



**BOMBEROS C.E.I.S. de la
REGIÓN DE MURCIA**

TEMA 13 PARTE GENERAL

1. LEY DE PROTECCIÓN CIVIL
2. NORMA BÁSICA DE PROTECCIÓN CIVIL
3. DIRECTRICES BÁSICAS

1. LEY DE PROTECCIÓN CIVIL

1.1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO JURÍDICO

La actual Protección Civil constituye un sistema relativamente novedoso dentro del marco de la salvaguarda de vidas y bienes ante catástrofes dentro del territorio nacional. El propio concepto no aparece en nuestro ordenamiento jurídico hasta el año 1.960, con la aprobación del Decreto 827/60, de 4 de mayo, de creación y facultades de la Dirección General de Protección Civil. Anteriormente existía el concepto de "Defensa Pasiva", en el que las Fuerzas Armadas sostenían todo el peso de una política eminentemente reactiva, o dicho de otra forma, se trazaban las líneas de actuación ante posibles catástrofes o grave riesgo de las mismas, pero no se establecía un sistema preventivo como tal.

La Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, estableció un primer marco normativo de actuación para la protección civil, adaptado al entonces naciente Estado autonómico. Esta ley ha sido complementada por numerosas disposiciones reglamentarias, algunas tan importantes como la *Norma Básica de Protección Civil*, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, o la *Norma Básica de Autoprotección*, aprobada por el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, al tiempo que se han elaborado diferentes *Planes de Emergencias* y *Directrices Básicas* de planificación sobre riesgos específicos.

Asimismo, se han creado nuevos medios estatales de intervención eficaz, como la *Unidad Militar de Emergencias*. Por otra parte, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales han desplegado sus competencias propias en la materia. La Unión Europea también se ha sumado al esfuerzo común y ha puesto en marcha un Mecanismo de Protección Civil, basado en la *solidaridad y colaboración* de los Estados miembros.

Toda esta evolución de los riesgos, de los medios, de la legislación y los cambios aconsejaron una actualización del marco jurídico regulador de la materia. Por estos motivos, y desde el año 2015, se aprueba la **Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil**.

Esta nueva ley se propone, pues, reforzar los mecanismos que potencien y mejoren el funcionamiento del sistema nacional de protección de los ciudadanos ante emergencias y catástrofes. Este sistema de protección civil se entiende como un instrumento de la seguridad pública, integrado en la política de Seguridad Nacional.

La presente ley consta de 50 artículos estructurados en un preámbulo, seis títulos, once disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro finales.

El Título I (art. 1-7) establece las **disposiciones** de aplicación **general**. Además de definir la protección civil como servicio público y clarificar la terminología empleada mediante un catálogo de las definiciones de los conceptos más sustanciales, concreta las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil y los principios por los que se regirán.

Establece en su **artículo 1** que 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.

El Sistema Nacional de Protección civil deberá garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante las siguientes **actuaciones**:

13

- PRE 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.
- PLAN b) **Planificar** los medios y medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo.
- IV c) Llevar a cabo la **intervención** operativa de respuesta inmediata en caso de emergencia.
- RE d) Adoptar medidas de **recuperación** para restablecer las infraestructuras y los servicios esenciales y paliar los daños derivados de emergencias.
- e) Efectuar una **coordinación, seguimiento y evaluación** del Sistema para garantizar un funcionamiento eficaz y armónico del mismo.

CO, COO, COO...

Las actuaciones del Sistema se regirán por los **principios** de *colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*. Los ciudadanos y las personas jurídicas participarán en el Sistema en los términos establecidos en esta ley.

- A. S.N.P.C

En el **Título II (art. 8-30)** se describe de manera completa y ordenada las **actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil**. Cada una de ellas es complementaria de las demás y su correcto funcionamiento es esencial para lograr los objetivos de la ley. Se divide en siete capítulos:

- A ⇒ Capítulo I. La anticipación.
- PRE ⇒ Capítulo II. La prevención de riesgos.
- PLAN ⇒ Capítulo III. La planificación.
- RE ⇒ Capítulo IV. La respuesta inmediata.
- REC ⇒ Capítulo V. La recuperación.
- I ⇒ Capítulo VI. La evaluación e inspección.
- IV ⇒ Capítulo VII. Emergencias de interés nacional.

