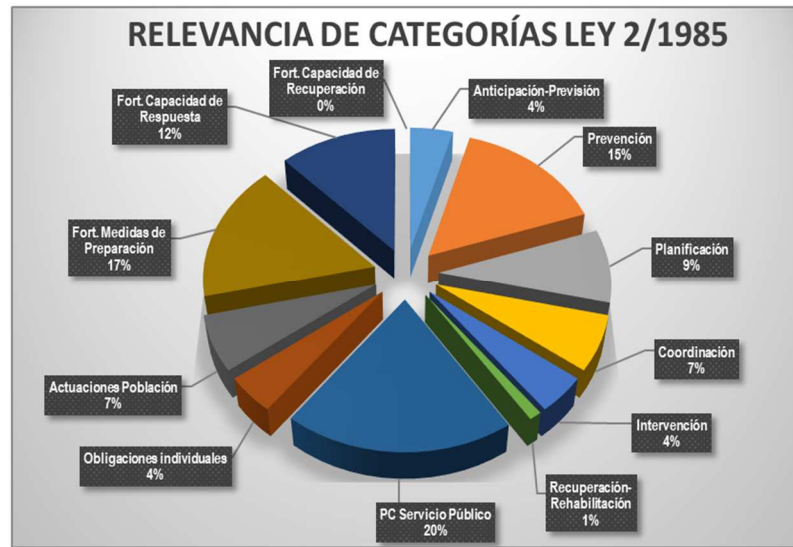
Asimismo, los centros de enseñanza desarrollarán, entre los alumnos, actividades que se encaminen al logro de los fines expuestos en el apartado anterior. Dichas actividades no tendrán la configuración de áreas de conocimiento, ni se computarán a efectos de valoración académica.” (N4)

“Los Centros, establecimientos y dependencias a que se refiere el artículo precedente dispondrán de un sistema de autoprotección, dotado con sus propios recursos, y del correspondiente plan de emergencia para acciones de prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro.” (N4)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“En las situaciones de emergencia contempladas en esta Ley, los medios de comunicación social vendrán obligados a colaborar con las autoridades competentes respecto a la divulgación de informaciones dirigidas a la población y relacionadas con dichas situaciones.” (N4)

Planificación.



Esta categoría es la más representativa de la Ley 2/1985, de 21 enero, sobre protección civil, donde se le dedica el capítulo III. En el análisis de relevancia de categorías ya aparece con un gran peso. A lo largo del desarrollo de la ley se hace constantes referencias a la consecución de la protección de las personas y bienes a través de mecanismos previos de planificación. En éstos, tienen que plasmarse por medio de una optimización y racionalización los esquemas de actuaciones, estructuras orgánicas de intervención, medidas y recursos; necesarios en concordancia con las demandas de las posibles emergencias.

“...constituye una competencia de protección de personas y bienes integrada en el área de la seguridad pública; sus mecanismos de actuación son, básicamente, técnicas de planificación y de coordinación a nivel superior” (N4)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“La protección civil, por el contrario, debe actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar.” (N4)

“...el establecimiento de una estructura operativa, con mando único a diseñar en los diferentes planes, sin perjuicio de las decisiones que al Gobierno competen como órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil.” (N4)

“La protección civil, a su vez, debe plantearse como un conjunto de actividades llevadas a cabo de acuerdo con una ordenada y previa planificación. De ahí que el proyecto trate de racionalizar el esquema de las actuaciones y de las medidas a adoptar que, de otro modo, no cabría asumir o establecer con la urgencia que imponen las situaciones de riesgo o de peligro. Racionalización, en definitiva, que se traduce en planificación de los distintos ámbitos, sectoriales y territoriales, en cuya definición, integración y puesta a punto pueden y deben colaborar las distintas Administraciones públicas.” (N4)

El sistema propuesto y consolidado queda definido a través de la ordenación de la protección civil por medio de una estructura de planes de emergencia, en este sentido este aporte significa uno de los principales pilares de la Ley y del sistema actual de protección civil en el Estado español.

Se determinarán previamente en dichos planes las líneas de actuación frente a las emergencias. La Ley hace referencia al desarrollo y determinación

de la planificación a través de la aprobación de la Norma Básica de Protección Civil donde se especificarán las características, contenidos y funcionamiento de los planes.

“Para determinar las líneas de actuación en las situaciones de emergencia a que se refiere la presente Ley se aprobará por el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil y, en su caso, de cuantas entidades públicas o privadas juzgue necesario, una Norma Básica de Protección Civil que contendrá las directrices esenciales para la elaboración de los Planes Territoriales de Comunidad Autónoma, Provinciales, Supramunicipales, Insulares y Municipales y de los Planes Especiales, por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas.” (N4)

Además, seguidamente en la misma Ley quedan definidos los distintos tipos de planes, sus ámbitos de competencia, sus mecanismos de aprobación y homologación.

“Los Planes Territoriales y Especiales establecerán, en todo caso, lo siguiente:

a) El catálogo de recursos movilizables en casos de emergencia y el inventario de riesgos potenciales, que deberá incluir, en todo caso, el contenido del Catálogo Nacional a que se refiere el artículo quinto en el respectivo ámbito territorial.

b) Las directrices de funcionamiento de los distintos servicios que deban dedicarse a la protección civil.

c) Los criterios sobre la movilización y coordinación de recursos, tanto del sector público como del sector privado.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

d) *La estructura operativa de los servicios que hayan de intervenir en cada emergencia, con expresión del mando único de las operaciones, todo ello sin perjuicio de las decisiones que deban adoptarse en cada circunstancia por las autoridades competentes.*

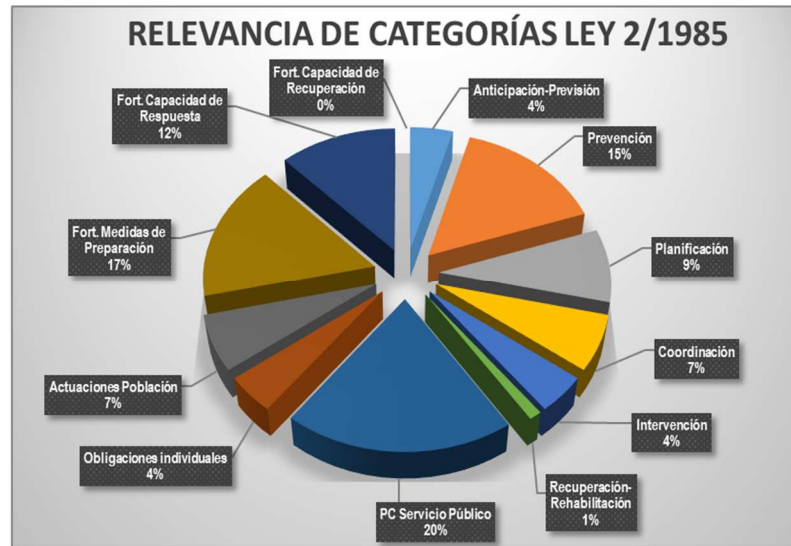
e) *Los criterios para que los procedimientos de actuación de los diferentes servicios de intervención garanticen la asistencia necesaria a las personas con discapacidad.” (N4)*

“Los Planes Municipales se aprobarán por las correspondientes Corporaciones Locales, se integrarán, en su caso, en los Planes Supramunicipales, Insulares o Provinciales, y deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma.” (N4)

“Los Planes Supramunicipales, Insulares y Provinciales se aprobarán por el órgano competente de la entidad local correspondiente, se integrarán en los Planes de Comunidad Autónoma y deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la misma.” (N4)

“Los Planes de Comunidad Autónoma deberán ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la misma y deberán ser homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil.” (N4)

Coordinación.



Esta categoría representa el segundo soporte más importante de la Ley. Como se puede apreciar en el análisis de relevancia de categorías se muestra con un gran peso. El legislador es consciente la complejidad que representa una emergencia y los efectos calamitosos que se pueden derivar. Esta situación se complica aún más cuando ante la magnitud de la emergencia es obligatorio la demanda de la contribución de diversos actores y en distintos niveles. Es por ello, que se genera una problemática de coordinación en la actuación yuxtapuesta de todos los posibles intervinientes.

“La magnitud y trascendencia de los valores que están en juego en las situaciones de emergencia exige poner a contribución los recursos humanos y materiales pertenecientes a todas las Administraciones públicas, a todas las organizaciones y empresas, e incluso a los particulares, a los que, por tal razón, mediante Ley, con arreglo al artículo 30.4 de la Constitución, podrán imponérseles deberes para hacer frente a

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, auténticos presupuestos de hecho de la protección civil.” (N4)

“La protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.” (N4)

“La extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las situaciones de emergencia, así como de las necesidades que generan y de los recursos humanos y naturales que han de ser movilizados para hacerles frente convierten a la protección civil, en primer lugar y esencialmente, en un problema de organización.” (N4)

La Ley determina claramente la competencia superior de la coordinación que corresponde al Estado al tratarse de una competencia de seguridad pública.

“Dicha organización corresponde al Estado principalmente, por cuanto constituye una competencia de protección de personas y bienes integrada en el área de la seguridad pública; sus mecanismos de actuación son, básicamente, técnicas de planificación y de coordinación a nivel superior.” (N4)

“El Gobierno es el órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil.” (N4)

“El Ministro del Interior ostenta la superior autoridad en materia de protección civil...” (N4)

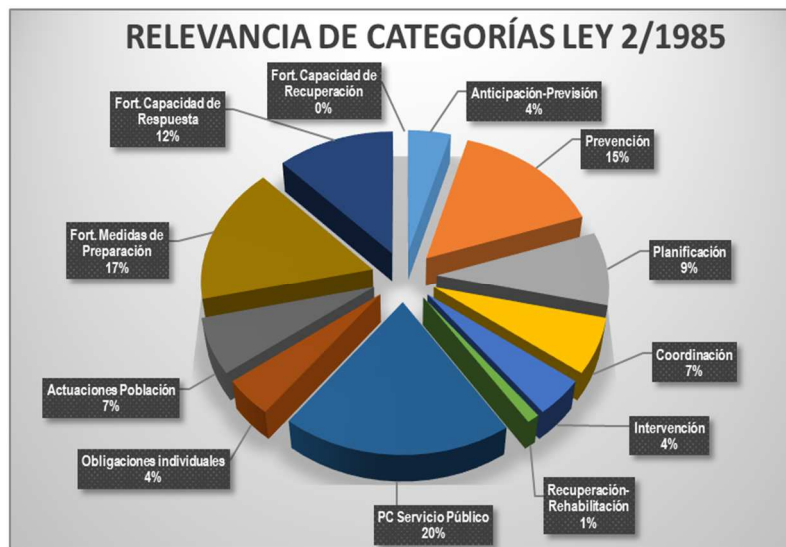
Hay que destacar el excesivo apoyo que se realiza sobre los mecanismos de planificación y coordinación, llegándose a admitir que en la organización de la protección civil sería equivocado crear “ex novo” servicios específicos.

“Sin embargo, sería equivocado que la organización de la protección civil pretendiese crear ex novo unos servicios específicos, suplantar o ejercer directamente los servicios públicos que con ella puedan tener relación o, incluso, disponer directamente de los medios a tal fin necesarios. La protección civil, por el contrario, debe actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar.” (N4)

La experiencia nos ha demostrado con el tiempo que la complejidad que representan las emergencias nos hace imperativo la demanda de actores y servicios cada vez más competentes, con medios técnicos y humanos con un elevado grado de capacitación y especialización.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Respuesta-Intervención.



Esta categoría se presenta como un soporte esencial en el proceso de la emergencia. A través de la Ley, se propone la respuesta mediante un esquema previo de actuaciones en el marco del plan correspondiente que se haya activado, donde existirá un mando único. En la intervención estarán llamados a participar todas las administraciones públicas, entidades privadas, incluidos según sea el caso los ciudadanos y las fuerzas armadas.

“La protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.”
(N4)

“Todos los ciudadanos, a partir de la mayoría de edad, estarán sujetos a la obligación de colaborar, personal y materialmente, en la

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

protección civil, en caso de requerimiento por las autoridades competentes.” (N4)

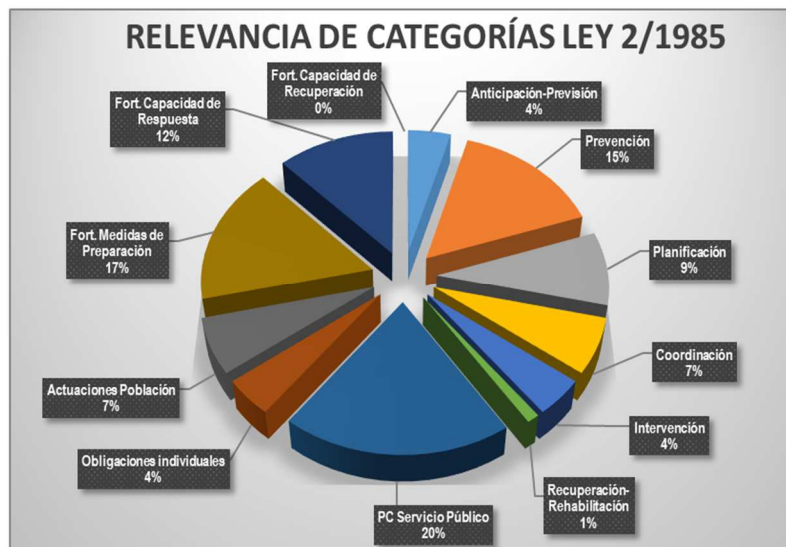
“Asimismo, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaboraran en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen.” (N4)

Para reforzar la capacidad de respuesta frente a emergencias extraordinarias, por medio de esta Ley, se genera la Red de Alarma Nacional.

“El Gobierno creará la Red de Alarma Nacional, dependiente de los órganos de protección civil del Estado, que a estos efectos se coordinarán con los órganos correspondientes del Ministerio de Defensa, para alertar a la población que pudiera resultar afectada por una emergencia que ocurra en caso de guerra o en tiempo de paz.” (N4)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Recuperación-Rehabilitación.



A diferencia de lo que ocurre con otras categorías, la referencia que realiza la Ley hacia esta categoría, que supone tanta importancia en una emergencia extraordinaria o un desastre, permitiendo el restablecimiento de la normalidad entre la población, son muy deficientes. Como se puede apreciar en la relevancia de categorías la mención a ésta es ínfima. Sólo hace una pequeña reseña a la rehabilitación de servicios cuando trata la protección de la población en caso de guerra.

“Sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales, la protección civil en caso de guerra, tendrá por objeto:

- a) La autoprotección.*
- b) El servicio de alarma.*
- c) Los refugios.*
- d) La evacuación, dispersión y albergue.*
- e) El socorro, rescate y salvamento.*

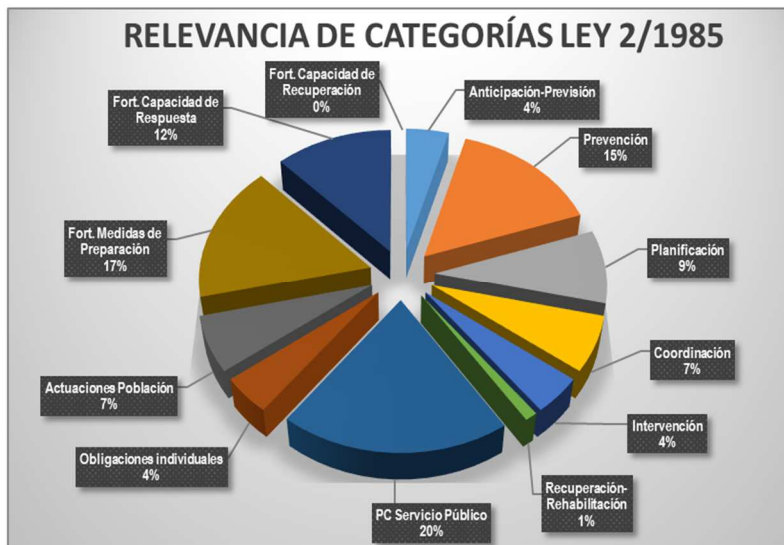
f) La asistencia sanitaria y social.

g) Rehabilitación de servicios públicos esenciales.” (N4)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.2.1.4.2. ENFOQUE DE ACTUACIÓN FRENTE AL DESASTRE (ENFAC)

Protección Civil (PC) como Servicio Público Administración Pública.



El aspecto de la protección civil como una de las obligaciones que tienen los poderes públicos, queda destacada en la Ley 2/1905 sobre protección civil. En su inicio, en el apartado primero de Fundamentos, incluido en la Exposición de Motivos de la Ley, queda expresada la protección civil como la protección física principalmente de las personas dentro de una amplia política de seguridad pública. Esta última apoyada por la Constitución Española en su artículo 15, donde se recoge la obligación de los poderes públicos en garantizar el derecho a la vida y a la integridad física.

“Identificada doctrinalmente como protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente, la protección civil constituye la

afirmación de una amplia política de seguridad, que encuentra actualmente su fundamento jurídico, dentro de la Constitución, en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales —art. 15— en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial —art. 2— y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa —art. 103.” (N4)

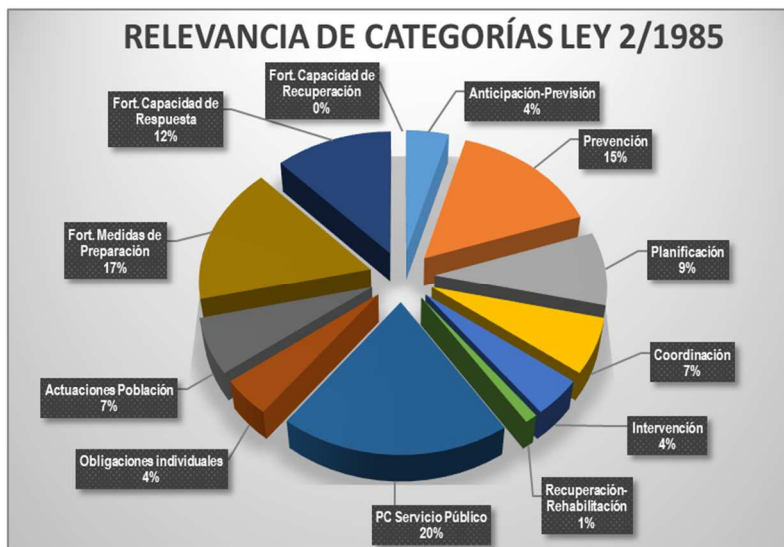
Además de quedar expresamente la protección civil definida como una obligación del Estado, queda también expresamente definida en diversos apartados de la Ley como un servicio público que deben prestar las distintas Administraciones Públicas.

“...la protección civil se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración civil del Estado y, en los términos establecidos en la presente Ley, a las restantes Administraciones públicas.” (N4)

“La protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.” (N4)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Obligaciones individuales



La ley exige la actuación de particulares en la actuación frente a las emergencias por medio del establecimiento de obligaciones y deberes individuales. Las citadas exigencias vendrán requeridas por las autoridades competentes.

“La magnitud y trascendencia de los valores que están en juego en las situaciones de emergencia exige poner a contribución los recursos humanos y materiales pertenecientes a todas las Administraciones públicas, a todas las organizaciones y empresas, e incluso a los particulares, a los que, por tal razón, mediante Ley, con arreglo al artículo 30.4 de la Constitución, podrán imponérseles deberes para hacer frente a los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, auténticos presupuestos de hecho de la protección civil.” (N4)

“El presente proyecto de Ley trata, pues, de establecer el marco institucional adecuado para poner en funcionamiento el sistema de protección civil con escrupuloso respeto del principio de legalidad, constitucionalmente previsto, de modo que pueda obtenerse la habilitación correspondiente para poder exigir de modo directo a los ciudadanos determinadas prestaciones de colaboración.” (N4)

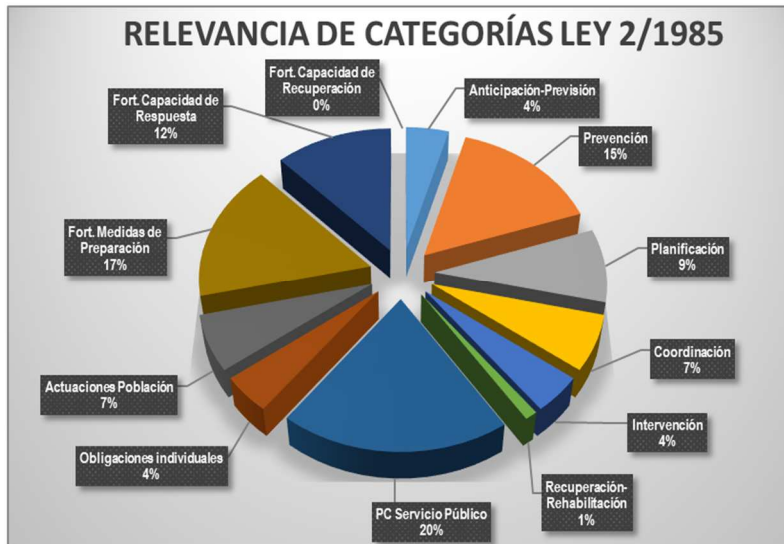
“En los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, todos los residentes en territorio nacional estarán obligados a la realización de las prestaciones personales que exija la autoridad competente...” (N4)

“Todos los ciudadanos, a partir de la mayoría de edad, estarán sujetos a la obligación de colaborar, personal y materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento por las autoridades competentes.” (N4)

“La obligación mencionada se concretará, fundamentalmente, en el cumplimiento de las medidas de prevención y protección para personas y bienes establecidos por las leyes y las disposiciones que las desarrollen, en la realización de las prácticas oportunas y en la intervención operativa en las situaciones de emergencia que las circunstancias requieran.” (N4)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Actuaciones de la Población de forma Autónoma y Participación



En esta época, el legislador ya era consciente del concepto de autoprotección ciudadana. Concepto que se diferencia radicalmente con la autoprotección corporativa que se ha desarrollado posteriormente por medio de diversas disposiciones legales. Ante un episodio de un desastre es evidente que la atención del servicio público de protección civil del Estado necesitará un tiempo de respuesta durante el cual, la población tendrá que valerse por sí misma.

“...debe plantearse, no sólo de forma que los ciudadanos alcancen la protección del Estado y de los otros poderes públicos, sino procurando que ellos estén preparados para alcanzar por sí mismos tal protección.”
(N4)

“El proyecto de Ley insiste, por ello, en los aspectos relacionados con la autoprotección ciudadana. En los supuestos de emergencia que

requieran la actuación de la protección civil, una parte muy importante de la población depende, al menos inicialmente, de sus propias fuerzas. ”
(N4)

En esta ley, queda ya plasmada la preocupación por la sensibilización, preparación y participación de la población para su protección autónoma frente al desastre. De hecho, se proponía por parte de los poderes públicos un programa de acciones con la finalidad de promover la autoprotección ciudadana.

Este programa de acciones perseguía fomentar de forma permanente la consciencia y la sensibilidad de la población hacia medidas de información, formación, preparación, prevención y protección frente a las consecuencias calamitosas de un desastre. Por su parte, queda propuesto expresamente en la Ley, el desarrollo de actividades en centros de enseñanza con la finalidad a largo plazo de preparar y capacitar a la población para una mejor autoprotección.

“De ahí que, como primera fórmula de actuación, haya que establecer un complejo sistema de acciones preventivas e informativas, al que contribuye en buena medida el cumplimiento de los deberes que se imponen a los propios ciudadanos, con objeto de que la población adquiera conciencia sobre los riesgos que puede sufrir y se familiarice con las medidas de protección que, en su caso, debe utilizar.” (N4)

“Se trata, en definitiva, de lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de la protección civil, de las que los ciudadanos son, al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios. Comprensión social y participación que en todos los países, ha requerido tiempo y que, en última instancia, debe ser el resultado de una permanente movilización de la conciencia ciudadana y de la solidaridad social.” (N4)

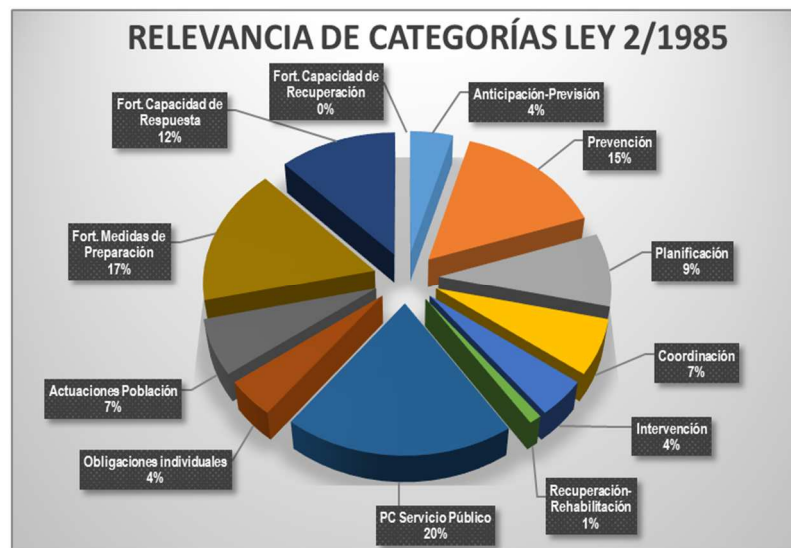
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población acerca de sus responsabilidades públicas en materia de protección civil.” (N4)

“Asimismo, los centros de enseñanza desarrollarán, entre los alumnos, actividades que se encaminen al logro de los fines expuestos en el apartado anterior. Dichas actividades no tendrán la configuración de áreas de conocimiento, ni se computarán a efectos de valoración académica.” (N4)

6.2.1.4.3. FORTALECIMIENTO DE PREPARACIÓN FRENTE AL DESASTRE (FORTPREP)

Fortalecimiento de Medidas Previas de Preparación



Como se puede apreciar en la figura de relevancia de categorías, esta categoría tiene un gran porcentaje de representación de incidentes. Esto es debido a que la Ley recoge el testigo para mejorar y fortalecer las actividades previas como son los casos de las acciones en los procesos de Prevención, Planificación y Coordinación.

Como ejemplo de esa voluntad de mejorar y fortalecer las actividades previas que tienen por finalidad el evitar riesgos o mitigarlos, y en definitiva proteger a las personas, se expone la siguiente muestra.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

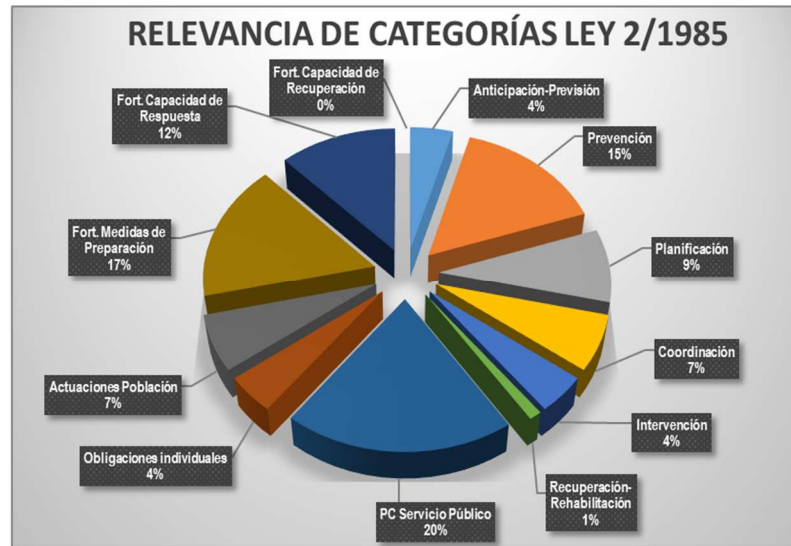
“La acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.”
(N4)

Incluidas en esta categoría se presentan todas aquellas actividades que promovieron un proceso de concienciación y madurez en la promoción de la cultura de preventiva en la Sociedad Española, como se matiza en los siguientes indicativos.

“Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población acerca de sus responsabilidades públicas en materia de protección civil.” (N4)

“Asimismo, los centros de enseñanza desarrollarán, entre los alumnos, actividades que se encaminen al logro de los fines expuestos en el apartado anterior. Dichas actividades no tendrán la configuración de áreas de conocimiento, ni se computarán a efectos de valoración académica.” (N4)

Fortalecimiento de Capacidad de Respuesta



Esta categoría junto al anterior evidencian una gran importancia en el análisis de relevancia de categorías. Entre las dos representan casi un tercio en el análisis de relevancia de la ley.

Esta categoría está muy relacionada con la mejora de las actuaciones de coordinación y de intervención de esta manera queda atestiguada la citada relación en el indicativo siguiente.

“La protección civil, por el contrario, debe actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar.” (N4)

“De ahí que el proyecto trate de racionalizar el esquema de las actuaciones y de las medidas a adoptar que, de otro modo, no cabría

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

asumir o establecer con la urgencia que imponen las situaciones de riesgo o de peligro.” (N4)

Para mejorar la capacidad de respuesta, la Ley hace el llamamiento para afrontar una catástrofe extraordinaria, a la intervención de todos los sectores de la sociedad, como son las Administraciones Públicas, Fuerzas de Seguridad, Fuerzas Armadas, población y medios de comunicación. En definitiva, ellos se constituyen como los actores determinantes frente a la respuesta a una catástrofe como se comprueba en estos indicativos de la Ley.

“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesario, participarán en las acciones de protección civil.” (N4)

“Asimismo, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaboraran en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen.” (N4)

“Se trata, en definitiva, de lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de la protección civil, de las que los ciudadanos son, al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios.” (N4)

“En los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, todos los residentes en territorio nacional estarán obligados a la realización de las prestaciones personales que exija la autoridad competente...” (N4)

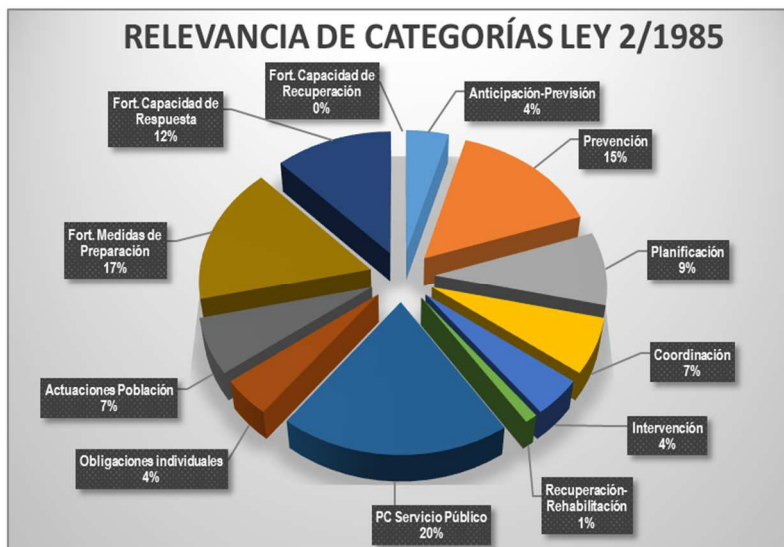
“En las situaciones de emergencia contempladas en esta Ley, los medios de comunicación social vendrán obligados a colaborar con las autoridades competentes respecto a la divulgación de informaciones dirigidas a la población y relacionadas con dichas situaciones.” (N4)

Se propone a su vez, una novedad hasta la fecha, creándose por medio de esta Ley una herramienta esencial en la actuación de las emergencias que es la Red de Alarma Nacional. Supone un elemento primordial como flujo de información y coordinación de los citados actores en contingencia de una emergencia, integrando todos los esfuerzos y recursos en un mismo sentido.

“El Gobierno creará la Red de Alarma Nacional, dependiente de los órganos de protección civil del Estado, que a estos efectos se coordinarán con los órganos correspondientes del Ministerio de Defensa, para alertar a la población que pudiera resultar afectada por una emergencia que ocurra en caso de guerra o en tiempo de paz.” (N4)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Fortalecimiento de Capacidad de Recuperación



En la ley 2/1925, de 21 enero, sobre protección civil, no existen indicativos ni datos sobre acciones que supongan la mejora y el fortalecimiento de la capacidad de recuperación y rehabilitación. Anteriormente, se había percibido en el análisis de relevancia de categorías, que ésta aparecía con ningún dato o indicativo relacionado. Esta categoría está relacionada obviamente con la categoría recuperación-rehabilitación del ciclo de la emergencia, que de la misma forma, se muestra poco representada en la citada Ley.

6.2.2. ANÁLISIS LEY 17/2015, de 9 de julio, Sistema Nacional de Protección Civil.

En esencia, la nueva ley propone un marco integrador en España para la aplicación práctica de las políticas públicas sobre protección civil. Los últimos treinta años han representado un gran conjunto de cambios en nuestro país produciéndose un elevado desarrollo en nuestra sociedad, una destacada evolución sobre las amenazas y riesgos que puedan desencadenar emergencias colectivas o catástrofes, nuevas incorporaciones legislativas en la materia de protección civil y la asunción de nuevos compromisos en el ámbito internacional y de la Unión Europea.

Por todo ello, se presenta una respuesta que cubre una necesidad existente con un modelo nacional mínimo que posibilite una dirección directa del Gobierno en las emergencias de interés nacional y una coordinación general del

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

sistema donde las actuaciones de todos los órganos participantes deben de ser integrados.

La vulnerabilidad y el número de víctimas en España debidas a catástrofes han disminuido como resultante de los esfuerzos que se han realizado hasta la fecha. Al mismo tiempo, ha aumentado la sensibilidad de la sociedad hacia la protección de las personas y bienes frente a las amenazas calamitosas. Por otra parte, al contrario, se han agravado las consecuencias destructivas al incrementarse los factores potenciadores como son el caso del cambio climático y de la propia actividad humana.

La protección civil en España presenta una elevada complejidad y la difícil coordinación de un sistema abierto, flexible, con múltiples participantes, distintos niveles de actuación y un marcado carácter descentralizado similar a los existentes en otros estados de estructura federal. Posee reconocidas competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, prevaleciendo la competencia del Estado integrada en la política de seguridad pública y por tanto incluida en la Seguridad Nacional, según el artículo 149.1.29ª de la constitución, cuando concurra en la emergencia un interés nacional

Esta Ley facilita una nueva visión integradora en la materia proponiéndose un espacio común como es el Sistema Nacional de Protección Civil, al mismo tiempo, se realiza una actualización del marco jurídico regulador. Se hace hincapié en los aspectos de la prevención de las consecuencias adversas de las catástrofes, la integración, y coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones públicas. Con el propósito final de mejorar la respuesta eficaz en situaciones de emergencias y posibilitar los presupuestos legales que permitan el progresivo incremento gradual del nivel de protección futuro de la ciudadanía.

Mediante esta norma queda deshabilitada la Comisión Nacional de Protección Civil a favor de la creación del Consejo Nacional de Protección Civil. Se potencia la Red de Alerta Nacional de Protección Civil como medida de colaboración interadministrativa y de integración de datos de la Red Nacional de Información sobre protección civil. Incorpora medidas para la valoración e inspección del funcionamiento práctico del Sistema Nacional de Protección Civil ante emergencias reales.

La Ley queda estructurada en seis títulos más las disposiciones en su parte final. El título I tiene carácter general, en él, se define la protección civil como servicio público, contiene la terminología principal utilizada en toda la norma, define las actuaciones y principios que seguirá el Sistema Nacional de Protección Civil, incorpora, de manera determinante, la coordinación general del Sistema, a los cinco procesos del ciclo de la emergencia, anteriormente definidos como son: previsión, prevención, planificación, intervención y recuperación. En definitiva destaca la coordinación como elemento óptimo del funcionamiento del sistema. Subraya la puesta en valor, de la protección civil como acción pública, que tiene de centro principal de todo el Sistema a la Ciudadanía. Resaltando la información y la participación ciudadana en las tareas de planificación y de actuación de respuesta frente a las emergencias.

La definición del modelo propuesto, se realiza en el título II dónde se hace alusión a un concepto avanzado de gestión integral de la protección civil. Se realiza una descripción de las cinco actuaciones que componen el ciclo clásico de la protección civil, al cual se le añade, como actuación destacable y novedosa, la evaluación e inspección de todas las actuaciones que comprenden el mencionado ciclo. Resaltándose que todas las actuaciones son complementarias entre sí para la consecución de los objetivos. La Ley pone un gran énfasis en las acciones de anticipación y de prevención, creándose para ello, la Red Nacional de Información sobre Protección Civil gestionada por el

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil.

Propone como fundamentos, la educación y la información. Para ello, se crea el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias como instrumento que impulse las acciones de sensibilización, información y educación preventiva para la ciudadanía. Potenciándose a su vez, la Red de Alerta Nacional de Protección Civil, como elemento necesario para la comunicación inmediata y de prevención.

En las acciones de planificación, se mantiene la estructura existente, señalando la necesidad de modificar el mecanismo anterior de homologación de planes, y diferenciar con más claridad los planes territoriales de los planes especiales, remarcando a su vez, el deber en materia de autoprotección.

En atención a la respuesta inmediata, señala la necesidad de aumentar la coordinación y la eficacia. Para ello, propone la consolidación de los órganos de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas y la potenciación del Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil que se constituirá como Centro de Coordinación Operativa en los casos de emergencias de interés nacional.

Conforme a las actuaciones de restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, queda definido un marco regulatorio de ayudas mediante adopción previa de la novedosa declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.

Respecto al título III queda dedicado a la formación de los recursos humanos. Reconociendo las necesidades de un elevado nivel de preparación y

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

formación especializada para todos los intervinientes en las actuaciones realizadas durante todo el Ciclo de Protección Civil. Exigiendo la Ley a modo de objetivo prioritario, el requisito de su formación como elemento necesario para una coordinación eficaz del Sistema.

