

Protección civil en España

CARLOS FRANCO FLORES
EDNA EDITH CASTRO GONZÁLEZ

I. INTRODUCCIÓN

Sería irresponsable dar una definición estricta de la protección civil, pues con ello se podrían dejar fuera múltiples eventos susceptibles de ser parte del objeto de la materia. Sin embargo, se pretende grosso modo conceptualizar un bosquejo amplio con una flexibilidad que permita una comprensión amplia de los elementos que la componen y abarcan. A pesar de las múltiples opiniones, diversos autores coinciden en que es un servicio público que se orienta, por una parte, al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe extraordinaria o calamidad pública en las que pueden peligrar, en forma masiva, la vida e integridad física de las personas y a su vez a la protección y socorro de éstas y sus bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.

Existe gran debate por el carácter de servicio público de la protección civil, pues si bien es un servicio brindado por el Estado, y éste puede aplicar medidas de forma coactiva por el bien de la colectividad, los servicios prestados no son ejercidos de forma exclusiva, pues la participación de sociedad civil hace de esta una labor conjunta por lo que se considera que por su peculiar estructura se trata de “un servicio público impropio”.

La protección civil, parte en su evolución en la organización y actividad administrativa dirigida a controlar riesgos determinados, que termina generalizándose para hacer frente a todo tipo de catástrofes y emergencias con objeto de preservar la seguridad de las personas y sus bienes. Sólo hasta fechas recientes la misma se ha institucionalizado como actividad pública y dotada de un cuerpo jurídico que la sustente. La protección civil, como materia jurídica regulada, no tiene por objeto crear nuevas funciones o tareas específicas, más bien busca coordinar, para los casos concretos, servicios y competencias preexistentes, para prevenir el mal, abordarlo en caso de que se produzca y, en su caso, reparar las consecuencias.

Para una mayor claridad del espíritu del legislador español, citamos a la Senadora Urcelay López de las Heras al presentar el proyecto de ley vigente en la materia ante la Cámara Alta:

“La protección civil en este proyecto de ley, se configura como organización, dada la heterogeneidad y la amplitud, tanto de la situación de emergencia como de los diversos recursos movilizables en esas situaciones, la protección civil debe configurarse como una función permanente. No se trata de crear una serie de servicios nue-

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

vos que por su amplitud pudiera suplantar a organizaciones administrativas ya existentes en las diversas administraciones públicas, sino, fundamentalmente, se configura la protección civil como ordenación, planificación, coordinación dirección de los distintos servicios públicos ya existentes relacionados con la posible catástrofe q se trata de afrontar".¹

Aunado a lo anterior, existen conceptos confluientes de la protección civil como lo son el orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana. Entendiéndose el **orden público** como “la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales”, éste no debe considerarse parte de la protección civil, pues su objeto no está encausado hacia el mantenimiento del orden público, sin embargo, puede suceder, de forma incidental, que una catástrofe que cause un estado de excepción que altere gravemente el orden, al cual los cuerpos de protección civil en primer término deberán responder ante la emergencia, y posteriormente a las autoridades constitucionalmente facultadas, restaurar el orden público.

La **seguridad pública**, en su concepto engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por naturaleza y contenido. De esto deriva que la Protección Civil sea considerada un subsector específico de la seguridad pública, es así porque la protección civil implica una actividad distinta a su naturaleza y contenido de otras dirigidas a la protección de personas y bienes.

Ahora bien, la protección civil se relaciona con la **seguridad ciudadana** puesto que vista desde un punto teleológico busca el restablecimiento de la seguridad colectiva, de forma causal, su ejecución se da en situaciones particulares sean catástrofes o calamidades no causadas por actuaciones humanas ordinarias. En base a un criterio instrumental, ésta se compone de todo un conjunto heterogéneo de medios materiales, personales y humanos para mitigar la catástrofe. Y finalmente, en base a un criterio competencial, a pesar de que esta se encuentra bajo un mando relacionado con la seguridad pública, ésta no se acota a departamentos, ni estructuras rígidas, pues debe de participar en catástrofes todos los recursos disponibles para hacerle frente, bajo los siguientes principios generalmente reconocidos:

1. Autonomía de organización y gestión.

Todas las administraciones públicas (estatal, autonómica y local) deben disponer, dentro de su ámbito jurisdiccional, de una organización autónoma y suficiente para el desarrollo de las funciones de protección civil que les incumben.