R.D. 404/1997

Establece el **artículo 13** de la nueva Ley que la Norma Básica de Protección Civil, aprobada mediante real decreto a propuesta del titular del Ministerio del Interior, y previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil, establece las directrices básicas para la identificación de riesgos de emergencias y actuaciones para su gestión integral, el contenido mínimo y los criterios generales para la elaboración de los Planes de Protección Civil y del desarrollo por los órganos competentes de las actividades de implantación necesarias para su adecuada efectividad.

D.B.

Por su parte en el **artículo 14** define lo que es un Plan de Protección Civil y establece los diferentes tipos que podemos encontrar, diferenciando entre el Plan Estatal General, los Planes Territoriales, de ámbito autonómico o local, los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección. El Plan Estatal General y los Planes Territoriales y Especiales de ámbito estatal o autonómico deberán ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, a los efectos de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil.

CNSCPC

En este Título se recoge también al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, que ejerce las siguientes funciones entre otras:

- I a) Gestionar la Red Nacional de Información sobre Protección Civil.
- A b) Gestionar la Red de Alerta Nacional de Protección Civil.
- D c) Divulgar periódicamente datos y estadísticas sobre
- A d) Actuar como **Centro de Coordinación Operativa** en las emergencias de interés nacional, etc...

CECOP

Finalmente, este Título contempla las circunstancias en las que cabe declarar una **emergencia de interés nacional**, determinando que corresponderá su declaración al titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa, o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas.

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.

El Ministro del Interior podrá, en función de la gravedad de la situación, requerir la colaboración de las diferentes Administraciones Públicas que cuenten con recursos movilizables, aunque la emergencia no afecte a su territorio.

El Título III (art. 31-32) se dedica exclusivamente a la **formación de los recursos humanos del Sistema Nacional de Protección Civil.**

En cuanto a las competencias de los órganos de la Administración General del Estado en materia de protección civil, a la que se dedica el Título IV (art. 33-38), se ha optado por seguir atribuyendo la responsabilidad fundamental al Ministerio del Interior, bajo la dirección política y la coordinación superior del Gobierno. Se reconoce 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.

Dadas las peculiaridades de la acción pública para la protección civil, en la que concurren varios niveles de Gobierno y Administración dotados de competencias propias, resulta preciso organizar un esquema de **cooperación interadministrativa**, a lo que se destina el Título V (art. 39-42).

Su artículo 39 recoge el **Consejo Nacional de Protección Civil** como órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación. Tiene por finalidad contribuir a una actuación eficaz, coherente y coordinada de las Administraciones competentes frente a las emergencias.

Forman parte del mismo el Ministro del Interior, que lo preside, los titulares de los departamentos ministeriales que determine el Gobierno, los representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía competentes en materia de protección civil, designados por éstas, y la persona, con facultades representativas, que designe la Federación Española de Municipios y Provincias.

R. S. El **régimen sancionador** se ordena en el Título VI (art. 43-50).

2. NORMA BÁSICA DE PROTECCIÓN CIVIL

Contemplada en el artículo 13 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil. Fue aprobada por **Real Decreto 407/1.992, de 24 de abril**, para el desarrollo del artículo 8 de la Ley de Protección Civil 2/1985 (actualmente derogada), contiene las directrices esenciales para la elaboración de los planes de emergencia, diferenciados entre planes territoriales y planes especiales. Establece las competencias de las diferentes

administraciones públicas en materia de planificación, especificando cómo y por qué podrá declararse una emergencia de interés nacional.