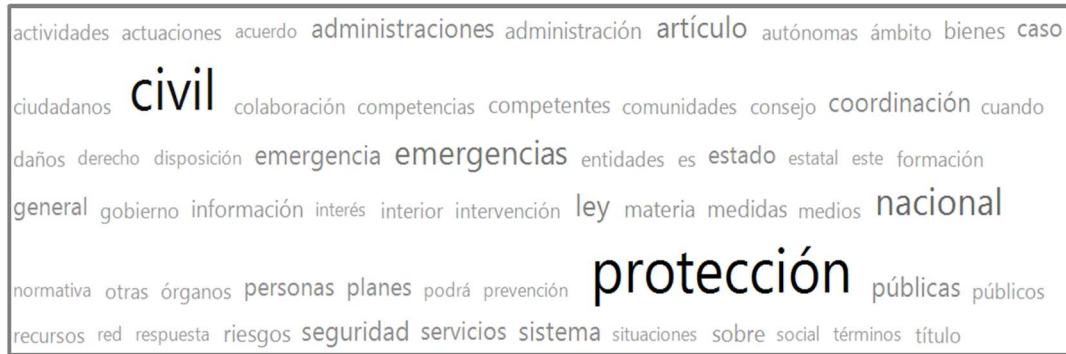
Las competencias de la Administración General del Estado quedan recogidas en el título IV. En éste, se le sigue atribuyendo la responsabilidad al Ministerio del Interior bajo coordinación del Gobierno. La Ley refuerza los mecanismos de coordinación a través del papel de los Delegados del Gobierno como coordinadores. Queda plasmada la participación de las Fuerzas Armadas y de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, además de la participación de la Unidad Militar de Emergencias UME.

Respecto a la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas, en el título V se establece la creación del Consejo Nacional de Protección Civil como órgano de participación, coordinación y cooperación entre Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local para el desarrollo de las políticas públicas en protección civil.

En el título VI se presenta el régimen sancionador en concordancia de los principios y reglas generales de la actual Derecho Administrativo.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

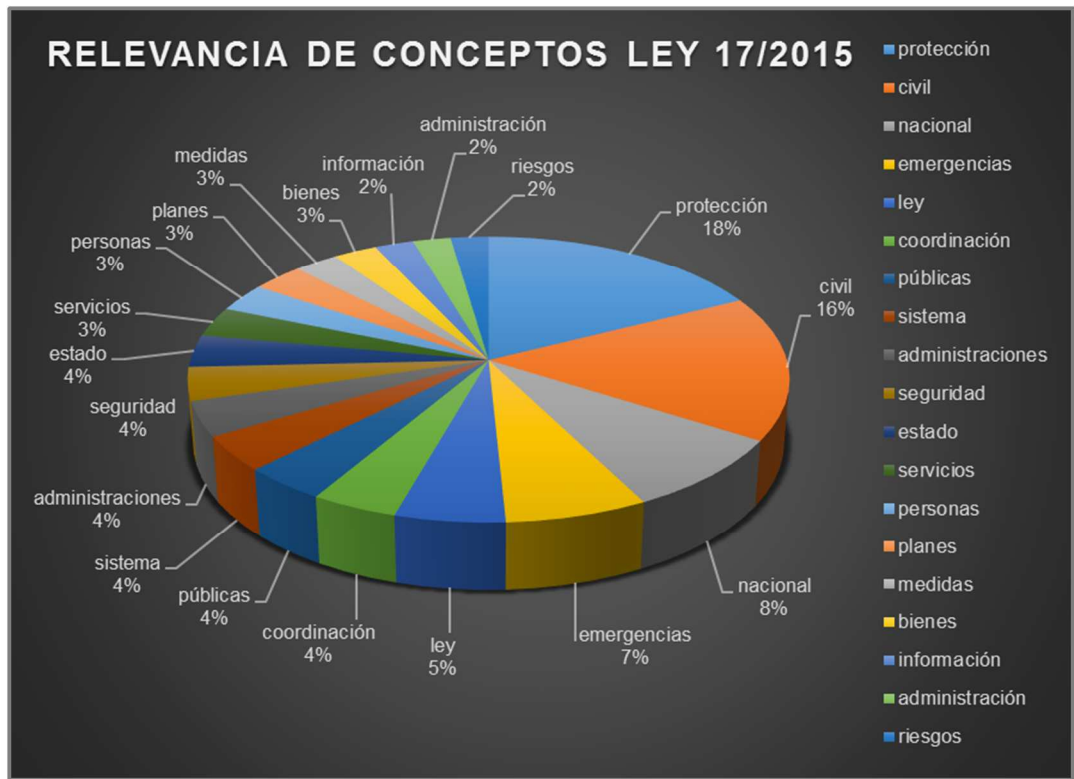
6.2.2.1. Análisis de contenido. Nube de palabras.



6.2.2.2. Análisis de contenido. Relevancia de conceptos.

TABLA DE RELEVANCIA DE CONCEPTOS	
COCEPTOS	CONTEO
protección	251
civil	234
nacional	121
emergencias	97
ley	75
coordinación	59
públicas	57
sistema	57
administraciones	56
seguridad	54
estado	52
servicios	48
personas	46
planes	45
medidas	39
bienes	38
información	34
administración	33
riesgos	33

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

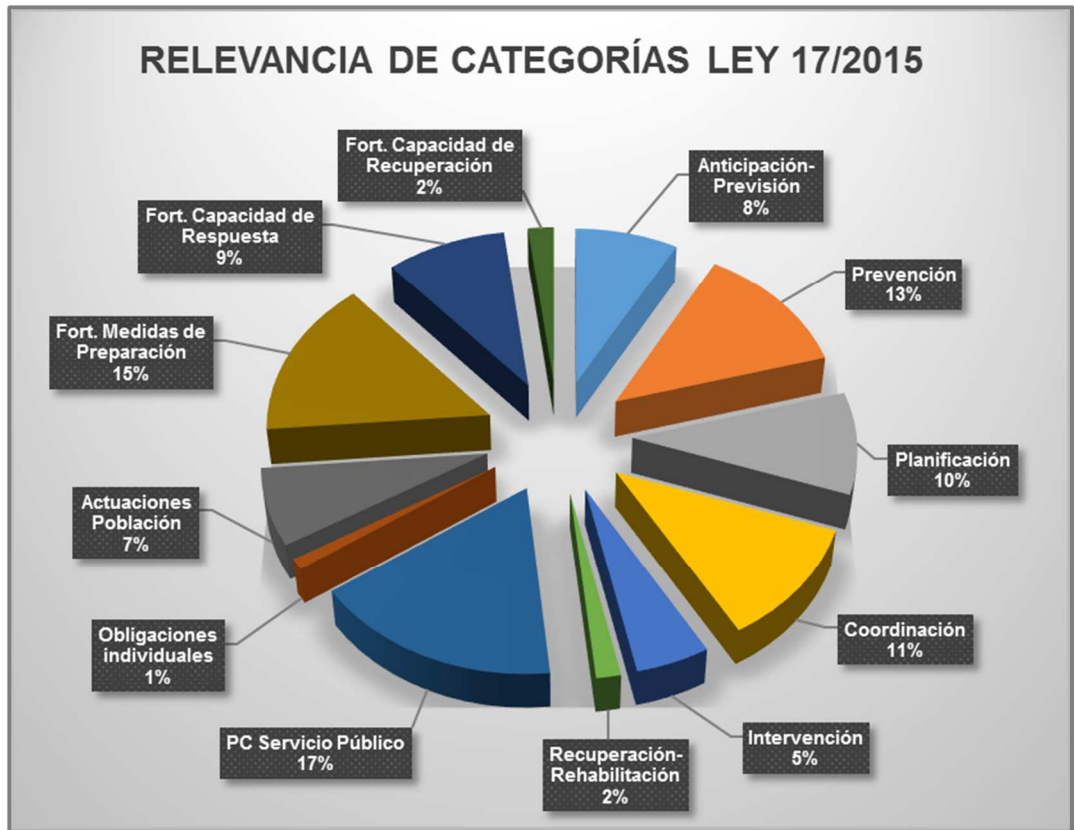


6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.2.2.3. Análisis de Relevancia de Categorías.

TABLA DE RELEVANCIA DE CATEGORÍAS LEY 17/2015	
CATEGORÍAS	CONTEO
CICLO DE LA EMERGENCIA (CEMER)	
Anticipación-Previsión	24
Prevención	38
Planificación	29
Coordinación	34
Respuesta-Intervención	15
Recuperación-Rehabilitación	5
ENFOQUE DE ACTUACIÓN FRENTE AL DESASTRE (ENFAC)	
PC Servicio Público	51
Obligaciones individuales	3
Actuaciones Población	22
FORTALECIMIENTO DE PREPARACIÓN FRENTE AL DESASTRE (FORTPREP)	
Fort. Medidas de Preparación	45
Fort. Capacidad de Respuesta	28
Fort. Capacidad de Recuperación	6

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

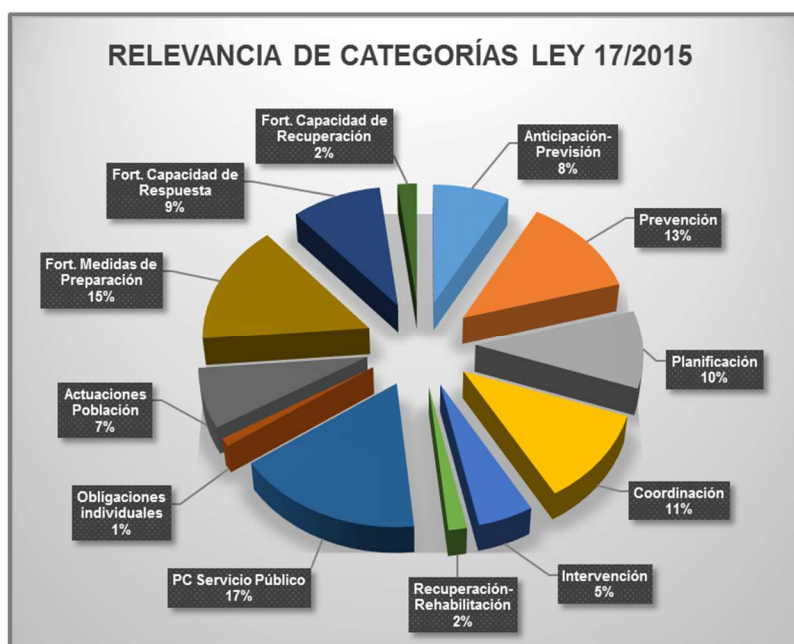


6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.2.2.4. ANÁLISIS DE LAS CATEGORÍAS EN LA LEY 17/2015.

6.2.2.4.1. CICLO DE LA EMERGENCIA (CEMER).

Anticipación-Previsión.



En la Ley 17/2015, de 9 julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, es evidente el acentuado incremento en importancia que muestra el proceso de Anticipación-Previsión en el ciclo de la emergencia. Se comprueba en el diagrama de relevancia de categorías de esta Ley que es significativo el porcentaje de incidentes referidos a esta categoría. Se puede apreciar que la citada Ley es más extensa en contenido que su predecesora, produciendo que todas las categorías presenten un alto número de incidentes. A través de esta Ley, se potencian todos los procesos que forman parte del ciclo de la emergencia, pero se aprecia que comparando los distintos porcentajes entre ellos, existen un mayor incremento en el proceso de Anticipación-Previsión y

como veremos más adelante, sucede igual con el proceso de Prevención y Coordinación.

Volviendo a la categoría referida al proceso de Anticipación-Previsión, es manifiesta en nuestros días la importancia que supone los esfuerzos en el conocimiento de los riesgos a que está expuesta la ciudadanía. La percepción de la exposición a las amenazas, y por tanto a unos riesgos de consecuencias dañosas, ha aumentado en la sociedad, y por ello, el incremento de la exigencia respecto a las acciones de los poderes públicos hacia la salvaguardia de la integridad física de las personas. De esta forma queda expresada dicha percepción en los siguientes datos:

“La sociedad no ha sido ni es indiferente ante esta realidad porque es consciente de que estos riesgos afectan de manera determinante a su seguridad. La información ha contribuido poderosamente a su sensibilización y a la conformación de una demanda creciente de acción pública destinada a proteger personas y bienes ante emergencias.” (N1)

“...es evidente que el Estado, al igual que los demás poderes públicos, está llamado a ofrecer a cualquier persona previsión y amparo ante las catástrofes de todo tipo, ya que en ello está en juego la vida, la integridad física, el disfrute normal de bienes y derechos y la defensa de los recursos naturales y culturales, cuya protección es una, si no la más importante, de las razones de ser del Estado mismo.” (N1)

Es por ello, que en la Ley existan numerosos indicativos que sostienen la obligación de que los esfuerzos se encaminen prioritariamente en mejorar el conocimiento y determinación de los riesgos, junto a las posibles vulnerabilidades que puedan presentarse como se atestigua.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“...determinante de que todas las actuaciones y medios estén orientados prioritariamente a reducir en forma permanente y sostenible los riesgos y las vulnerabilidades que afecten a la población y a los bienes protegidos...” (N1)

“El proceso empieza por potenciar el conocimiento sobre los riesgos como medio para preverlos y anticiparse a sus consecuencias dañosas, incorporando como una actuación diferenciada la de anticipación...” (N1)

La Ley trata especialmente este proceso de Anticipación-Previsión concretándolo con una definición clara del objeto que pretende conseguir con sus acciones. Expresando además, que estas tareas se manifiestan como actuaciones prioritarias del Sistema Nacional de Protección Civil, como queda reflejado en los datos.

“La anticipación tiene por objeto determinar los riesgos en un territorio basándose en las condiciones de vulnerabilidad y las posibles amenazas, y comprende los análisis y estudios que permitan obtener información y predicciones sobre situaciones peligrosas.” (N1)

“El Sistema Nacional de Protección Civil integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante las siguientes actuaciones:

a) Prever los riesgos colectivos mediante acciones dirigidas a conocerlos anticipadamente y evitar que se produzcan o, en su caso, reducir los daños que de ellos puedan derivarse.” (N1)

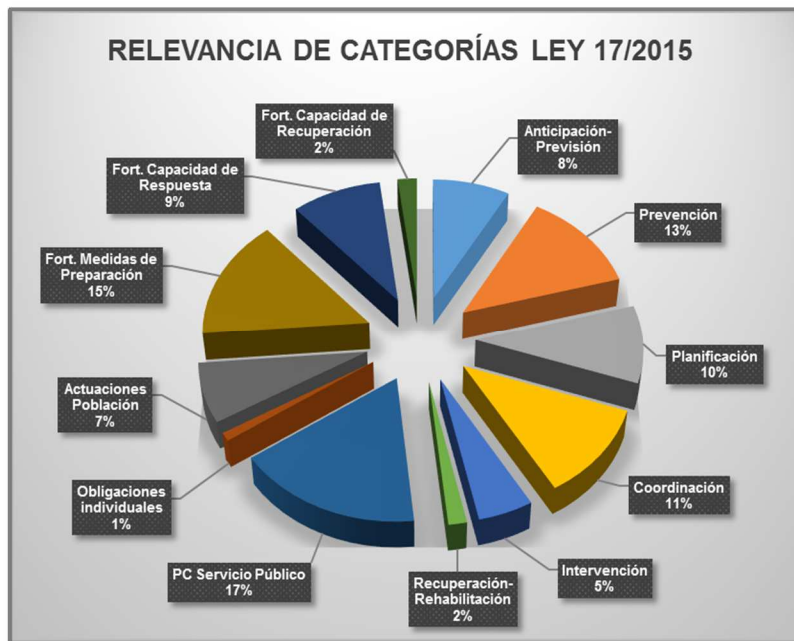
Se propone, no sólo el conocimiento actual de los riesgos, sino que las acciones también se destinen a la investigación con fines de potenciar la mejora de su control y evitar que se repitan emergencias pasadas.

“Los poderes públicos promoverán la investigación de las emergencias, para evitar que se reiteren, y el aseguramiento del riesgo de emergencias...” (N1)

“La Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil consiste en analizar prospectivamente los riesgos que pueden afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil...” (N1)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Prevención.



En el mismo sentido que se había indicado en el análisis de la Ley 2/1985, de 21 enero, en esta Ley que le sucede, se mantiene la vinculación estrecha entre las categorías de Anticipación-Previsión y Prevención. En el periodo de tiempo transcurrido entre ambas Leyes, ya se ha madurado en la sociedad el concepto de protección civil, produciéndose por ese motivo, un aumento en la percepción y en la priorización de los procesos de Anticipación-Previsión y Prevención. Ejemplo de ello, son los mayores porcentajes obtenidos en el diagrama de relevancia de categorías.

Fruto de la evolución de la cultura preventiva desarrollada hasta la fecha, se conforma la definición clara, que en la Ley 17/2015, de 9 julio, de forma expresa se realiza del proceso de Prevención. Además de ello, se manifiesta que las transformaciones vividas justifican la promulgación de la nueva Ley y se realiza un énfasis especial en el este proceso para evitar los riesgos y, por ello, sus consecuencias dañosas. Concepciones estas que quedan acreditadas en los siguientes indicativos.

“La prevención en protección civil consiste en el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y amenazas de emergencia.” (N1)

“Toda esta evolución de los riesgos, de los medios, de la legislación y los cambios que entrañan en el enfoque y en la organización de los servicios de protección civil aconsejan una actualización del marco jurídico regulador de la materia, que además de recoger algunas previsiones especialmente relevantes dispersas en normas ya vigentes y suplir determinadas carencias de la anterior regulación legal, haga mayor énfasis en la prevención para evitar o mitigar los impactos adversos de estas situaciones...” (N1)

“La ley pone un énfasis especial en la prevención. El proceso empieza por potenciar el conocimiento sobre los riesgos como medio para preverlos y anticiparse a sus consecuencias dañosas, incorporando como una actuación diferenciada la de anticipación” (N1)

La ley profundiza con más detalle especificando soportes importantes donde sustentar dicho proceso. Como se verifica en los datos siguientes, se afianza la Prevención en los procesos de Coordinación y Planificación.

Además, se potencia como ya se inició en la Ley anterior, las actuaciones preventivas dedicadas a la autoprotección corporativa, formación del personal del Sistema de protección civil, educación para prevención en centros escolares y la sensibilidad de la ciudadanía.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“La prevención es uno de los fines prioritarios de la protección civil. Muchas de las políticas desarrolladas por las Administraciones Públicas, en tanto puedan afectar o condicionar la seguridad de las personas o los bienes, tienen objetivos preventivos. La ley propicia que todos estos esfuerzos se canalicen e integren a través de los órganos de coordinación que establece. La planificación, especialmente los planes de autoprotección, la formación del personal perteneciente al sistema de protección civil y singularmente la inclusión en los currículos escolares de contenidos sobre autoprotección y primeros auxilios, son instrumentos poderosísimos de prevención de carácter horizontal que esta ley procura.” (N1)

“Se crea el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias como instrumento financiero adecuado para contribuir a dar el impulso necesario a actuaciones de elaboración de análisis y localización de riesgos, campañas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos, programas de educación para la prevención en centros escolares u otra análogas, previéndose para ello la celebración de convenios o acuerdos entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y otra entidades públicas y privadas.” (N1)

Igualmente, para aumentar la consistencia del proceso de Prevención, se acentúa las actuaciones de información a la ciudadanía. Se presentan iniciativas como muestran seguidamente los indicativos donde se incluye el sector de población que puede mostrar mayor vulnerabilidad, como es el caso de la población que presenta algún tipo de discapacidad.

“Todos los planes de protección civil deberán establecer programas de información preventiva y de alerta para garantizar el entrenamiento

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

permanente de los servicios intervinientes en las emergencias, de los afectados por ellas y de los medios de comunicación, en su caso.” (N1)

“Todos tienen derecho a ser informados adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que les afecten, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y las conductas que deban seguir para prevenirlos.

Dichas informaciones habrán de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente, antes de que las situaciones de peligro lleguen a estar presentes.” (N1)

“Las Administraciones Públicas promoverán, en el ámbito de sus competencias y con cargo a sus respectivas dotaciones presupuestarias, la realización de programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos y de educación para la prevención en centros escolares.” (N1)

“Los poderes públicos velarán para que se adopten medidas específicas que garanticen que las personas con discapacidad conozcan los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención, sean atendidas e informadas en casos de emergencia y participen en los planes de protección civil.” (N1)

Para completar el conjunto de acciones que potencien el proceso, se especifican medidas para enriquecer, en el futuro, los conocimientos y mejoras en la Prevención. Se crean órganos destinados a la investigación y a la promoción del conocimiento sobre riesgos y medidas para mitigarlos, como pueden ser la Red Nacional de Información sobre Protección Civil y el Fondo

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Nacional de Prevención de Emergencias. Igualmente, se propone la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil como un medio de promover estrategias para optimizar el control y mitigación de los efectos de las emergencias.

“Se crea la Red Nacional de Información sobre Protección Civil con el fin de contribuir a la anticipación de los riesgos y de facilitar una respuesta eficaz ante cualquier situación que lo precise, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas. Esta Red permitirá al Sistema Nacional de Protección Civil:

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

b) Asegurar el intercambio de información en todas las actuaciones de este título.” (N1)

“Se crea el Fondo de Prevención de Emergencias, gestionado por el Ministerio del Interior, dotado con cargo a los créditos que se consignen al efecto en los Presupuestos Generales del Estado, para financiar, en el ámbito de la Administración General del Estado, las actividades preventivas siguientes:

a) Análisis de peligrosidad, vulnerabilidad y riesgos.

b) Mapas de riesgos de protección civil.

c) Programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos.

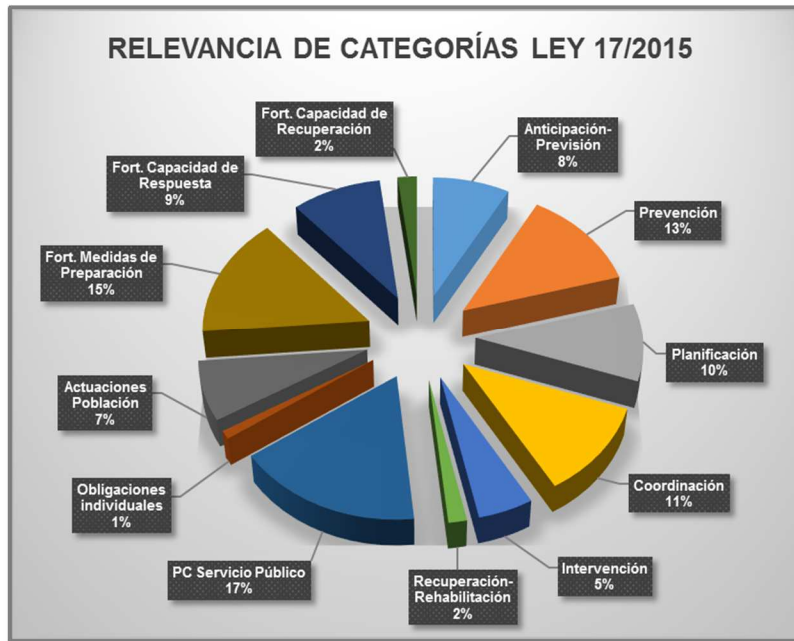
d) Programas de educación para la prevención en centros escolares.

e) Otras actividades de análogo carácter que se determinen.” (N1)

“La Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil consiste en analizar prospectivamente los riesgos que pueden afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil y las capacidades de respuesta necesarias, y en formular en consecuencia las líneas estratégicas de acción para alinear, integrar y priorizar los esfuerzos que permitan optimizar los recursos disponibles para mitigar los efectos de las emergencias.” (N1)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Planificación.



Respecto al proceso de Planificación, como se observa en cuadro de relevancia de categorías, sigue mostrándose como un soporte con una destacable importancia en la estructura que compone el Sistema de protección civil en España. En esta Ley se realiza una expresa definición del concepto de Planes de protección civil y se propone que la estructura de planificación adquiera una mayor agilidad, no sólo en su mecanismo de ratificación, sino a la hora de su implantación llegado el caso con ocasión de una posible emergencia.

“Los Planes de Protección Civil son los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir.” (N1)

“Por lo que se refiere a la planificación, la ley opta por mantener en lo esencial el esquema de la legislación anterior, ya consolidado, si bien simplificándolo en la medida de lo posible. De ahí que las actuales Directrices Básicas se incluyan en la Norma Básica de Protección Civil y que se diferencien con más claridad los planes territoriales de los especiales.” (N1)

En esta Ley se proponen importantes novedades con respecto a su antecesora. Por una parte, se especifican cuáles son los tipos de planes respecto a los a sus ámbitos competenciales y territoriales. Surgiendo como nueva introducción en el Sistema de protección civil español, la figura del Plan Estatal General que encabezará la estructura de planificación de emergencias y será de futura creación, como se atestigua en los siguientes segmentos.

“Los Planes de Protección Civil son el Plan Estatal General, los Planes Territoriales, de ámbito autonómico o local, los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección.” (N1)

“El Plan Estatal General desarrolla la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las otras Administraciones Públicas, en casos de emergencia de protección civil, así como ejercer la dirección y coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas en las emergencias declaradas de interés nacional. La aprobación del Plan Estatal General corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministro del Interior.

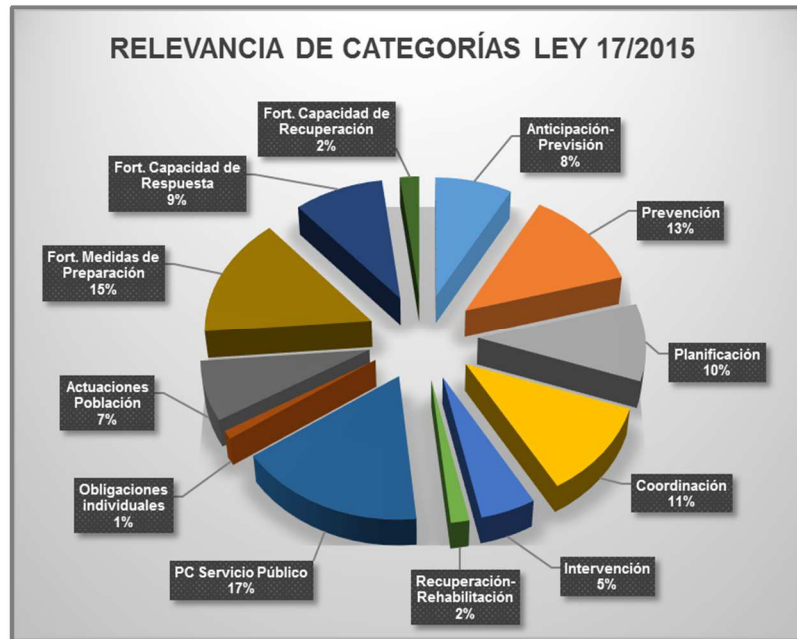
Por otro lado, hay que enfatizar la novedad que supone la formulación por parte de la Ley de la proposición de contenidos, en los planes, alusivos a

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

programas de información y comunicación preventiva destinados a los ciudadanos. Esta reseña queda reflejada en el siguiente apunte.

“Los planes de protección civil previstos en el capítulo III de este título deberán contener programas de información y comunicación preventiva y de alerta que permitan a los ciudadanos adoptar las medidas oportunas para la salvaguarda de personas y bienes, facilitar en todo cuanto sea posible la rápida actuación de los servicios de intervención, y restablecer la normalidad rápidamente después de cualquier emergencia. La difusión de estos programas deberá garantizar su recepción por parte de los colectivos más vulnerables. En su contenido se incorporarán medidas de accesibilidad para las personas con discapacidad, en especial, las encaminadas a asegurar que reciben información sobre estos planes.” (N1)

Coordinación.



El análisis de la Ley 2/1985 ya había contemplado la categoría de Coordinación, pero se puede decir que es en la Ley 17/2015, donde esta categoría alcanza mayor notabilidad. De este modo, así se recoge en el diagrama de relevancia, donde se muestra con un destacado porcentaje. Este hecho representa el alto número de incidentes que muestra, fruto del impulso al citado proceso por parte de la Ley.

Igualmente a como se expone en los indicativos a continuación, la Coordinación viene a complementar los procesos ya consolidados e interrelacionados del ciclo de la emergencia, además con el objeto de completarlos y evitar aquellas situaciones de posibles ineficacias.

“En España ha experimentado un notable desarrollo en los últimos treinta años, no exento de ineficiencias causadas principalmente por las

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

dificultades de coordinación de un sistema abierto, flexible y con múltiples actores y niveles de actuación y, en consecuencia, de reconocida complejidad.” (N1)

“A los procesos ya consolidados del ciclo de la emergencia, previsión, prevención, planificación, intervención y recuperación se incorpora el de coordinación general de la acción política mediante la definición y seguimiento de estrategias integradoras de toda la actividad pública y privada en la materia.” (N1)

La Ley realiza constantes referencias a la necesidad de aunar los esfuerzos con el fin de mejorar la respuesta eficaz frente a las emergencias. Completa la capacidad del Sistema de protección civil articulando la exigencia de Coordinación en todos los procesos del ciclo de la emergencia. Por consiguiente, expresa directamente relaciones con otros procesos predominantes como son el caso de la Anticipación-Previsión, Prevención, Planificación e Intervención. Mencionando explícitamente las relaciones para fortalecer la capacidad individual y colectiva de reacción frente a emergencias, como atestiguan los indicativos.

“El objeto de esta ley es establecer el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, y regular las competencias de la Administración General del Estado en la materia.” (N1)

“La ley propicia que todos estos esfuerzos se canalicen e integren a través de los órganos de coordinación que establece.” (N1)

“La coordinación es sustancial para el funcionamiento eficaz y armónico del sistema y para optimizar sus recursos, y determinante de que todas las actuaciones y medios estén orientados prioritariamente a reducir en forma permanente y sostenible los riesgos y las vulnerabilidades que afecten a la población y a los bienes protegidos, así como a aumentar la capacidad individual y colectiva de reacción ante las emergencias.” (N1)

Es interesante resaltar la mención explícita “...se viene a concretar en la práctica un modelo nacional mínimo...”, transmitiendo la preocupación de conformar un Sistema Nacional de Protección Civil que ofrezca un mayor amparo que simplemente estas medidas “mínimas”.

Se constituye la vertebración de las competencias de Coordinación en el territorio español en caso de “Declaración de Emergencia de Interés Nacional”, como se concreta en los datos.

“...se viene a concretar en la práctica un modelo nacional mínimo que hará posible una dirección eficaz por el Gobierno de las emergencias de interés nacional y una coordinación general del sistema que integre todos los esfuerzos.” (N1)

“Declarada la emergencia de interés nacional, el titular del Ministerio del Interior asumirá su dirección, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos...” (N1)

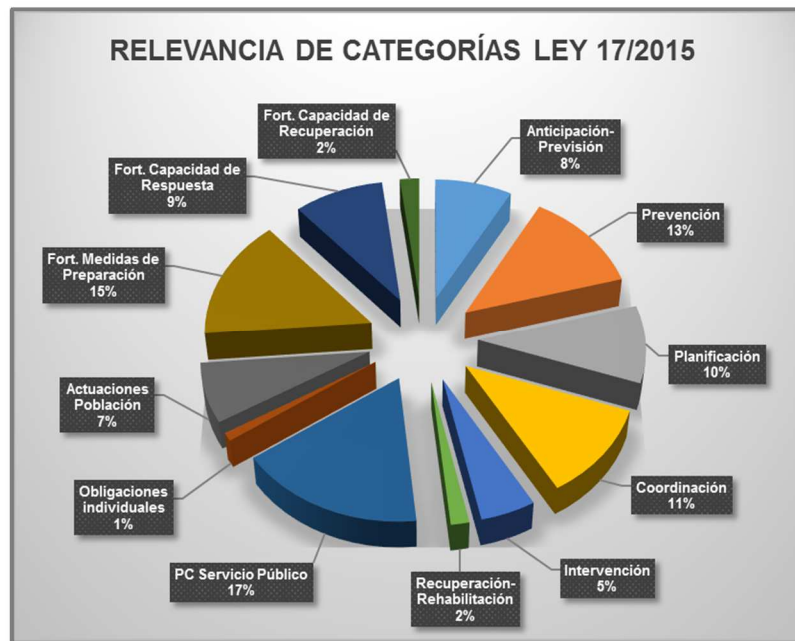
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“...la pluralidad y diversidad misma de las actuaciones que puede y debe realizar la Administración General del Estado para asegurar la protección civil exige reforzar los mecanismos de coordinación, pues sólo así será posible conseguir una respuesta unitaria y evitar interferencias o duplicidades no deseables. De ahí que la ley reconozca a los Delegados del Gobierno un papel de coordinadores de las actuaciones de los órganos y servicios de la Administración General del Estado, bajo las instrucciones del Ministerio del Interior, cuyo titular será la superior autoridad en la materia y al que se atribuyen todas aquellas competencias específicas que le permiten ejercerla.” (N1)

De la misma manera, la Ley distingue la formación como medida por excelencia para mejorar y fortalecer en el futuro la Coordinación entre los actores intervinientes en el proceso de la emergencia como queda constatado seguidamente.

“La nueva ley apuesta decididamente por su formación, como mecanismo de coordinación por excelencia a medio y largo plazo, ya que aporta unas competencias comunes a todos sus miembros que son determinantes para que sus intervenciones resulten coordinadas.” (N1)

Respuesta-Intervención.



Concerniente a este proceso la Ley presenta un elevado apoyo que podría pasar en principio por desapercibido ante el fomento considerable de otras categorías, circunstancia esta, que resultaría al concluir con una visión superficial del cuadro de relevancias.

Éste proceso se posiciona como el más evidente una vez ha acontecido el desastre. Del modo que se muestra en los indicativos a continuación, la Ley define claramente dicho proceso, estableciendo el destacable conjunto de tareas complementarias del que está conformado. Igualmente se determina como una actuación prioritaria para el Sistema Nacional de Protección Civil.

“Se entiende por respuesta inmediata a las emergencias de protección civil la actuación de los servicios públicos o privados de intervención y de asistencia tras el acaecimiento de una emergencia o en

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

una situación que pudiera derivar en emergencia, con la finalidad de evitar daños, rescatar y proteger a las personas y bienes, velar por la seguridad ciudadana y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. Incluye la atención sanitaria, psicológica y social de urgencia, el refugio y la reparación inicial de los daños para restablecer los servicios e infraestructuras esenciales, así como otras acciones y evaluaciones necesarias para iniciar la recuperación.” (N1)

“El Sistema Nacional de Protección Civil integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante las siguientes actuaciones:

c) Llevar a cabo la intervención operativa de respuesta inmediata en caso de emergencia.” (N1)

Posteriormente la Ley determina el órgano de dirección en la contingencia de un incidente tras la expresa Declaración de Emergencia de Interés Nacional. De igual modo, expone todos los posibles actores con la consideración de Servicios Públicos de Intervención.

“Declarada la emergencia de interés nacional, el titular del Ministerio del Interior asumirá su dirección, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado, sin perjuicio de lo dispuesto en la ley para los estados de alarma, excepción y sitio, y en la normativa específica sobre seguridad nacional.” (N1)

“Tendrán la consideración de servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia, las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales, los Servicios de Rescate, los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas, las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin.” (N1)

“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado colaborarán en las acciones de protección civil, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en esta ley y en la normativa de desarrollo.” (N1)

“...la ley reitera la participación de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las acciones de protección civil, así como de la Unidad Militar de Emergencias. La ley recoge las normas esenciales que disciplinan la intervención de la Unidad Militar de Emergencias, que se ha consolidado en breve tiempo como un instrumento altamente eficaz en la lucha contra todo tipo de emergencias.” (N1)

Hay que destacar la mención notoria que se hace de la Unidad Militar de Emergencia (UME) como órgano que representa el encabezamiento de la

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

participación de las Fuerzas Armadas en la intervención de emergencias no bélicas. A su vez, se constituye como un mecanismo primordial de actuación del Estado, asumiendo el control operativo bajo la superior dirección del Ministro del Interior en los casos de Emergencias de Interés Nacional.

“La colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de protección civil se efectuará principalmente mediante la Unidad Militar de Emergencias, sin perjuicio de la colaboración de otras unidades que se precisen, de conformidad con lo establecido en su legislación específica, en esta ley y en la normativa de desarrollo.” (N1)

“La Unidad Militar de Emergencias tiene como misión intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, con la finalidad de cumplir los objetivos propios de la Protección Civil en los supuestos que por su gravedad se estime necesario, junto con las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de, 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en esta ley y en el resto de la normativa aplicable.” (N1)

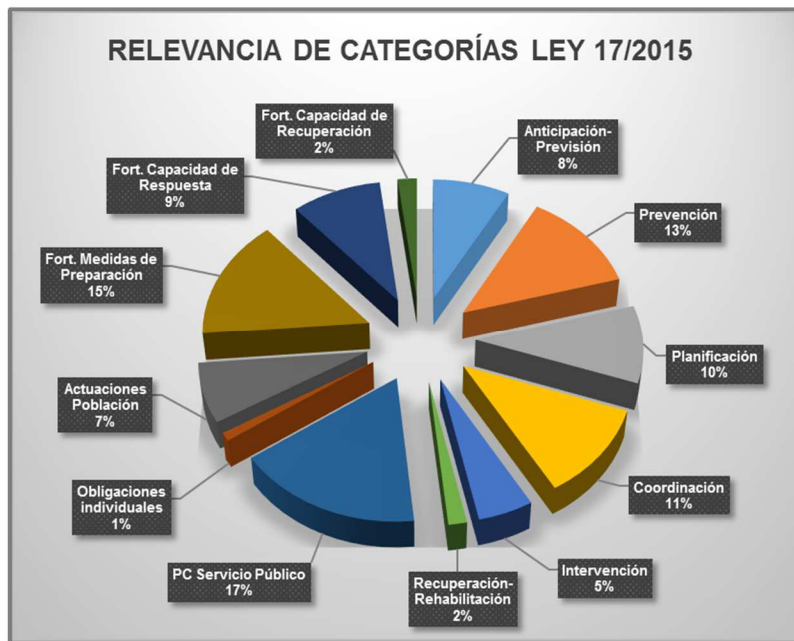
La Unidad Militar de Emergencias, en caso de emergencia de interés nacional, asumirá la dirección operativa de la misma, actuando bajo la dirección del Ministro del Interior.” (N1)

Podemos reseñar la observación que se realiza en la Ley distinguiendo las relaciones de primer orden existentes entre la categoría de Respuesta-Intervención respecto a las categorías de Coordinación, Planificación y las actuaciones de formación.