2. Coordinación.

Es el principio fundamental de la protección civil. Para que ésta sea eficaz, es imprescindible que haya coordinación en las intervenciones operativas de todos los servicios públi-

¹ DSS, II Legislatura, n. 95, 5 de diciembre de 1984 p. 4577.

PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA

Carlos Franco Flores - Edna Edith Castro González

cos y recursos privados. La escasez de medios en cualquier catástrofe, hace necesaria la coordinación de toda la estructura organizativa del sistema de protección civil. Sin coordinación no hay eficacia y pueden producirse disfunciones entre los mandos de protección civil, de modo que cada uno establezca tareas que, implementadas de forma aislada, no lograrían cumplir con el objeto eficaz de respuesta ante la emergencia. De ahí la importancia de lo que se denomina mando único de protección civil. Todas las fuerzas intervinientes en una operación de emergencia han de estar coordinadas bajo una sola autoridad, independientemente de su relación jerárquica con sus mandos naturales.

3. Complementariedad.

La protección civil es complementaria de otros servicios y sólo actúa ante la ausencia de medios o insuficiencia de éstos, movilizando cuantos sean necesarios complementar para corregir los efectos de la emergencia, evitando, en todo caso, que se produzca la duplicidad de medios.

4. Subsidiariedad.

Los distintos escalones que configuran la organización de protección civil, aseguran la atención subsidiaria de forma que los superiores hayan de afrontar las emergencias que no puedan atender los inferiores, en razón de la insuficiencia de recursos o la evolución expansiva del fenómeno.

5. Solidaridad.

El principio de solidaridad es fundamental para la ejecución de una acción conjunta, ya que las consecuencias de una catástrofe o calamidad pública afectan a la totalidad de las administraciones públicas y de la ciudadanía.

6. Integrabilidad.

Toda organización y actuación de los medios de cada una de las Administraciones Públicas deben ser concebidas de forma que se asegure su integración eficaz tanto en los aspectos doctrinales como técnicos.

7. Información.

Los ciudadanos han de estar suficientemente informados de cómo actuar ante una emergencia, así como de la evolución de ésta y sus consecuencias, para lo cual los poderes públicos dirigirán esta información a través de los medios de comunicación. Debe existir una información completa y extensiva sobre riesgos, medios, recursos, organización y actuaciones en ambas direcciones entre las Administraciones y con los ciudadanos que tienen el deber de colaborar.

8. Planificación.

Toda acción de protección civil, por simple que sea, debe obedecer a una previa planificación. Los planes de emergencia regulan la actuación de los órganos que integran el sistema de protección civil en los correspondientes ámbitos territoriales o especiales, obedeciendo a unos criterios generales comunes que aseguren una coherencia entre todos ellos y su posible integrabilidad.

Vistos los principios, las funciones de la protección civil como elementos subjetivos de las mismas se desarrollan de una forma muy general de la siguiente manera:

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

La **previsión**, consistente en analizar los supuestos de riesgo, sus causas y efectos, así como las zonas que pudieran resultar afectadas, por medio de la elaboración de un inventario de riesgos. Entendiéndose como riesgo la probabilidad de ocurrencia de unas consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo de exposición determinado. Esta definición involucra tres aspectos relacionados por la siguiente fórmula:

$$\text{riesgo} = \text{vulnerabilidad} \times \text{valor} \times \text{peligro}$$

En esta relación, el valor se refiere al número de vidas humanas amenazadas o en general a cualesquiera de los elementos económicos expuestos a un evento destructivo. La vulnerabilidad es una medida del porcentaje de valor que puede ser perdido en el caso de que ocurra un evento destructivo determinado. El último aspecto, peligro o peligrosidad, es la probabilidad de que un área en particular sea afectada por algunas de las manifestaciones destructivas de la calamidad.

