

LA PROTECCION CIVIL EN PERSPECTIVA

- Por D. Antonio MARTINEZ OVEJERO,
Director General de Protección
Civil.

S U M A R I O

	<u>Pagina</u>
I.- CONFIGURACION DE LA PROTECCION CIVIL EN LOS SISTEMAS COMPARADOS	1 a 5
II.- ANTECEDENTES DE LA PROTECCION CIVIL EN ESPAÑA	5 a 6
III.- LA PROTECCION CIVIL EN LA ACTUALIDAD	6 a 14
IV.- LA PROTECCION CIVIL EN EL MARCO DE LA DEFENSA CIVIL	15 a 21
V.- LA PROTECCION CIVIL EN PERSPECTIVA	21 a 25
BIBLIOGRAFIA	
ANEXO	

I.- CONFIGURACION DE LA PROTECCION CIVIL EN LOS SISTEMAS COMPARADOS.

La protección civil es un concepto que se remonta a la aparición de los primeros hombres en la tierra. El peligro de agresión de animales salvajes, la acción de elementos naturales incontrolados y el riesgo de conflictos armados, fueron los factores primordiales para que las sociedades humanas idearan sistemas de protección que permitiesen la salvaguarda de la vida y de los bienes.

Sin embargo, este sentimiento solidario no se organizó como servicio público hasta después de la Primera Guerra Mundial, al observarse la vulnerabilidad de la población civil ante los conflictos armados. Estas embrionarias organizaciones de protección civil tuvieron un destacado papel en la Segunda Guerra Mundial a través de acciones de alarma, evacuación, gestión de refugios, medidas de oscurecimiento ante ataques aéreos y otras misiones relacionadas con el socorro y el salvamento de la población civil.

Las enseñanzas de la Segunda Guerra Mundial, con un saldo de 24 millones de víctimas entre la población civil, y la aparición de armas de destrucción masiva, hizo que el primitivo concepto de protección pasiva evolucionase hacia otras formas de gestión. La protección civil pasó a ser una organización de salvamento a un concepto de preparación y respuesta planificadas.

Se comprendió, además, que aun siendo la guerra el acontecimiento más catastrófico que puede imaginarse, no es el único suceso que puede afectar gravemente el funcionamiento normal de las comunidades. Las catástrofes naturales, los accidentes tecnológicos motivados por la creciente manipulación de sustancias peligrosas y el uso de sistemas técnicos e industriales -- arriesgados, pueden hacer peligrar masivamente la seguridad y la vida de las personas, así como lesionar profundamente el desarrollo económico.

Sirva como ejemplo el huracán que en 1970 devastó Bangladesh cobrándose más de 300.000 vidas o el terremoto de China de 1976 que produjo 250.000 muertos; debiéndose advertir que -- existen muchos otros sucesos en la historia reciente que, aun -- no produciendo víctimas han requerido un esfuerzo extraordinario por parte de los servicios de protección civil (por ejemplo, la evacuación de 850.000 personas en Florida ante la amenaza -- del huracán Elena de 1985, o la evacuación de un tren cargado -- de policlorobifenilo).

Por todas estas causas, la protección civil cobra hoy día una importancia trascendental, configurándose como un servicio público de planificación, organización y respuesta que permita la protección y socorro a la población civil ante cualquier tipo de catástrofe o emergencia.

La protección civil en Europa.

En Europa, los sistemas de protección civil han evolucionado al amparo del concepto de defensa civil, como un conjunto de medidas tendentes a garantizar la supervivencia de la población en caso de conflictos bélicos. En la mayoría de los países de Europa occidental los conceptos de protección civil y de defensa civil aparecen indiferenciados, como una parte de lo que se denomina, en la doctrina de la OTAN, planeamiento civil de emergencia.

Sin embargo, en algunos países, se ha ido diferenciando el concepto de protección civil como una actividad de naturaleza estrictamente social. En Francia, por ejemplo, se ha desarrollado un servicio público con responsabilidad para asumir la coordinación y organización de los socorros en caso de catástrofe, que recibe el nombre de seguridad civil, y representa el -- equivalente a lo que en España entendemos por protección civil.

En Italia, por su parte, la Ley de 1970 sobre "Normas para la asistencia a la población afectada por calamidades", la protección civil se configura como un servicio orientado a la salvaguardia de la vida humana en caso de emergencia, básicamente diferente de las actividades de preparación y sostenimiento ante un posible esfuerzo bélico en la nación en el más amplio marco de la defensa nacional (defensa civil).

En Gran Bretaña, país en el que el término "protección civil" ha estado tradicionalmente ausente, el marco legislativo sobre defensa civil acaba de ser complementado con una moderna Ley de Protección Civil (1986), con el propósito de conseguir una estructura única de gestión de catástrofes y emergencias -- que tenga capacidad para hacer frente a cualquier situación crítica, tanto en tiempo de paz como de guerra.