“La respuesta inmediata a las emergencias es el punto crítico de todo sistema de protección civil, que, por otro lado, evidencia en ocasiones deficiencias de actuaciones previas. La amplitud y diversidad de medios con que se ha dotado el sistema nacional en los últimos años, como se ha apuntado anteriormente, necesita coordinación. Por eso la ley precisa las actividades a desarrollar y los servicios de intervención y asistencia con el fin de que puedan estructurarse racionalmente protocolos de actuación y planes de formación pertinentes que procuren respuestas rápidas, coordinadas y eficientes.” (N1)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Recuperación-Rehabilitación.



Esta categoría queda caracterizada en la Ley de forma evidente como se atestigua en los datos a continuación. A diferencia de la anterior, esta Ley si tiene en cuenta el proceso de Recuperación como puede observarse en su diagrama de relevancia de categorías. No obstante, la aproximación queda limitada a medidas basadas en ayudas económicas para conseguir el restablecimiento de la normalidad.

“La fase de recuperación está integrada por el conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia.” (N1)

“La última de las actuaciones es la de restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada. Aunque en el ámbito estatal existe ya

una normativa reglamentaria al respecto, en numerosas ocasiones la regulación varía en función de cada situación singular. La ley establece un marco regulatorio común de estas ayudas adaptado a la legislación general de subvenciones. Se prevé la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil para la adopción de otro tipo de medidas de reparación...” (N1)

“Las medidas de recuperación se aplicarán en concepto de ayuda para contribuir al restablecimiento de la normalidad en las áreas afectadas, no teniendo, en ningún caso, carácter indemnizatorio.” (N1)

Para el acceso a las mencionadas ayudas, se precisa a través de la Ley la declaración de “Zona Afectada Gravemente por una Emergencia de Protección Civil”, como se ha citado en los segmentos anteriores. La citada declaración será producto de la estimación de la gravedad de los daños producidos según se atestigua seguidamente.

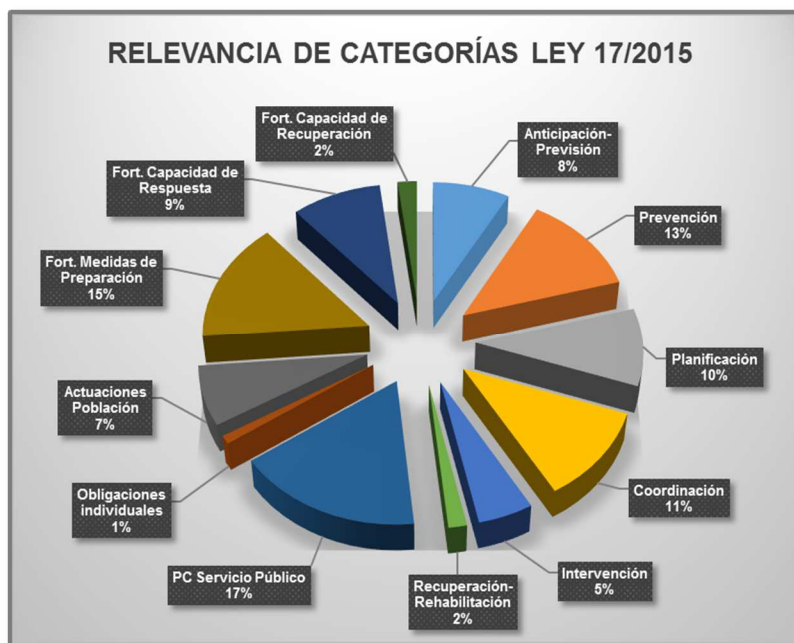
“A los efectos de la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil se valorará, en todo caso, que se hayan producido daños personales o materiales derivados de un siniestro que perturbe gravemente las condiciones de vida de la población en un área geográfica determinada o cuando se produzca la paralización, como consecuencia del mismo, de todos o algunos de los servicios públicos esenciales.” (N1)

“Cuando se hayan producido daños personales se concederán ayudas económicas por fallecimiento y por incapacidad absoluta y permanente, en los términos previstos en la disposición adicional cuarta.” (N1)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.2.2.4.2. ENFOQUE DE ACTUACIÓN FRENTE AL DESASTRE (ENFAC)

Protección Civil (PC) como Servicio Público Administración Pública.



La Ley motivo del análisis, ofrece una mayor presencia en contenidos respecto a su antecesora, condición que anteriormente ya habíamos citado. Atendiendo al cuadro de relevancias, observamos que esta categoría es la que posee el mayor porcentaje. Aun teniendo la ley mayor extensión y promoviendo la potenciación de otras, esta categoría se mantiene en su destacada importancia al igual que sucedía en la anterior Ley 2/1985.

Esta Ley 17/2015, de 9 julio, define con claridad la Protección Civil como un Servicio Público con la finalidad de proteger la integridad de las personas. Establece el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento integrador

que asegure la actuación coordinada de todas las Administraciones Públicas de la manera a como se indica en los datos.

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

El objeto de esta ley es establecer el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, y regular las competencias de la Administración General del Estado en la materia.” (N1)

“El Sistema Nacional de Protección Civil integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente...” (N1)

Particularmente, se realza la importancia que ha alcanzado la Protección Civil para responder a un sistema de máxima complejidad, motivando la determinación en todos los niveles de los poderes públicos a desarrollar políticas en la materia. Asumiendo de la misma manera y en especial, la atención igualitaria a todos los residentes en el territorio español, como establece la Constitución.

“Integrada en la seguridad pública, la protección civil alcanza hoy en todas partes una importancia de primer orden entre las diferentes

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

políticas públicas y se ha configurado como uno de los espacios públicos genuinos y legitimadores del Estado. En España ha experimentado un notable desarrollo en los últimos treinta años, no exento de ineficiencias causadas principalmente por las dificultades de coordinación de un sistema abierto, flexible y con múltiples actores y niveles de actuación y, en consecuencia, de reconocida complejidad.” (N1)

“...todos los poderes públicos competentes, desde el nivel local hasta las instituciones europeas e internacionales, han determinado políticas públicas para desarrollar instrumentos normativos, organizativos y medios que les permiten ejercer sus respectivas responsabilidades en esta materia y mejorarlas continuamente.” (N1)

“Todos los residentes en el territorio español tienen derecho a ser atendidos por las Administraciones públicas en caso de catástrofe, de conformidad con lo previsto en las leyes y sin más limitaciones que las impuestas por las propias condiciones peligrosas inherentes a tales situaciones y la disponibilidad de medios y recursos de intervención.

Los poderes públicos velarán por que la atención de los ciudadanos en caso de catástrofe sea equivalente cualquiera que sea el lugar de su residencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Constitución.” (N1)

El documento de la Ley remarca innovaciones en la materia como pueden ser, la Declaración de emergencia de interés nacional, la promoción de una estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil y la determinación de las competencias del Gobierno. Estas tres concepciones motivan un alineamiento de los esfuerzos de todos los poderes públicos hacia un fin común.

En la Declaración de emergencia de interés nacional se persigue la coordinación de las actuaciones frente a una emergencia que presente tal magnitud de importancia y/o extensión, que obligue la actuación de la administración General del Estado.

Desde la estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil se insiste en el continuo esfuerzo por perfeccionar el conocimiento de los riesgos y evaluar las capacidades necesarias para su mitigación.

“Declarada la emergencia de interés nacional, el titular del Ministerio del Interior asumirá su dirección, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado, sin perjuicio de lo dispuesto en la ley para los estados de alarma, excepción y sitio, y en la normativa específica sobre seguridad nacional.”
(N1)

“La Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil consiste en analizar prospectivamente los riesgos que pueden afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil y las capacidades de respuesta necesarias, y en formular en consecuencia las líneas estratégicas de acción para alinear, integrar y priorizar los esfuerzos que permitan optimizar los recursos disponibles para mitigar los efectos de las emergencias.

El Consejo Nacional de Protección Civil aprobará las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil y las directrices para su implantación, seguimiento y evaluación periódica.” (N1)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“Son competencias del Gobierno en materia de protección civil:

a) Regular la Red Nacional de Información sobre Protección Civil y la Red de Alerta Nacional de Protección Civil.

b) Aprobar la Norma Básica de Protección Civil.

c) Aprobar el Plan Estatal General de Protección Civil.

d) Aprobar los planes especiales de protección civil de ámbito y competencia estatal.

e) Declarar una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.

f) Adoptar los acuerdos de cooperación internacional que corresponda en materia de protección civil.

g) Aprobar el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias y, en su caso, el de otros medios del Estado que puedan destinarse a la protección civil.

h) Las demás que le atribuyan esta ley y el resto del ordenamiento jurídico” (N1)

Ante la complejidad que presenta el servicio público de protección civil, la Ley reconoce que la intervención en este tipo de acontecimientos demanda una alta especialización y preparación. Por ello, exige un esfuerzo en el nivel de preparación de todos los intervinientes como medida prioritaria. Posteriormente, también propone como medida de valoración y mejora del servicio público la evaluación e inspección de la calidad de todas las actuaciones de los poderes públicos incluidos en el Sistema Nacional de Protección Civil.

“...las actuaciones cuyo objetivo es la protección civil de la población han dejado de tener desde hace tiempo el carácter de respuesta

coyuntural e improvisada con que nacieron. En la actualidad, una política eficaz de protección civil requiere un elevado nivel de preparación y formación especializada de cuantos intervienen en esas actuaciones a lo largo de todo su ciclo, ya se trate de personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes, de otros profesionales o de quienes prestan su colaboración voluntaria. La ley exige, por consiguiente, que todas las personas que intervengan en las tareas de protección civil estén debidamente formadas y pretende promover en todos los ámbitos el esfuerzo de formación, armonizando los correspondientes sistemas, métodos y títulos para garantizar la interoperabilidad de los agentes de la protección civil.” (N1)

“La evaluación y la inspección del Sistema Nacional de Protección Civil tendrá como finalidad contribuir a mejorar la calidad de la respuesta de los poderes públicos en la gestión integral de los riesgos y emergencias.

La evaluación y la inspección se aplicarán a todas las actuaciones del Sistema Nacional y la llevarán a cabo las Administraciones Públicas competentes, en los términos señalados en el apartado siguiente.

El Consejo Nacional de Protección Civil elaborará unas directrices de evaluación de las actuaciones de aplicación general y un Programa de Inspección del Sistema Nacional que se llevará a cabo por las Administraciones Públicas en sus respectivos ámbitos de competencia, respetando las facultades de autoorganización y de dirección de sus propios servicios.” (N1)

En esta línea, consecuencia de los esfuerzos para mejorar la calidad del servicio público en respuesta a las emergencias es la proposición en esta disposición de generar el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de

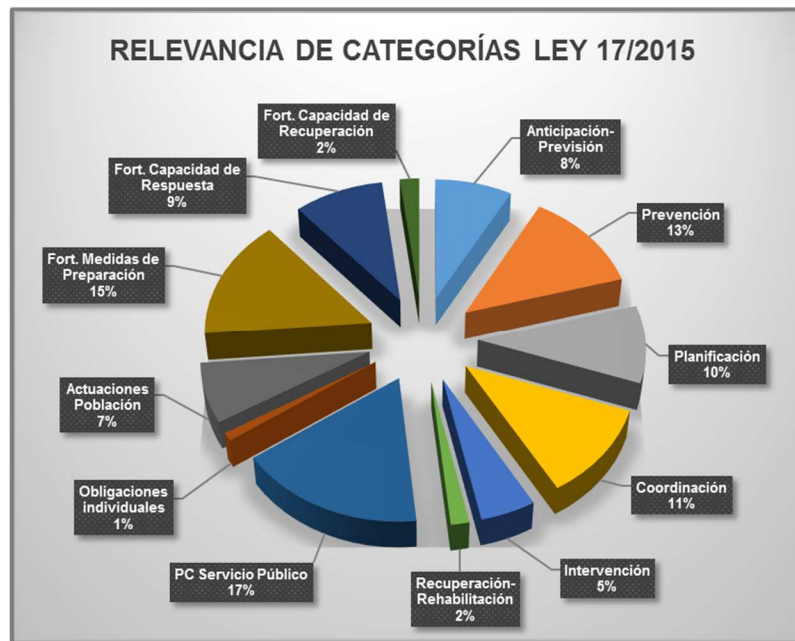
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Emergencias de Protección Civil dependiendo directamente de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

“...se potencia el centro de coordinación actual de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, que se transforma en el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, al que corresponde la gestión de las redes de información y alerta del sistema, la interconexión y colaboración con otros centros de coordinación internacionales y constituirse en centro de coordinación operativa desde el cual se dirigirán las emergencias de interés nacional.”

(N1)

Obligaciones individuales



Al igual que prescribía su antecesora, la Ley 17/2015, de 9 julio, establece deberes y obligaciones individuales a los ciudadanos. Hay que resaltar que la incidencia del número de segmentos referidos hacia esta categoría no ha disfrutado de la potenciación de otras y como consecuencia presenta el mínimo porcentaje manifestado en el diagrama de relevancia de categorías.

La Ley argumenta que los ciudadanos representan el centro del Sistema Nacional de Protección Civil. Regula unos principios de actuación de los poderes públicos hacia ellos delimitando unas relaciones con derechos y deberes, como así lo atestiguan los datos.

“La ley regula un conjunto mínimo de derechos y deberes de los ciudadanos en materia de protección civil, así como unos principios de actuación de los poderes públicos respecto a ellos, que serán precisados

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

en ciertos aspectos por sus normas de desarrollo. La intención de esta regulación y su ubicación en el texto legal pretende poner de relieve que el ciudadano no sólo es el destinatario de la acción pública dirigida a prevenir y afrontar las situaciones de emergencia, sino el centro del sistema de protección civil y que le corresponden derechos y deberes específicos que tienen directo encaje en la Constitución.” (N1)

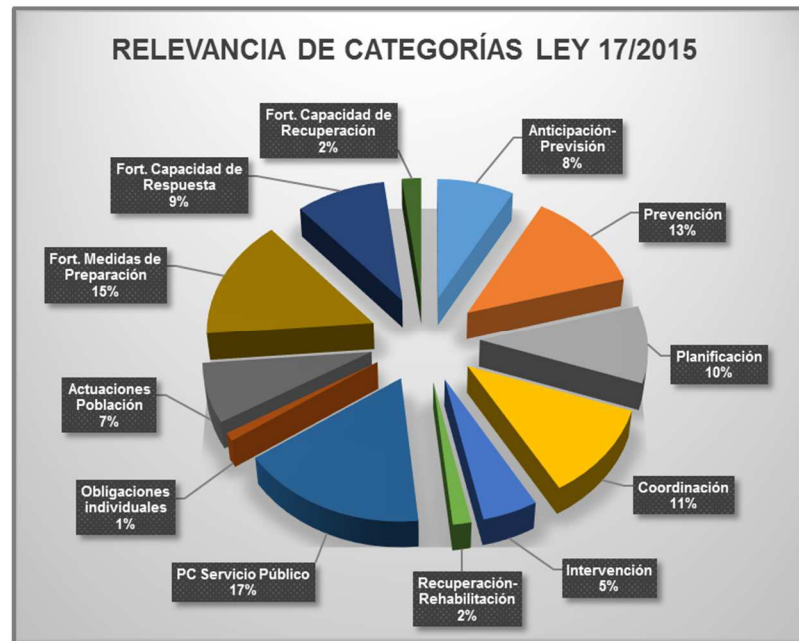
“Los ciudadanos deben tomar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos, así como exponerse a ellos. Una vez sobrevenida una emergencia, deberán actuar conforme a las indicaciones de los agentes de los servicios públicos competentes.” (N1)

A través de la disposición, queda prescrito el deber de colaborar cuando la autoridad competente lo requiera. Por tanto, a cumplir con las órdenes, prestaciones o instrucciones que se establezcan en casos de emergencia, según queda reflejado en la Constitución.

“Los ciudadanos y las personas jurídicas están sujetos al deber de colaborar, personal o materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento de la autoridad competente de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.4 de la Constitución y en los términos de esta ley.” (N1)

“En los casos de emergencia, cualquier persona, a partir de la mayoría de edad, estará obligada a la realización de las prestaciones personales que exijan las autoridades competentes en materia de protección civil, sin derecho a indemnización por esta causa, y al cumplimiento de las órdenes e instrucciones, generales o particulares, que aquellas establezcan.” (N1)

Actuaciones de la Población de forma Autónoma y Participación



Esta categoría disfruta de un incremento notable en el número de incidentes aunque respecto al conjunto global mantiene el mismo porcentaje en la relevancia de categorías. La disposición realiza numerosas referencias a la información de la población como medio de prepararla para la reacción efectiva ante los casos de emergencias. Por consiguiente, a través de la Información y de la Participación se permite una mejor Capacitación de la población.

“...todas las actuaciones y medios estén orientados prioritariamente a reducir en forma permanente y sostenible los riesgos y las vulnerabilidades que afecten a la población y a los bienes protegidos, así como a aumentar la capacidad individual y colectiva de reacción ante las emergencias.” (N1)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“La ley establece que todos los ciudadanos tienen derecho a estar informados sobre los riesgos colectivos importantes que les afecten, lo que obliga a los poderes públicos a divulgar las medidas dispuestas para contrarrestarlos, a recomendar conductas para prevenirlos y a dar la máxima participación ciudadana al planificar e implantar actuaciones ante las emergencias, que se configura también como un derecho.” (N1)

“Todos tienen derecho a ser informados adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que les afecten, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y las conductas que deban seguir para prevenirlos.

Dichas informaciones habrán de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente, antes de que las situaciones de peligro lleguen a estar presentes.” (N1)

“Los ciudadanos tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades representativas de sus intereses, en la elaboración de las normas y planes de protección civil, en los términos que legal o reglamentariamente se establezcan.” (N1)

Además de la Información como medio de Capacitación, la disposición reclama también la realización de programas de sensibilización preventiva, y además, quizás la acción que puede representar un mayor alcance a largo plazo, la promoción de programas para la prevención en centros escolares. Procurándose así, una mejor Capacitación para los ciudadanos y ciudadanas del futuro.

“Las Administraciones Públicas promoverán, en el ámbito de sus competencias y con cargo a sus respectivas dotaciones presupuestarias, la realización de programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos y de educación para la prevención en centros escolares.”
(N1)

“Todos los planes de protección civil deberán establecer programas de información preventiva y de alerta para garantizar el entrenamiento permanente [...], de los afectados por ellas...” (N1)

“Se crea el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias como instrumento financiero adecuado para contribuir a dar el impulso necesario a actuaciones de [...], campañas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos, programas de educación para la prevención en centros escolares u otra análogas...” (N1)

“Se crea el Fondo de Prevención de Emergencias, gestionado por el Ministerio del Interior, dotado con cargo a los créditos que se consignan al efecto en los Presupuestos Generales del Estado, para financiar, en el ámbito de la Administración General del Estado, las actividades preventivas siguientes:

c) Programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos.

d) Programas de educación para la prevención en centros escolares.” (N1)

En definitiva, para terminar con las referencias a esta categoría, debemos distinguir las reseñas destacadas que manifiesta la Ley respecto a uno de los

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

sectores más vulnerables dentro de la población, que constituye a las personas que presenten capacidades distintas.

Hasta la fecha, esta concesión quedaba parcialmente olvidada, y es con esta Ley, donde se hace hincapié y se promueve la atención a la accesibilidad, además de la adopción de medidas adaptadas a su autoprotección. En la misma línea, se suscita de forma general las iniciativas que faciliten la actuación de los servicios intervinientes, además de aquellas orientadas a permitir el restablecimiento de la normalidad.

“Las actuaciones del Sistema se regirán por los principios de [...], participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.” (N1)

“Los poderes públicos velarán para que se adopten medidas específicas que garanticen que las personas con discapacidad conozcan los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención, sean atendidas e informadas en casos de emergencia y participen en los planes de protección civil.” (N1)

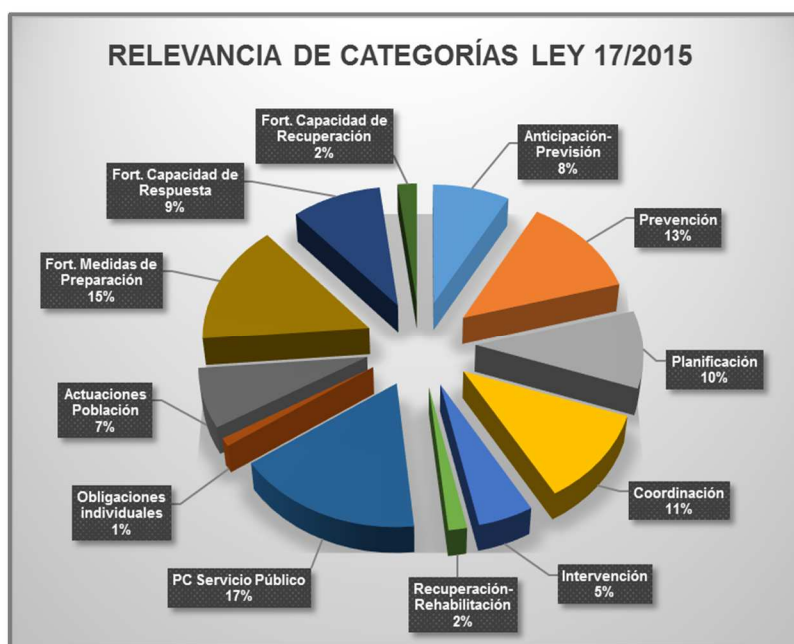
“Los planes de protección civil previstos en el capítulo III de este título deberán contener programas de información y comunicación preventiva y de alerta que permitan a los ciudadanos adoptar las medidas oportunas para la salvaguarda de personas y bienes, facilitar en todo cuanto sea posible la rápida actuación de los servicios de intervención, y restablecer la normalidad rápidamente después de cualquier emergencia. La difusión de estos programas deberá garantizar su recepción por parte de los colectivos más vulnerables. En su contenido se incorporarán medidas de accesibilidad para las personas con discapacidad, en

especial, las encaminadas a asegurar que reciben información sobre estos planes.” (N1)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.2.2.4.3. FORTALECIMIENTO DE PREPARACIÓN FRENTE AL DESASTRE (FORTPREP)

Fortalecimiento de Medidas Previas de Preparación



El diagrama de relevancia de categorías de la Ley revela el modo según esta categoría mantiene la importancia al igual que en su antecesora. Igualmente, muestra un gran número de incidentes que la constituye como la segunda categoría de mayor importancia. En consecuencia, se manifiesta, de este modo, la preocupación del Sistema por una mejora permanente en las acciones de Anticipación y Prevención de situaciones de emergencia.

Resulta muy significativo que al final del Preámbulo de la Ley 17/2015, de 9 de julio, se recuerde al político granadino D. Francisco Javier de Burgos, que fuera Ministro de Fomento y el cual, doscientos años antes, ya advertía la importancia de la atención a la emergencia por parte del Estado y además,

fomentaba la acción constante, regular y uniforme de la mejora de las actuaciones previas a las situaciones de emergencia.

“...se trata de arbitrar los presupuestos legales que permitan seguir elevando gradualmente el nivel de protección de la ciudadanía durante los años venideros. No está de más recordar que, en el momento en que empieza a construirse en nuestro país un sistema administrativo moderno, advertía Javier de Burgos que «el socorro de las calamidades... no debe abandonarse a la eventualidad de las inspiraciones generosas, sino someterse a la acción constante, regular y uniforme de la administración». Dos siglos después, es evidente que el Estado, al igual que los demás poderes públicos, está llamado a ofrecer a cualquier persona previsión y amparo ante las catástrofes de todo tipo, ya que en ello está en juego la vida, la integridad física, el disfrute normal de bienes y derechos y la defensa de los recursos naturales y culturales, cuya protección es una, si no la más importante, de las razones de ser del Estado mismo.” (N1)

Es indudable que la consecución del riesgo cero es inalcanzable, pero la labor de mejora de la preparación frente a sucesos que tengan la posibilidad de derivar en consecuencias severas, debe ser constante y permanente. Precisamente, según numerosos incidentes en la Ley, queda patente la necesidad de perseverancia en las actuaciones previas.

Así mismo, impulsa la generación de actuaciones renovadas como la promoción de la investigación sobre los riesgos y las emergencias. Al igual, se establecen como soportes para la mejora futura la planificación, autoprotección, formación y la atención a la accesibilidad para personas que posean capacidades diferentes como se contempla seguidamente.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“...todas las actuaciones y medios estén orientados prioritariamente a reducir en forma permanente y sostenible los riesgos y las vulnerabilidades que afecten a la población y a los bienes protegidos...” (N1)

“Los poderes públicos promoverán la investigación de las emergencias, para evitar que se reiteren, y el aseguramiento del riesgo de emergencias, para garantizar la eficiencia de la respuesta de la sociedad ante estos sucesos de manera compatible con la sostenibilidad social, económica y fiscal.” (N1)

“La planificación, especialmente los planes de autoprotección, la formación del personal perteneciente al sistema de protección civil y singularmente la inclusión en los currículos escolares de contenidos sobre autoprotección y primeros auxilios, son instrumentos poderosísimos de prevención de carácter horizontal que esta ley procura.” (N1)

“Los poderes públicos velarán para que se adopten medidas específicas que garanticen que las personas con discapacidad conozcan los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención, sean atendidas e informadas en casos de emergencia y participen en los planes de protección civil.” (N1)

Continuando con las nuevas propuestas, tenemos que destacar la pretensión hacia la calidad del Sistema a todos los niveles y procesos como se evidencia en los datos subsecuentes. Estas concepciones novedosas amplían el campo de las relaciones entre las distintas actuaciones de estudio conforme a Prevención, Planificación, Autoprotección, Información, Formación, Educación, Investigación y Accesibilidad.

“La evaluación y la inspección del Sistema Nacional de Protección Civil tendrán como finalidad contribuir a mejorar la calidad de la respuesta de los poderes públicos en la gestión integral de los riesgos y emergencias.” (N1)

“La evaluación y la inspección se aplicarán a todas las actuaciones del Sistema Nacional y la llevarán a cabo las Administraciones Públicas competentes, en los términos señalados en el apartado siguiente.” (N1)

El impulso que se plantea en la Ley queda plasmado frente a la puesta en práctica inicialmente a través de los Planes de Protección Civil. En éstos, se hace hincapié en la garantía de la voluntad de mantener un carácter señalado de esfuerzo permanente y continuo hacia la mejora de las acciones preventivas de información, comunicación y alerta destinadas a la población. De igual modo, es sobresaliente el importante interés de reflejar en los Planes la incorporación de medidas de atención a la accesibilidad para el sector de la población que presente capacidades y necesidades diferentes o específicas, como así se testimonia.

“Todos los planes de protección civil deberán establecer programas de información preventiva y de alerta para garantizar el entrenamiento permanente de los servicios intervinientes en las emergencias, de los afectados por ellas y de los medios de comunicación, en su caso.” (N1)

“Los planes de protección civil previstos en el capítulo III de este título deberán contener programas de información y comunicación preventiva y de alerta que permitan a los ciudadanos adoptar las medidas

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

oportunas para la salvaguarda de personas y bienes, facilitar en todo cuanto sea posible la rápida actuación de los servicios de intervención, y restablecer la normalidad rápidamente después de cualquier emergencia. La difusión de estos programas deberá garantizar su recepción por parte de los colectivos más vulnerables. En su contenido se incorporarán medidas de accesibilidad para las personas con discapacidad, en especial, las encaminadas a asegurar que reciben información sobre estos planes.” (N1)

Consecuentemente, los citados esfuerzos por mantener un seguimiento permanente en la previsión de los riesgos y en la atenuación de los efectos de las emergencias, se manifiesta en la generación de órganos con la principal finalidad de impulsar la profundización en el conocimiento de las emergencias. En este caso tal resulta la creación del Fondo Nacional de Prevención de Emergencias en tanto se expresa en los datos anexos.

“Se crea el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias como instrumento financiero adecuado para contribuir a dar el impulso necesario a actuaciones de elaboración de análisis y localización de riesgos, campañas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos, programas de educación para la prevención en centros escolares u otra análogas, previéndose para ello la celebración de convenios o acuerdos entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y otra entidades públicas y privadas.” (N1)

“Se crea el Fondo de Prevención de Emergencias, gestionado por el Ministerio del Interior, dotado con cargo a los créditos que se consignent al efecto en los Presupuestos Generales del Estado, para financiar, en el

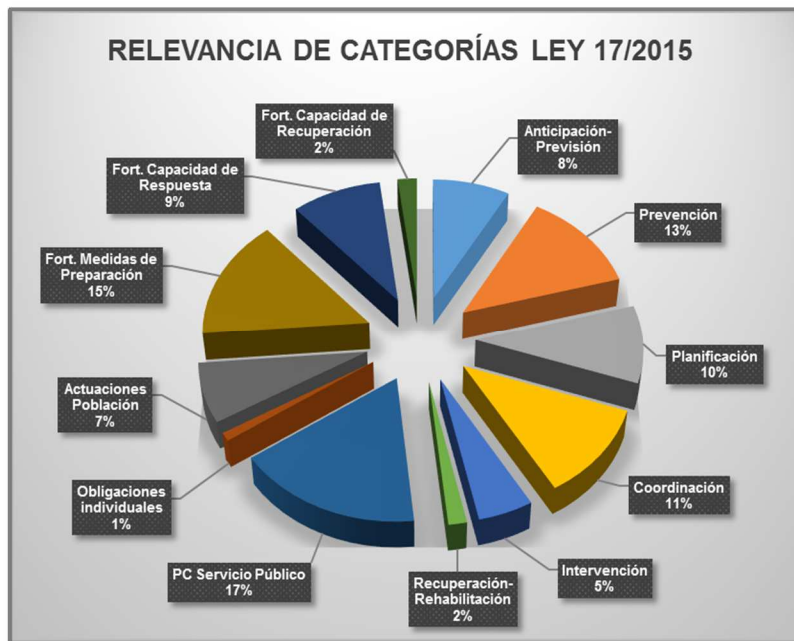
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

ámbito de la Administración General del Estado, las actividades preventivas siguientes:

- a) Análisis de peligrosidad, vulnerabilidad y riesgos.*
- b) Mapas de riesgos de protección civil.*
- c) Programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos.*
- d) Programas de educación para la prevención en centros escolares.*
- e) Otras actividades de análogo carácter que se determinen.” (N1)*

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Fortalecimiento de Capacidad de Respuesta



Esta categoría permanece con similar preeminencia al igual sucedía en la Ley predecesora. Así como queda refrendado en la manera que esta categoría aparece destacada en el diagrama de relevancias de la Ley.

Las acciones que se muestran con mayor respaldo enfocadas en la mejora de la capacidad de respuesta del Sistema de Nacional de Protección Civil en un futuro no muy lejano, residen principalmente por una parte, en la Formación de los recursos de intervención. Formación que se expone al modo de objetivo prioritario de las políticas futuras de protección civil. Por otra, la Evaluación y la Inspección del Sistema se manifiestan como unos componentes primordiales para adquirir una mejor calidad en el mecanismo de Respuesta.

“El título III se dedica exclusivamente a la formación de los recursos humanos del Sistema Nacional de Protección Civil, cuestión obviada en el

anterior texto legal y en los reglamentarios. Los recursos humanos son un elemento esencial para el adecuado funcionamiento del sistema, por lo que debe ser un objetivo prioritario en las políticas de protección civil de las Administraciones Públicas. La nueva ley apuesta decididamente por su formación, como mecanismo de coordinación por excelencia a medio y largo plazo, ya que aporta unas competencias comunes a todos sus miembros que son determinantes para que sus intervenciones resulten coordinadas.” (N1)

“La evaluación y la inspección del Sistema Nacional de Protección Civil tendrán como finalidad contribuir a mejorar la calidad de la respuesta de los poderes públicos en la gestión integral de los riesgos y emergencias.” (N1)

La disposición reitera la potenciación de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil, además, se crean nuevos componentes que mejoren la Respuesta. En ese caso, se genera la Red Nacional de Información de Protección Civil, y se transforma el actual centro de coordinación estatal que se convierte en Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil como nodo de intercomunicación en el Sistema Nacional de Protección Civil.

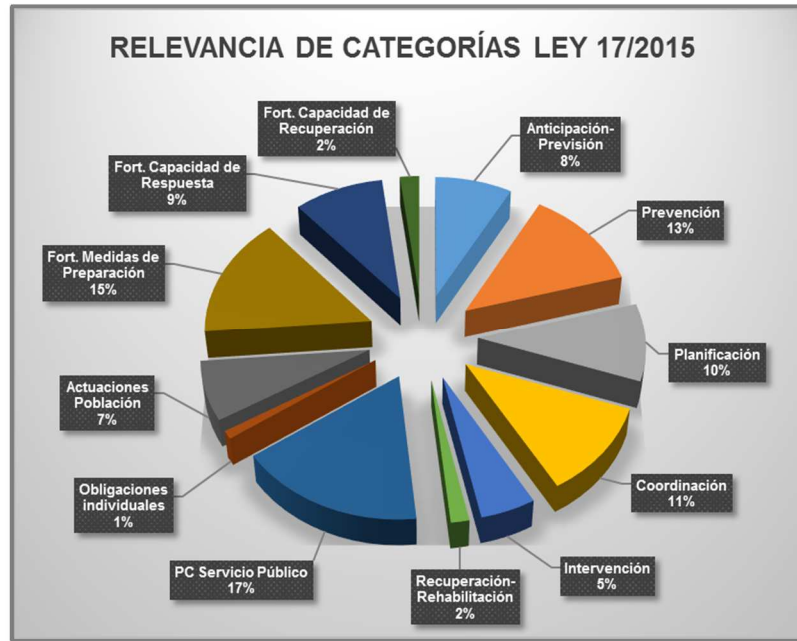
“Se potencia, la Red de Alerta Nacional de Protección Civil, como instrumento de comunicación inmediata y de prevención de toda emergencia, al incorporar a los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas como cauce para la transmisión de las alarmas a quien corresponda.” (N1)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“Se crea la Red Nacional de Información sobre Protección Civil con el fin de contribuir a la anticipación de los riesgos y de facilitar una respuesta eficaz ante cualquier situación que lo precise, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas.” (N1)

“...se potencia el centro de coordinación actual de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, que se transforma en el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, al que corresponde la gestión de las redes de información y alerta del sistema, la interconexión y colaboración con otros centros de coordinación internacionales y constituirse en centro de coordinación operativa desde el cual se dirigirán las emergencias de interés nacional.” (N1)

Fortalecimiento de Capacidad de Recuperación



La Ley 17/2015, de 9 de julio, como ya habíamos advertido, a diferencia de su anterior, si hace observación de la fase de Recuperación-Rehabilitación con una significativa consideración. Asimismo, concernientemente a esta categoría de Fortalecimiento de la Capacidad de Recuperación, se muestran en forma de ayudas económicas. Del mismo modo que atestiguan los segmentos siguientes, se prevé un conjunto de medidas que perseguirán el restablecimiento de la normalidad en las zonas afectadas por las emergencias.

“Las medidas de recuperación se aplicarán en concepto de ayuda para contribuir al restablecimiento de la normalidad en las áreas afectadas, no teniendo, en ningún caso, carácter indemnizatorio.” (N1)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“Se prevé la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil para la adopción de otro tipo de medidas de reparación, por ejemplo la exención o reducción coyuntural de impuestos y moratorias en el pago de cotizaciones de la Seguridad Social, así como la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor de las extinciones o suspensiones de los contratos de trabajo o las reducciones temporales de la jornada de trabajo que tengan su causa directa en las emergencias.” (N1)

“En los términos que apruebe el Consejo de Ministros, cuando se declare una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil se podrán adoptar, entre otras, algunas de las siguientes medidas:

a) Ayudas económicas a particulares por daños en vivienda habitual y enseres de primera necesidad.

b) Compensación a Corporaciones Locales por gastos derivados de actuaciones inaplazables.

c) Ayudas a personas físicas o jurídicas que hayan llevado a cabo la prestación personal o de bienes.

d) Ayudas destinadas a establecimientos industriales, mercantiles y de servicios.

e) Subvenciones por daños en infraestructuras municipales, red viaria provincial e insular.

f) Ayudas por daños en producciones agrícolas, ganaderas, forestales y de acuicultura marina.

g) Apertura de líneas de préstamo preferenciales subvencionadas por el Instituto de Crédito Oficial.” (N1)

6.2.3. ANÁLISIS DEL CONJUNTO DE DISPOSICIONES LEGALES PRINCIPALES SOBRE PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA.