Los principios informadores de la Norma Básica son: responsabilidad, autonomía de organización y gestión, coordinación, complementariedad, subsidiariedad, solidaridad, capacidad de integración y garantía de información. Sobre la base de estos principios se establece que la protección civil, como servicio público, ha de realizar cinco funciones fundamentales:

- PRE. 1. **Previsión**, respecto al análisis de los supuestos de riesgos, sus causas y efectos, así como de las zonas que pudieran resultar afectadas.
- PRE. 2. **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 pudieran derivar de éstas.
- PLAN. 3. **Planificación** de las líneas de actuación, para hacer frente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.
- IV. 4. **Intervención**, en cuanto a las acciones destinadas a la protección y socorro de la vida de las personas y sus bienes.
- RE. 5. **Rehabilitación**, encaminada al restablecimiento de la normalidad en los servicios públicos afectados.

La Norma Básica constituye el marco fundamental para la integración de los Planes de protección civil dentro del sistema español. Contiene una definición de los que es un plan de protección civil como 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.

La función directiva del Estado en materia de protección civil está recogida en la Norma Básica, a través de la declaración de interés nacional en determinadas emergencias. Se considera que en una emergencia se encuentra presente el interés nacional:

- 1. Las que requieran la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
- 2. Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.
- 3. Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

Las clases de planes de emergencia vienen perfectamente diferenciadas en la Norma Básica:

PLANES TERRITORIALES: Aquellos elaborados para hacer frente a las emergencias de carácter general que se presenten en cada ámbito territorial (de Comunidad Autónoma o de ámbito inferior: provincia, comarca, municipio, etc.).

PLANES ESPECIALES: Cuando se trata de riesgos que requieren una metodología técnico-científica adecuada para cada uno de ellos. Son objeto de esta planificación especial los riesgos de emergencias nucleares, situaciones bélicas, inundaciones, sismos, químicos, transporte de mercancías peligrosas, incendios forestales y volcánicos, sin perjuicio de que

en el futuro el Gobierno, a propuesta del Ministro del Interior, previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, determine qué otros riesgos potenciales pueden ser objeto de regulación a través de Planes Especiales. Estos Planes se elaboran de acuerdo con las Directrices Básicas que para cada riesgo se promulguen. La Norma Básica establece que cumplen con la función de Planes Especiales los correspondientes al Sector Químico, aprobados con anterioridad a la promulgación de dicha Norma.

PLANES BÁSICOS: Como modalidad encuadrada dentro de los Planes Especiales para los riesgos derivados de situaciones bélicas y de emergencia nuclear, son aquellos cuya aplicación viene exigida siempre por el interés nacional. En ellos la competencia y responsabilidad del Estado abarca todas las fases de la planificación, sin perjuicio de la participación del resto de las Administraciones públicas. La Norma Básica considera vigente el Plan Básico de Emergencia Nuclear existente antes de la aprobación de dicha Norma.

Los Planes Especiales de carácter estatal han de ser aprobados por el Gobierno, previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil. Los Planes Territoriales o Especiales de las Comunidades Autónomas, han de ser aprobados por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil. Los Planes Territoriales de las Entidades Locales, así como los respectivos Planes de Actuación de Ámbito Local referidos a riesgos especiales, han de ser aprobados por las correspondientes Corporaciones Locales y homologados por la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma a cuyo ámbito territorial correspondan.

Transitoriamente y hasta la aprobación por el Gobierno de los Planes Especiales de protección civil de ámbito estatal o que afecten a varias Comunidades Autónomas y la homologación por la Comisión Nacional de Protección Civil de los Planes Territoriales y Especiales cuyo ámbito territorial no exceda de una Comunidad Autónoma, son de aplicación los criterios de planificación contenidos en el Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, vigente con carácter supletorio respecto a las previsiones no contenidas en los Planes que hayan sido aprobados conforme a la Norma Básica.

Esta Norma considera que los Planes Territoriales de las Comunidades Autónomas podrán tener el carácter de Plan Director, estableciendo el marco organizativo general, en relación con su correspondiente ámbito territorial, de manera que permita la integración de los Planes Territoriales de ámbito inferior.