En la actualidad, casi todos los países de Europa Occidental diferencian entre protección civil y defensa civil, empleando la aceptación de "protección civil" en el sentido de -- protección civil en tiempos de paz y "defensa civil" como protección civil en tiempos de guerra (Vademecum de la Protección Civil en la Comunidad Europea 1987).

La protección civil en América del Norte.

Como en otros países occidentales, la organización de un sistema nacional de gestión de emergencias apareció en Estados Unidos ante la amenaza de una posible agresión bélica. En 1948 se creó la Oficina de Defensa Civil, que enfocó su trabajo principalmente con el objetivo de asegurar la supervivencia de la población en caso de un ataque militar a los Estados Unidos desde un país hostil. Sin embargo, este sistema, que entendía la defensa civil como una organización de carácter corporativo y que enfocaba fundamentalmente sus esfuerzos ante el riesgo de un ataque nuclear sobre el territorio americano, se mostró ineficaz cuando trató de gestionar catástrofes naturales y otras emergencias en tiempos de paz.

La inundación de Rapid City, en 1972, es quizás, uno de los ejemplos más ilustrativos citados en la literatura especializada. Durante esta catástrofe, la Oficina de Defensa Civil de la ciudad que poseía un magnífico plan de emergencia para caso de ataque nuclear, fue incapaz de evitar la pérdida de numerosas vidas humanas.

En los últimos 20 años, destacados investigadores y especialistas han realizado numerosos trabajos sobre sistemas de gestión e investigación de catástrofes para la Administración norteamericana. El Profesor Anderson, un notable especialista del Disaster Research Center de la Universidad de Ohio ha sentado las bases del moderno concepto de la protección civil, estableciendo el carácter expansible de estas organizaciones, que han de gozar de capacidad para hacer crecer sus estructuras de acuerdo con la magnitud de la emergencia que traten de afrontar y poder así reducir la vulnerabilidad de la población civil y restablecer el dispositivo administrativo dañado.

Muy recientemente, un equipo de la Universidad de Pittsburgh ha publicado el trabajo más ambicioso jamás llevado a cabo sobre gestión de crisis y emergencias: el FEMA CRISIS RESPONSE CONCLUSION RETRIERAL SYSTEM (Roger y Nehnevajsa, 1984) que contiene información procedente de 1400 investigadores y cuya conclusión principal revela que la filosofía más adecuada y realista en el planeamiento de emergencias consiste en la búsqueda de elementos de gestión comunes a todo tipo de emergencias (all-hazards approach).

Como consecuencia de los estudios e investigaciones -- realizadas, la Administración norteamericana ha revisado recientemente las estructuras organizativas de la defensa civil. En 1979 fue suprimida la Agencia de Defensa Civil, creándose la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA), que tiene a su cargo la responsabilidad a nivel federal de todos los programas relacionados con actividades de mitigación, preparación, respuesta y recuperación en situaciones de desastre o emergencia.

La filosofía de FEMA se conoce con el nombre de CEM -- (comprehensive emergency management) y se basa en los siguientes principios:

1. A pesar de la variedad de las situaciones de emergencia -- (catástrofes naturales, accidentes tecnológicos, ataque nuclear o anomalías en el suministro de recursos esenciales) -- existen estrategias comunes que pueden ser aplicadas en --- cualquier tipo de circunstancia.
2. La coordinación de las actividades de gestión de emergen--- cias debe llevarse a cabo entre los responsables de los -- tres niveles administrativos (federal, estatal y local).
3. La gestión de emergencias debe realizarse en todas las fa--- ses de proceso (mitigación, preparación, respuestas y recuperación).

Un sistema similar está siendo desarrollado en Canadá, en donde el nuevo proyecto de Ley sobre Protección Civil (Jan--son, J. 1978) configura un sistema integrado con capacidad para asegurar la protección y seguridad durante cualquier clase de situación de emergencia de carácter nacional (inundaciones, se--quías, terremotos, accidentes tecnológicos, epidemias, anoma---lías en el suministro de recursos esenciales, desórdenes civi---les, situaciones de crisis y conflicto bélico).

II.- ANTECEDENTES DE LA PROTECCION CIVIL EN ESPAÑA

La protección Civil en España ha seguido, lógicamente, una evolución equivalente a la de los países que disponen de -- sistemas más avanzados en esta materia ya que los riesgos de -- origen natural, tecnológico o humanos son semejantes aunque no idénticos pero con amplias coincidencias en las distintas cir--cunstancias de lugar y de tiempo, como se ha puesto de relieve al elaborarse el "Vademecum" sobre la Protección Civil en los países de la CEE.