REAL DECRETO 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

LEY ORGANICA 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

REAL DECRETO 1378/1985, de 1 de agosto, por el que se establecen medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

REAL DECRETO 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

6.2.3.1. REAL DECRETO 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

Este Real Decreto aprueba la Norma Básica que nace a consecuencia de la Ley 2/1985, de 21 enero, sobre Protección Civil. Esta suponía la primera norma jurídica con rango de ley que regulaba la protección civil en España como un indispensable servicio público. Constituía el primer marco legal en el cual se determinaba todo el sistema de preparación y respuesta ante una catástrofe extraordinaria.

El citado sistema de protección civil se basaba principalmente en la planificación y coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas implicadas. Pero a la vez, no se definían sus ámbitos de responsabilidades y competencias. En el artículo 8 de la Ley se establecía la aprobación de la Norma Básica de Protección Civil con el objetivo de una mayor concreción detallada de la planificación.

Por otro lado, la sentencia del Tribunal Constitucional de 19 julio 1990 reconoce la concurrencia de las competencias en protección civil entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Determinando que las competencias de las Comunidades quedan limitadas a favor del Estado cuando exista un posible interés nacional en la emergencia. Esta sentencia tendrá una gran importancia al permitir el diseño del modelo Nacional de Protección Civil y la definición de criterios comunes mínimos en la planificación.

La presente Norma Básica de Protección Civil constituye el marco fundamental donde quedan especificada la concreción de la competencia superior del Estado mediante la declaración de emergencia de interés nacional; la definición, clasificación y directrices esenciales para la elaboración de los planes que constituirán la planificación del modelo de protección civil en el territorio nacional; y la determinación de las competencias según los ámbitos territoriales y entre las distintas Administraciones Públicas.

La Norma presenta un modelo de planificación basado en Planes Territoriales y Planes Especiales cada uno definidos y limitados a su ámbito territorial Planes con la capacidad de integración, donde el plan de ámbito local tiene la capacidad de integrarse en el plan de ámbito autonómico y éste a su vez, en el de escala estatal, en el supuesto caso de interés nacional. Estando esta última situación, bajo la superior dirección y coordinación del Estado. El proceso de integración y coordinación se producirá en función de la dimensión de la emergencia y los medios a movilizar.

El modelo definido por la Norma constituye un conjunto operativo con la capacidad de una rápida aplicación. Está basada en asegurar la protección de la vida de las personas y bienes, fundamentada en el principio de solidaridad que establece la Constitución Española. Por tanto, queda sometida a los siguientes criterios y principios:

- Responsabilidad: supone un máximo compromiso respecto a los valores constitucionales de protección de la vida de las personas y los bienes.
- Autonomía de organización: todas las Administraciones Públicas deben disponer de capacidad suficiente en sus ámbitos competenciales.
- Coordinación: la imposibilidad material de la total cobertura de la protección, produce la necesidad de una óptima estructura, tanto funcional como orgánica, para evitar las posibles disfunciones en las líneas jerárquicas de mando, entre distintas Administraciones Públicas y entre las distintas entidades sociales y la ciudadanía.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

- Complementariedad: en la optimización de las actuaciones al que evitar las duplicidades y/o ausencias de medios.

- Subsidiariedad: la existencia de una estructura formada por los distintos niveles orgánicos, los niveles superiores deben atender a las demandas de los inferiores con escasez de recursos.

- Solidaridad: es fundamental para el funcionamiento del sistema en conjunto, ya que los efectos de una catástrofe extraordinaria afectaría por igual a Administraciones Públicas y a la ciudadanía.

- Capacidad de integración: la organización y la actuación de los recursos de las diferentes Administraciones Públicas deben poseer la capacidad de integración asegurada entre los distintos niveles operacionales.

- Garantía en la información: la información sobre medios, recursos, organización y actuaciones debe estar garantizada entre las Administraciones Públicas y la ciudadanía.

Estos criterios en los que está basado el modelo de servicio público nacional de protección civil español se traducen en el cumplimiento de las siguientes funciones básicas:

- Previsión: análisis de riesgos potenciales y de las zonas afectadas.

- Prevención: estudio de las medidas para reducir los riesgos y daños.

- Planificación: determinación previa de las tareas de organización, coordinación y actuación frente a las emergencias.

- Intervención: conjunto de actuaciones que persiguen la protección de las personas y bienes.

- Rehabilitación: medidas para el restablecimiento de las condiciones indispensables para normalizar la vida de las zonas afectadas.

Declaración de Emergencia de Interés Nacional.

En general, las situaciones de emergencias que se definen como de interés nacional son:

- a) Las que requieran la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
- b) Aquellas que afectan a varias Comunidades Autónomas y exijan aportación de medios a nivel supraautonómico.
- c) Las que por sus dimensiones requieran una dirección nacional.

En el caso que una de las situaciones anteriores se produjera, el Ministro del Interior podrá realizar la declaración de Emergencia de Interés Nacional, por iniciativa propia o a instancia de los Delegados del Gobierno de cada comunidad o a instancia directa de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

La declaración de Emergencia de Interés Nacional conllevará, por parte del Estado, la dirección y coordinación superior de todas las actuaciones disponiendo a las demás Administraciones Públicas afectadas la aplicación y activación de sus Planes Territoriales y/o Especiales.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Definición y clasificación de los Planes de Protección Civil.

La norma básica explícitamente concretas planes de protección civil como:

“La previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las 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” ***

La Norma también realiza una clasificación entre Planes Territoriales y Planes Especiales que serán elaborados y aprobados por las Administraciones Públicas en función de sus competencias.

Planes Territoriales

Estos Planes responderán frente a emergencias generales, recogerán la estructura y organización de las actuaciones de los servicios y recursos a intervenir dentro de su ámbito territorial (Comunidad Autónoma, Provincial, supramunicipal y municipal).

Al Plan Territorial de Comunidad Autónoma se le asigna la característica del Plan Director con la capacidad de marco organizador e integrador de los Planes Territoriales de ámbito inferior. De esta manera, cuando la emergencia exceda los recursos y/o competencias recogidas en su Plan Territorial, la dirección y coordinación de las actuaciones pasarán a la autoridad que se recoge en el Plan Territorial de ámbito superior. En el supuesto que la emergencia alcance la declaración de Interés Nacional, la dirección y coordinación superior de los Planes Territoriales (integrados) pasarán a la autoridad del Estado.

Para que el sistema anterior funcione, la norma propone unos criterios que deben cumplir los planes para que sean homologables y garantizar que puedan integrarse en otros planes de ámbito superior.

Entre estos criterios, destacan la definición del Alcance del Plan, la figura del Director, el establecimiento del Centro de Coordinación Operativa CECOP,

los mecanismos para la activación formal y fases del Plan, la definición de Medidas de Protección a la población y bienes, las Medidas de Intervención, la definición de la Estructura Operativa, la articulación e integración de los Planes de distintos niveles territoriales y principalmente los mecanismos de Información con otras autoridades y hacia la ciudadanía.

Planes Especiales

Estos planes responderán a emergencias derivadas de riesgos específicos tanto naturales como antrópicos que por sus características necesitan una respuesta adecuada. Al menos deberán responder a los siguientes riesgos específicos:

- Emergencias nucleares.
- Situaciones bélicas.
- Inundaciones.
- Sismos.
- Químicos.
- Transportes mercancías peligrosas.
- Incendios forestales.
- Volcánicos.

Dentro de los Planes Especiales, la Norma realiza una distinción entre Planes, teniendo en cuenta por un lado, las características del riesgo al que responde, y por otro, su ámbito de aplicación. En el primer caso tendríamos:

- Planes Especiales Básicos (emergencias nucleares y situaciones bélicas). Explícitamente queda exigido el Interés Nacional. La competencia, dirección y organización recae directamente en el Estado con la participación del resto de Administraciones Públicas.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

- Para el resto de los riesgos, los Planes Especiales, se realizarán según los requisitos que exigen las Directrices Básicas relativas a las características de cada riesgo.

De acuerdo al ámbito de aplicación de los Planes Especiales, existe la distinción entre:

- Planes Especiales Estatales o Supraautonómicos: asegurarán la coordinación entre los distintos planes especiales autonómicos en las situaciones de Emergencias de Interés Nacional.

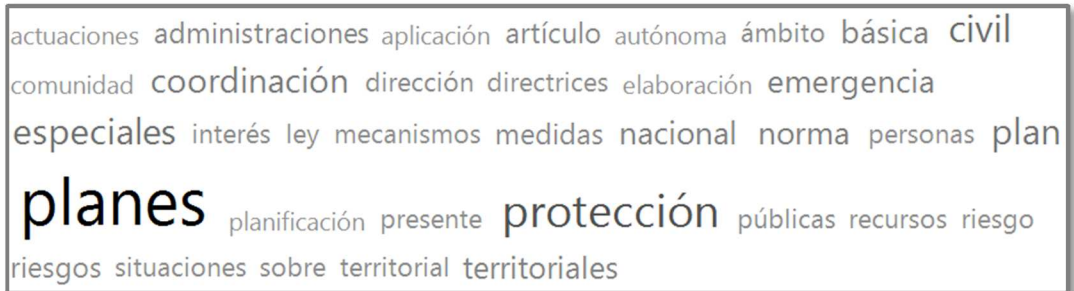
- Planes Especiales de Comunidad Autónoma: responderán frente a los riesgos específicos junto a la implementación de las características singulares de los distintos ámbitos territoriales en cada Comunidad Autónoma. Tendrán la capacidad de integrarse tanto en el Plan Director de la propia Comunidad Autónoma, como en los Planes Especiales de ámbito estatal.

Los Planes Especiales en general, además de las directrices anteriormente mencionadas para la elaboración de los Planes Territoriales, deberán centrarse en los aspectos de: análisis y evaluación del Riesgo Específico, estructura operativa específica, en riesgos tecnológicos se deberán definir las actuaciones y responsabilidades de los industriales, y más concretamente, deberán enfatizar las medidas específicas de protección y asistencia a la población.

Los Planes Especiales Básicos, los demás Planes Especiales de ámbito estatal y las Directrices Básicas, serán aprobados por el Gobierno, correspondiendo a éste la dirección y coordinación a nivel superior.

Los Planes Territoriales y Planes Especiales comprendidos dentro del ámbito autonómico, serán aprobados por la Comunidad Autónoma. Por último, las Entidades Locales aprobarán sus Planes Territoriales que no excedan de su ámbito local (Planes de Emergencia Municipales).

Análisis de contenido. Nube de palabras.

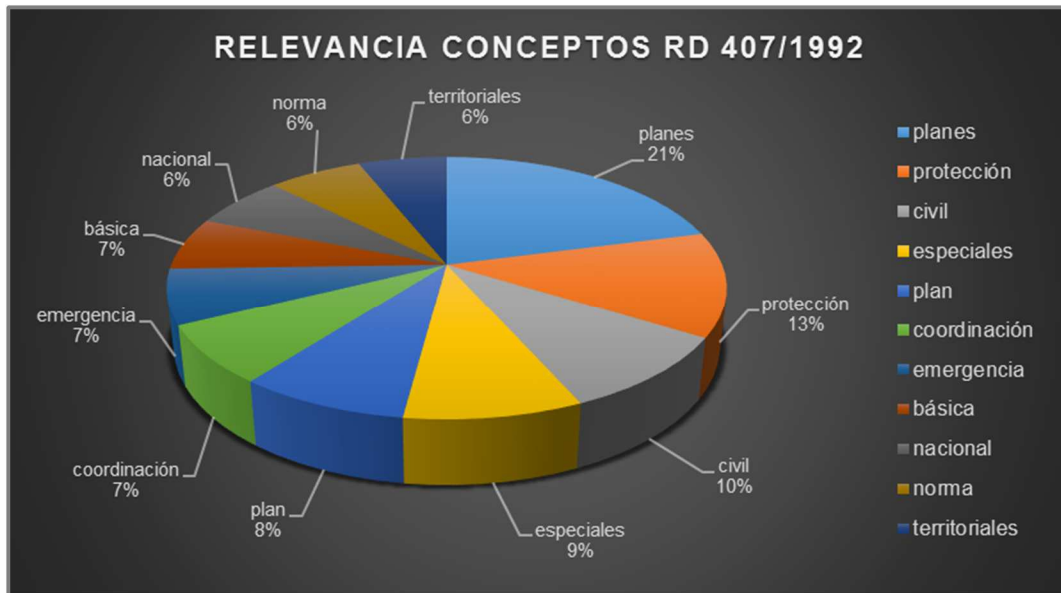


Análisis de contenido. Tabla de Relevancia de Conceptos.

TABLA DE RELEVANCIA DE CONCEPTOS	
COCEPTOS	CONTEO
planes	55
protección	34
civil	25
especiales	23
plan	22
coordinación	19
emergencia	18
básica	17
nacional	17
norma	17
territoriales	16

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Análisis de contenido. Diagrama de Relevancia de Conceptos.



6.2.3.2. LEY ORGANICA 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Disposiciones comunes a los tres estados

Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes

Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora

La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

La declaración de los estados de alarma, excepción o sitio será publicada de inmediato en el «Boletín Oficial del Estado», y difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en aquél. También serán de difusión obligatoria las disposiciones que la Autoridad competente dicte durante la vigencia de cada uno de dichos estados.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

El estado de alarma

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concorra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.

En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

A los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad.

Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

- a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
- b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
- c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.
- d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
- e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.

El estado de excepción

Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción.

A los anteriores efectos, el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados una solicitud de autorización que deberá contener los siguientes extremos:

Determinación de los efectos del estado de excepción, con mención expresa de los derechos cuya suspensión se solicita, que no podrán ser otros que los enumerados en el apartado uno del artículo cincuenta y cinco de la Constitución.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Relación de las medidas a adoptar referidas a los derechos cuya suspensión específicamente se solicita.

Ámbito territorial del estado de excepción, así como duración del mismo, que no podrá exceder de treinta días.

El Gobierno, obtenida la autorización a que hace referencia el artículo anterior, procederá a declarar el estado de excepción, acordando para ello en Consejo de Ministros un decreto con el contenido autorizado por el Congreso de los Diputados.

El estado de sitio

Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuatro del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio.

La correspondiente declaración determinará el ámbito territorial, duración y condiciones del estado de sitio.

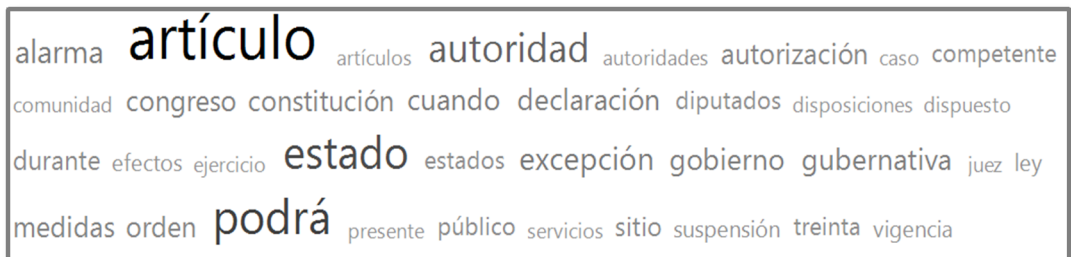
La declaración podrá autorizar, además de lo previsto para los estados de alarma y excepción, la suspensión temporal de las garantías jurídicas del detenido que se reconocen en el apartado tres del artículo diecisiete de la Constitución.

En virtud de la declaración del estado de sitio, el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, de acuerdo con el artículo noventa y siete de la Constitución, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas en la misma y en la presente ley.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

A efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Gobierno designará la Autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado de sitio se refiera.

Análisis de contenido. Nube de palabras.

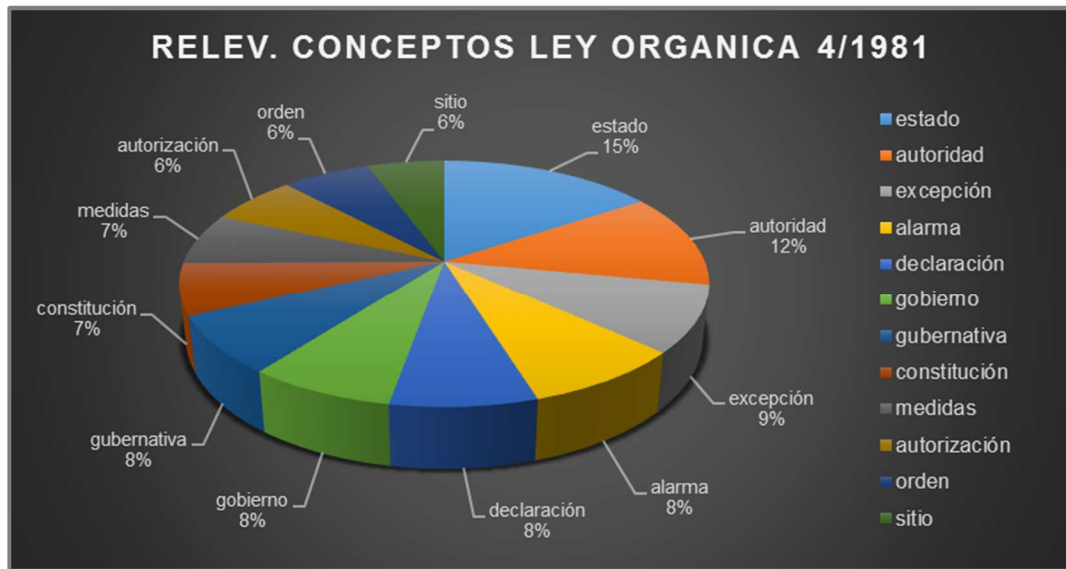


Análisis de contenido. Tabla de Relevancia de Conceptos.

TABLA DE RELEVANCIA DE CONCEPTOS	
COCEPTOS	CONTEO
estado	39
autoridad	31
excepción	22
alarma	21
declaración	19
gobierno	19
gubernativa	19
constitución	17
medidas	17
autorización	16
orden	16
sitio	14

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Análisis de contenido. Diagrama de Relevancia de Conceptos.



6.2.3.3. REAL DECRETO 1378/1985, de 1 de agosto, por el que se establecen medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública

El presente Real Decreto tiene por objeto establecer las medidas provisionales necesarias para la actuación de los órganos y autoridades competentes en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que puedan producirse hasta que se aprueben y homologuen los planes a que se refiere el artículo 8.º de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

Corresponde a la Protección Civil asegurar la realización de cuantas actuaciones contribuyan a evitar, controlar y reducir los daños causados por las situaciones de emergencia, mediante:

- a) La articulación de un sistema de transmisiones que garantice las comunicaciones entre servicios y autoridades.
- b) La información a la población.
- c) La protección en la zona siniestrada de las personas y de los bienes que puedan resultar afectados.
- d) El rescate y salvamento de personas y bienes.
- e) La asistencia sanitaria a las víctimas.
- f) La atención social a los damnificados.
- g) La rehabilitación inmediata de los servicios públicos esenciales.

la competencia en la materia de Protección Civil corresponde a la Administración Civil del Estado y a las demás administraciones públicas. La actuación en materia de Protección Civil corresponderá a las Entidades que

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

seguidamente se enumeran cuando sus recursos y servicios sean inicialmente suficientes para hacer frente a la respectiva emergencia:

a) El municipio, mediante los servicios municipales relacionados con la materia, con la posible colaboración de las otras administraciones o particulares, con sede en el término municipal, de interés para la Protección Civil.

b) Las Entidades supramunicipales o insulares, a través de sus propios servicios, con la cooperación, de los servicios de los municipios y de los pertenecientes a otras administraciones públicas, o particulares existentes en el territorio respectivo.

c) La provincia, con sus propios servicios y la posible cooperación de los servicios supramunicipales o insulares, municipales y los de otras administraciones públicas, o particulares comprendidos en el respectivo territorio provincial.

d) Las Comunidades Autónomas, mediante los servicios que tengan constituidos para la ejecución de sus competencias, con la colaboración de los pertenecientes a las demás administraciones públicas existentes en sus territorios, asistidos por la Comisión de Protección Civil.

e) El Estado, con el Ministro del Interior, para el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 16 de la Ley 2/1985, asistido por la Comisión Nacional de Protección Civil y la Dirección General de Protección Civil, como órgano directivo de programación y de ejecución en la materia.

El Gobierno tiene la facultad de delegación de todo o parte de sus funciones de dirección y coordinación en materia de Protección Civil.

Los órganos competentes de las Entidades locales podrán desarrollar las acciones a que se aluden, con la asistencia de la correspondiente Comisión de Protección Civil. A la Comisión podrán incorporarse los representantes de la Administración del Estado o los responsables de los servicios pertenecientes a la misma, en el territorio de que se trate.

Hasta la promulgación de la norma básica a que hace referencia la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, la homologación de los planes, las actuaciones de prevención y control de emergencias se llevarán a cabo de acuerdo con las previsiones contenidas en los planes territoriales y especiales de Protección Civil, confeccionados anteriormente por los Ayuntamientos y los Gobiernos Civiles.

La programación de las actuaciones coordinadas de las distintas administraciones públicas se realizará en el marco de la Comisión Nacional de Protección Civil y de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma respectiva.

Para asegurar la necesaria coherencia en la actuación de la Administración Civil del Estado y de las Comunidades Autónomas se promoverán reuniones de la Conferencia Sectorial de los Consejeros de Gobernación de las mismas bajo la presidencia del Ministro del Interior.

Se mantendrán por el Delegado del Gobierno las necesarias relaciones de coordinación y cooperación de la Administración Civil del Estado con la de la Comunidad Autónoma respectiva, para armonizar las actuaciones y promover la ordenación de las correspondientes a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales o Forales y Cabildos Insulares.

La dirección y coordinación de las actuaciones relacionadas con la Protección Civil, en situaciones de emergencia, corresponderá:

- a) A los Alcaldes, siempre que la emergencia no rebase el respectivo término municipal.
- b) A los Gobernadores Civiles o Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.
- c) A los Delegados del Gobierno, al Ministro del Interior o a la persona que, en su caso, designe el Gobierno.

Para la prevención y el control de las situaciones de emergencia que se produzcan se utilizarán los medios públicos y privados que las circunstancias

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

requieran en cada caso según las previsiones establecidas en los planes y exclusivamente los que se determinen por el órgano o la autoridad competente.

La determinación de los recursos movilizables en emergencias comprenderá la prestación personal, los medios materiales y las asistencias técnicas que se precisen, dependientes de las administraciones públicas o de las Entidades privadas, así como de los particulares.

Para el empleo de bienes privados se tendrá en cuenta el principio de proporcionalidad entre la necesidad que se pretende atender y el medio que se considere adecuado para ello.

El empleo de los recursos aludidos se hará escalonadamente, otorgándose prioridad a los disponibles en el ámbito territorial afectado. Asimismo se otorgará prioridad a los recursos públicos respecto de los privados.

Los Servicios, Unidades, Entidades o particulares, que deban intervenir en cada emergencia, realizarán las misiones y actividades que se correspondan con la especialización funcional que tengan atribuidas. Realizarán las siguientes actuaciones básicas:

a) Los Servicios contra Incendios y de Salvamento: El ataque del siniestro, así como el rescate y salvamento de las víctimas.

b) Los Servicios Sanitarios: La adopción de las medidas necesarias para asegurar la recepción, en el lugar asignado en la zona del siniestro, de las víctimas rescatadas por los Servicios de rescate; la prestación de primeros auxilios; la clasificación de heridos y su traslado a Centros hospitalarios idóneos.

c) Los Servicios Sociales: El socorro asistencial a los damnificados y su traslado a Centros de albergue ocasional.

d) Los Servicios de Seguridad: El cerramiento de la zona siniestrada; la ordenación de la misma; el control y ordenación de accesos y salidas; el mantenimiento del orden y de la seguridad interior; la vigilancia y ordenación del tráfico en las vías de comunicación adyacentes para facilitar la accesibilidad de

los medios de intervención y de socorro; la evacuación de personas, de bienes en peligro o de víctimas.

e) Servicios Técnicos: La aplicación de las técnicas correspondientes para la mejor operatividad de las acciones y para la rehabilitación inmediata de los servicios públicos esenciales.

f) Entidades colaboradoras o particulares: Las actividades previstas en las normas estatutarias respectivas y las correspondientes a la profesión de los particulares que se correspondan con las previsiones de los planes.

El personal de los Servicios, Unidades, Entidades o los particulares incorporados, serán informados sobre las misiones y tareas que deberán asumir; y serán instruidos sobre los procedimientos adecuados para la realización de las mismas.

En comunicación directa las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Forales, Cabildos Insulares y Ayuntamientos, determinarán la autoridad que deba asumir el Mando único en la dirección de las actuaciones. Mientras no se provea a la designación del Mando único, corresponderá la dirección de las operaciones al Alcalde del municipio cuyo término haya sido afectado, asesorado por el responsable del servicio cuya especialidad esté más directamente relacionada con el carácter de la emergencia. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Policías autónomas y locales, así como los distintos servicios que deban actuar estarán dirigidos por sus Mandos naturales.

Mando único podrá ser asumido por el Gobernador Civil o por el Delegado del Gobierno, cuando en la intervención en la zona siniestrada concurren medios del Estado. El Mando único constituirá de inmediato en la zona de emergencia el puesto de Mando básico al que se incorporarán los Jefes, Directivos y responsables de los distintos

Servicios actuantes. También se incorporarán los componentes de la Comisión de Protección Civil correspondiente al ámbito territorial afectado, a fin

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

de asegurar la necesaria coordinación y disponer de la información esencial sobre el desarrollo conjunto de las operaciones.

El Mando único permanecerá en relación directa con los Organismos, Centros y dependencias que puedan facilitar información y asesoramiento y mantendrá informado de la evolución de la emergencia al Centro de Coordinación Operativa constituido en la sede de la autoridad competente.

Se restringirá con rigor el acceso y permanencia en la zona siniestrada y en los puestos de Mando. Se dispondrá en éstos de espacios especiales para la actuación de las transmisiones en emergencias y de los medios de comunicación social.

La intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se producirá, salvo en las emergencias imprevistas, de acuerdo con lo establecido en el correspondiente plan.

En situaciones de emergencia o cuando circunstancias de notoria urgencia lo requieran, su intervención será dispuesta por sus Mandos naturales, por propia iniciativa o a requerimiento de la autoridad local correspondiente.

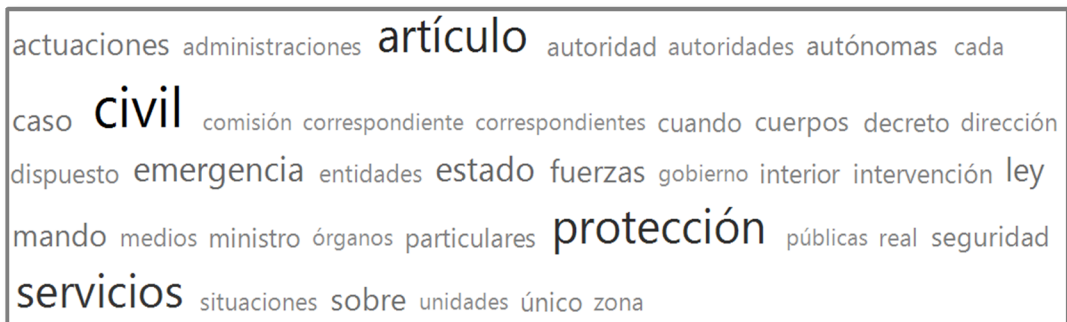
En las emergencias imprevistas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como las Policías autónomas y locales, intervendrán de inmediato, por decisión de sus Mandos naturales o a requerimiento de la autoridad local correspondiente. Actuarán dirigidas por sus Mandos naturales en el cumplimiento de las misiones que les correspondan.

La colaboración de las Fuerzas Armadas en la prevención inmediata y en el control de las situaciones de emergencia será solicitada por el Ministro del Interior al Ministro de Defensa, según lo dispuesto en el apartado f) del artículo 16 de la Ley 2/1985 sobre Protección Civil. Si las circunstancias de los hechos no admitieran demora, las autoridades podrán recabar directamente de las autoridades militares correspondientes la colaboración de unidades militares. Las autoridades civiles y militares informarán a sus superiores jerárquicos de las decisiones adoptadas, tan pronto como sea posible. La colaboración de las

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Fuerzas Armadas será requerida cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija. Las Unidades de las Fuerzas Armadas actuarán encuadradas y dirigidas por sus Mandos naturales.

Análisis de contenido. Nube de palabras.

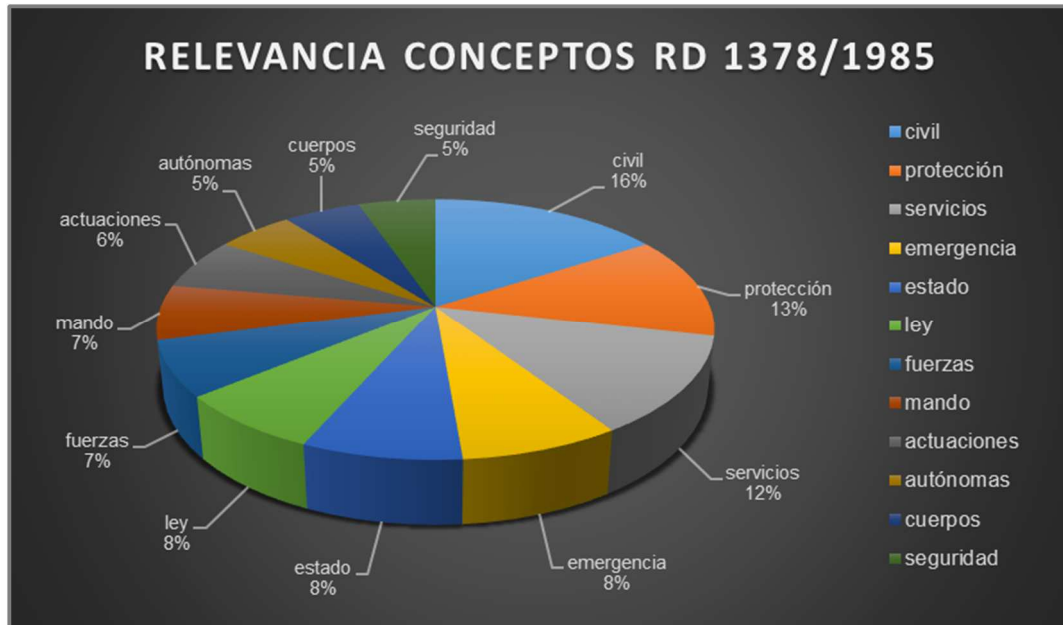


Análisis de contenido. Tabla de Relevancia de Conceptos.

TABLA DE RELEVANCIA DE CONCEPTOS	
COCEPTOS	CONTEO
civil	30
protección	24
servicios	23
emergencia	15
estado	15
ley	14
fuerzas	13
mando	13
actuaciones	12
autónomas	10
cuerpos	10
seguridad	10

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Análisis de contenido. Diagrama de Relevancia de Conceptos.



6.2.3.4. REAL DECRETO 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

Este Real Decreto desarrolla los aspectos más significativos y las directrices básicas de la autoprotección. Se muestra como respuesta al derecho a la vida y a la integridad física como derechos fundamentales recogidos en el artículo 15 de la Constitución Española y que los poderes públicos tienen la obligación de garantizar. Además, estos poderes públicos también están obligados a adoptar aquellas medidas de prevención y control de riesgos, así como favorecer las acciones iniciales en las situaciones de emergencia que se le presenten a la población.

Responde también al desarrollo de los artículos 5 y 6 de la Ley 2/1985, de 21 enero, sobre Protección Civil, referentes a los aspectos sobre la autoprotección de las actividades que pueden ser origen de situaciones de emergencia.

Mediante este Real Decreto se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicadas a actividades que pueden generar situaciones de emergencia, así como aquellas actividades que pueden ser afectadas gravemente por estos tipos de situaciones.

La Norma Básica de Autoprotección define el concepto de la autoprotección como “el sistema de acciones y medidas encaminadas a prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes, a dar respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencia y a garantizar la integración de estas actuaciones con el sistema público de protección civil”.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Su objetivo principal es el establecimiento de las directrices y criterios esenciales de autoprotección de la población con carácter de norma mínima, concretando la definición del conjunto de actividades o centros a los que son de aplicación obligada.

No sólo regula las actuaciones frente a las situaciones de emergencia, sino que expresa la obligación de realizar el análisis y la valuación de los riesgos, con carácter previo, para su control. Promueve la obligación a los titulares de las actividades y establecimientos a disponer con sus propios recursos de los medios, medidas, acciones de prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro.

Un aspecto importante que presenta el Real Decreto es la promoción pública de la autoprotección por parte de las Administraciones Públicas, con la finalidad de la información y sensibilización de los ciudadanos, empresas e instituciones; para una adecuada prevención, control de riesgos, preparación y respuesta frente a las situaciones de emergencia. Se incluye la asignación a los órganos públicos de las funciones de vigilancia, inspección y control; así como velar por el cumplimiento de la Norma Básica.

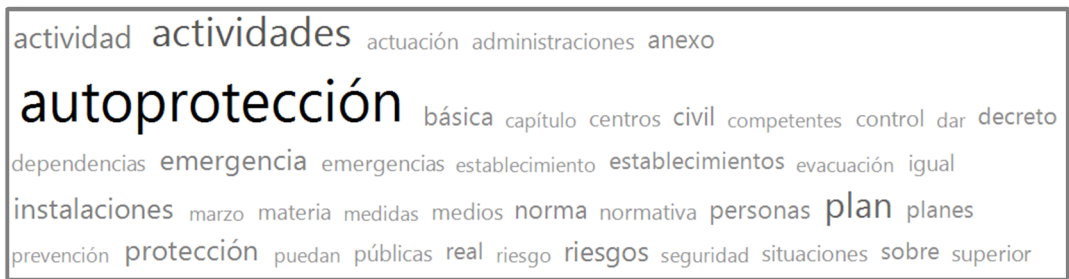
Este matiz donde se determina las competencias y capacidades que asumen las Administraciones Públicas, fue el motivo por el que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña formuló un requerimiento que produjo una modificación del Real Decreto 393/2007, de 23 marzo; por el que queda modificado por el Real Decreto 1468/2008, de 5 septiembre, el cuál realiza la limitación a sólo las entidades locales como los órganos que puedan desarrollar las capacidades de control e inspección de las exigencias de autoprotección.

La Norma Básica concreta cuales son los órganos competentes, sus potestades, las actividades a las que obliga, las respectivas obligaciones de los titulares de las actividades descritas, las obligaciones de participación y asunción de las funciones asignadas del personal al servicio de dichas actividades.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

La gestión de estas actuaciones se organizará por medio de la elaboración e implantación material del Plan de Autoprotección. Entendiéndose éste como “el documento que establece el marco orgánico y funcional previsto para un centro, establecimiento, espacio, instalación o dependencia, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y bienes y dar respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencia, en la zona bajo responsabilidad del titular de la actividad, garantizando la integridad de estas actuaciones con el sistema público de protección civil”.

Análisis de contenido. Nube de palabras.

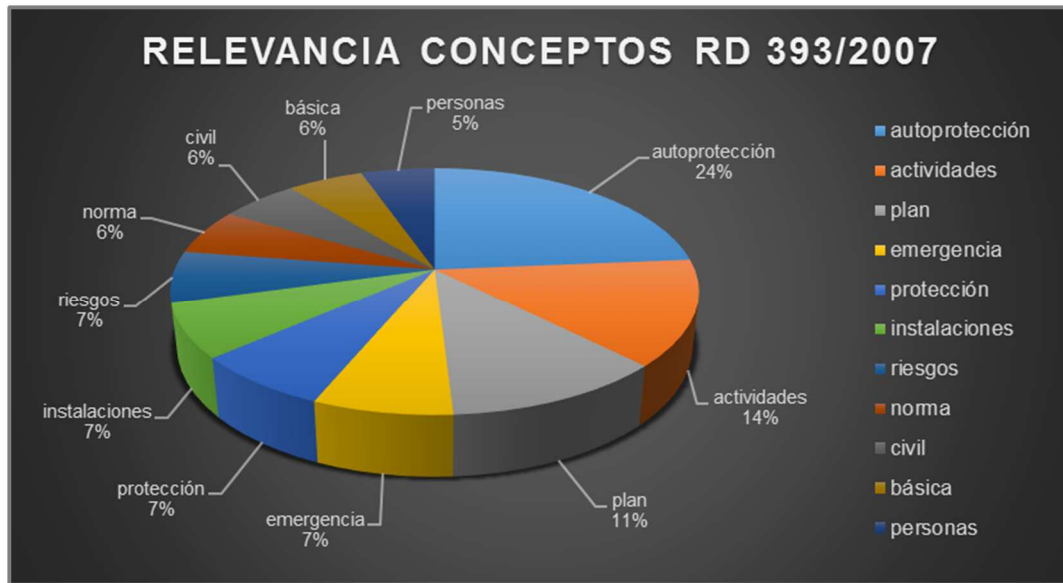


Análisis de contenido. Tabla de Relevancia de Conceptos.