La **prevención**, como un conjunto de disposiciones y medidas anticipadas cuya finalidad estriba en impedir o disminuir los efectos que se producen con motivo de la ocurrencia de calamidades. Esto, entre otras acciones, se realiza a través del monitoreo y vigilancia de los agentes perturbadores y de la identificación de las zonas vulnerables de la población y entorno, con la idea de prever los posibles riesgos o consecuencias para establecer mecanismos y realizar acciones que permitan evitar o mitigar los efectos destructivos.

La **planificación**, entendida como la elaboración de planes de emergencia, las líneas de actuación, para hacer frente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública por medio de Instrumentos diseñados para alcanzar determinados objetivos, en el que se definen en espacio y tiempo los medios utilizables para lograrlos. En él se contemplan en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas, así como los instrumentos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Son instrumentos dinámicos sujetos a modificaciones en sus componentes, en función de la periódica evaluación de sus resultados. Algunos aspectos relacionados con planificación del medio físico, reglamentación del uso del suelo, seguros, medidas de emergencia y educación pública son medidas no estructurales relacionadas con la intervención de la vulnerabilidad física y funcional.

La **intervención**, entendida como modificación intencional de las características de un fenómeno con el fin de reducir su amenaza o de las características intrínsecas de un elemento con el fin de reducir su vulnerabilidad. La intervención pretende la modificación de los factores de riesgo. Controlar o encausar el curso físico de un evento, o reducir la magnitud y frecuencia de un fenómeno, son medidas relaciona-

PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA

Carlos Franco Flores - Edna Edith Castro González

das con la intervención de la amenaza. La reducción al mínimo posible de los daños materiales mediante la modificación de la resistencia al impacto de los elementos expuestos son medidas estructurales relacionadas con la intervención de la vulnerabilidad física.

Finalmente, la **rehabilitación**, cuyo fin es asistir a los órganos institucionales competentes en la planificación y actuación de medidas para el restablecimiento de los servicios públicos esenciales y de las condiciones socioeconómicas y ambientales, indispensables para normalizar la vida de las comunidades afectadas por medio de un conjunto de acciones que contribuyen a la normalidad en las zonas afectadas por algún desastre, mediante la reconstrucción, el reacomodo y el reforzamiento de la vivienda, del equipamiento y de la infraestructura urbanas; así como a través de la restitución y reanudación de los servicios y de las actividades económicas en los lugares del asentamiento humano afectado.

II. RÉGIMEN GENERAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

Aun cuando reconocemos que por su naturaleza, los servicios de protección civil tienen un marcado matiz funcional interno o nacional, consideramos que el análisis del régimen de la protección civil en España seguramente quedaría incompleto si omitiéramos la referencia a un ámbito de regulación más amplio: el derecho internacional y el derecho comunitario.

De acuerdo con Ochoa Monzó, la actuación internacional está anudada a dos parámetros esenciales: por un lado, la evidencia con que se manifiestan algunos desastres que desconocen fronteras estatales por sus efectos catastróficos (lo que provoca una mayor colaboración interestatal o internacional), y por otro, las intrínsecas exigencias de afianzar una solidaridad en caso de catástrofe por la evidencia de que nadie está a salvo de contingencias desastrosas en un determinado país.²

Por lo que hace al derecho supranacional, la tendencia es una intervención cada vez mayor de las autoridades comunitarias en los asuntos relacionadas con la protección civil. Sin embargo, la realidad hasta el día de hoy indica que aun cuando sí hay respuestas concretas de la Comunidad Europea sobre protección civil, no existe una acción comunitaria –acabada como tal- en esta materia.