La Protección Civil como servicio público, con posibi--lidades de actuación permanente, se inicia en España con la --- creación, por Decreto de 23 de enero de 1941, de la Jefatura Na--cional de Defensa Pasiva y del Territorio, dependiente de la -- Presidencia del Gobierno y dirigida por un General del Ejército de Tierra.

Esta organización orientó la protección, básicamente,-- en relación con la alarma y oscurecimiento, los refugios antiaé--reos, así como la evacuación, dispersión y albergue de la pobla--ción inactiva, la demolición y el desescombro, la detención y re--cogida o destrucción de material explosivo abandonado, etc.

Por Decreto 827/1960, de 4 de mayo se crea la Dirección--General de Protección Civil, por considerar superada la concep--ción de la Defensa Pasiva que respondía a directrices estableci--das en los sistemas comparados por las necesidades surgidas en la Segunda Guerra Mundial, estimarse necesaria una organización que actúe no solo ante los riesgos de la guerra sino también en caso de calamidad pública y, a su vez, con una denominación ade--cuada a la establecida en aquéllos y con el rango que requiere la importancia de su misión.

Se disponía, asimismo, en dicho Decreto, que la Dirección General de Protección Civil estaría a cargo de un General del Ejército de Tierra, nombrado por Decreto, a propuesta de la Presidencia del Gobierno y de acuerdo con el Ministro del Ejército quien "recibirá del Alto Estado Mayor las directivas para la coordinación de la Protección civil dentro de la Defensa Nacional".

El Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre por el que se reorganiza la Administración del Estado para reducir el gasto público disponía en su artículo 1,c) la supresión de la "Dirección General de Protección Civil, cuyas funciones se integran en una Subdirección General dependiente de la Dirección General de la Guardia Civil".

Por Real Decreto 2614/1976, de 30 de octubre, sobre -- reorganización parcial del Ministerio de la Gobernación, la Subdirección General de Protección Civil se integra en la Direc--- ción General de Política Interior, con la configuración aludida anteriormente.

III.- LA PROTECCION CIVIL EN LA ACTUALIDAD

El escaso número de catástrofes ocurridas en España en la década de los años 60, salvo las inundaciones del Vallés que tuvieron lugar en 1962 y la reducción de gastos en la Adminis-- tración influyeron en la asignación de limitados medios a la -- Protección Civil, lo que impidió aprovechar adecuadamente las - oportunidades que la configuración jurídica de las mismas ofre-- cía.

No obstante, en las décadas de los años 60 y 70 se elaboraron normas técnicas y jurídicas, así como criterios operati-- vos que constituyeron un cuerpo doctrinal de indudable valor, - que permitió elaborar los primeros planes de actuación ante --- emergencias. Estos planes incluían previsiones para afrontar po-- sibles catástrofes naturales, desde la perspectiva de la organi-- zación de los recursos movilizables o públicos, privados, pero sin la asignación, de modo exclusivo y permanente a los órganos competentes en materia de protección civil, de recursos básicos para misiones esenciales, ni establecer criterios racionales pa-- ra la evaluación de los riesgos potenciales más significativos y su impacto desfavorable para las personas y los bienes.

No obstante, durante la década de los años 70 afectaron a España varias catástrofes de diversa naturaleza entre las que cabe destacar las siguientes:

- Inundaciones de Puerto Lumbreras (1973)
- El accidente del Aeropuerto de los Rodeos (1977)
- El incendio del Hotel Corona de Aragón (1978)

La desproporción puesta de relieve entre las necesidades que se generaron por estas emergencias y la repuesta que pudieron ofrecer las débiles estructuras de la Protección Civil, influyeron, sin duda, para que se llevase a cabo un cambio de mentalidad en las estructuras del nivel político que motivaron una nueva orientación de la Protección Civil en el marco del estado social y democrático de derecho configurado en la Constitución y, consiguientemente, un proceso de desarrollo normativo y de reforma administrativa que se despliega gradualmente, como veremos.

La seguridad es uno de los fines constitutivos del Estado como forma de organización política de la sociedad que es, sin duda, un legado de la modernidad.

Por ello, la seguridad juntamente con la justicia, la libertad y la promoción del bien constituyen, según el Preámbulo de la Constitución Española de 1978, los valores superiores que la Nación española, en uso de su soberanía, se propone establecer para la fundamentación del ordenamiento jurídico y el desarrollo del estado social y democrático de derecho, en que se declara constituida España como forma de organización del poder político.

Asimismo, en el artículo 30 de la Constitución se dispone que "Mediante Ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública", que constituyen, realmente "auténticos presupuestos de hecho de la Protección Civil".