La dirección y coordinación de las actuaciones previstas en los Planes corresponde a la Administración que lo haya aprobado. La declaración de interés nacional en relación con una determinada situación de emergencia, será efectuada por el Ministro del Interior, por propia iniciativa o a instancia del órgano competente de la Comunidad Autónoma afectada o del Delegado del Gobierno de la misma.

En resumen, las competencias en materia de planificación en protección civil, según lo establecido en la Norma Básica, corresponden a:

G.N. **GOBIERNO DE LA NACIÓN.** Elaboración y aprobación de los Planes Básicos y Planes Especiales de ámbito estatal, así como las Directrices Básicas, a las que haré una mención especial en el último punto de este tema.

C.C.A.A. **COMUNIDADES AUTÓNOMAS.** Elaboración y aprobación de los Planes Territoriales y Especiales cuyo ámbito de aplicación no exceda de la propia Comunidad Autónoma.

E.L.

ENTIDADES LOCALES. Elaboración y aprobación de los Planes Territoriales y, en su caso, de los Planes de Actuación de Ámbito Local referidos a riesgos especiales, según el marco de planificación establecido en su ámbito territorial.

3. DIRECTRICES BÁSICAS

Tal como expuse en el punto anterior, el apartado séptimo de la Norma Básica de Protección Civil establece que los Planes Especiales han de elaborarse conforme con las Directrices Básicas relativas a cada uno de los riesgos que han de ser objeto de dichos Planes.

Las Directrices Básicas suponen el principal desarrollo reglamentario del sistema español de protección civil, y pueden definirse como *"el instrumento técnico-jurídico que establece los requisitos mínimos que deben cumplir los correspondientes Planes Especiales de Protección Civil, en cuanto a fundamentos, estructura, organización y planes operativos y de respuesta, para ser homologados e implantados en su correspondiente ámbito territorial, con la finalidad de prever un diseño o modelo nacional mínimo que haga posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los distintos servicios y Administraciones implicadas"*.

Por tanto, uno de los objetivos básicos de las Directrices es conseguir la integración de los Planes de los tres niveles de la Administración, que asegure que las necesidades de la población quedan cubiertas cuando ocurre una catástrofe.

Actualmente, se encuentran aprobadas, publicadas y en vigencia, las siguientes Directrices Básicas:

- 1 ⇒ Plan Básico de Emergencia Nuclear (PLABEN), aprobado por R.D. 1546/2004, de 25 de junio, que tiene carácter de directriz.
- 2 ⇒ Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales.
- 3 ⇒ Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, aprobada por Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior.
- 4 ⇒ Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico, aprobada por Resolución de 5 de mayo de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, ampliada por la Resolución de 17 de septiembre de 2004 de la Secretaría de Estado de Interior.
- 5 ⇒ Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico, aprobada por Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior.
- 6 ⇒ Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Accidentes en los Transportes de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril, aprobada por R.D. 387/1996, de 1 de marzo.
- 7 ⇒ Directriz Básica de Protección Civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas, aprobada por R.D. 1196/2003, de 19 de septiembre.
- 8 ⇒ Real Decreto 1564/2010, de 19 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil ante el riesgo radiológico.
- 9 ⇒ Real Decreto 1053/2015, de 20 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil ante el riesgo de maremotos.

Para finalizar mi exposición haré referencia al R.D. 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. que desarrolla los preceptos relativos a la autoprotección, contenidos en el artículo 15.4 de la Ley 17/2015.

Esta normativa establece la obligación de elaborar, implantar y mantener operativos los Planes de Autoprotección y determina el contenido mínimo que deben incorporar estos planes. Así mismo, incide en el análisis y evaluación de riesgos, en la adopción de medidas preventivas y de control de los mismos, así como en la integración de las actuaciones en emergencia, en los correspondientes Planes de Emergencia de Protección Civil.

Las exigencias de autoprotección establecidas en dicho documento tienen el carácter de norma mínima obligatoria para todas las actividades, centros y establecimientos recogidos en su Anexo I y, por tanto, queda derogada la Orden de 29 de noviembre de 1984, que aprobó el Manual de Autoprotección para el desarrollo del Plan de Emergencia contra Incendios y Evacuación de Locales y Edificios.