Las limitaciones del derecho comunitario para incorporar disposiciones vinculantes relativas a la protección civil puede ser consecuencia de la falta de una clara y evidente conexión entre éstas y los postulados generales a los que responde la creación de la Comunidad Económica Europea: libre circulación de mercancías, perso-

² Algunos ejemplos de esta actividad internacional pueden encontrarse en diversos convenios internacionales sobre intervención en Alta Mar para hacer frente a los vertidos accidentales de hidrocarburos, al salvamento de personas, a emergencias nucleares, entre otros, que de una forma más o menos directa tienen un punto de encuentro con la protección civil.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

nas, capitales y servicios. No obstante lo anterior, el artículo 3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea hace una referencia explícita a la protección civil al señalar lo siguiente:

Artículo 3. Para alcanzar los fines enunciados en el [artículo 2](#), la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

...
*u) Medidas en los ámbitos de la energía, **de la protección civil** y del turismo.*

Aún cuando esta disposición pudiera considerarse meramente una declaración formal, pues la Comunidad Europea ha evitado de cierta forma hasta el momento una actuación concreta en materia de protección civil comunitaria, podemos detectar la actuación de Comunidad en esta materia en diversos ámbitos: por un lado mediante el impulso de colaboración entre los estados miembros y por otro, mediante referencias expresas que a la misma se contienen en algunos programas de actuación de la Comunidad.³

Por último, no debemos omitir referencia a las actuaciones llevadas a cabo por los órganos comunitarios mediante las “Resoluciones de Consejo”⁴ que en ocasiones han permeado en el establecimiento de acciones concretas. Existen aproximadamente seis de estas resoluciones, de las cuales es de destacarse la *Resolución del Consejo de 8 de julio de 1991 sobre la mejora de la asistencia mutua entre los Estados miembros en caso de catástrofe natural o tecnológica*, pues en ésta se establecen mecanismos concretos que posibilitan el refuerzo de la cooperación en el ámbito europeo frente a catástrofes de cualquier tipo, ello sin perjuicio de los tratados bilaterales suscritos entre los miembros e incluye una regulación sobre el procedimiento específico en base al cual se debe canalizar esta colaboración interestatal. De igual forma es importante mencionar la Decisión 2007/779/CE del Consejo de 8 de noviembre de 2007 por la cual se refunda el establecimiento de un mecanismo de protección civil de carácter comunitario, para aquellos estados que queden rebasados en situaciones de emergencia.

Una vez analizados brevemente estos ámbitos de regulación, pasamos al orden estatal o nacional donde encontramos lo que diversos autores llaman “el silencio del bloque de constitucionalidad”⁵. Esto en virtud de que la vigente Constitución Espa-

³ Por ejemplo en el Quinto Programa de Acción sobre el Medio Ambiente de 1993, en el que se estableció un importante vínculo entre la protección civil y protección ambiental a nivel operativo.

⁴ Estas resoluciones son actos de las instituciones no previstos por los tratados y que normalmente no son sino declaraciones de intención que expresan la voluntad política del Consejo. Es decir, no constituyen una fuente formal del Derecho Comunitario.

⁵ Ochoa Monzo.

PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA
Carlos Franco Flores - Edna Edith Castro González

ñola de 1978 (CE) omite hacer referencia expresa a la protección civil y se limita a incluir un título de potestad administrativa propio por lo que respecta a la misma. Este título es considerado parcial e indirecto, pues regula únicamente la perspectiva de los deberes que se pueden imponer a los ciudadanos, cubriendo sólo uno de los aspectos del sistema. Así tenemos que el artículo 30.4 se encuentra dentro del apartado “De los Derechos y Deberes de los Ciudadanos” y establece lo siguiente:

30.

...

4. Mediante Ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

La disposición anterior ha sido considerada por diversos especialistas como una referencia clara a la protección civil, aunque como hemos señalado cubre sólo parcialmente un aspecto de la protección civil y legitima también parcialmente la regulación de la materia. Algunos autores consideran que el hecho de que exista una ley ordinaria –Ley 2/1985 de 21 de enero sobre protección civil– significa que la legislación fue más allá del propio tenor de la CE y su posible cobertura. Sin embargo, debemos considerar que cuando el legislador estatal justifica la intervención en la protección civil invoca otros preceptos constitucionales como la protección de la vida e integridad de las personas del artículo 15 CE, o el principio de solidaridad interterritorialidad del artículo 2 CE, mientras por lo que respecta a las esferas competenciales en concreto, invoca genéricamente la seguridad pública pero sin mencionar el artículo 149.1.29 CE⁶ y prácticamente para justificar toda su competencia en la materia el artículo 149.3 CE.