TABLA DE RELEVANCIA DE CONCEPTOS	
COCEPTOS	CONTEO
autoprotección	150
actividades	88
plan	73
emergencia	46
protección	46
instalaciones	45
riesgos	43
norma	38
civil	36
básica	35
personas	34

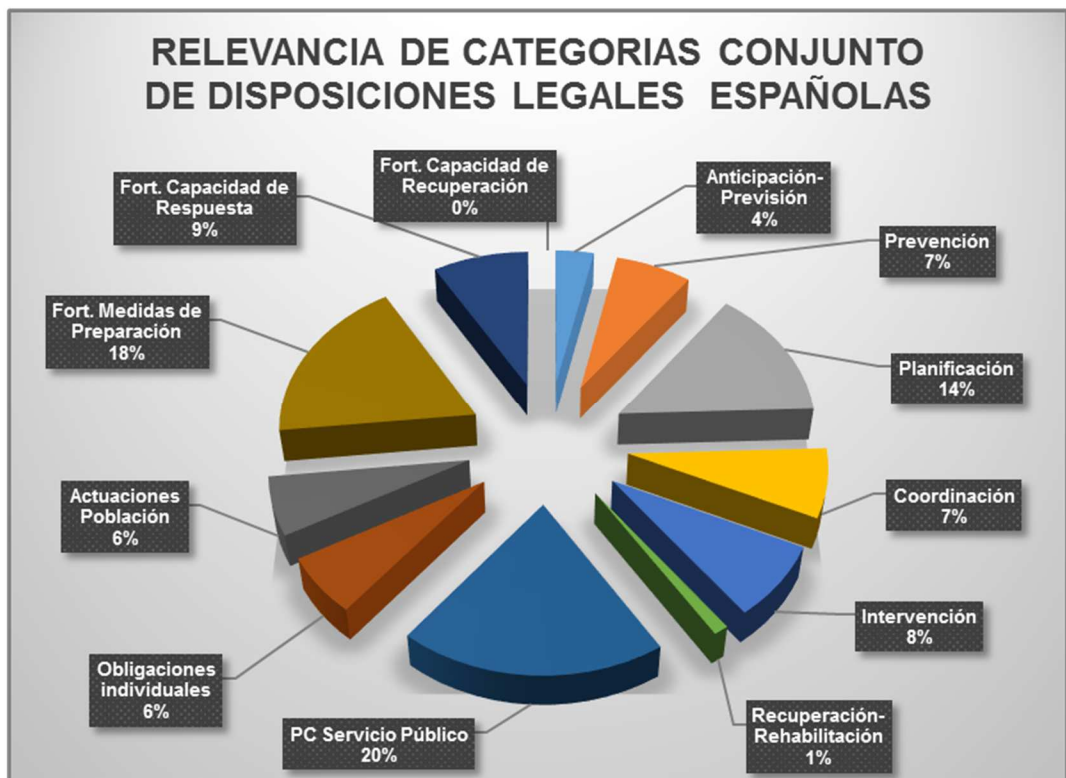
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Análisis de contenido. Diagrama de Relevancia de Conceptos.



6.2.3.5. Análisis de Relevancia de Categorías.

TABLA DE RELEVANCIA DE CATEGORIAS CONJUNTO DISPOSICIONES LEGALES ESPAÑOLAS	
CATEGORIAS	CONTEO
CICLO DE LA EMERGENCIA (CIMER)	
Anticipación-Previsión	6
Prevención	12
Planificación	25
Coordinación	13
Respuesta-Intervención	14
Recuperación-Rehabilitación	2
ENFOQUE DE ACTUACION FRENTE AL DESASTRE (ENFAC)	
PC Servicio Público	35
Obligaciones individuales	11
Actuaciones Población	11
FORTALECIMIENTO DE PREPARACION FRENTE AL DESASTRE (FORTPREP)	
Fort. Medidas de Preparación	32
Fort. Capacidad de Respuesta	15
Fort. Capacidad de Recuperación	0

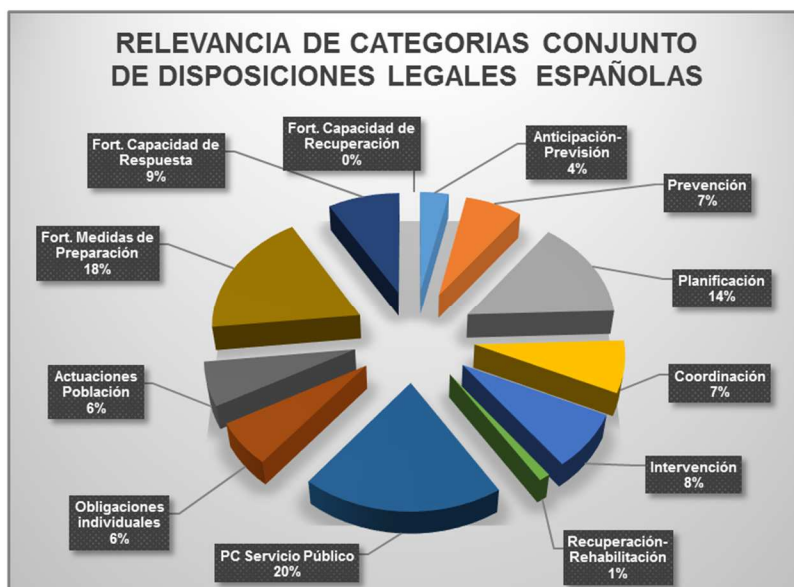


6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.2.3.5. ANÁLISIS DE LAS CATEGORÍAS EN EL CONJUNTO DE DISPOSICIONES LEGALES ESPAÑOLAS.

6.2.3.5.1. CICLO DE LA EMERGENCIA (CEMER).

Anticipación-Previsión.



Atendiendo el diagrama de relevancia de categorías, observamos que esta tiene baja representación. Analizando con mayor profundidad entre las disposiciones legales que conforman este bloque, comprobamos que el mayor número de indicadores de esta categoría se encuentran en el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección, que es la disposición más reciente del conjunto.

Podríamos afirmar que las disposiciones enmarcadas entre los años 80 y 90 presentan una baja afección al desarrollo de la Cultura de Prevención posterior y que se desarrolló de forma generalizada en España en los inicios del año 2000. Esta Cultura Preventiva promueve los fundamentos del control de los riesgos y de las medidas de prevención como elementos que son esenciales para proteger la salud de las personas.

Del modo como corroboran los indicadores que se suceden, esta Categoría dedicada al estudio y control de los riesgos que puedan producir las emergencias, es esencial para garantizar la integridad física de los ciudadanos como fin perseguido por la Protección Civil. Además requiere unas medidas previas a la situación que se produzca de emergencia.

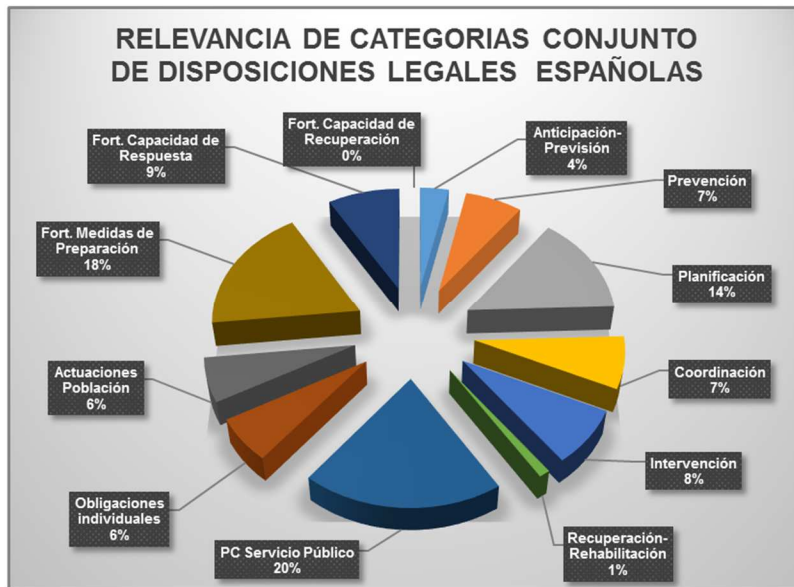
“Estos principios exigen que la protección civil, en cuanto al servicio público, realice una serie de funciones fundamentales, como son: La previsión, en lo que se refiere al análisis de los supuestos de riesgos, sus causas y efectos, así como de las zonas que pudieran resultar afectadas...” (N2)

“La obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como el más importante de todos los derechos fundamentales, incluido en el artículo 15 de la Constitución Española, debe plantearse no sólo de forma que los ciudadanos alcancen la protección a través de las Administraciones Públicas, sino que se ha de procurar la adopción de medidas destinadas a la prevención y control de riesgos en su origen...” (N6)

“Incide no sólo en las actuaciones ante dichas situaciones, sino también y con carácter previo, en el análisis y evaluación de los riesgos, en la adopción de medidas preventivas y de control de los riesgos...” (N6)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Prevención.



Esta Categoría posee dentro del conjunto de disposiciones legales una relevancia media. La disposición en donde ostenta mayor peso es el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Queda definido el agregado de actuaciones que conforman este proceso del siguiente modo.

“...la prevención, relativa al estudio e implantación de las medidas oportunas para mantener bajo observación, evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y daños que se pudieran derivar de éstas...” (N2)

En ese agregado de actuaciones destaca de un modo unánime como estamos comprobando a lo largo de este análisis, la Información y la Formación de la Población, como así constatan los indicadores. Unas actuaciones que

deben desarrollarse de forma previa para que de esta manera, en caso de suceder una emergencia, la Población pueda adaptar su conducta.

“Determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general, para que éste pueda adaptar su conducta a la prevista en un Plan de emergencia.” (N2)

“Las distintas Administraciones Públicas, en el marco de sus competencias, promoverán de forma coordinada la Autoprotección, estableciendo los medios y recursos necesarios mediante el desarrollo de actuaciones orientadas a la información y sensibilización de los ciudadanos, empresas e instituciones en materia de prevención y control de riesgos, así como en materia de preparación y respuesta en situaciones de emergencia.” (N6)

A las anteriores acciones prioritarias, se les suman otras con la finalidad de evitar los efectos adversos y proteger a la Población. Por ejemplo, las medidas de limitaciones de circulación y controles de accesos. Es destacable la referencia que se hace en el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil al objeto de garantizar la asistencia a las personas con discapacidad.

“Definición de las medidas de protección a la población, garantizando la asistencia a las personas con discapacidad, que tienen por objeto evitar o minimizar los efectos adversos del riesgo, debiéndose considerar como mínimo las siguientes:

Control de accesos.

Avisos a la población.

Refugio o aislamiento en el propio domicilio o en lugares de seguridad.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

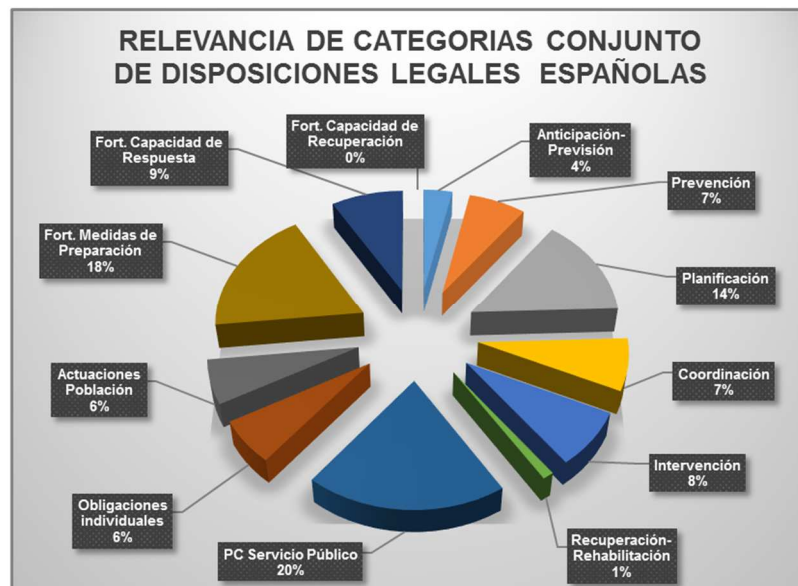
Evacuación en sus distintas variantes.

Asistencia sanitaria.” (N2)

“Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.”
(N3)

Planificación.



En el caso de la categoría de Planificación hay que señalar que, en el conjunto de las disposiciones, muestra un valor elevado en el diagrama de relevancias. Se observa que más de la mitad de los indicios son aportados por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (N2).

La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, generó un Sistema de preparación y respuesta ante las emergencias basado principalmente por las tareas de Planificación y de Coordinación.

“La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, constituye el marco legal que determina todo el sistema de preparación y de respuesta ante situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

extraordinaria, en las que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente, generándose unas necesidades y recursos que pueden exigir la contribución de todas las Administraciones públicas, organizaciones, empresas e incluso de los particulares.

Los aspectos más significativos de este sistema se basan en la planificación de las actuaciones a realizar en tales situaciones y en la previsión de los adecuados mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones públicas implicadas y de éstas con los particulares.” (N2)

La Planificación queda configurada como un conjunto de ordenación con la capacidad de integrar unos planes en los planes de ámbito superior, para una mejor adaptación a las necesidades y demandas que presenta la emergencia. La Norma Básica establece el contenido y los criterios de integración para conseguir una fácil coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas.

“La presente Norma Básica, que constituye el marco fundamental para la integración de los Planes de protección civil en un conjunto operativo y susceptible de una rápida aplicación, determina el contenido de lo que debe ser planificado y establece los criterios generales a que debe acomodarse dicha planificación para conseguir la coordinación necesaria de las diferentes Administraciones públicas, permitiendo, en su caso, la función directiva del Estado, todo ello para emergencias en las que esté presente el interés nacional.” (N2)

“A efectos de esta Norma Básica, se entiende por Plan de protección civil la previsión del marco orgánico-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.” (N2)

El marco de la Planificación en la Protección Civil queda estructurado en diferentes niveles. Del modo en que se expresa a continuación, se establecen los Planes Territoriales para atender las emergencias generales.

Los Planes Especiales, por el contrario, son elaborados para abordar unos riesgos previamente determinados que están regulados según cada Directriz Básica exclusiva para cada uno de los tipos de riesgos.

“En concreto, el artículo 8 de la Ley establece la aprobación por el Gobierno de una Norma Básica que contenga las directrices esenciales para la elaboración de los Planes Territoriales y de los Planes Especiales, por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas.

En su cumplimiento, se establece la presente Norma Básica, cuyos principios informadores son: Responsabilidad, autonomía de organización y gestión, coordinación, complementariedad, subsidiariedad, solidaridad, capacidad de integración y garantía de información.” (N2)

“Los Planes Territoriales se elaborarán para hacer frente a las emergencias generales que se puedan presentar en cada ámbito territorial de Comunidad Autónoma y de ámbito inferior y establecerán la organización de los servicios y recursos que procedan.” (N2)

“El Plan Territorial de Comunidad Autónoma, que podrá tener el carácter de Plan Director, establecerá el marco organizativo general, en relación con su correspondiente ámbito territorial, de manera que permita la integración de los Planes Territoriales de ámbito inferior.” (N2)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“Planes Especiales son aquellos que se elaboran de acuerdo con las Directrices Básicas relativas a cada riesgo. Dichas Directrices Básicas establecerán los requisitos mínimos sobre los fundamentos, estructura, organización, criterios operativos, medidas de intervención e instrumentos de coordinación que deben cumplir los Planes Especiales a que aquéllas se refieran.” (N2)

Por último, se sitúan los Planes de Autoprotección, que responden a la Autoprotección Corporativa de aquellas actividades y/o centros que presentan mayores riesgos para la generación de emergencias, según dicta la Norma Básica de Autoprotección.

“La Norma Básica de Autoprotección establece la obligación de elaborar, implantar materialmente y mantener operativos los Planes de Autoprotección y determina el contenido mínimo que deben incorporar estos planes en aquellas actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias que, potencialmente, pueden generar o resultar afectadas por situaciones de emergencia. Incide no sólo en las actuaciones ante dichas situaciones, sino también y con carácter previo, en el análisis y evaluación de los riesgos, en la adopción de medidas preventivas y de control de los riesgos, así como en la integración de las actuaciones en emergencia, en los correspondientes Planes de Emergencia de Protección Civil.” (N6)

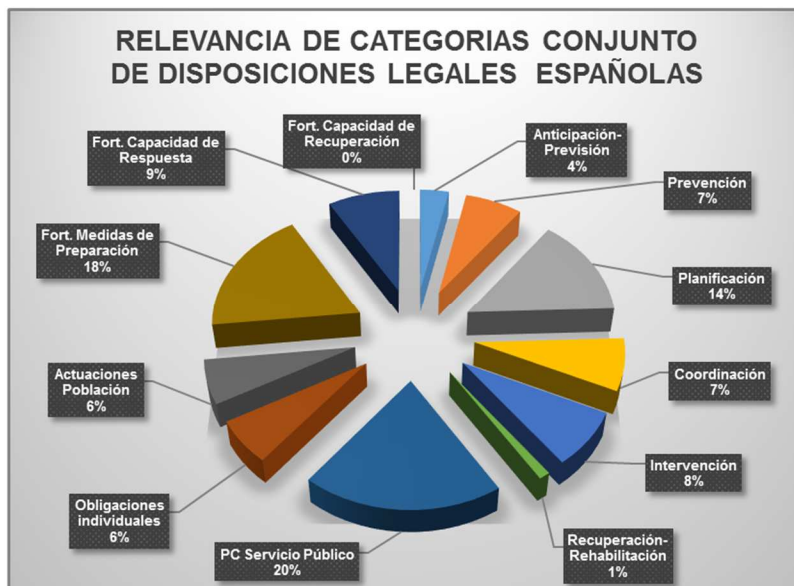
“El Plan de Autoprotección es el documento que establece el marco orgánico y funcional previsto para un centro, establecimiento, espacio, instalación o dependencia, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencia, en la zona bajo responsabilidad del titular de la actividad,

garantizando la integración de éstas actuaciones con el sistema público de protección civil.” (N6)

“El Plan de Autoprotección aborda la identificación y evaluación de los riesgos, las acciones y medidas necesarias para la prevención y control de riesgos, así como las medidas de protección y otras actuaciones a adoptar en caso de emergencia.” (N6)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Coordinación.



Esta categoría exhibe una relevancia media dentro del conjunto de disposiciones según el diagrama de relevancias. Las disposiciones legales que proporcionan más segmentos de esta categoría son en el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil y Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, por el que se establecen medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Cabe considerar al igual que citamos anteriormente, que el Sistema de Protección Civil establecido estaba basado en la Planificación y en la Coordinación. Por ello, nos llama la atención que la relevancia de la Coordinación sea menor respecto a la anterior categoría de Planificación. Siendo ambas de gran importancia para la Protección Civil en España.

“La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, constituye el marco legal que determina todo el sistema de preparación y de respuesta ante situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en las que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente, generándose unas necesidades y recursos que pueden exigir la contribución de todas las Administraciones públicas, organizaciones, empresas e incluso de los particulares.

Los aspectos más significativos de este sistema se basan en la planificación de las actuaciones a realizar en tales situaciones y en la previsión de los adecuados mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones públicas implicadas y de éstas con los particulares.” (N2)

De la misma manera que antes habíamos mencionado, el proceso de Coordinación se consolida por medio de la Ley 17/2015, de 9 de julio, Sistema Nacional de Protección Civil, que es mucho más reciente. En el conjunto de disposiciones de estudio, no se clarifica con nitidez la idea del modo o la forma de desarrollar el proceso de Coordinación. Se determina por una parte, que las actuaciones se coordinarán a través de las respectivas Comisiones de Protección Civil. En otro sentido, se potencia la inmediatez de las acciones de intervención que permita un cierto orden. Y por último, se constituye que la coordinación de las actuaciones corresponda a los Alcaldes, Gobernadores Civiles o Delegados del Gobierno, según el caso. Del modo que queda atestiguado en los segmentos.

“La programación de las actuaciones coordinadas de las distintas administraciones públicas, relacionadas con la Protección Civil, se realizará, siempre que sea posible, en el marco de la Comisión Nacional de Protección

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Civil y de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma respectiva, sin perjuicio de las relaciones directas entre los órganos de las mismas cuando lo requieran situaciones extraordinarias.” (N5)

“...debe preverse la intervención inmediata para garantizar una actuación en los primeros y decisivos momentos y permitir la incorporación ordenada y oportuna de nuevos medios.” (N2)

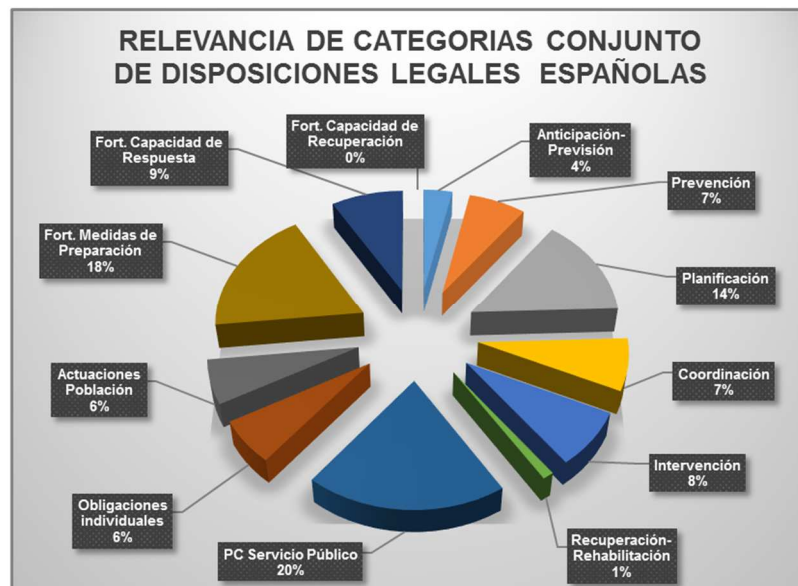
“La dirección y coordinación de las actuaciones relacionadas con la Protección Civil, en situaciones de emergencia, corresponderá:

a) A los Alcaldes, siempre que la emergencia no rebase el respectivo término municipal.

b) A los Gobernadores Civiles o Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

c) A los Delegados del Gobierno, al Ministro del Interior o a la persona que, en su caso, designe el Gobierno.” (N5)

Respuesta-Intervención.



En cuanto a esta categoría, tenemos que subrayar que presenta un valor medio en el diagrama de relevancia del conjunto de disposiciones. Con más exactitud, son el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil y el Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, por el que se establecen medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, las disposiciones que más datos aportan.

Es sorprendente que en proporción a la importancia que posee el proceso de Respuesta-Intervención en el Ciclo de la Emergencia, se manifieste con menor valor que la categoría de Planificación en el conjunto de disposiciones legales.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Los segmentos siguientes muestran, primeramente, que la puesta en marcha de este proceso tiene el carácter inmediato para garantizar la actuación en los primeros y decisivos momentos. Para ello, se tiene que determinar rápidamente un Mando Único que iniciará la dirección de las operaciones iniciales. Para terminar, se muestran los fragmentos donde se recogen las medidas mínimas de actuación y referenciados con los distintos grupos operativos específicos que las llevarán a cabo.

“...la intervención, en cuanto a las diferentes actuaciones encaminadas a proteger y socorrer la vida de las personas y sus bienes...” (N2)

“...debe preverse la intervención inmediata para garantizar una actuación en los primeros y decisivos momentos y permitir la incorporación ordenada y oportuna de nuevos medios.” (N2)

“En tanto no se provea a la designación del Mando único en la forma aludida, corresponderá la dirección de las operaciones al Alcalde del municipio cuyo término haya sido afectado, asesorado por el responsable del servicio cuya especialidad esté más directamente relacionada con el carácter de la emergencia. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Policías autónomas y locales, así como los distintos servicios que deban actuar estarán dirigidos por sus Mandos naturales.” (N5)

“El Mando único será atribuido a la autoridad o persona más idónea en cada caso -por las competencias que tenga atribuidas, la proximidad territorial al siniestro, la especialidad de su preparación en relación con las características del mismo y sus posibilidades de disponer con mayor facilidad de medios para realizar la coordinación- sobre la que recaerá la responsabilidad de la dirección inmediata del conjunto de las operaciones emprendidas.” (N5)

“Definición de las medidas de protección a la población, garantizando la asistencia a las personas con discapacidad, que tienen por objeto evitar o minimizar los efectos adversos del riesgo, debiéndose considerar como mínimo las siguientes:

Control de accesos.

Avisos a la población.

Refugio o aislamiento en el propio domicilio o en lugares de seguridad.

Evacuación en sus distintas variantes.

Asistencia sanitaria.” (N2)

“Definición de las medidas y actuaciones de socorro, considerando las situaciones que representan una amenaza para la vida que, en general, pueden agruparse en:

Personas desaparecidas.

Personas sepultadas bajo ruinas, o aisladas.

Personas heridas o contaminadas.

Personas enfermas debido a las condiciones del medio ambiente y de higiene.

Las medidas a definir son, entre otras:

Búsqueda, rescate y salvamento.

Primeros auxilios.

Evacuación (transporte).

Clasificación, control y evacuación de afectados a fines de asistencia sanitaria y social.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Asistencia sanitaria primaria.

Albergue de emergencia.

Abastecimiento.” (N2)

“Los Servicios, Unidades, Entidades o particulares, que deban intervenir en cada emergencia, realizarán las misiones y actividades que se correspondan con la especialización funcional que tengan atribuidas, por sus normas constitutivas o por las reglamentarias y estatutarias que sean de aplicación.

A tal fin corresponderá realizar las siguientes actuaciones básicas:

a) Los Servicios contra Incendios y de Salvamento: El ataque del siniestro, así como el rescate y salvamento de las víctimas.

b) Los Servicios Sanitarios: La adopción de las medidas necesarias para asegurar la recepción, en el lugar asignado en la zona del siniestro, de las víctimas rescatadas por los Servicios antes citados; la prestación de primeros auxilios; la clasificación de heridos y su traslado a Centros hospitalarios idóneos, y cuantas medidas sean necesarias de acuerdo con la situación a la que se atienda.

c) Los Servicios Sociales: El socorro asistencial a los damnificados y su traslado a Centros de albergue ocasional.

d) Los Servicios de Seguridad: El cerramiento de la zona siniestrada; la ordenación de la misma en función de las misiones correspondientes a cada servicio; el control y ordenación de accesos y salidas; el mantenimiento del orden y de la seguridad interior; la vigilancia y ordenación del tráfico en las vías de comunicación adyacentes para facilitar la accesibilidad de los medios de intervención y de socorro; la evacuación de personas, de bienes en peligro o de víctimas.

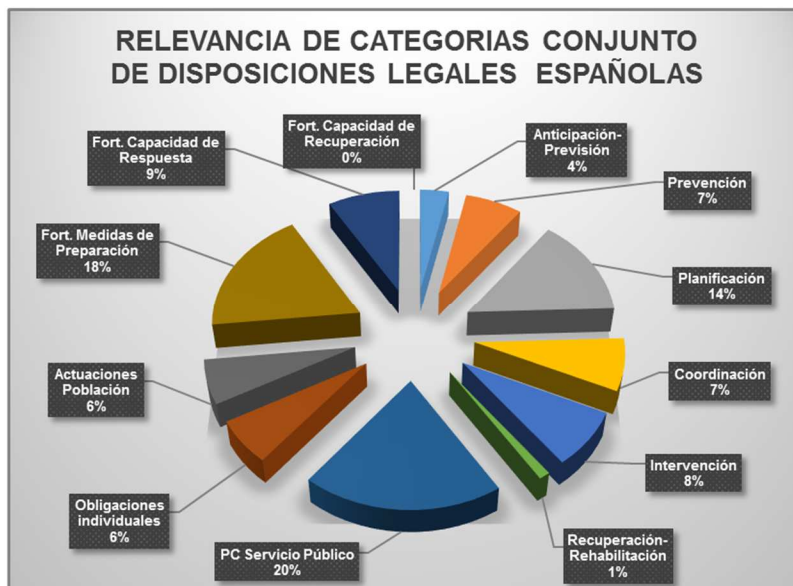
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

e) Servicios Técnicos: La aplicación de las técnicas correspondientes para la mejor operatividad de las acciones y para la rehabilitación inmediata de los servicios públicos esenciales.

f) Entidades colaboradoras o particulares: Las actividades previstas en las normas estatutarias respectivas y las correspondientes a la profesión de los particulares que se correspondan con las previsiones de los planes.” (N5)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Recuperación-Rehabilitación.



Como se aprecia, esta categoría no presenta un valor significativo en el conjunto de disposiciones legales. En el diagrama de relevancia de las disposiciones, exhibe un valor ínfimo entre las categorías que componen el Ciclo de la Emergencia.

Dentro de las disposiciones sólo se encuentra indicativos referidas a esta categoría en el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Estos segmentos sólo describen el proceso de Recuperación-Rehabilitación de forma sesgada, a lo sumo para referirse a la urgente necesidad del restablecimiento de los Servicios Públicos Esenciales.

“...la rehabilitación, dirigida al establecimiento de servicios públicos indispensables para la vuelta a la normalidad.” (N2)

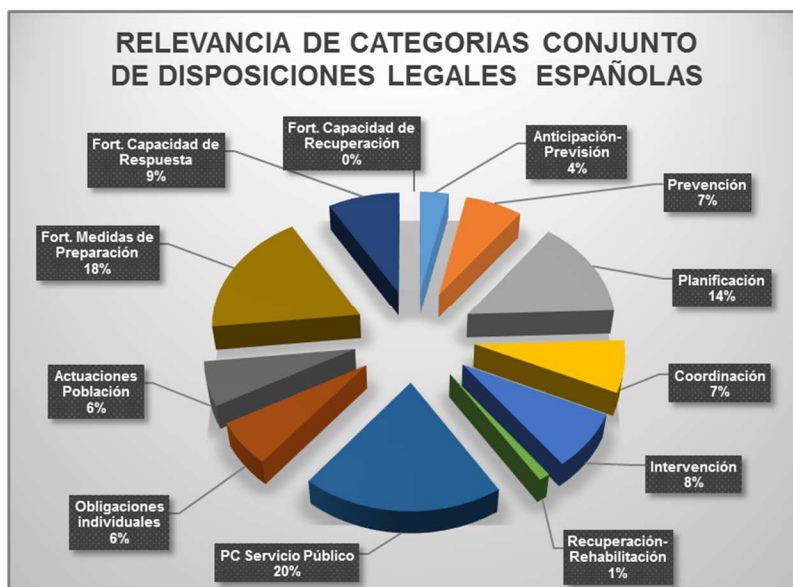
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“Determinación de las medidas reparadoras, referidas a la rehabilitación de los servicios públicos esenciales, cuando la carencia de estos servicios constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones.” (N2)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.2.3.5.2. ENFOQUE DE ACTUACIÓN FRENTE AL DESASTRE (ENFAC)

Protección Civil (PC) como Servicio Público Administración Pública.



La categoría se presenta como la de mayor valor en el diagrama de relevancia de todas. Son numerosos los indicios que presenta. Las disposiciones que aportan un mayor número de segmentos son el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil y al Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, por el que se establecen medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

En los indicios siguientes se comprueba, en una primera parte, la fundamentación legal del Servicio Público de la Protección Civil, basándose principalmente en la Constitución Española. En una segunda parte, aparecen los

segmentos que expresan las acciones principales que constituyen el mencionado Servicio Público.

“...se establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y la integridad física como primero y más importante de los derechos fundamentales –artículo 15–, los principios de unidad nacional y solidaridad territorial – artículo 2– y las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa –artículo 103.” (N2)

“El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.” (N3)

“La obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como el más importante de todos los derechos fundamentales, incluido en el artículo 15 de la Constitución Española, debe plantearse no sólo de forma que los ciudadanos alcancen la protección a través de las Administraciones Públicas, sino que se ha de procurar la adopción de medidas destinadas a la prevención y control de riesgos en su origen, así como a la actuación inicial en las situaciones de emergencia que pudieran presentarse.” (N6)

“De conformidad con lo establecido en el artículo 2.º de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, la competencia en la materia corresponde a

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

la Administración Civil del Estado y, en los términos establecidos en la misma, a las demás administraciones públicas.” (N5)

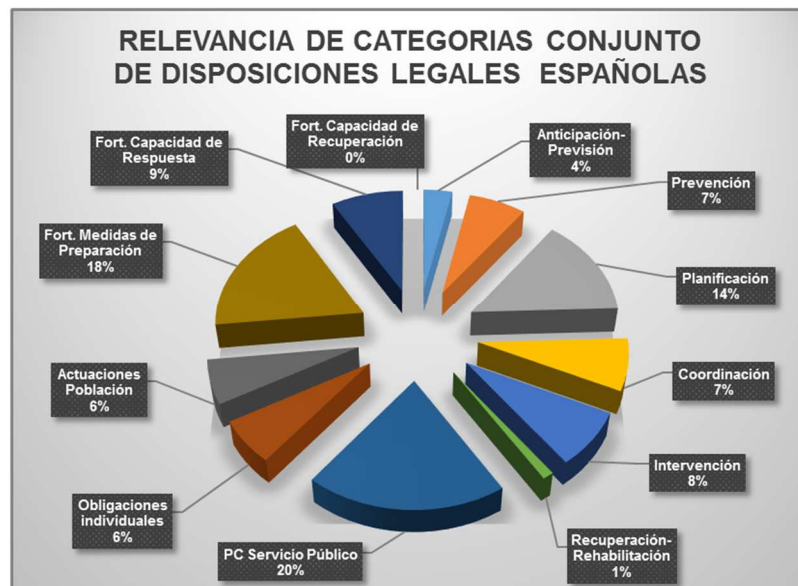
“Constituye el marco legal que garantiza para todos los ciudadanos unos niveles adecuados de seguridad, eficacia y coordinación administrativa, en materia de prevención y control de riesgos.” (N6)

“...protección civil como un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.” (N2)

“...corresponde a la Protección Civil asegurar la realización de cuantas actuaciones contribuyan a evitar, controlar y reducir los daños causados por las situaciones de emergencia...” (N5)

“Estos principios exigen que la protección civil, en cuanto al servicio público, realice una serie de funciones fundamentales, como son: La previsión, en lo que se refiere al análisis de los supuestos de riesgos, sus causas y efectos, así como de las zonas que pudieran resultar afectadas; la prevención, relativa al estudio e implantación de las medidas oportunas para mantener bajo observación, evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y daños que se pudieran derivar de éstas; la planificación de las líneas de actuación, para hacer frente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que pudieran presentarse; la intervención, en cuanto a las diferentes actuaciones encaminadas a proteger y socorrer la vida de las personas y sus bienes; y, por último, la rehabilitación, dirigida al establecimiento de servicios públicos indispensables para la vuelta a la normalidad.” (N2)

Obligaciones individuales



El diagrama de relevancia presenta esta categoría con un valor medio con respecto al total de las categorías. Es el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, la disposición que contribuye con una mayor cantidad de indicios.

En situación de Desastre los particulares estarán obligados, según el conjunto de disposiciones legales, a la prestación personal obligatoria en la actuación de la Emergencia y/o a la prestación de bienes materiales.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Así mismo, en caso de declaración del Estado de Alarma, los ciudadanos tendrán limitada la circulación y la permanencia en las zonas afectadas por la Emergencia.

“La determinación de los recursos movilizables en emergencias comprenderá la prestación personal, los medios materiales y las asistencias técnicas que se precisen, dependientes de las administraciones públicas o de las Entidades privadas, así como de los particulares.” (N5)

“Para el empleo de bienes privados se tendrá en cuenta, en todo caso (...) el principio de proporcionalidad entre la necesidad que se pretende atender y el medio que se considere adecuado para ello.” (N5)

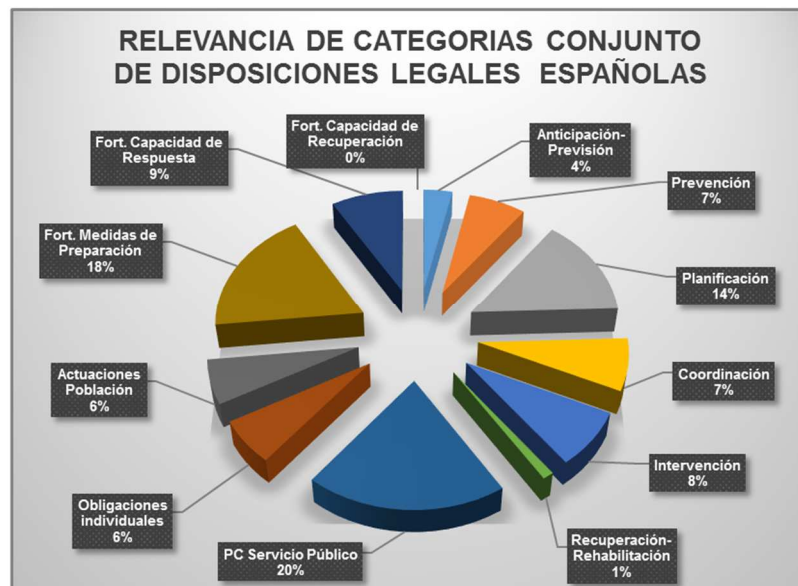
“El empleo de los recursos aludidos se hará escalonadamente, otorgándose prioridad a los disponibles en el ámbito territorial afectado. Asimismo se otorgará prioridad a los recursos públicos respecto de los privados.” (N5)

“Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.” (N3)

Actuaciones de la Población de forma Autónoma y Participación



Esta categoría de la Actuación de la Población de forma Autónoma, aparece con una relevancia media entre las disposiciones legales. Matizando, la disposición que proporciona más datos es el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

En los indicios siguientes, se comprueba las medidas mínimas que, de forma general, la población debe de tener de referencia para afrontar por iniciativa propia un escenario catastrófico de un Desastre.

“...debe preverse la intervención inmediata para garantizar una actuación en los primeros y decisivos momentos y permitir la incorporación ordenada y oportuna de nuevos medios.” (N2)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“Determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general, para que éste pueda adaptar su conducta a la prevista en un Plan de emergencia.” (N2)

f) Características de la información a la población diferenciando la relativa al conocimiento del riesgo y al conocimiento del Plan.

g) Establecimiento de sistemas de alerta, para que las actuaciones en emergencias sean eminentemente preventivas.

h) Planificación de medidas específicas, tanto de protección, como de carácter asistencial a la población.” (N2)

“Definición de las medidas de protección a la población, garantizando la asistencia a las personas con discapacidad, que tienen por objeto evitar o minimizar los efectos adversos del riesgo, debiéndose considerar como mínimo las siguientes:

Control de accesos.