Artículo 149.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

III. LEY 2/1985 DE 21 DE ENERO SOBRE PROTECCIÓN CIVIL

⁶ Artículo 149.1.29 CE. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 29. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

En la exposición de motivos correspondiente a esta Ley, el legislador pone de manifiesto su preocupación por uno de los principales problemas en materia de protección civil: la organización. Las dificultades en este sentido derivan esencialmente de la extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las solicitudes de emergencia, así como de las necesidades que generan y de los recursos humanos y naturales que han de ser movilizados para hacerles frente.

Para justificar la competencia relativa a la organización de la protección civil, el legislador invoca tres ideas fundamentales:

- a) La organización de la protección civil corresponde al Estado, principalmente por constituir una competencia de protección de personas y de bienes integrada en el área de seguridad pública.
- b) Los mecanismos de actuación en la materia son básicamente técnicas de planificación y coordinación a nivel superior.
- c) Desde una perspectiva jurídica, el artículo 149.3 CE -anteriormente transcrita- permite reconocer a la protección civil como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración Civil del Estado y a las restantes administraciones públicas.

Por lo que hace a la integración de la protección civil dentro de la estructura administrativa, el legislador establece que la protección civil debe actuar a través del procedimiento de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar. Esto significa que no cabe circunscribir este planteamiento a los aspectos de la simple coordinación administrativa, lo que representaría asumir una estructura organizativa extremadamente débil, cuando lo cierto es que se requiere, tal y como es frecuente en los sistemas de derecho comparado, 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.

Por último, en lo relativo a la justificación de la Ley, vale la pena hacer referencia a la idea de “autoprotección” que en ella subyace. Al efecto, la exposición de motivos señala que la tarea fundamental del Sistema de Protección Civil consiste en establecer el óptimo aprovechamiento de las posibles medidas de protección a utilizar. Consecuentemente, 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.

Es por ello que la Ley insiste en los aspectos relacionados con la autoprotección ciudadana, pues deja entrever como primera fórmula de actuación el establecimiento de 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 ciu-

PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA

Carlos Franco Flores - Edna Edith Castro González

dadanos, 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.

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.

Por otro lado y con relación al contenido de la Ley 2/1985 tenemos que se enfoca al trazo de tenues directrices por medio de los cuales los poderes públicos coordinan su actuación de forma coordinada en caso de desastre, calamidad o siniestro. Destaca el hecho que la ley de forma general, establece obligaciones a los ciudadanos en lo individual, para lleva a cabo las tareas de protección civil.

Llaman particularmente la atención los artículos 1.2 y 15, el primero por que establece el carácter de servicio público, y la participación concurrente de las diferencias administraciones públicas y de los ciudadanos.. El segundo de los mencionados, por su dualidad funcional ya que dispone de la superioridad del Gobierno Estatal en la dirección y coordinación de la protección civil, y a su vez por propuesta del Ministro del Interior y a iniciativa del presidente de la comunidad autónoma, podrá delegar todas, o parte de las funciones en que la naturaleza de la emergencia lo hiciera aconsejable.

Esta segunda disposición, extiende el abanico de facultades a los diversos órdenes de gobierno, pues a pesar de señalar que la delegación está sujeta a la naturaleza de la emergencia, también permite entrever esta distribución flexible a cada una de las autoridades siempre y cuando se respete el principio de autogestión, que significa el que la autoridad pueda soportar las “cargas” ya sean facultades, obligaciones o costes, por si misma, de no ser así, deberán ser asumidas por un orden de gobierno suficientemente capaz.

Asimismo, se establecen los diversos contenidos mínimos de los planes de emergencia, catálogo de actividades, inventario de riesgos, los cuales son supervisados por la autoridad competente dentro del orden de gobierno correspondiente, en atención al principio de autodeterminación, siempre y cuando esta respete el marco establecido por la ley general, no obstante de su artículo 8 se desarrolla la Norma Básica de Protección Civil.

Debe resaltarse que la ley establece una obligación de la autoridad en cualquier orden de gobierno a través del principio de publicidad, es la constante información a la ciudadanía, tanto de la evolución de fenómenos que incidan directamente en los riesgos, como la constante capacitación en caso de emergencia.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

IV. COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Es importante señalar que en el caso español por virtud del artículo 149.3 de la CE, goza de un sistema competencial asimétrico en que las atribuciones de los órdenes de gobierno atienden al principio de autogestión, en que sólo la autoridad que goce de las capacidades financieras, técnicas, y de recursos puedan llevarlas a cabo sin menoscabo al cumplimiento de su objetivo. Este sistema ha evolucionado en diversas materias y la protección civil no se encuentra ajena, sin embargo no ha sido un proceso liso y llano. Frecuentemente nos encontramos con el solapamiento de diversas tareas, falla en la transferencia de recursos, esto último una gran disputa debido a que los servicios de protección civil no son sujetos de tasas o tributos.

No debe pasar de largo que El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la distribución de competencias en materia de protección civil, principalmente en su sentencia de 19 de julio de 1990, dictada en relación con el recurso de inconstitucionalidad número 355/1985. En la sentencia se reconoce la concurrencia de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado, señalando que, si bien las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de protección civil, esta competencia se encuentra con determinados límites que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supra autonómico. Esta sentencia permite ya diseñar y perfilar el modelo nacional de protección civil y establecer los criterios comunes mínimos para la elaboración de los Planes.

A continuación se presentan algunos de los criterios más relevantes que han sido considerados por el Tribunal Constitucional para resolver las referidas controversias competenciales en la materia:

- a) Se trata de una materia que de manera prioritaria se integra en la seguridad pública del artículo 149.1.29 CE “de competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.
- b) Las Comunidades Autónomas –todas- tienen competencia en materia de protección civil.
- c) La competencia autonómica en esta materia cede en determinados supuestos, que son los casos de aplicación de alguno de los estados excepcionales, de emergencias supra comunitarias o las de tal enlace que requieren una dirección nacional. En este sentido, el Tribunal Constitucional introduce el criterio llamado “interés nacional”.
- d) La competencia estatal se extiende, por el contrario, en todos los casos en que se ve afectado el interés nacional e incluye la potestad normativa y ejecutiva.

PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA
Carlos Franco Flores - Edna Edith Castro González

Por otro lado y aunado a los conflictos resultantes de la difícil determinación de competencias, se ha reconocido la debilidad manifiesta de la protección civil como estructura administrativa debido a la diversidad de criterios en su tratamiento y organización, partiendo por ejemplo de la diversa ubicación institucional de los organismos de protección civil en las comunidades autónomas. En el siguiente cuadro se presenta la adscripción administrativa del órgano encargado de la protección civil en cada una de las comunidades autónomas que pone de manifiesto la asimetría a que hemos hecho referencia con anterioridad:

CC.AA.	Ubicación Institucional de los Organismos de Protección Civil en la CC.AA.
Andalucía	Consejería de Gobernación; Dirección General de Política Interior; Servicio de Protección Civil
Aragón	Departamento de la Presidencia y Relaciones Institucionales; Dirección General de Interior; Servicio de Protección Civil
Asturias	Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos; Consorcio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil (CEISPA)
Baleares	Consejería del Interior; Dirección General del Interior; Servicios de Protección Civil
Canarias	Consejería de Presidencia e innovación Tecnológica; Viceconsejería de Justicia y Seguridad; Dirección General de Seguridad y Emergencias
Cantabria	Consejería de Presidencia; Dirección General de Servicios y Protección Civil
Castilla-León	Consejería de Presidencia y Administración Territorial; Dirección General de Administración Territorial; Servicio de Protección Civil
Castilla-La Mancha	Consejería de Administraciones Públicas; Dirección General de Administración Local; Servicio de Protección Civil
Cataluña	Departamento del Interior; Dirección General de Emergencias y Seguridad Civil
Extremadura	Consejería de la Presidencia; Dirección General de Administración Local e Interior; Servicio de Protección Civil
Galicia	Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales; Dirección General de Interior y Protección Civil
La Rioja	Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas; Dirección General de Política Interior; Centro de Coordinación Operativa
Madrid	Consejería del Medio Ambiente; Dirección General de Protección Ciudadana
Murcia	Consejería de la Presidencia; Dirección General de Protección Civil
Navarra	Departamento de Presidencia, Justicia e Interior; Dirección General de Interior; Servicio de Protección Civil
País Vasco	Departamento de Interior; Dirección General de Atención de Emergencias
Valencia	Consejería de Justicia y Administración Pública; Dirección General de Interior; Área de Emergencias