Avisos a la población.

Refugio o aislamiento en el propio domicilio o en lugares de seguridad.

Evacuación en sus distintas variantes.

Asistencia sanitaria.” (N2)

“Definición de las medidas y actuaciones de socorro, considerando las situaciones que representan una amenaza para la vida que, en general, pueden agruparse en:

Personas desaparecidas.

Personas sepultadas bajo ruinas, o aisladas.

Personas heridas o contaminadas.

Personas enfermas debido a las condiciones del medio ambiente y de higiene.

Las medidas a definir son, entre otras:

Búsqueda, rescate y salvamento.

Primeros auxilios.

Evacuación (transporte).

Clasificación, control y evacuación de afectados a fines de asistencia sanitaria y social.

Asistencia sanitaria primaria.

Albergue de emergencia.

Abastecimiento.” (N2)

“...corresponde a la Protección Civil asegurar la realización de cuantas actuaciones contribuyan a evitar, controlar y reducir los daños causados por las situaciones de emergencia, mediante:

a) La articulación de un sistema de transmisiones que garantice las comunicaciones entre servicios y autoridades.

b) La información a la población.

c) La protección en la zona siniestrada de las personas y de los bienes que puedan resultar afectados.

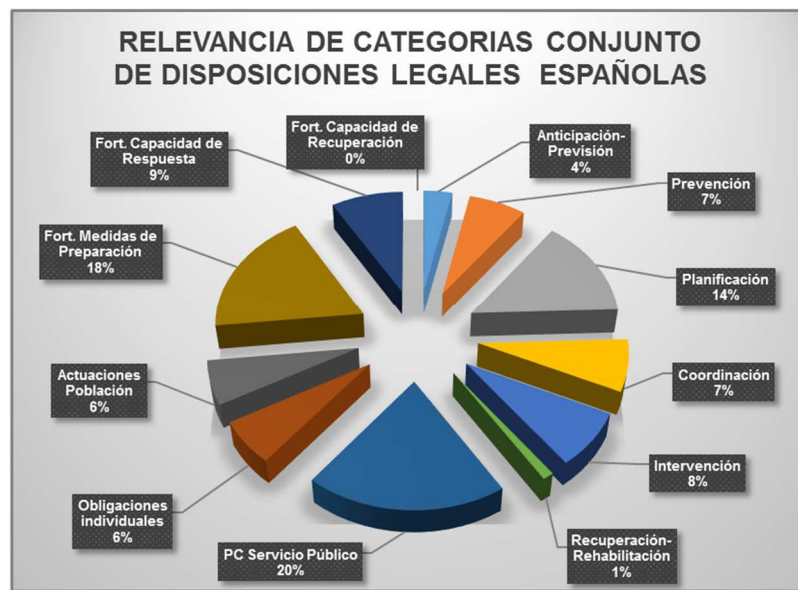
d) El rescate y salvamento de personas y bienes.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

- e) La asistencia sanitaria a las víctimas.
- f) La atención social a los damnificados.
- g) La rehabilitación inmediata de los servicios públicos esenciales.” (N5)

6.2.3.5.3. FORTALECIMIENTO DE PREPARACIÓN FRENTE AL DESASTRE (FORTPREP)

Fortalecimiento de Medidas Previas de Preparación



En el conjunto de las disposiciones legales estudiadas, esta categoría disfruta de una alta notabilidad. Solamente es superada por la categoría de la Protección Civil como Servicio Público. Afinando en el examen, percibimos que las disposiciones que proporcionan mayor índice de segmentos es el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil y el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Se destacan en los indicativos como podemos comprobar más adelante, que son principalmente las actuaciones de Previsión en el análisis de los riesgos y la Prevención en las propuestas de medidas oportunas, las acciones que deben ser potenciadas con una mayor atención. Además, resultan sobresalientes las actuaciones orientadas a la Información, Formación y Sensibilización de los ciudadanos, resaltando entre ellas las medidas con la finalidad de la asistencia a las personas con discapacidad.

“Estos principios exigen que la protección civil, en cuanto al servicio público, realice una serie de funciones fundamentales, como son: La previsión, en lo que se refiere al análisis de los supuestos de riesgos, sus causas y efectos, así como de las zonas que pudieran resultar afectadas...” (N2)

“Previsión de las actuaciones en las emergencias, con establecimiento de sistemas de alerta precoz y criterios de evaluación del suceso y sus consecuencias en tiempo real.” (N2)

“...la prevención, relativa al estudio e implantación de las medidas oportunas para mantener bajo observación, evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y daños que se pudieran derivar de éstas...” (N2)

“Definición de las medidas de protección a la población, garantizando la asistencia a las personas con discapacidad, que tienen por objeto evitar o minimizar los efectos adversos del riesgo...” (N2)

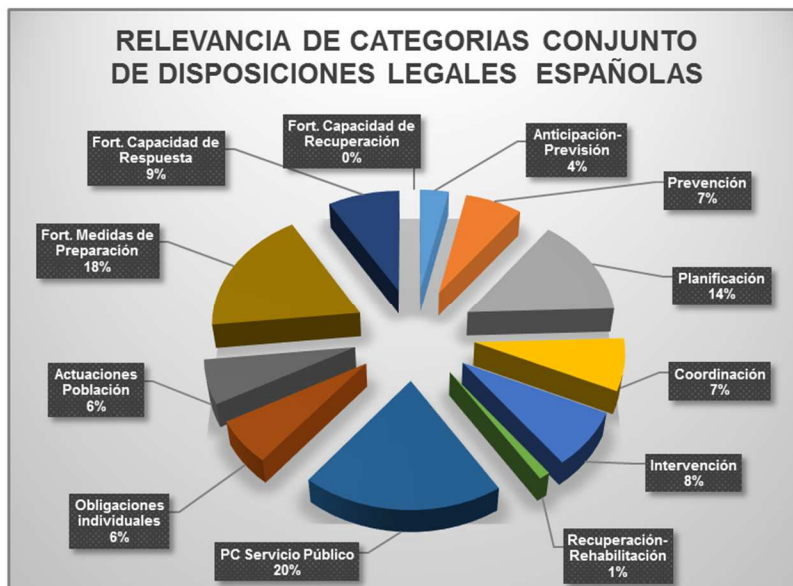
“Determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general, para que éste pueda adaptar su conducta a la prevista en un Plan de emergencia.” (N2)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“Las distintas Administraciones Públicas, en el marco de sus competencias, promoverán de forma coordinada la Autoprotección, estableciendo los medios y recursos necesarios mediante el desarrollo de actuaciones orientadas a la información y sensibilización de los ciudadanos, empresas e instituciones en materia de prevención y control de riesgos, así como en materia de preparación y respuesta en situaciones de emergencia.” (N6)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Fortalecimiento de Capacidad de Respuesta



Frente a esta categoría, podemos establecer que ofrece una relevancia media en el conjunto de disposiciones. Son el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil y el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, las disposiciones que ostentan una mayor cantidad de segmentos significativos.

A continuación, se muestran los indicativos más representativos de esta categoría contenidos en el conjunto de disposiciones legales. En los cuales, se resaltan principios importantes en la actuación de la emergencia. Por ejemplo, el principio de inmediatez de la atención relacionada con el orden y la oportunidad. Durante la emergencia es muy importante la Información a la población de forma

positiva que origine una conducta y comportamiento favorable a las actuaciones frente a los escenarios catastróficos. Para terminar con el complemento tan importante que supone disponer de flexibilidad económica y presupuestaria para atender a la Respuesta de la Emergencia.

“...debe preverse la intervención inmediata para garantizar una actuación en los primeros y decisivos momentos y permitir la incorporación ordenada y oportuna de nuevos medios.” (N2)

“Previsión de las actuaciones en las emergencias, con establecimiento de sistemas de alerta precoz y criterios de evaluación del suceso y sus consecuencias en tiempo real.” (N2)

“Determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general, para que éste pueda adaptar su conducta a la prevista en un Plan de emergencia.” (N2)

“...corresponde a la Protección Civil asegurar la realización de cuantas actuaciones contribuyan a evitar, controlar y reducir los daños causados por las situaciones de emergencia, mediante:

a) La articulación de un sistema de transmisiones que garantice las comunicaciones entre servicios y autoridades.

b) La información a la población.

c) La protección en la zona siniestrada de las personas y de los bienes que puedan resultar afectados.

d) El rescate y salvamento de personas y bienes.

e) La asistencia sanitaria a las víctimas.

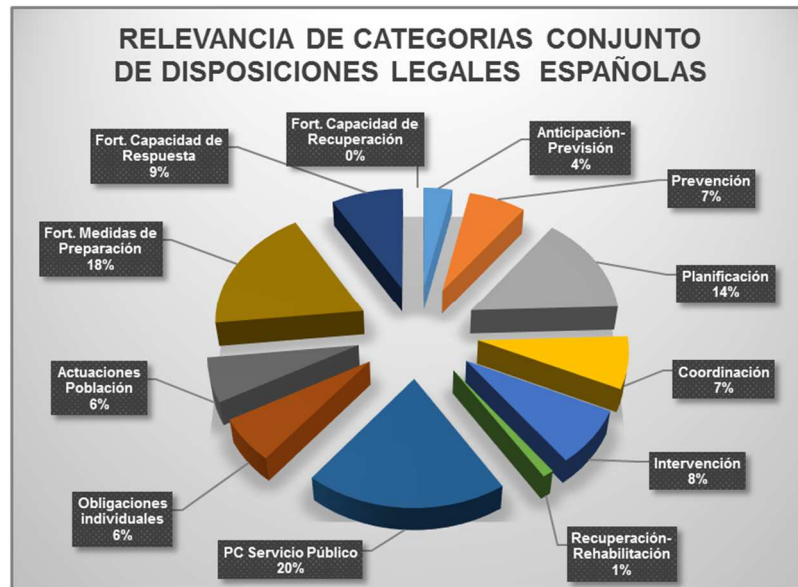
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

f) La atención social a los damnificados.

g) La rehabilitación inmediata de los servicios públicos esenciales.” (N5)

“Los diversos Servicios de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos, al amparo de lo dispuesto en los artículos 27 de la Ley de Contratos del Estado, y 391 de su Reglamento, expedirán los libramientos que procedan, con base exclusiva en la Orden de la Autoridad competente, notificada al Consejo de Ministros y completada, siempre que sea posible, con los documentos que permitan la determinación del gasto correspondiente.” (N5)

Fortalecimiento de Capacidad de Recuperación



Esta categoría no dispone de indicadores representativos en el conjunto de las disposiciones legales estudiadas. Esta categoría está directamente relacionada con la categoría de Recuperación-Rehabilitación.

Anteriormente cuando la estábamos analizando, ya señalábamos que las referencias existentes, sólo se limitaban a describir la actuación de la Recuperación, pero no existían propuestas de medidas concretas.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.3. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE ÁMBITO ANDALUCÍA.

6.3.1. ANÁLISIS LEY 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía.

La Ley comienza destacando que la Protección Civil está fundamentada en la Constitución Española (art. 15) y los Poderes Públicos están obligados a adoptar las medidas necesarias para proteger la integridad física de las personas como derecho fundamental. Integrada en el ámbito de la Seguridad Pública se constituye como una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta, por una parte, el Estatuto de Autonomía y por otra la Ley 2/1985, de 21 enero, sobre Protección Civil, se establece una norma que aborde la gestión de la emergencia en el ámbito territorial de Andalucía. Es norma con rango de Ley y debe garantizar la configuración de un marco de protección proporcional ante los distintos niveles de emergencia. Propone un sistema integrador y de medidas de coordinación de respuestas a emergencias.

La Ley consta de cinco Títulos principales. En el primer Título, compuesto por dos Capítulos, se determinan el objeto, ámbito, principios de actuación y la finalidad del sistema integrado de respuesta que propone la norma. En el segundo Capítulo, se especifica esencialmente los derechos y deberes de los

ciudadanos ante la emergencia. En definitiva, se atiende al derecho de información y formación, así como a las obligaciones de los particulares en el deber de colaborar.

El Título segundo se encuentra ordenado en tres capítulos. En el primero se especifica el marco organizativo y funcional del Sistema Andaluz de Protección Civil. Al comienzo del Título se realiza una revisión de las actuaciones estructuradas en cada uno de los procesos principales del Ciclo de la Emergencia. Seguidamente se desarrolla las actuaciones básicas de Protección Civil por parte de los órganos competentes de las Administraciones Públicas intervinientes.

El segundo Capítulo está centrado en la gestión de las emergencias no catastróficas. Articula el funcionamiento por medio de procedimientos de actuación a través de los Protocolos Operativos creados. En el último Capítulo, se detalla la organización del sistema, la coordinación integrada y las relaciones con los ciudadanos a la hora de demandar el Servicio ante emergencias.

El Título tercero está expresamente dedicado a la organización, en el ámbito de la Comunidad de Andalucía, de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento.

El Título cuarto plantea el conjunto de infracciones y sanciones que se pueden producir en caso de emergencias. Y el Título quinto y último, establece los medios de financiación de determinados servicios con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y a posibles subvenciones.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.3.1.1. Análisis de contenido. Nube de palabras.

administraciones administración **andalucía** artículo ámbito carácter
caso **civil** competente consejería coordinación desarrollo disposiciones
emergencia emergencias extinción funciones incendios ley
materia plan planes presente prevención **protección** pública
públicas salvamento servicio **servicios** situaciones territorial

6.3.1.2. Análisis de contenido. Relevancia de conceptos.

TABLA DE RELEVANCIA DE CONCEPTOS	
COCEPTOS	CONTEO
emergencia	94
andalucía	93
protección	76
civil	69
emergencias	53
prevención	52
coordinación	50
planes	46
incendios	44
extinción	42
salvamento	40

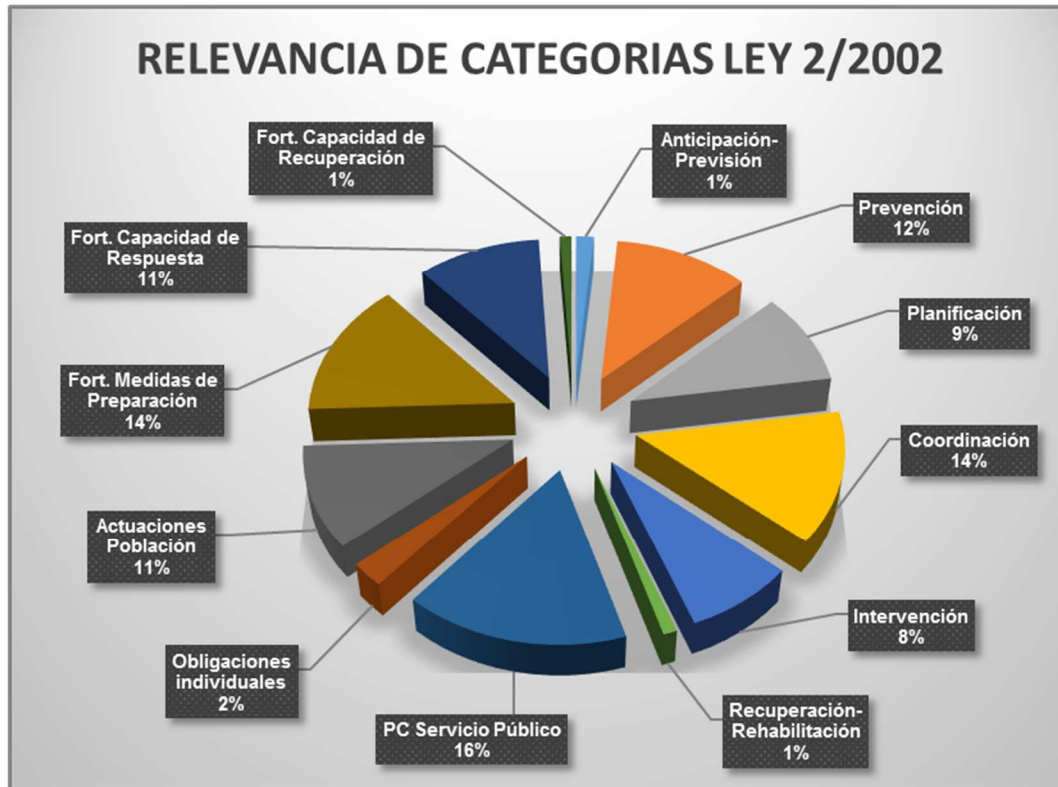
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO



6.3.1.3. Análisis de Relevancia de Categorías.

TABLA DE RELEVANCIA DE CATEGORÍAS LEY 2/2002	
CATEGORÍAS	CONTEO
CICLO DE LA EMERGENCIA (CEMER)	
Anticipación-Previsión	3
Prevención	23
Planificación	19
Coordinación	27
Respuesta-Intervención	16
Recuperación-Rehabilitación	2
ENFOQUE DE ACTUACIÓN FRENTE AL DESASTRE (ENFAC)	
PC Servicio Público	32
Obligaciones individuales	5
Actuaciones Población	21
FORTALECIMIENTO DE PREPARACIÓN FRENTE AL DESASTRE (FORTPREP)	
Fort. Medidas de Preparación	28
Fort. Capacidad de Respuesta	21
Fort. Capacidad de Recuperación	2

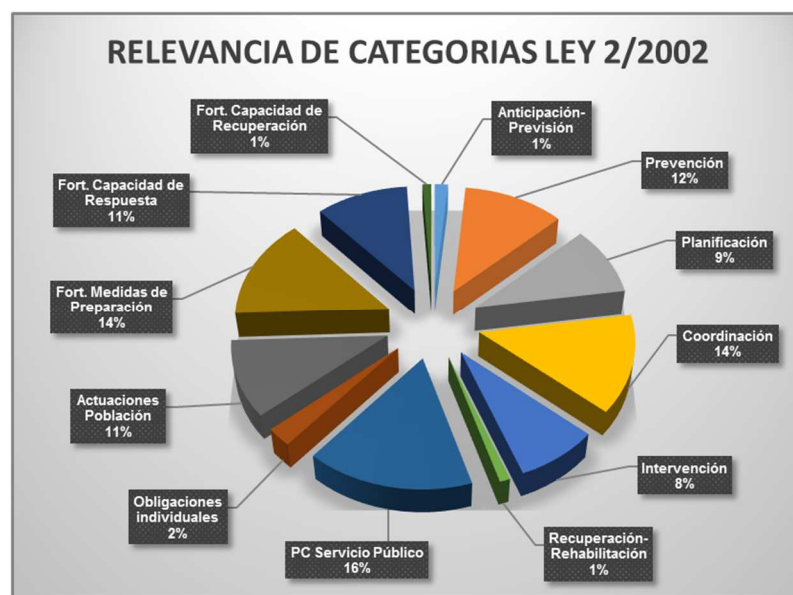
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO



6.3.1.4. ANÁLISIS DE LAS CATEGORÍAS EN LA LEY 2/2002.

6.3.1.3.1. CICLO DE LA EMERGENCIA (CEMER).

Anticipación-Previsión.



Esta categoría, como se aprecia en el diagrama de la Ley, presenta una relevancia muy baja. Este dato tiene gran importancia ya que discurre en un sentido contrario a la categoría de Prevención como veremos más adelante.

Como apreciamos en los indicadores se divisa el proceso de Anticipación-Previsión orientado a la confección de mapas de riesgos que servirán como base a la configuración de los Planos de Emergencia. Los esfuerzos están destinados a la determinación de las interrelaciones entre los riesgos con sus distribuciones espaciales en el territorio de Andalucía.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

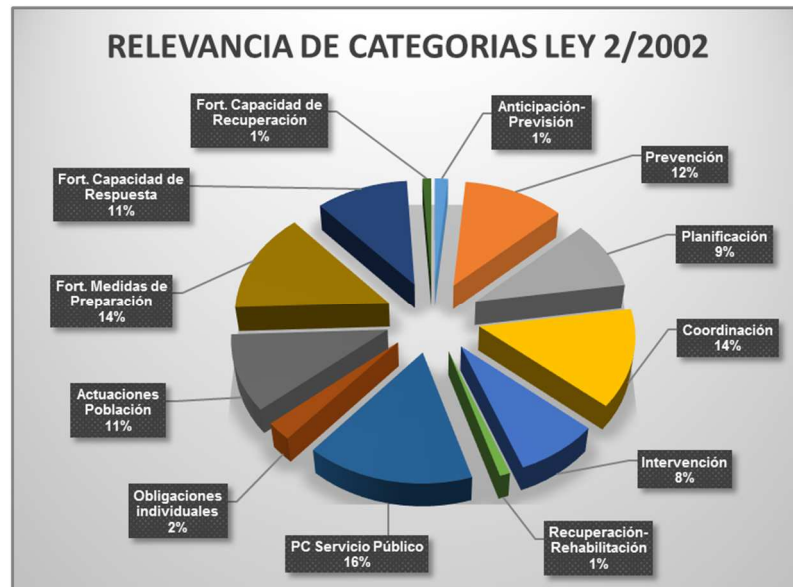
“Las Administraciones Públicas competentes, conforme a lo dispuesto en esta Ley, desarrollarán su actividad a fin de propiciar:

a) La previsión de riesgos, orientada a una adecuada labor de planificación, mediante técnicas de identificación y análisis.” (N7)

“Por parte de las Administraciones Públicas competentes por razón del territorio, se procederá a la elaboración de mapas de riesgos, como expresión espacial de los distintos riesgos en cada ámbito geográfico objeto de planificación, elaborados a partir de los datos facilitados por las correspondientes personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, reservándose las Administraciones Públicas, en todo caso, los criterios de revisión de la información que consideren oportunos.” (N7)

“Corresponde a la Consejería competente en materia de protección civil impulsar el desarrollo y la difusión de los mapas de riesgos correspondientes al ámbito territorial de Andalucía, pudiendo requerir la aportación de cuantos datos resulten a tal fin necesarios, así como suscribir convenios y fórmulas de colaboración al respecto.” (N7)

Prevención.



En el diagrama de relevancia apreciamos que esta categoría goza de un alto valor. Se muestra entre las categorías de mayor relevancia de esta Ley. Entre los indicios más representativos podemos rubricar las actuaciones de Información y Formación previas a la emergencia como un derecho de la Población, derecho que tienen que ser garantizado.

Otras actuaciones prominentes que se tienen que desarrollar son la reducción de riesgos y adopción de medidas correctoras y el reciclaje-capacitación del personal interviniente. Asimismo, hay que sumar la labor de los medios de comunicación en su colaboración como puente de unión entre las Autoridades con respecto a la Población.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“Básicamente se garantiza el derecho a la información y formación sobre los distintos riesgos que pudieran afectarles y las medidas a adoptar.” (N7)

“Los ciudadanos tienen derecho a recibir información relativa a los riesgos que puedan afectarles, las consecuencias de los mismos que sean previsibles y las medidas de autoprotección y conductas a seguir, en el marco de lo dispuesto en los planes de emergencia.” (N7)

“Las Administraciones Públicas competentes, conforme a lo dispuesto en esta Ley, desarrollarán su actividad a fin de propiciar:

b) La reducción de riesgos, mediante una adecuada política de prevención, adopción de medidas correctoras, actividad de inspección y sanción.

f) La formación de los ciudadanos que puedan resultar afectados por las situaciones de emergencia, la información a los mismos, así como la capacitación y reciclaje de los técnicos de protección civil y personal de los servicios intervinientes.” (N7)

“Las Administraciones Públicas, en el ámbito territorial de Andalucía y en el marco de sus competencias, promoverán actuaciones orientadas a la reducción de riesgos y a la prevención de catástrofes y calamidades públicas, con especial atención a la capacitación de los servicios operativos y a la formación y colaboración de la población para hacer frente a tales situaciones.” (N7)

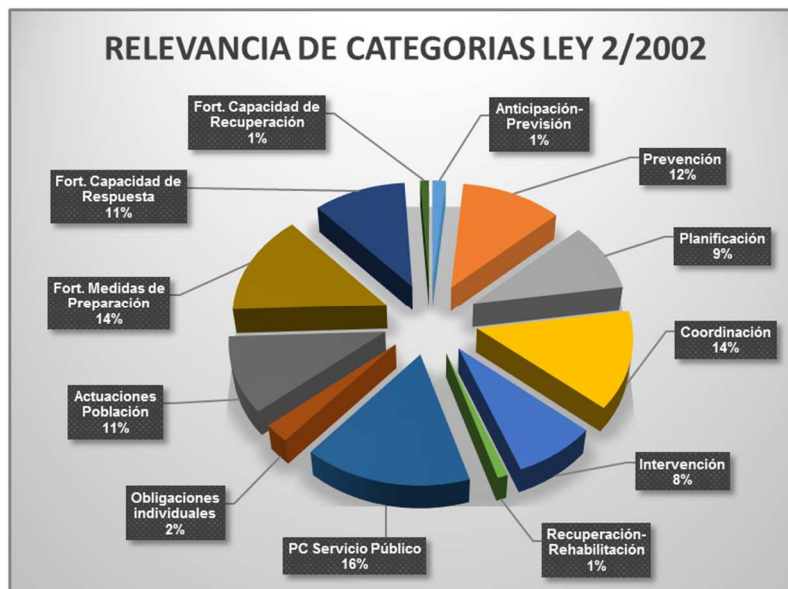
“Los medios de comunicación social, de titularidad pública o privada, en el marco de un deber general de colaboración con las

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

autoridades de protección civil en las situaciones de emergencia reguladas por esta Ley, deben transmitir la información, avisos e instrucciones para la población facilitados por aquéllas, de forma prioritaria y gratuita, e indicando la autoridad de procedencia.” (N7)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Planificación.



En la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía podemos observar que esta categoría muestra una relevancia media. Queda superada por las categorías de Prevención y Coordinación dentro del tema del Ciclo de la Emergencia.

A lo largo de la citada Ley, se caracteriza a los Planes de Emergencia como instrumentos normativos, también queda establecida su estructura y su orden operacional. El Plan Territorial de Andalucía contiene dos sentidos muy importantes y marcados, como son el de Plan Director y como propio mecanismo de Plan de Emergencia. Al mismo tiempo, la ley precisa la tramitación del procedimiento de aprobación del Plan Territorial de Andalucía. De la manera que queda demostrado en los siguientes sacramentos.

“Los planes de emergencia constituyen el instrumento normativo mediante el que se establece el marco orgánico y funcional, así como los mecanismos de actuación y coordinación, ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.” (N7)

“El Plan Territorial de Emergencia de Andalucía se elabora para hacer frente a las emergencias generales que se puedan producir en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, siempre que no sean declaradas de interés nacional por los órganos correspondientes de la Administración General del Estado.” (N7)

“El Plan Territorial de Emergencia de Andalucía, en su calidad de plan director, desarrollará las directrices y requerimientos que deben observarse para la elaboración, aprobación y homologación de los distintos planes de emergencia en Andalucía. En su calidad de plan de emergencia establece la respuesta de ámbito regional y el despliegue en los ámbitos territoriales provinciales ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.” (N7)

“La aprobación del Plan Territorial de Emergencia de Andalucía corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de protección civil, previo informe de la Comisión de Protección Civil de Andalucía.” (N7)

Por otra parte, se indica que en el caso del Plan de Emergencias Municipal, la dirección corresponde al Alcalde-Presidente de la Corporación Local. Representando de esta manera la máxima Autoridad en Protección Civil en el término municipal correspondiente. Asimismo, se dispone el proceso de

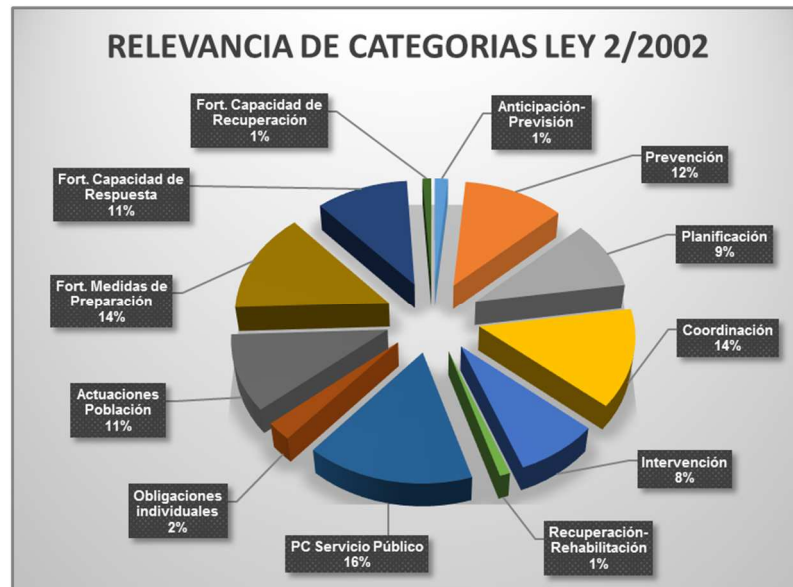
6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

integración de un Plan en el correspondiente de ámbito superior como establece el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía.

“El Alcalde-Presidente de la Corporación Local es la máxima autoridad de protección civil en el término municipal, pudiendo asumir la dirección de las emergencias según las disposiciones del Plan de Emergencia Municipal en su caso, así como solicitar el concurso de medios y recursos de otras Administraciones Públicas y la activación de planes de ámbito superior.” (N7)

“Ante una situación de grave riesgo o emergencia se procederá, en su caso, a la activación del correspondiente plan de emergencia por la Autoridad competente prevista en el mismo. Si la evolución de la emergencia aconsejara la activación de un plan de emergencia de ámbito superior, se procederá a ello conforme los procedimientos establecidos en el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía y en los respectivos planes. La desactivación se llevará a cabo conforme al procedimiento establecido en el propio plan.” (N7)

Coordinación.



En atención al grado de relevancia de esta categoría, podemos indicar que su valor es muy alto en la Ley. Posee el mayor porcentaje en relación al bloque de categorías que constituyen el Ciclo de la Emergencia.

Cabe considerar, por otra parte, que el proceso de coordinación es fundamental, como así se indica en los segmentos. Acentuándose su importancia cuando existan actuando en la misma emergencia distintas Administraciones Públicas. Por todo ello, deben estar incorporados los mecanismos de Coordinación en los distintos Planes de Emergencia.

“Constituye el objeto de la presente Ley la regulación de la gestión de emergencias en Andalucía, entendida como conjunto de acciones de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, dirigidas a la

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

protección de la vida e integridad de las personas y los bienes, en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes y calamidades públicas, así como en aquellas otras situaciones no catastróficas, que requieran actuaciones de carácter multisectorial y la adopción de especiales medidas de coordinación de los servicios operativos.” (N7)

“Para llevar a cabo dichas acciones, las Administraciones Públicas establecerán un sistema integrado que dé respuesta a una efectiva coordinación, dirección y control de las actuaciones necesarias, basado en la colaboración entre las mismas y, en su caso, con entidades de carácter privado y la ciudadanía en general.” (N7)

“Los planes de emergencia constituyen el instrumento normativo mediante el que se establece el marco orgánico y funcional, así como los mecanismos de actuación y coordinación, ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.” (N7)

La Ley propone, para incidir en la capacidad de Coordinación, los Protocolos de Coordinación. En estos se enfatiza aquellas actuaciones que conducirán a una mejor Coordinación. De este modo queda reflejado a continuación.

“Los protocolos de coordinación operativa establecen los procedimientos de notificación de situaciones de emergencia, la dirección de las operaciones, así como las medidas a adoptar y los criterios de movilización de medios y recursos.” (N7)

“La determinación de los procedimientos de elaboración y aprobación, así como la propuesta de los contenidos mínimos de los protocolos de coordinación operativa, corresponde a la Consejería competente en materia de protección civil, en colaboración con las Administraciones y servicios interesados y previo informe de la Comisión de Protección Civil de Andalucía.” (N7)

Se crea el Centro de Coordinación de Emergencias de Andalucía con las funciones prioritarias de conformarse en centro de comunicaciones y de gestión de operaciones. En la misma perspectiva, se plantea la Comisión de Protección Civil de Andalucía como órgano colegiado con la función de Coordinación entre las distintas Administraciones Públicas. Al mismo tiempo, nace en Andalucía un sistema integrado de demandas de urgencias y emergencias, para el acceso directo por parte de los ciudadanos a través del teléfono único europeo 112.

“Se crea el Centro de Coordinación de Emergencias de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de protección civil, como centro de comunicaciones y gestión, dirigido al desarrollo de actuaciones coordinadas ante emergencias; constituye un elemento fundamental en la

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

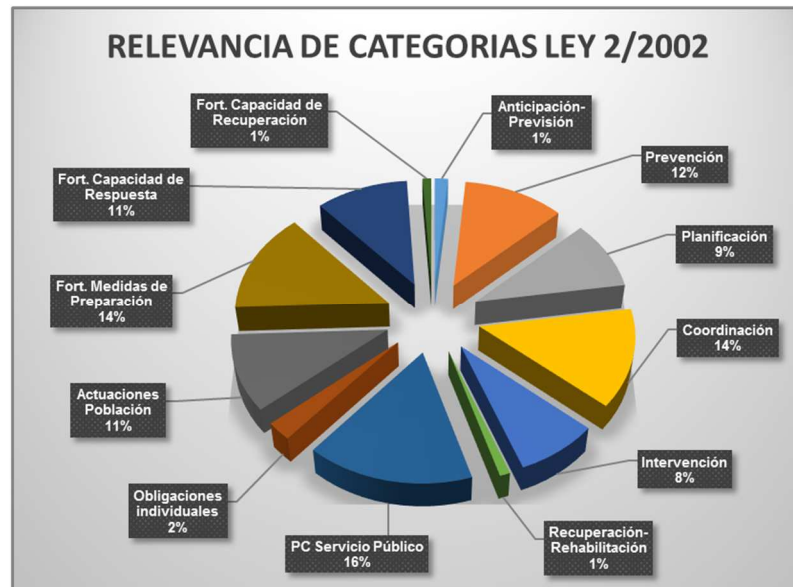
gestión ante dichas situaciones, dando soporte a procedimientos de recepción, evaluación, activación, coordinación y dirección.” (N7)

“...en situación de activación de planes de emergencia serán el Centro de Coordinación de Emergencias de Andalucía y los Centros de Coordinación Operativa Locales los instrumentos a través de los cuales se canalizará la coordinación entre los sujetos intervinientes.” (N7)

“La Comisión de Protección Civil de Andalucía es el órgano colegiado de carácter deliberante y consultivo, de homologación, coordinación y participación de las Administraciones Públicas en materia de protección civil.” (N7)

“Para ello se desarrollará, en el ámbito territorial de Andalucía, un sistema de coordinación integrada de las demandas de urgencias y emergencias realizadas por ciudadanos y entidades públicas y privadas que, a través del teléfono único europeo 112 u otro que la normativa europea pueda establecer, permita solicitar la asistencia de los servicios públicos en materia de asistencia sanitaria de urgencia, de extinción de incendio y salvamento, de seguridad ciudadana y protección civil, cualquiera que sea la Administración Pública o entidad de la que dependan. En este sentido, el sistema no comprende la prestación material de la asistencia requerida.” (N7)

Respuesta-Intervención.



Esta categoría presenta una significación media según se indica en el diagrama de relevancia. A pesar de ello, este proceso representa una gran importancia en el Ciclo de la Emergencia, y más, si se tiene en cuenta a la hora de la atención a los damnificados.

En los fragmentos se subraya la importancia de la existencia de un Sistema de respuesta ante las situaciones de emergencia. También señalar la importancia de la labor de los medios de comunicación ante circunstancias han extremas y delicadas.

Seguidamente, se hace alusión en los requerimientos sobre los servicios operativos y las medidas mínimas emanadas del correspondiente plan de emergencia activado con carácter general.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“Parte del establecimiento de un sistema integrado de respuesta ante situaciones de emergencia que, sin ser declaradas de interés nacional, determinen cuando menos la necesidad de adoptar especiales medidas de coordinación, supongan un especial trastorno social y requieran una actuación de carácter multisectorial.” (N7)

“Los medios de comunicación social, de titularidad pública o privada, en el marco de un deber general de colaboración con las autoridades de protección civil en las situaciones de emergencia reguladas por esta Ley, deben transmitir la información, avisos e instrucciones para la población facilitados por aquéllas, de forma prioritaria y gratuita, e indicando la autoridad de procedencia.” (N7)

“Las Administraciones Públicas competentes, conforme a lo dispuesto en esta Ley, desarrollarán su actividad a fin de propiciar:

d) Las medidas de intervención destinadas a paliar en lo posible las consecuencias de los eventos producidos.” (N7)

“Son servicios operativos aquellos llamados a intervenir ante situaciones de emergencia. A tal fin, actuarán bajo la supervisión de sus correspondientes departamentos y la superior dirección del plan de emergencia activado y las disposiciones de éste.” (N7)

“Corresponde a los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento, entre otras, el desarrollo de las siguientes funciones:

a) Con carácter general, la planificación y ejecución de operaciones de prevención y actuación frente a incendios y otros siniestros, asistencia y salvamento de personas y protección de bienes.” (N7)

“Previa activación del correspondiente plan de emergencia, la autoridad competente, prevista en el mismo, podrá adoptar las medidas de emergencia establecidas y derivadas de éste y, con carácter general:

a) Acordar la evacuación de personas desde las zonas de intervención y socorro.

b) Acordar la permanencia en domicilios y locales.

c) Establecer limitaciones de acceso a las zonas de operación.