Fuente: Boletín de la A.G.E. No. 30 “La Gestión de los Riesgos Naturales en el Ámbito de Protección Civil”; Ismael Vallejo Villalta, Juan Mariano Camarillo Naranjo. 2000

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

V. BREVE REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN LA MATERIA

En México, la Protección Civil, es una facultad concurrente entre Federación, Estados y municipios, así lo expresa el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-I al facultar al Congreso de la Unión para legislar en la materia y establecer las bases de coordinación de acciones entre los diversos ordenes de gobierno existentes. Ante ello, el 12 de mayo del 2000 se publicó la Ley General de Protección Civil. Destaca el artículo 15 el cual “responsabiliza” a los Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Presidentes municipales, para la integración de los sistemas estatales de protección civil, de conformidad sus propias leyes en la materia.

Aquí vemos, al igual que en la legislación española, el principio de autogestión, en que cada orden de gobierno realiza las actividades tendientes a la eficiencia y eficacia en la protección civil. Cuando no se cuenten con los medios o recursos para hacer frente a las contingencias, un orden de gobierno distinto con la capacidad suficiente deberá brindar el apoyo necesario. La Ley Federal no es clara en cuestión de la aplicación territorial, ni respecto de las medidas que se deben adoptar en caso de que las contingencias o desastres abarquen a dos o más estados. Debemos entender que la Federación coordinaría dichas labores, pues el no hacerlo, ocasionaría daños irreparables a la población, o debemos remitirnos a la ley específica de cada cuerpo de seguridad o atención a la población que forme parte del sistema de protección civil para estar atento a lo que señalen.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La esencia protección civil es la planificación de la respuesta pública ante siniestros o catástrofes y su preocupación primera es la limitación de los peligros para las personas y los bienes.

La coordinación de autoridades, por medio de la planeación es fundamental para un correcto y eficaz desempeño en las labores de emergencia. Esta no ha de ser un acto precipitado o improvisado, sino, en definitiva, un acto reflejo con la inercia de un uso asiduo y cotidiano.

El proceso de transferencias no ha estado exento de problemas derivados fundamentalmente de los múltiples solapamientos producidos entre administraciones, así como de las fricciones derivadas del proceso de encajonamiento organizativo, administrativo y competencial de la protección civil en los distintos organismos autonómicos de gestión pública.

La vinculación gobierno-ciudadano en protección civil debe estar fuertemente apoyada por la información verídica y oportuna, así como capacitación periódica con el fin de lograr objetivos y preservar el valor primordial sustento de la materia, la vida humana.

PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA
Carlos Franco Flores - Edna Edith Castro González

La planeación, entendida como el proceso a seguir en caso de un suceso que cause riesgo grave es determinante en el éxito de las acciones realizadas para la mitigación del daño.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Española
Ley 2/1985 de 21 de enero
Decisión del Consejo de Europa 2007/779/CE
Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
Ley General de Protección Civil
Barcelona Llop, Javier. La protección civil municipal Ed. Iustel Madrid 2007
Ochoa Monzó, Josep. El Régimen Jurídico de los Riesgos Mayores. La Protección Civil. Universidad de Alicante 1995
Vallejo Villata, Ismael. Camarillo Naranjo, Juan Mariano. La Gestión de los Riesgos Ambientales en la Protección Civil Boletín de la A.G.E. No. 30 Año 2000
Martínez, Juan. La Protección Civil y su aplicación didáctica a la educación
Sánchez Gutián, M. Nieves. La Protección Civil en España. Conferencia
Recurso de inconstitucionalidad 355/1985, promovido por el Gobierno Vasco, y sentencia 133/1990, de 19 de julio, del Pleno del Tribunal Constitucional.