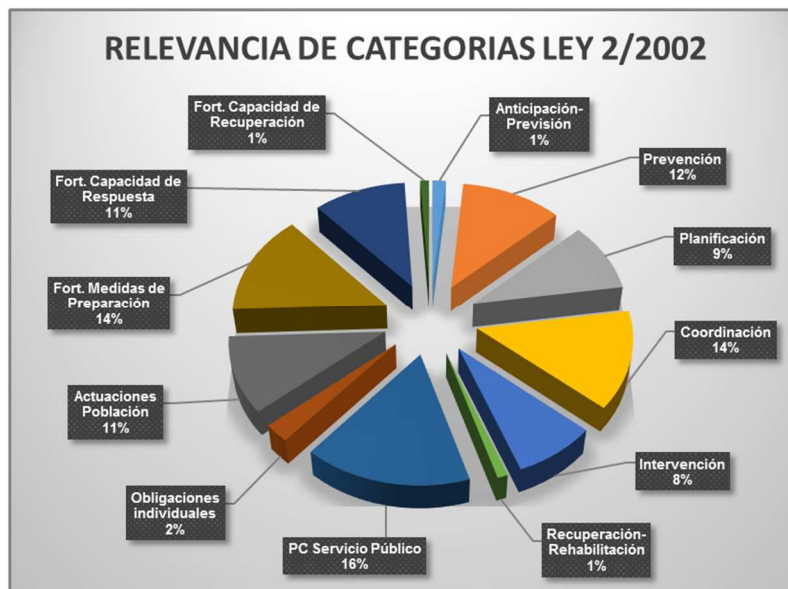
d) Limitar y condicionar el uso de servicios públicos y el consumo de determinados bienes.

e) Ordenar la ocupación temporal, intervención o requisa de aquellos bienes y servicios que se considere estrictamente necesario, en la forma y supuestos previstos en las Leyes.

f) Ordenar la omisión de acciones y, en su caso, la prestación de servicios obligatorios de carácter personal. Dicha prestación se realizará de forma proporcional a la situación creada y a las capacidades de cada cual, y no dará lugar, necesariamente, a indemnización.” (N7)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Recuperación-Rehabilitación.



Esta categoría presenta una relevancia baja en el diagrama. Por el contrario, en comparación de otras disposiciones legales, si tiene presente la gran importancia de este proceso en los casos de emergencias graves.

Destaca la importancia que significa el restablecimiento de los Servicios Esenciales. Se crea con la finalidad de coordinar y realizar las tareas de Recuperación, la Comisión de Rehabilitación. Hasta el momento, es la medida más significativa que sea ha presentado en referencia a esta categoría en el estudio que estamos realizando.

“Las Administraciones Públicas competentes, conforme a lo dispuesto en esta Ley, desarrollarán su actividad a fin de propiciar:

e) Los programas de rehabilitación.” (N7)

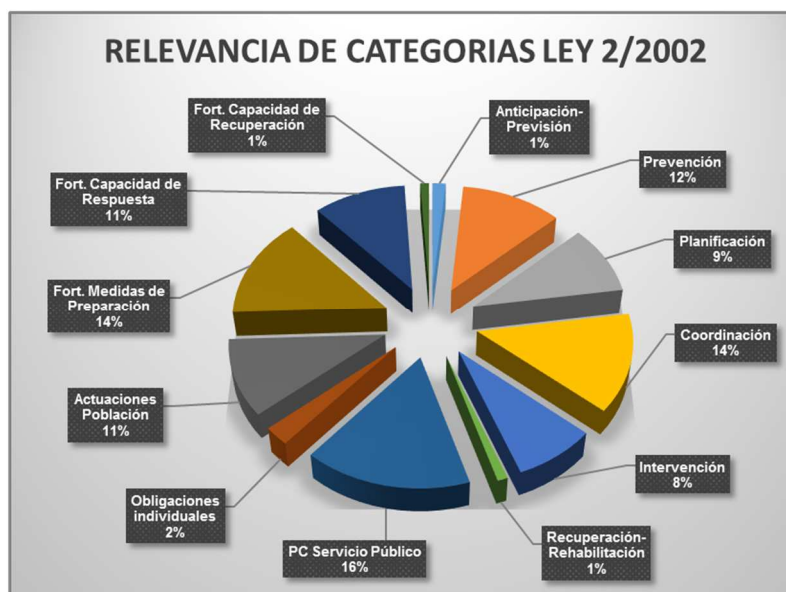
“Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, adoptarán las medidas tendentes a la rehabilitación de los servicios esenciales cuando la carencia de estos servicios constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones, estableciendo los mecanismos precisos de coordinación interadministrativa.

A tal fin se podrá constituir una Comisión de Rehabilitación, que centralizará el seguimiento de las actuaciones de evaluación y rehabilitación. En aquellas emergencias declaradas de interés general de Andalucía la constitución de la Comisión de Rehabilitación tendrá carácter preceptivo.” (N7)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.3.1.3.2. ENFOQUE DE ACTUACIÓN FRENTE AL DESASTRE (ENFAC)

Protección Civil (PC) como Servicio Público Administración Pública.



Observando el diagrama de relevancia detectamos que esta categoría es la que posee el mayor valor dentro de la Ley. Entre los indicativos siguientes distinguimos distintas ideas importantes. Por un lado, se establece la base jurídica en la que se apoya la Protección Civil como Servicio Público, que no es más, que primordialmente en la Constitución Española. Al mismo tiempo, se reconoce la Protección Civil encuadrada en el ámbito de la Seguridad Pública, y que se constituye como una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Inmediatamente, los segmentos referencian aquellos organismos encargados a prestar el mencionado Servicio Público. Para terminar se

presentan los segmentos referidos a mecanismos y medidas destinadas a hacer llegar dicho Servicio Público de la Protección Civil directamente a la Población.

“Las Administraciones Públicas deberán orientar su actividad a garantizar la efectiva protección de la vida e integridad física de las personas y los bienes.” (N7)

“La Constitución española consagra en su artículo 15 el derecho a la vida y a la integridad física de las personas como un derecho fundamental. Corresponde a los poderes públicos la adopción de medidas en pro de su efectiva protección, que incluso pueden llegar a vincular y condicionar la actividad de los particulares, en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Tales situaciones deben entenderse encuadradas dentro del ámbito de la seguridad pública, que, en interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, en las sentencias 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio, constituye una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas.” (N7)

“Se crea el Centro de Coordinación de Emergencias de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de protección civil, como centro de comunicaciones y gestión, dirigido al desarrollo de actuaciones coordinadas ante emergencias; constituye un elemento fundamental en la gestión ante dichas situaciones, dando soporte a procedimientos de recepción, evaluación, activación, coordinación y dirección.” (N7)

“La Comisión de Protección Civil de Andalucía es el órgano colegiado de carácter deliberante y consultivo, de homologación,

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

coordinación y participación de las Administraciones Públicas en materia de protección civil.” (N7)

“Los municipios con población superior a veinte mil habitantes contarán con un servicio de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento, según la estructura que se determine reglamentariamente. Dicho servicio será prestado directamente por el Ayuntamiento o a través de una entidad local de carácter supramunicipal en la que podrá participar la Diputación Provincial.

Las Diputaciones Provinciales garantizarán por sí solas, o en colaboración con otras Administraciones públicas, la prestación del servicio de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento en aquellos municipios en los que de acuerdo con la legislación de régimen local no resulte obligatoria su prestación y carezcan de servicio propio.” (N7)

“Para llevar a cabo dichas acciones, las Administraciones Públicas establecerán un sistema integrado que dé respuesta a una efectiva coordinación, dirección y control de las actuaciones necesarias, basado en la colaboración entre las mismas y, en su caso, con entidades de carácter privado y la ciudadanía en general.” (N7)

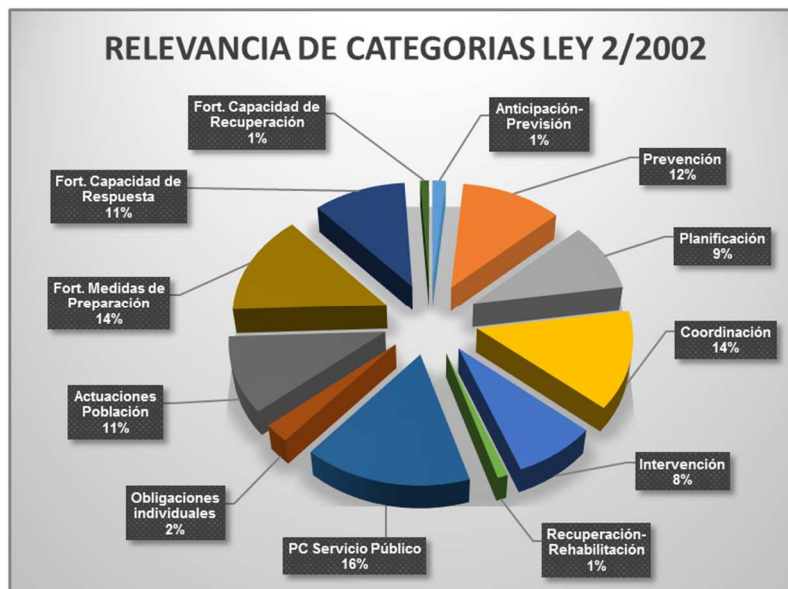
“Las Administraciones Públicas, en el ámbito territorial de Andalucía y en el marco de sus competencias, promoverán actuaciones orientadas a la reducción de riesgos y a la prevención de catástrofes y calamidades públicas, con especial atención a la capacitación de los servicios operativos y a la formación y colaboración de la población para hacer frente a tales situaciones.” (N7)

“La Administración de la Junta de Andalucía establecerá, desde una perspectiva integradora, un sistema destinado a ofrecer a los ciudadanos y entidades públicas y privadas el acceso rápido, sencillo y eficaz a los servicios públicos de urgencias y emergencias.

Para ello se desarrollará, en el ámbito territorial de Andalucía, un sistema de coordinación integrada de las demandas de urgencias y emergencias realizadas por ciudadanos y entidades públicas y privadas que, a través del teléfono único europeo 112 u otro que la normativa europea pueda establecer, permita solicitar la asistencia de los servicios públicos en materia de asistencia sanitaria de urgencia, de extinción de incendio y salvamento, de seguridad ciudadana y protección civil, cualquiera que sea la Administración Pública o entidad de la que dependan. En este sentido, el sistema no comprende la prestación material de la asistencia requerida.” (N7)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Obligaciones individuales



Como podemos percibir en la comparación de relevancia, esta categoría apunta un porcentaje muy bajo en la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía. En los indicios más representativos que se incorporan, se puede apreciar el fundamento legal de las obligaciones a las que están condicionados los particulares en caso de una emergencia de graves consecuencias.

“La Constitución española consagra en su artículo 15 el derecho a la vida y a la integridad física de las personas como un derecho fundamental. Corresponde a los poderes públicos la adopción de medidas en pro de su efectiva protección, que incluso pueden llegar a vincular y condicionar la actividad de los particulares, en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.” (N7)

“El capítulo II de dicho título regula los derechos y deberes de los ciudadanos ante situaciones de emergencia y las condiciones para el ejercicio o cumplimiento de los mismos, así como las atribuciones en tal sentido de las Administraciones Públicas. Básicamente se garantiza el derecho a la información y formación sobre los distintos riesgos que pudieran afectarles y las medidas a adoptar. Asimismo, se establece un deber general de colaboración matizado en su intensidad conforme a la naturaleza del destinatario de la disposición.” (N7)

“En situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, los ciudadanos mayores de edad y las personas jurídicas, públicas o privadas, tienen el deber de colaborar en las tareas de protección civil conforme a las instrucciones de las autoridades competentes, adoptadas en los términos establecidos en la normativa de aplicación y, específicamente, en los correspondientes planes de emergencia.” (N7)

Principalmente deducimos de ellos que las principales obligaciones recaerán en las limitaciones de los derechos de la movilidad espacial y en la preceptiva prestación de servicios personales, según dicten con proporcionalidad las autoridades competentes.

“Previa activación del correspondiente plan de emergencia, la autoridad competente, prevista en el mismo, podrá adoptar las medidas de emergencia establecidas y derivadas de éste y, con carácter general:

a) Acordar la evacuación de personas desde las zonas de intervención y socorro.

b) Acordar la permanencia en domicilios y locales.

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

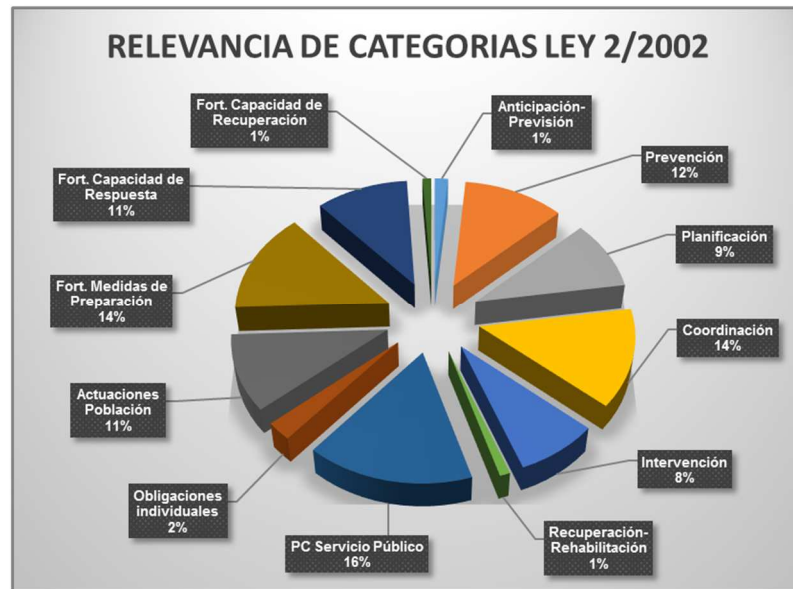
c) *Establecer limitaciones de acceso a las zonas de operación.*

d) *Limitar y condicionar el uso de servicios públicos y el consumo de determinados bienes.*

e) *Ordenar la ocupación temporal, intervención o requisa de aquellos bienes y servicios que se considere estrictamente necesario, en la forma y supuestos previstos en las Leyes.*

f) *Ordenar la omisión de acciones y, en su caso, la prestación de servicios obligatorios de carácter personal. Dicha prestación se realizará de forma proporcional a la situación creada y a las capacidades de cada cual, y no dará lugar, necesariamente, a indemnización.” (N7)*

Actuaciones de la Población de forma Autónoma y Participación



Según la Ley 2/2002, esta categoría aparece con una relevancia media en el diagrama circular en comparación con todas las categorías. En los fragmentos representativos que se exponen, se advierte la relación existente entre la Información y la Formación que se podría impartir frente a la forma de comportamiento y actitudes que presentaría la población ante un Desastre.

En todos los segmentos se transmite la idea que para permitir la respuesta más favorable que puede manifestar la población, es necesario garantizar una adecuada Información y Formación.

“El capítulo II de dicho título regula los derechos y deberes de los ciudadanos ante situaciones de emergencia y las condiciones para el ejercicio o cumplimiento de los mismos, así como las atribuciones en tal sentido de las Administraciones Públicas. Básicamente se garantiza el

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

derecho a la información y formación sobre los distintos riesgos que pudieran afectarles y las medidas a adoptar.” (N7)

“Los ciudadanos tienen derecho a recibir información relativa a los riesgos que puedan afectarles, las consecuencias de los mismos que sean previsibles y las medidas de autoprotección y conductas a seguir, en el marco de lo dispuesto en los planes de emergencia.” (N7)

“Las Administraciones Públicas, en el ámbito territorial de Andalucía y en el marco de sus competencias, promoverán actuaciones orientadas a la reducción de riesgos y a la prevención de catástrofes y calamidades públicas, con especial atención a la capacitación de los servicios operativos y a la formación y colaboración de la población para hacer frente a tales situaciones.” (N7)

“Los municipios participan en las tareas de protección civil con capacidad general de planificación y actuación, correspondiéndoles:

f) Promover la vinculación ciudadana a través del voluntariado.

g) Realizar programas de prevención de riesgos y campañas de información.” (N7)

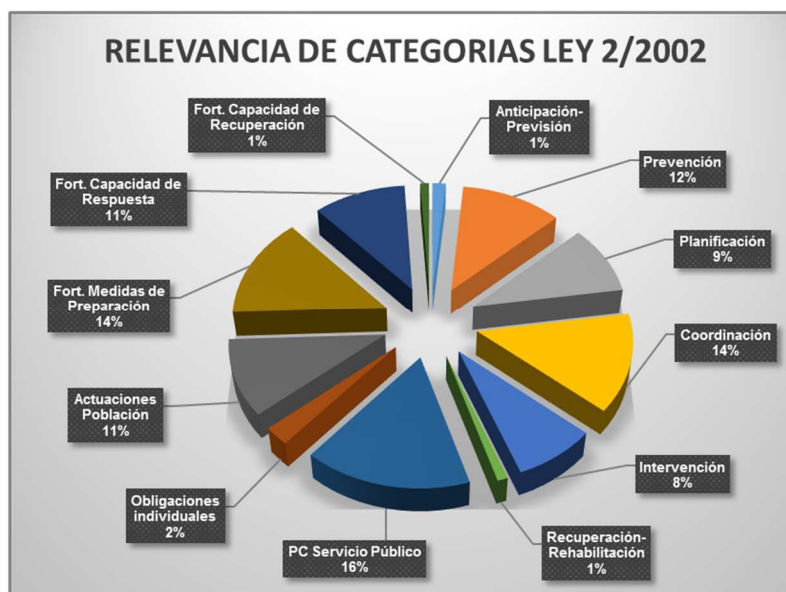
“Corresponde a los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento, entre otras, el desarrollo de las siguientes funciones:

g) Participación en campañas de formación e información a los ciudadanos.” (N7)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

6.3.1.3.3. FORTALECIMIENTO DE PREPARACIÓN FRENTE AL DESASTRE (FORTPREP)

Fortalecimiento de Medidas Previas de Preparación.



La categoría de Fortalecimiento de Medidas Previas de Preparación ante una emergencia presenta en el estudio de la Ley 2/2002, un valor muy alto según el diagrama de relevancias. Como se puede apreciar, se presenta como la segunda categoría en porcentaje detrás sólo de la categoría de Protección Civil como Servicio Público.

Los segmentos representativos siguientes proporcionan planteamientos muy interesantes. Inicialmente se propone el establecimiento de un marco adecuado de protección por medio de un sistema integrado de respuesta, que en principio se plantea que posea un carácter general para la aplicación a cualquier tipo de circunstancia y que tenga la flexibilidad de adaptarse a la

posible evolución de la emergencia. Seguidamente, se proponen las actividades de investigación de los riesgos y de las medidas correctoras, y también la necesaria Formación de los ciudadanos. Para continuar seguidamente con la propuesta de desarrollo de los Protocolos Operativos.

“Habida cuenta de la posible evolución de una emergencia de índole inicialmente no calamitosa a situaciones que sí revistan tal carácter, así como la necesidad por razones de eficacia del establecimiento de un sistema integrado de respuesta que, atendiendo a principios de aplicación general, permita evitar situaciones de desprotección en los supuestos de agotamiento de los mecanismos inicialmente previstos para su gestión, y garantizar además el establecimiento de medidas de coordinación intersectorial, procede aprobar por el Parlamento de Andalucía una norma con rango de Ley, que por sí misma y a través de sus disposiciones de desarrollo garantice la configuración de un marco adecuado de protección ante los distintos niveles de emergencia.” (N7)

“El capítulo II de dicho título regula los derechos y deberes de los ciudadanos ante situaciones de emergencia y las condiciones para el ejercicio o cumplimiento de los mismos, así como las atribuciones en tal sentido de las Administraciones Públicas. Básicamente se garantiza el derecho a la información y formación sobre los distintos riesgos que pudieran afectarles y las medidas a adoptar. Asimismo, se establece un deber general de colaboración matizado en su intensidad conforme a la naturaleza del destinatario de la disposición.” (N7)

“Las Administraciones Públicas competentes, conforme a lo dispuesto en esta Ley, desarrollarán su actividad a fin de propiciar:

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

a) *La previsión de riesgos, orientada a una adecuada labor de planificación, mediante técnicas de identificación y análisis.*

b) *La reducción de riesgos, mediante una adecuada política de prevención, adopción de medidas correctoras, actividad de inspección y sanción.*

c) *La elaboración y aprobación de planes de emergencia y protocolos operativos.*

d) *Las medidas de intervención destinadas a paliar en lo posible las consecuencias de los eventos producidos.*

e) *Los programas de rehabilitación.*

f) *La formación de los ciudadanos que puedan resultar afectados por las situaciones de emergencia, la información a los mismos, así como la capacitación y reciclaje de los técnicos de protección civil y personal de los servicios intervinientes.” (N7)*

“Por parte de las Administraciones Públicas competentes por razón del territorio, se procederá a la elaboración de mapas de riesgos, como expresión espacial de los distintos riesgos en cada ámbito geográfico objeto de planificación, elaborados a partir de los datos facilitados por las correspondientes personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, reservándose las Administraciones Públicas, en todo caso, los criterios de revisión de la información que consideren oportunos.

Corresponde a la Consejería competente en materia de protección civil impulsar el desarrollo y la difusión de los mapas de riesgos correspondientes al ámbito territorial de Andalucía, pudiendo requerir la aportación de cuantos datos resulten a tal fin necesarios, así como suscribir convenios y fórmulas de colaboración al respecto.” (N7)

“Las Administraciones Públicas, en el ámbito territorial de Andalucía y en el marco de sus competencias, promoverán actuaciones orientadas a la reducción de riesgos y a la prevención de catástrofes y calamidades públicas, con especial atención a la capacitación de los servicios operativos y a la formación y colaboración de la población para hacer frente a tales situaciones.” (N7)

“Corresponde a los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento, entre otras, el desarrollo de las siguientes funciones:

e) Estudio e investigación en materia de sistemas y técnicas de protección frente a incendios y salvamento.

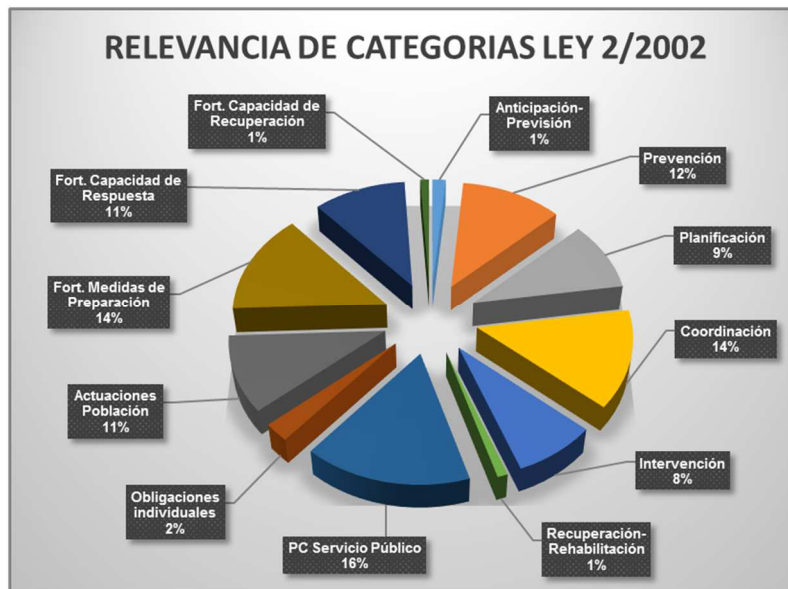
g) Participación en campañas de formación e información a los ciudadanos.” (N7)

“Los protocolos de coordinación operativa establecen los procedimientos de notificación de situaciones de emergencia, la dirección de las operaciones, así como las medidas a adoptar y los criterios de movilización de medios y recursos.

La determinación de los procedimientos de elaboración y aprobación, así como la propuesta de los contenidos mínimos de los protocolos de coordinación operativa, corresponde a la Consejería competente en materia de protección civil, en colaboración con las Administraciones y servicios interesados y previo informe de la Comisión de Protección Civil de Andalucía.” (N7)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

Fortalecimiento de Capacidad de Respuesta



En el análisis de la Ley 2/2002, esta categoría ejerce una relevancia media, al modo que demuestra el diagrama circular. Teniendo en cuenta los datos que seguidamente se exponen, hay que señalar en principio la necesidad existente entre las distintas Administraciones Públicas de un mecanismo que facilite la Coordinación y la Colaboración entre las mismas.

Es significativo también, la utilización de Protocolos Operativos para organizar la dirección de las operaciones. También supone una medida importante la creación en Andalucía del Centro de Coordinación de Emergencias como órgano principal en la gestión de las emergencias.

“...las Administraciones Públicas establecerán un sistema integrado que dé respuesta a una efectiva coordinación, dirección y control de las actuaciones necesarias, basado en la colaboración entre las mismas y, en su caso, con entidades de carácter privado y la ciudadanía en general.” (N7)

“Los protocolos de coordinación operativa establecen los procedimientos de notificación de situaciones de emergencia, la dirección de las operaciones, así como las medidas a adoptar y los criterios de movilización de medios y recursos.” (N7)

“Los medios de comunicación social, de titularidad pública o privada, en el marco de un deber general de colaboración con las autoridades de protección civil en las situaciones de emergencia reguladas por esta Ley, deben transmitir la información, avisos e instrucciones para la población facilitados por aquéllas, de forma prioritaria y gratuita, e indicando la autoridad de procedencia.” (N7)

“...en situación de activación de planes de emergencia serán el Centro de Coordinación de Emergencias de Andalucía y los Centros de Coordinación Operativa Locales los instrumentos a través de los cuales se canalizará la coordinación entre los sujetos intervinientes.” (N7)

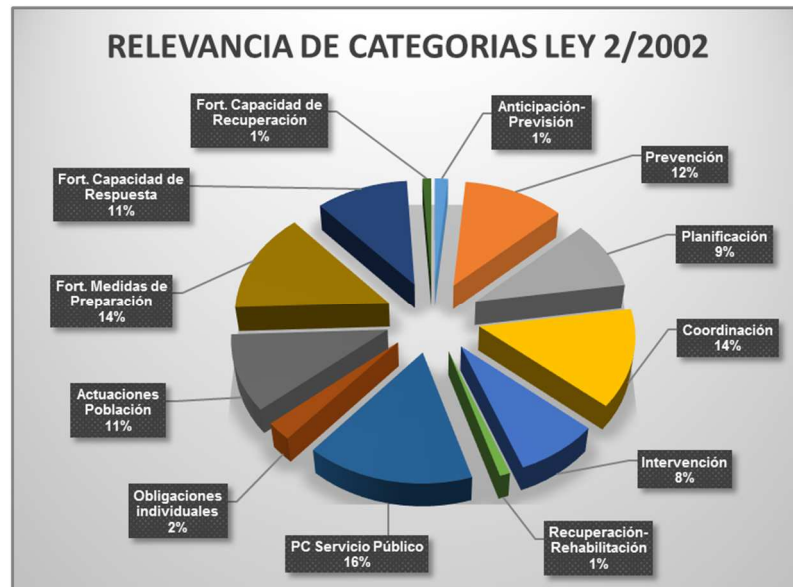
“Se crea el Centro de Coordinación de Emergencias de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de protección civil, como centro de comunicaciones y gestión, dirigido al desarrollo de actuaciones coordinadas ante emergencias; constituye un elemento fundamental en la gestión ante dichas situaciones, dando soporte a procedimientos de recepción, evaluación, activación, coordinación y dirección.” (N7)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“La Administración de la Junta de Andalucía establecerá, desde una perspectiva integradora, un sistema destinado a ofrecer a los ciudadanos y entidades públicas y privadas el acceso rápido, sencillo y eficaz a los servicios públicos de urgencias y emergencias.

Para ello se desarrollará, en el ámbito territorial de Andalucía, un sistema de coordinación integrada de las demandas de urgencias y emergencias realizadas por ciudadanos y entidades públicas y privadas que, a través del teléfono único europeo 112 u otro que la normativa europea pueda establecer, permita solicitar la asistencia de los servicios públicos en materia de asistencia sanitaria de urgencia, de extinción de incendio y salvamento, de seguridad ciudadana y protección civil, cualquiera que sea la Administración Pública o entidad de la que dependan. En este sentido, el sistema no comprende la prestación material de la asistencia requerida.” (N7)

Fortalecimiento de Capacidad de Recuperación



Del mismo modo que estamos observando a lo largo de este análisis, en la Ley esta categoría goza de una relevancia baja como apreciamos en el diagrama circular. Hay que reseñar la propuesta de la Ley en la posibilidad de constituir la Comisión de Rehabilitación para el seguimiento de las tareas que constituye el proceso de Recuperación, según se aprecia en los segmentos significativos.

“Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, adoptarán las medidas tendentes a la rehabilitación de los servicios esenciales cuando la carencia de estos servicios constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones, estableciendo los mecanismos precisos de coordinación interadministrativa.” (N7)

6. ANÁLISIS DEL MODELO TEÓRICO

“A tal fin se podrá constituir una Comisión de Rehabilitación, que centralizará el seguimiento de las actuaciones de evaluación y rehabilitación. En aquellas emergencias declaradas de interés general de Andalucía la constitución de la Comisión de Rehabilitación tendrá carácter preceptivo.” (N7)



7. RECOGIDA INFORMACIÓN

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN. TRABAJO DE CAMPO

7.1. INTRODUCCIÓN A LA RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Las premisas de la entrevista son:

La visión de conjunto de la Población residente en la Zona Metropolitana de Sevilla (radio aprox. 12 Km).

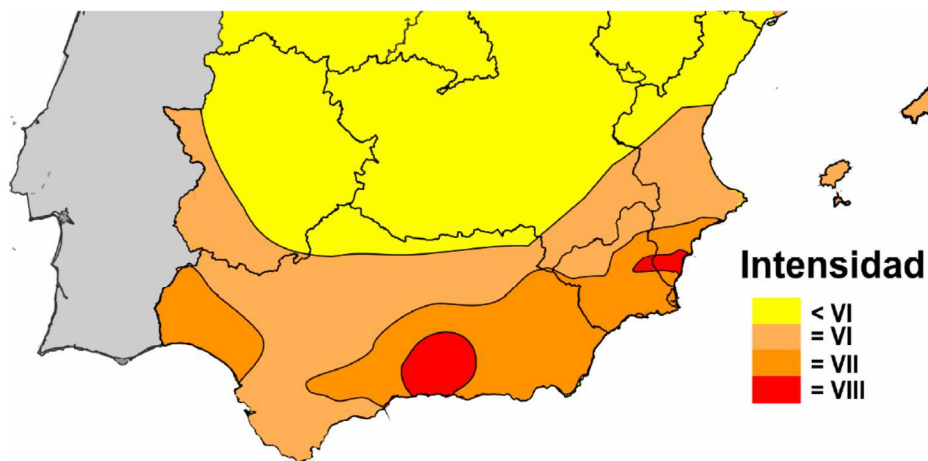
El seísmo que se prevé es de intensidad 9 MSK y tiene una afección muy extensa, mayor de la provincia de Sevilla, afectando del mismo modo a las provincias de Huelva, Cádiz, Córdoba y Málaga.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

El propósito de la entrevista no es cuestionar ni examinar ni detectar deficiencias en las estructuras orgánicas, órganos de intervención-actuación, disposiciones legales, planes o procedimientos existentes.

El objetivo es profundizar en el tema de la Autoprotección Ciudadana y en la respuesta de la Población para proponer soluciones y mitigar las consecuencias de un futuro terremoto de graves consecuencias.

Sobre todo, se persigue salvar la mayor cantidad de vidas ante un Desastre parecido, evitando, a la vez y en todo momento, un posible alarmismo entre la población.



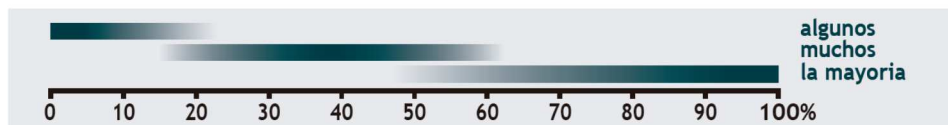
Mapa de excedencia de intensidades sísmicas en España
(periodo de retorno de 500 años)

Fuente: <http://www.igne.es>

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Escala MSK	
Grado VIII	<p>a) • Miedo y pánico general, incluso en las personas que conducen automóviles.</p> <p>• En algunos casos se desgajan las ramas de los árboles. • Los muebles, incluso los pesados, se desplazan o vuelcan. • Las lámparas colgadas sufren daños parciales.</p> <p>b) • Muchas construcciones de tipo A sufren destrucción (clase 4) y algunos colapso (clase 5). • Muchas construcciones de tipo B sufren daños graves (clase 3) y algunas destrucción (clase 4). • Muchas construcciones de tipo C sufren daños moderados (clase 2) y algunas graves (clase 3). • En ocasiones, se produce la rotura de algunas juntas de canalizaciones. • Las estatuas y monumentos se mueven y giran. • Se derrumban muros de piedra.</p> <p>c) • Pequeños deslizamientos en las laderas de los barrancos y en las trincheras y terraplenes con pendientes pronunciadas. • Grietas en el suelo de varios centímetros de ancho. • Se enturbia el agua de los lagos. • Aparecen nuevos manantiales. • Vuelven a tener agua pozos secos y se secan pozos existentes. • En muchos casos cambia el caudal y el nivel de agua de los manantiales y pozos.</p>
Grado IX	<p>a) • Pánico general. • Daños considerables en el mobiliario. • Los animales corren confusamente y emiten sus sonidos peculiares.</p> <p>b) • Muchas construcciones del tipo A sufren colapso (clase 5). • Muchas construcciones de tipo B sufren destrucción (clase 4) y algunas colapso (clase 5). • Muchas construcciones del tipo C sufren daños graves (clase 3) y algunas destrucción (clase 4). • Caen monumentos y columnas. • Daños considerables en depósitos de líquidos. • Se rompen parcialmente las canalizaciones subterráneas. • En algunos casos, los carriles del ferrocarril se curvan y las carreteras quedan fuera de servicio.</p> <p>c) • Se observa con frecuencia que se producen extrusiones de agua, arena y fango en los terrenos saturados. • Se abren grietas en el terreno de hasta 10 centímetros de ancho y de más de 10 centímetros en las laderas y en las márgenes de los ríos. • Aparecen además, numerosas grietas pequeñas en el suelo, desprendimientos de rocas y aludes. • Muchos deslizamientos de tierras. • Grandes olas en lagos y embalses. • Se renuevan pozos secos y se secan otros existentes.</p>

Definiciones de cantidad



Fuente: <http://www.igne.es>

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

7.2. CUESTIONARIO.

1. Percepción sobre la vulnerabilidad y el riesgo sísmico en la zona metropolitana de Sevilla (radio aprox. 12 Km).

2. ¿Qué estimación tiene Usted sobre el conocimiento que posee la Población respecto a la respuesta a un terremoto de magnitudes desbordantes?

3. ¿Cuáles cree que son los temas o aspectos prioritarios referentes a la gestión de la Población ante el riesgo sísmico que se deberían investigar y profundizar en su conocimiento?

4. ¿Cómo y con qué medios se pueden mejorar la organización, conocimiento y actuación de la Población frente a un terremoto de magnitudes desbordantes de forma sistemática y continua con el objetivo de conseguir una mayor resistencia?

5. ¿Qué grado de colaboración permanente y sistemática existe en la actualidad en la zona metropolitana de Sevilla entre los distintos órganos

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

intervinientes de Protección Civil en un terremoto y entre éstos con la Población?
¿Cómo se puede elevar ese grado de colaboración además de realizar simulacros?

6. ¿Qué tipos de medidas y cómo se organizarían las actuaciones de la Población como respuesta inicial previa a la llegada de los operativos de intervención? ¿Con qué actuaciones de la Población se facilitarían la actuación de los operativos?

7. ¿Cómo se podrían organizar cronológicamente las actuaciones autónomas de resistencia inicial que debe seguir la Población durante las primeras 72 h. (3 días) tras ocurrir un terremoto catastrófico?

8. ¿Qué medidas específicas se deberían de proponer para la respuesta de aquella parte de la Población que posee capacidades distintas (accesibilidad), así como para prever el progresivo envejecimiento de la Población?

9. ¿Qué actuaciones podemos prever con antelación destinadas a la recuperación y rehabilitación enfocadas al restablecimiento de la normalidad en la comunidad afectada por el Desastre?

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

7.3. ENTREVISTA A D. ANTONIO MORÁN SÁNCHEZ.

D. ANTONIO MORÁN SÁNCHEZ.

DELEGADO MOVILIDAD (SEGURIDAD). AYUNTAMIENTO DE DOS HERMANAS.

DATOS DE LA ENTREVISTA.

Lugar: Sede Delegación de Movilidad y Seguridad. C/ Luis Ortega Bru, s/n.

Dos Hermanas (Sevilla)

Fecha: 21-06-2017

Hora de Inicio: 09:17

Entrevistador: Francisco José Gómez Jurado

CUESTIONARIO.

Cuestión 1: Percepción sobre la vulnerabilidad y el riesgo sísmico en la Zona Metropolitana de Sevilla. (radio aprox. 12 Km).

Sobre el riesgo sísmico en Dos Hermanas y su entorno, entendemos desde el Ayuntamiento que nos encontramos en una zona teóricamente tranquila, según los estudios que hay. Pero el riesgo sísmico existe. De hecho, el año pasado precisamente, se hizo un macro simulacro en esta zona de Andalucía.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Concretamente en una parte de Dos Hermanas para la evaluación de este tipo de riesgo. Por supuesto, que la zona es vulnerable y que hay riesgos. También entendemos que en otras partes de Andalucía y de España el riesgo es mucho mayor.

Cuestión 2: ¿Qué estimación tiene Usted sobre el conocimiento que posee la Población respecto a la respuesta a un terremoto de magnitudes desbordantes?

Entiendo que la Población, con independencia de lo que ve en películas, a nivel general, y a diferencia de un nivel de especialización, como pueden ser la Policía, Bomberos y Protección Civil; la Población lógicamente no está preparada si se produce un problema sísmico de grandes magnitudes en nuestra Ciudad. Habría que articular los medios correspondientes para formar de alguna manera a la Población, por lo menos en lo básico, para que estuviera preparada a la hora de actuar.

Cuestión 3: ¿Cuáles cree que son los temas o aspectos prioritarios referentes a la gestión de la Población ante el riesgo sísmico que se deberían investigar y profundizar en su conocimiento?

En relación con la pregunta anterior, habría que evaluar muy bien las diferentes zonas de la Ciudad. Hay que recordar que la Ciudad de Dos Hermanas

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

está constituida por tres núcleos de población, el Casco Urbano en sí, que es donde se concentra una mayor cantidad de población, zona de Quintos o Montequinto y la zona de Fuente del Rey. Esta son las zonas más importantes.

Tendríamos que distinguir los tipos de edificaciones que hay en cada zona. En cada una de ellas nos podemos encontrar con edificaciones antiguas. Aunque no existen edificios históricos porque Dos Hermanas es una Ciudad relativamente nueva, pero si podemos encontrar edificaciones antiguas que pueden tener entre 80 y 100 años.

Dentro de esa variedad en la antigüedad desde los edificios antiguos hasta los más recientes, en las distintas zonas, habrá que evaluar cuáles son los más sensibles. Entendemos que los más sensibles son aquellas viviendas plurifamiliares en edificios de varias alturas con un año de construcción más antiguo.

Otro aspecto muy importante sería las edades de las personas que viven en esos edificios. Habría que tener claro la demografía. Evidentemente, las personas que habitan en las barriadas más antiguas de la ciudad son las de mayor edad. Como pueden ser los casos de las Barriadas del Rocío y de Ganchozas. Por tanto, conocido este aspecto, es donde se debería acudir antes para socorrer a esas personas más indefensas de cara a un siniestro de estas características.

Creo que estos son los temas más prioritarios en los que se tendría que investigar y profundizar en este asunto.

Cuestión 4: ¿Cómo y con qué medios se pueden mejorar la organización, conocimiento y actuación de la Población frente a un terremoto de magnitudes desbordantes de forma sistemática y continua con el objetivo de conseguir una mayor resistencia?

Habría que hablar de dos tipos de finalidades:

Una primera finalidad enfocada a unos medios dirigidos más fundamentalmente a formar a las personas de cara a un terremoto de gran consideración a través de medios actuales como son las redes sociales e internet. Pero sin olvidar aquellas personas mayores que no están al corriente de esos sistemas. De esta forma, se puede informar y asesorar a todas estas personas.

Por otro lado, a nivel de actuación y organización del Ayuntamiento, se puede reforzar las competencias de su personal integrante en los cuerpos de Bomberos, Protección Civil, Policía Local y Cruz Roja con el objeto de mejorar sus capacidades de actuación y rescate.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Cuestión 5: ¿Qué grado de colaboración permanente y sistemática existe en la actualidad en la zona metropolitana de Sevilla entre los distintos órganos intervinientes de Protección Civil en un terremoto y entre éstos con la Población? ¿Cómo se puede elevar ese grado de colaboración además de realizar simulacros?

Hay que recordar que Dos Hermanas está en la Zona Metropolitana de Sevilla. Posee de su propio Parque de Bomberos, su propia Agrupación de Voluntarios de Protección Civil, Policía Local, Policía Nacional, Guardia Civil Destacamento de Tráfico, Cruz Roja y dispone de los Servicios Sociales Municipales en caso de responder a una emergencia de estas características.

Si se produjera algún siniestro de magnitudes grandes como estamos tratando, tenemos que recordar que el organismo superior, que es la Junta de Andalucía, activaría el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía.

Para que actúen en Dos Hermanas, no hace falta pertenecer a un Consorcio ni tener firmado ningún Convenio específico con otra Administración. Simplemente desde la Junta de Andalucía como órgano superior, si se diera una circunstancia de estas características en nuestro territorio, ellos activarían el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía. Incluso nosotros atendiendo a dicho Plan, podríamos llamar directamente al Ayuntamiento de Sevilla, que posee un gran Parque de Bomberos y una importante Agrupación de Voluntarios de Protección Civil. También contamos con la opción de llamar a la Diputación Provincial de Sevilla o a cualquier población cercana. La ayuda solicitada sería principalmente la de los cuerpos de Bomberos y Agrupaciones de Protección Civil que serían los primeros en intervenir en este tipo de siniestro.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

De hecho, el año pasado hubo una catástrofe constituido por un incendio de magnitudes considerables en Dos Hermanas, que fue el incendio y destrucción de las instalaciones de la fábrica de Ybarra. Atendiendo al Plan Territorial de Emergencia de Andalucía y avisando a los responsables del Ayuntamiento de Sevilla y de la Diputación Provincial de Sevilla, contamos con su colaboración. Nos mandaron todos los medios a su alcance en ese momento. El incendio era de tales magnitudes que aunque Dos Hermanas cuenta con muchos medios, no podíamos afrontarlo y controlarlo con rapidez. La ayuda que nos prestaron los citados organismos estuvo todo el tiempo necesario hasta que se pudo controlar aquel incendio.

Otro caso puede ser por ejemplo cuando se produce un incendio en la zona de Montequinto, donde el Parque de Bomberos de Sevilla Sur está muy próximo y su tiempo de respuesta va a ser menor. Cuando se recibe una llamada al 112 avisando de este incendio, el propio 112 es quien coordina la emergencia activando primeramente ese Parque y después al Parque de Dos Hermanas según la Ley de Emergencias de Andalucía. El 112 activa primero el Parque más cercano con independencia de la población al que pertenece cuando hay viviendas en peligro.

Nos preocupa que ocurra un suceso de estas características, pero existe buena colaboración con independencia de las siglas políticas haya en los diferentes Municipios y Diputación. De hecho, ha ocurrido en años pasados siempre en consideración al Plan Territorial de Emergencia de Andalucía, todos hemos colaborados, al igual que nos han ayudado otros, nosotros hemos ayudado a otros municipios. Se ha dado el caso en años pasados que Dos Hermanas ha atendido emergencias ocurridas en Alcalá de Guadaíra y en Utrera a petición de la Diputación Provincial de Sevilla.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

En lo que va de año hemos atendido, en función del Plan Territorial de Emergencia de Andalucía, a la atención y petición de la Diputación Provincial de Sevilla para que los auxiliemos. Por encima de todo, la coordinación y el grado de colaboración se realiza según el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía.

Cuestión 6: ¿Qué tipos de medidas y cómo se organizarían las actuaciones de la Población como respuesta inicial previa a la llegada de los operativos de intervención? ¿Con qué actuaciones de la Población se facilitarían la actuación de los operativos?

Bueno aquí las medidas a tomar en caso de que se produzca un siniestro de estas características, un seísmo muy fuerte. Pues lo primero que habría que hacer lógicamente desde la Alcaldía o desde este Delegado de Alcaldía es la activación del Plan de Emergencia Municipal.

En el momento en el que se activa el Plan de Emergencia Municipal, se ponen a disposición al 100% todos los efectivos que disponemos tanto de Policía Local como de Bomberos, con independencia de que estén de descanso. Todos tienen que acudir a ponerse a disposición para poner en funcionamiento todos los medios que hay. Es decir, que todos los efectivos de Policía, de bomberos y de Protección Civil, todos se tienen que poner a las órdenes de la persona que coordina el Plan de Emergencia Municipal. En este caso sería el Jefe de Bomberos y en segundo grado, el Jefe de la Policía Local. Ellos serían los encargados de repartir las diferentes tareas y de coordinarlas.

Tareas que habría que ponerse en marcha coordinadas con otros cuerpos de otras Poblaciones o de otras Administraciones que vendrían a socorrernos. Ellos serían los encargados de poner marcha este tipo de actuaciones. Pero lo más importante aquí es que todos los efectivos con independencia que estén de vacaciones o estén de descanso, todos se tienen que poner a trabajar en la emergencia.

Cuestión 7: ¿Cómo se podrían organizar cronológicamente las actuaciones autónomas de resistencia inicial que debe seguir la Población durante las primeras 72 h. (3 días) tras ocurrir un terremoto catastrófico?

Lo más importante si ocurre un seísmo de esta magnitud, lo primero que tendríamos que hacer, continuando con lo que he comentado anteriormente en la pregunta anterior, contando con la cantidad de efectivos y los auxilios que podríamos tener de otras poblaciones y organismos, lo primero, por supuesto, es la búsqueda de personas y salvar al mayor número posible de vidas humanas que se hayan visto atrapadas en este tipo de seísmo.

Bueno, las primeras tareas consistirían en peinar las diferentes zonas. Con la ayuda de todos, lo más importante en estas 72 horas, que es prácticamente el tiempo que aguanta una persona atrapada, poco más, es intentar rescatar y salvar al mayor posible de vidas humanas.

Lógicamente, los encargados del Plan de Emergencia Municipal, en este caso Bomberos y Policía Local, evaluarían las zonas más susceptibles, las que tengan más problemas de derrumbamientos, que hubiera más problemas para

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

iniciar las tareas en esas zonas. Pero lo más prioritario, es salvar al mayor número de vidas humanas.

Cuestión 8: ¿Qué medidas específicas se deberían de proponer para la respuesta de aquella parte de la Población que posee capacidades distintas (accesibilidad), así como para prever el progresivo envejecimiento de la Población?

Está claro que en todas las poblaciones existen una serie de colectivos, grupos de personas o personas que a nivel particular poseen distintas capacidades, limitaciones físicas o sensoriales, personas con movilidad reducida y que lógicamente ante un evento de estas características, pues en función dónde se encuentren, tendrán una oportunidad u otra oportunidad de salvarse.

A la hora de dar una respuesta a este tipo de población, es bastante complicado, muy complicado. Una de las medidas que se podría poner en funcionamiento, que creo que no existe, es tener censado a este tipo de personas que tienen alguna discapacidad o movilidad reducida, para que en caso de que se produzca un siniestro de estas características, saber los domicilios dónde se encuentran estas personas para intentar rescatarlas lo más pronto posible. Por lo menos tener censadas previamente.

Este censo se podría de una manera muy sencilla porque el 99% de estas personas con movilidad reducida, aparecen en la actualidad, bien en registro de la Junta de Andalucía de personas con discapacidad o con movilidad reducida, o bien en los registros propios de los Servicios Sociales Municipales. De esta

forma, sería una manera que se podría recoger como una medida de asistencia para, que en caso de producirse siniestros de estas características, saber dónde se encuentran estas personas.

Cuestión 9: ¿Qué actuaciones podemos prever con antelación destinadas a la recuperación y rehabilitación enfocadas al restablecimiento de la normalidad en la comunidad afectada por el Desastre?

Bueno, no estamos en Japón. En Japón sabes que existe mayor riesgo sísmico y todos los edificios están súper preparados para este tipo de catástrofes. Es más, en los programas de televisión se ven las estructuras con pilares que oscilan.

Aquí, según la normativa urbanística que hay en Andalucía los edificios tienen que cumplir unos parámetros de cara a los riesgos sísmicos, lógicamente no son los mismos que en otros países con más riesgo.

Para prevenir los efectos de estos siniestros, las edificaciones deberían estar preparadas. Aquellas construcciones nuevas que se vayan haciendo o que se vayan rehabilitando, deberían contar con una mejora en el grado de resistencia en la normativa sísmica. La finalidad deseada sería, que los edificios fueran cada vez más seguros. De esta manera, está claro, que si se produce un terremoto de magnitud elevada la mayoría de los edificios que están preparados, podrían resistir mejor.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Por otra parte, promover medidas encaminadas a preparar a la Población. Se podrían ofertar cursos periódicamente. También, con información a través de las redes sociales para la prevención en caso se produzca una catástrofe de estas características.

7.4. ENTREVISTA A D. ANTONIO RODA MONTES..

ENTREVISTA A D. ANTONIO RODA MONTES.

JUBILADO. OFICIAL TÉCNICO DE EXTINCIÓN DE BOMBEROS SEVILLA y EXJEFE BOMBEROS DEL CONSORCIO DE BOMBEROS DE MÁLAGA. ESPECIALISTA EN DESESCOMBRO Y SALVAMENTO EN TERREMOTOS.

DATOS DE LA ENTREVISTA.

Lugar: ETS Ingeniería de Edificación. Avda.Reina Mercedes, s/n.
(Sevilla)

Fecha: 21-06-2017

Hora de Inicio:18:24

Entrevistador: Francisco José Gómez Jurado

IDENTIFICACIÓN ESPECIALISTA

Antonio Roda Montes. Exjefe de Guardia del cuerpo de Extinción de Incendios y Salvamento del Ayuntamiento de Sevilla. Oficial Técnico de Bomberos. Tiempo de experiencia en el cuerpo 32 años ejerciendo como mando de Jefe de Guardia, Academia, protección Civil, Jefe de Extinción y Jefe de Servicio.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Experiencia de campo en los Terremotos de México en 1985 y El Salvador en 2001. Especialista en formación para bomberos y específicamente en Apuntalamientos, Apeos, Entibaciones, Desescombro y Rescate en situaciones límites en colapsos de edificaciones tras un terremoto catastrófico.

CUESTIONARIO.

Cuestión 1: Percepción sobre la vulnerabilidad y el riesgo sísmico en la Zona Metropolitana de Sevilla. (radio aprox. 12 Km).

En mi percepción personal, en principio, Sevilla está dentro de lo que sería el área de influencia de los terremotos que nos llegan del Cabo de San Vicente. El terreno en Sevilla se constituye por un relleno natural de miles de años pero con la condición del agua en su interior, el nivel freático está muy alto, relativamente alto con respecto a toda la superficie de la ciudad.

El tipo de las construcciones antiguas del casco antiguo es diferente al resto del extrarradio de la ciudad. El comportamiento del terreno ante un terremoto en la zona de Sevilla sería como si fuese un flan que agitamos. Es decir, el agua del nivel freático con la acción de la onda sísmica, tendería a subir a la superficie, además de producir una amplificación de las ondas y lo que se producen son colapsos por los hundimientos de edificios. Es lo que denominamos efecto por licuefacción. El hundimiento se produce al perder el terreno su capacidad portante, perdiendo su resistencia.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Respecto a la vulnerabilidad, va a depender de cómo nos llegue la onda sísmica y del tiempo de duración. En el caso de México, que fue un relleno de la época de la Colonización Española, las zonas que más sufrieron el mayor impacto sísmico fue la zona del relleno realizado después de la conquista de Hernán Cortés en el año 1521 d C. La onda sísmica atravesó, desde el Pacífico, desde el mar, porque el epicentro fue en el mar, atravesó más de 400 km. Donde fue más catastrófico fue dentro de la ciudad de México y en la zona de ese relleno.

Entonces, nosotros no es que estemos en una situación de un relleno artificial, pero si estamos dentro de lo que podría ser esas características que es un comportamiento como si sacudimos un flan, en las cuales, se transforman las características y resistencias del terreno por estar el nivel del agua muy superficial.

Las nuevas construcciones del centro y las de la zona exterior, el comportamiento va a depender de muchos factores. Entre ellos, será el tipo de cimentación que tengan. Hay que tener en cuenta que son edificios con cimentaciones y estructuras más modernas y está más conseguida su resistencia. Creo que donde se presenta mayor vulnerabilidad, es en los edificios del casco histórico de la ciudad, que en los edificios más modernos de fuera del casco histórico. Así y todo, los efectos de un terremoto depende de muchos factores.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Cuestión 2: ¿Qué estimación tiene Usted sobre el conocimiento que posee la Población respecto a la respuesta a un terremoto de magnitudes desbordantes?

La respuesta de la Población estará condicionada a la que le demos continuamente los técnicos, y sobre todo la gestión política y pública. Podemos decir clara y realmente que los políticos ejercen sus cargos durante 4 años. Cuando éstos comprenden los temas, es cuando prácticamente se tienen que marchar. Pienso que, a lo mejor, los políticos deberían estar más tiempo.

Pero es verdad, la respuesta de la Población representa una importante línea de trabajo, en la que se han hecho cosas muy puntuales. En definitiva, desde mi punto de vista, la Población de Sevilla no sabe cómo comportarse ante un terremoto.

Cuestión 3: ¿Cuáles cree que son los temas o aspectos prioritarios referentes a la gestión de la Población ante el riesgo sísmico que se deberían investigar y profundizar en su conocimiento?

Hay muchos aspectos y todos están relacionados precisamente, con el qué debe hacer la población, antes y después del terremoto. Porque realmente hay una gran planificación. Digo gran porque se ha editado mucha documentación. El mismo Ayuntamiento de Sevilla tiene su Plan de Emergencias en el que se plasma cómo hacer la coordinación de los trabajos de los grupos de intervención, pero el apartado de las medidas que se deben desarrollar como

auxilio a la población no se desarrolla adecuadamente. Actualmente desconozco si se ha redactado el apartado de planificación ante un terremoto.

Entonces, todo lo que sería, comenzar primero con una formación organizada a la población. Formación, sin que se cree ningún tipo de alarma, simplemente ofertarla. Y en una segunda parte, qué puede ocurrir con la Población en caso de un terremoto en una situación catastrófica desbordante: cómo se debe comportar la población, qué pautas debe de seguir, cómo no alarmarse, cómo procurar que algunas personas no lleguen a ser un problema dentro de la población, etc. La suma de todas estas actuaciones sería importante que se desarrollara.

Cuestión 4: ¿Cómo y con qué medios se pueden mejorar la organización, conocimiento y actuación de la Población frente a un terremoto de magnitudes desbordantes de forma sistemática y continua con el objetivo de conseguir una mayor resistencia?

Pues como se está haciendo precisamente en algunos casos. Afortunadamente, hoy se ha escuchado una noticia en la radio en la cual, un niño ha sido capaz de salvar a su madre al saber llamar por teléfono al teléfono de emergencias. Porque había estado de visita en el Parque de Bomberos y le hablaron del 112 y cómo llamar. Pues esta noticia que se ha escuchado en la radio al mediodía, puede servir como ejemplo para que la población sepa cómo comportarse en una situación de este tipo. Esto se consigue a través de una formación, en el tiempo de forma continua y sistemática, para que esas personas no consideren el terremoto como una maldición divina, sino que sepan comportarse ante una situación.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Para ello, afortunadamente tenemos la televisión andaluza y se deberían hacer una serie de programas, para preparar no sólo frente a este tipo de siniestro, sino para todo lo relacionado con la Autoprotección. De esta manera, podríamos tener formadas a las personas con unos conocimientos mínimos. Para ello, hay personas con altas capacidades de comunicación y que saben psicológicamente cómo llegar a la población, con el añadido que no se cree ningún tipo de alarma social.

Cuestión 5: ¿Qué grado de colaboración permanente y sistemática existe en la actualidad en la zona metropolitana de Sevilla entre los distintos órganos intervinientes de Protección Civil en un terremoto y entre éstos con la Población? ¿Cómo se puede elevar ese grado de colaboración además de realizar simulacros?

Bien, el terremoto casi siempre lo dejamos como algo que nunca va a ocurrir, entonces realmente no se hace gestión de coordinación del Área Metropolitana como así se pregunta.

Si es verdad, que hay otra coordinación, u otras actuaciones que sirven precisamente para esa coordinación, como son los grandes eventos, como es la Semana Santa, como es la Feria. Afortunadamente eso hace un ejercicio táctico de los diferentes estamentos sociales que están haciendo la parte oficial, como por ejemplo, la Feria es ejemplo de una coordinación completa de los grupos que tienen que intervenir en la Ciudad.

Pero respecto a la Población no se está haciendo prácticamente nada. Igual que se enseña los simulacros en los colegios a los niños para su evacuación, sería cuestión de ir abordando este tema incluso como una labor formativa, divulgativa y educativa. Para eso de verdad, es donde hay que tener el Canal Sur televisión o la radio para hacer para un programa de forma continua y permanente, realizado a largo plazo. No hace falta tampoco empezar a crear alarma, sino simplemente muy despacito crear un programa, ir dando las pautas de comportamiento para esas personas.

Si todos nos manifestamos por un equipo de fútbol y allí está todo el mundo unido, por qué no, en un momento dado, se puede canalizar por barrios, por sectores o por Distritos. Al igual que se produce una coordinación y planificación en la Romería del Rocío, donde hay una organización de unas personas para conseguir juntos un fin determinado. Sería cuestión, que similar a esa planificación que hay para el Rocío, se podría organizar en las barriadas a través del Distrito, para determinar qué podemos hacer, qué no podemos hacer, y cómo lo podemos hacer. Para eso están los Distritos y las delegaciones en la Ciudad.

Cuestión 6: ¿Qué tipos de medidas y cómo se organizarían las actuaciones de la Población como respuesta inicial previa a la llegada de los operativos de intervención? ¿Con qué actuaciones de la Población se facilitaría la actuación de los operativos?

En primer lugar, ante una situación desbordante como estamos analizando aquí, el problema es que automáticamente ante un edificio que se le colapsa, hay una primera reacción de salvarse uno mismo. Seguida y

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

automáticamente es salvar a nuestros familiares. Ambas reacciones van casi unidas, pero la primera es nosotros mismos. Ante esto, luego si consigo salir fuera del edificio, puede haber personas dentro, puede haber personas atrapadas en un edificio cercano.

Lo importante es una ayuda útil. La ayuda útil se obtiene con formación previa. La ayuda no útil se origina cuando no hay formación, no es que esas personas lo quieran hacer mal, simplemente no saben qué hacer. Se encuentran en una situación de pánico, de impotencia, los técnicos dirán que es un choque traumático. Ante esto se convierten en una ayuda no útil frente al siniestro.

Si las personas están relativamente formadas, hay que esperar a un grupo operativo. Siempre habrá una primera fase de sacar a las personas en rescate de superficie, que le llamamos nosotros. Pero aquellas que estén enterradas dentro de un edificio, es muy peligroso ponerse a intentar sacarlas sin poseer conocimientos técnicos. Esas personas lo que tienen es que esperar y saber en todo momento, dónde han escuchado ruido, dónde están, dónde hay personas, dónde no hay personas. Toda esta reacción de comportamiento se genera con la formación de las personas.

Cuestión 7: ¿Cómo se podrían organizar cronológicamente las actuaciones autónomas de resistencia inicial que debe seguir la Población durante las primeras 72 h. (3 días) tras ocurrir un terremoto catastrófico?

Pues, todo parte de los mismo, primero es necesario de una planificación, lo segundo sería, si tú tienes un oficio es muy importante utilizarlo en la actuación del post terremoto. Si eres panadero, pues lo que tendrás que conseguir es hacer pan, buscar pan o cómo hacerlo. Si eres fontanero, pues posiblemente tendrás que ayudar a montar las instalaciones que se han destruido. Así, de esta manera, aprovechar la ayuda de las personas con todos sus oficios.

Hay que coordinar a esas personas y la actuación de esos oficios. Incluso esas personas que no tienen un oficio determinado, hay que organizarlas, por ejemplo, para hacer comidas, hacer el avituallamiento, organizar albergues, etc. Esas personas hay que darle una formación en el sentido de que sigan manteniendo su vida lo más natural y normal posible en la situación ante el terremoto, con la diferencia, que estén ayudando a los demás.

Podríamos decir que es la única diferencia, fomentar a seguir a cada persona con las mismas actividades, pero ayudando. La misión ahora, es ayudar al resto. No generar un conjunto de personas que no sean capaces de aportar una ayuda útil ante el desastre.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Cuestión 8: ¿Qué medidas específicas se deberían de proponer para la respuesta de aquella parte de la Población que posee capacidades distintas (accesibilidad), así como para prever el progresivo envejecimiento de la Población?

El progresivo envejecimiento de la población existe en la actualidad presentando una complicada pirámide demográfica. Es verdad, que a esas personas se les debe procurar darles su sitio, fomentar que se sientan útiles y no lo contrario.

Uno de los temas que siempre ocurren en los terremotos y en cualquier situación es: no nos informan, no sabemos que hacer. Eso es lo que se escucha siempre después de una catástrofe. Estos días desgraciadamente en el incendio en Portugal, lo primero que ha dicho la población: no nos han avisado, no han llegado los bomberos. Todo ello, porque no sabían que hacer ante una situación como la que se ha vivido allí o al igual que en el incendio de la Torre Grenfell en Londres.

Con respecto a las personas que poseen algún tipo de capacidad distinta o discapacidad, hay que ser muy sensibles con ellas. Ser conscientes que si ya es difícil para la población en general, se habría de disponer una primera fase específica de formación. Tener previamente definidos los albergues más cercanos, las zonas de evacuación más cercanas, para que a esas personas les ayuden precisamente sus propios vecinos.

Para estos casos, siempre pongo el ejemplo del trabajo y la organización de las hormigas y las abejas, son obreras y todas trabajan en conjunto. Luego

los beneficios serán los que sean, pero todas trabajan como un solo equipo coordinado En un edificio y en una comunidad de vecinos que siempre vemos al vecino y casi ni nos saludamos. En un momento deberíamos sentarnos y decir: si nos ocurre un incendio en la planta baja, cómo debemos actuar. Y si el incendio es la última planta, cómo debemos de actuar. De esta forma, cada uno debe tener una serie de pequeñas misiones y funciones, que en conjunto podamos enfrentarnos a esos retos. En el caso de estas personas que realmente presentan una limitación en su movilidad, deberían de haber personas en el mismo edificio que su misión fuera auxiliarlas. Precisamente al igual que cuando hablamos de los colegios y las oficinas donde hay personas con similitud de estas circunstancias, existe alguien encargado de ir directamente a esas personas y ayudarlas.

Cuestión 9: ¿Qué actuaciones podemos prever con antelación destinadas a la recuperación y rehabilitación enfocadas al restablecimiento de la normalidad en la comunidad afectada por el Desastre?

Las actuaciones que persiguen conseguir el restablecimiento de la normalidad, que es el único fin de las actuaciones en cualquier situación catastrófica, pasa realmente por una organización y una planificación. En esta organización y planificación, por ejemplo, los Colegios Profesionales y las empresas constructoras podrían realizar un simulacro o ejercicios en los que se proponga como desarrollar la recuperación y rehabilitación de una zona destruida. Todavía no conozco un simulacro donde se llamen a los Colegios Profesionales y se proponga rehabilitar un barrio, rehabilitar una zona, rehabilitar media Sevilla.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

¿Para eso quién tiene los medios?, los Colegios Profesionales cuentan con colegiados que saben de estos temas. Y las empresas constructoras que tienen las máquinas, medios, herramientas, materiales y todo lo que haga falta. Estas tareas se organizan y planifican con ese tipo de personas no se pueden organizar con otras.

Los diferentes Ayuntamientos que realizan sus ferias o en el propio Rocío donde también se hace una infraestructura, cuentan para ello, con unas secciones de Obras y Servicios que son las que deben de colaborar en estos temas. Dentro de los planes de actuación deberían estar recogido estas actuaciones de recuperación y de vuelta a la normalidad.

7.5. ENTREVISTA A D. AURELIO VICEDO ANTUNEZ.

ENTREVISTA A D. AURELIO VICEDO ANTUNEZ.

SARGENTO JEFE DEL SERVICIO DE EXTINCION DEL AYUNTAMIENTO DE DOS HERMANAS.

DATOS DE LA ENTREVISTA.

Lugar: Sede del Servicio de Extinción de Incendios. Parque de Bomberos. Avda. 28 de Febrero, s/n.

Dos Hermanas (Sevilla)

Fecha: 22-06-2017

Hora de Inicio: 08:58 h.

Entrevistador: Francisco José Gómez Jurado

IDENTIFICACIÓN ESPECIALISTA

Aurelio Vicedo Antúnez. Sargento Jefe del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento del Ayto. de Dos Hermanas (Sevilla).

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

CUESTIONARIO.

Cuestión 1: Percepción sobre la vulnerabilidad y el riesgo sísmico en la Zona Metropolitana de Sevilla. (radio aprox. 12 Km).

Bueno, la percepción que nosotros tenemos desde un punto de vista técnico, es que estamos bajo una influencia de riesgo sísmico. Pero creo que no estamos lo suficientemente concienciados de lo que puede llegar a suceder en esta zona.

Creemos que estamos en una zona vulnerable pero debemos estar más puestos al día en temas de terremotos. Porque éstos, no son situaciones de diario, no son sucesos comunes. Como es de pensar, si fueran situaciones más comunes estaríamos más preparados. Ya que te preparas más continuamente en aquellos sucesos que tienen más probabilidades de suceder. Las situaciones de terremotos al ser acontecimientos poco comunes no los tenemos tan preparados.

Cuestión 2: ¿Qué estimación tiene Usted sobre el conocimiento que posee la Población respecto a la respuesta a un terremoto de magnitudes desbordantes?

Creo que la Población no está concienciada sobre este tema en particular. En los terremotos que hemos tenido como en Lorca y en otros lugares del mundo,

la gente de aquí, lo ve como un suceso muy lejano, que no le va a llegar a pasar. Pero nos equivocamos, y puede ser influyente aquí. Sabemos de la existencia de una zona entre Granada y Sevilla, que son zonas vulnerables a los terremotos. En definitiva, la Población no está concienciada que aquí pueda haber un terremoto de grandes magnitudes.

Cuestión 3: ¿Cuáles cree que son los temas o aspectos prioritarios referentes a la gestión de la Población ante el riesgo sísmico que se deberían investigar y profundizar en su conocimiento?

Se debería hacer una labor más de prevención. En las asociaciones de vecinos, los institutos, los colegios se deberían concienciar desde los niños pequeños a las personas más mayores sobre las pautas que hay que seguir en caso de terremoto. Estaríamos hablando de fomentar la prevención a través de la formación personas frente a los casos de terremotos.

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

Cuestión 4: ¿Cómo y con qué medios se pueden mejorar la organización, conocimiento y actuación de la Población frente a un terremoto de magnitudes desbordantes de forma sistemática y continua con el objetivo de conseguir una mayor resistencia?

Creo que debo incidir en lo mismo. Se debería fomentar la prevención e información a la población, los institutos, los colegios, etc. Todo, al igual que las circunstancias de nuestro servicio, se podría profundizar a través de la prevención e información.

Cuestión 5: ¿Qué grado de colaboración permanente y sistemática existe en la actualidad en la zona metropolitana de Sevilla entre los distintos órganos intervinientes de Protección Civil en un terremoto y entre éstos con la Población? ¿Cómo se puede elevar ese grado de colaboración además de realizar simulacros?

Con respecto a los servicios, nosotros tenemos colaboración con el Ayuntamiento de Sevilla. Ellos cada cierto tiempo, organizan un simulacro de terremoto en aeropuerto viejo, al lado del aeropuerto. Nosotros participamos con ellos, son unos ejercicios de 24 horas de trabajo. La verdad, es donde observamos las complicaciones que conllevan ese tipo de circunstancias.

Entre los servicios de actuación y la población hay poca conexión, poca colaboración, debería haber un poco más. Solo ahora, a través de las redes

7. RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

sociales se van informando, se va haciendo una labor de prevención con las personas a través de las redes sociales.

El último ejercicio que hemos tenido ha sido con la UME en un macrosimulacro, el ejercicio consistía en la simulación de un gran terremoto en Sevilla y Ceuta. Hemos estado trabajando con la UME y los servicios de extinción todos en colaboración. El ejercicio en sí, fue bastante enriquecedor con las distintas materias que se trataron. El ejercicio que citamos fue el ejercicio Gamma Sur 2016 con la UME.



8. CONCLUSIONES

8. CONCLUSIONES.

Este trabajo de investigación ha mantenido a lo largo de su desarrollo el planteamiento principal de la interrelación existente entre la mejora de la Respuesta de la Población de la Zona Metropolitana de Sevilla ante un escenario catastrófico producido por un seísmo grave, con el conjunto de procesos que compone el Ciclo de la Emergencia.

El resultado directo del trabajo de tesis es el planteamiento de un modelo de gestión para dar respuesta en un contexto y ámbito geográfico determinado. Todo el estudio de tesis se plantea desde una perspectiva basada en los principios de la Prevención, persiguiendo, en todo momento, la búsqueda de la mitigación de los daños producidos por un fenómeno que es un seísmo grave. Fenómeno que por desgracia no podemos controlar ni eliminar, pero si podemos disminuir sus efectos catastróficos adversos.

8. CONCLUSIONES.

Se propone un planteamiento que desarrolla una visión nueva de la gestión de la población en caso de emergencia ante Riesgo Sísmico. Así todos los esfuerzos son destinados a estudiar las medidas más apropiadas para la salvaguarda de la integridad física de la población desde el punto de vista de Sujeto Activo-Proactivo y no como hasta el momento que se trataba como elemento pasivo.

El desarrollo del trabajo de investigación en el que se basa esta tesis, nos conduce a concretar las siguientes conclusiones:

CONCLUSIÓN 1

El análisis desde el enfoque cualitativo nos ha ayudado a profundizar en el conocimiento del marco normativo de aplicación y la integración con la aportación de la experiencia e información del trabajo de campo. Contribuye el conocimiento en esencia del funcionamiento del Sistema de Protección Civil en la Zona Metropolitana de estudio con sus circunstancias locales y su entorno geográfico característico. Ha aportado el sentido de las actividades y acciones que se deberían aportar a la competencia de la población en cada uno de los procesos del Ciclo de Emergencia para mejorar la respuesta ante un seísmo catastrófico.

CONCLUSIÓN 2

El estudio de las relaciones existentes entre los procesos del Ciclo de la Emergencia y el enfoque en la respuesta, nos han llevado a determinar lo siguiente. Aunque, a priori, es trivial que en el caso de un escenario catastrófico

donde la atención proveniente del Servicio Público de Protección Civil y la asistencia a la población tardará en materializarse un tiempo de reacción. Dependiendo éste de innumerables variables, como el tiempo de su propia organización, las dificultades que impidan los desplazamientos y accesos, etc. en algunos casos llegando a suponer este tiempo para su disposición operativa hasta 72 horas. Por lo tanto, es obvio que la actuación inicial de la Población de forma autónoma, aunque con recursos limitados, podrá ser inmediata en la asistencia a las víctimas, tan extremadamente necesaria en los primeros instantes, como hemos visto. Además podría facilitar la ordenación de los accesos a las zonas, no sólo físicas, sino acceso a la información necesaria para facilitar la llegada y el inmediato trabajo de los grupos intervinientes que dispondrán con mayores datos para optimizar su actuación. Modificándose así, el papel de la Población en calidad de sujeto pasivo que poseía, a una cualidad activa ante la emergencia.

CONCLUSIÓN 3

Tras la indagación en las relaciones entre las acciones de Fortalecimiento de Medidas de Preparación, Respuesta y Recuperación, con referencia a los procesos del Ciclo de la Emergencia, se deduce la importancia de los fuertes lazos de interrelación que se manifiestan entre ellos.

La consecuencia más evidente es que si mejoramos las Medidas Previas de Preparación, automáticamente también estamos reforzando las actividades en los procesos directamente relacionados de Anticipación-Previsión, Prevención, Planificación y Coordinación. En el mismo caso de mejorar las Capacidades de Respuesta, mejoraremos las acciones de Planificación, Coordinación y Respuesta-Intervención. Y del mismo modo, si se fortalece la Capacidad de Recuperación se mejoran las actividades relacionadas en los

8. CONCLUSIONES.

procesos de Respuesta-Intervención y claramente en la Recuperación-Rehabilitación.

CONCLUSIÓN 4

Toda la información examinada en el estudio, nos alerta de varias deficiencias existentes en la necesidad de disponer que la Población tenga una mínima preparación ante un desastre, basada en la información y en la formación. La normativa hace referencia a dicha necesidad preparatoria, pero no se establece ningún medio para llegar a realizar dicha preparación, aunque si se desarrollan los demás requerimientos del Servicio Público de Protección Civil en su actuación. No existen desarrolladas disposiciones donde se concreten en que consiste la preparación mínima que necesita la población. Por otro lado del trabajo de campo se obtiene como resultado principal que durante los momentos decisivos de la emergencia, hay que evitar conductas negativas de la población. En cambio, tienen que presentarse actitudes y comportamientos positivos para una actuación y cooperación en una ayuda útil. Por ello se concluye que es necesario el planteamiento de un Modelo de Gestión de la Población dónde se integre la organización, estructura y preparación de las actuaciones que debe seguir la Población en una emergencia, coordinadas y acorde con el actual Sistema de Protección Civil en España.



9. FUTURAS LÍNEAS INV.

9. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.

Teniendo como base este trabajo y como proyección de los resultados obtenidos, es posible continuar con las siguientes propuestas de acciones de investigación futuras:

1. Aunque el estudio de esta investigación no es extrapolable a otras zonas metropolitanas de Andalucía. Sería deseable que se hicieran análisis semejantes y en la determinación de Modelos de Gestión de Respuesta de la Población en otras zonas de Andalucía.

9. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.

2. Desarrollar en todo su profundidad el contenido de los planteamientos de Modelos de Gestión que se proponen.

3. Generar acciones de investigación en las interrelaciones existentes en los sectores de las zonas metropolitanas en relación con la edad media de los residentes.

4. Estudiar de forma exhaustiva los Modelos de Respuesta de la Población a diversas emergencias en los centros históricos de las grandes ciudades.



10. FUENTES REFERENCIAS