Por Real Decreto 1547/80, de 24 de julio, sobre reestructuración de la protección civil, se crea la Comisión Nacional de Protección Civil como órgano coordinador, consultivo y deliberante en materia de protección civil y, asimismo la Dirección General de Protección Civil como órgano directivo, de programación y ejecución, dependiente del Ministerio de Interior.

Esta reforma implicó un cambio sustancial respecto de la situación anterior ya que por primera vez se establece la Comisión Nacional de Protección Civil integrada, bajo la presidencia del Ministro de Interior, por el Director de la Seguridad del Estado o el Subsecretario del Interior, como Vicepresidentes, y por los Subsecretarios de los Ministerios cuyas competencias se relacionarán más directamente con la Protección Civil y los Directores Generales del Ministerio del Interior.

A la Comisión Nacional de Protección Civil se atribuyen entre otras funciones, la elaboración del Catálogo de Recursos Movilizables en Emergencias, así como el estudio y aprobación de planes de protección de bienes vulnerables a riesgos y de actuación en catástrofes y calamidades públicas, que constituyen fines esenciales de la protección civil.

También se encomendó a dicha Comisión el estudio y aprobación de planes para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, así como la propuesta y coordinación de actuaciones para la reparación de daños catastróficos, que no son fines propios de la Protección Civil en sentido estricto.

En la reforma aludida se dispone, asimismo, que los Gobernadores Civiles asumirán la dirección y coordinación de la Protección Civil en las provincias, asistidos por la Comisión Provincial de Gobierno que ejercerá funciones equivalentes a las atribuidas a la Comisión Nacional de Protección Civil.

La Dirección General de Protección Civil se estructuró en la reforma últimamente mencionada, en una Subdirección General y los Servicios de Secretaría General, Formación, Coordinación Operativa y Movilización, a cargo de personal civil y militar en situación de destinos civiles.

En esta reforma no se aludió a las Corporaciones Locales y a las Comunidades Autónomas, por considerarse que la actuación de las mismas en materia de protección civil debería ser regulada mediante la correspondiente Ley o en el marco de la normativa sobre régimen local y los Estatutos de Autonomía respectivos.

En la actualidad y de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 2000/84, de 17 de octubre y en la Orden de 5 de diciembre de 1984 por la que se desarrolla éste, la Dirección General de Protección Civil se estructura en 3 Subdirecciones Generales denominadas de Recursos y Gestión, de Planificación y Operaciones y de Prevención y Estudios.

Esta reforma de la Dirección General de Protección Civil tenía como finalidad adecuar la estructura orgánica y funcional de la misma a lo establecido en los sistemas comparados, para no solo disponer de mayores oportunidades para actuar con eficacia tanto en las situaciones de normalidad como en las de emergencia, sino también para que pudiera servir de base para impulsar el desarrollo gradual de la Ley de Protección Civil, en avanzada tramitación en 1984.

Desde julio de 1980 se ha designado a un civil para el cargo de Director General de Protección Civil y, asimismo, el personal adscrito a la Dirección General de Protección Civil es, básicamente civil, ya que el personal militar en situación de "En destinos civiles", se fue reduciendo gradualmente por pasar los interesados a la situación de retiro.

En la actualidad la Dirección General de Protección Civil dispone de 86 funcionarios públicos y 19 componentes del personal laboral fijo, con independencia de los que están adscritos a los Gobiernos Civiles. En los funcionarios se incluyen solamente 14 técnicos que son asistidos por 55 administrativos y 17 personas dedicadas a tareas subalternas o instrumentales.

También se ha dispuesto en 1987 de 237 trabajadores vinculados por contrato laboral de colaboración temporal, en virtud de convenio con el INEM, para contribuir al desarrollo de la política de fomento del empleo, que se han adscrito a los servicios de la Dirección General de Protección Civil y, básicamente, a los dependientes de la misma en los Gobiernos Civiles, para realizar tareas de apoyo, generalmente en actividades técnicas relacionadas con la catalogación de recursos, identificación de riesgos, planificación y divulgación.

La Dirección General de Protección Civil dispuso de una dotación presupuestaria para las actuaciones ordinarias de la misma de 60 millones en 1983 que pasaron a 557 millones en 1984, para reducirse a 420 millones en 1985, 1986 y 1987; sin embargo, la asignación presupuestaria estabilizada en los tres últimos ejercicios económicos mencionados, ha sido notablemente ampliada al asignarse 1458 millones para el ejercicio de 1988, lo que implica un incremento del 340 % respecto de 1987. Asimismo, en el programa de inversiones públicas se ha previsto una dotación de 2736 millones para 1989, 2128 millones para 1990 y 2618 millones para 1991.

También gestiona la Dirección General de Protección Civil créditos asignados para la concesión de ayudas y subvenciones a corporaciones locales, entidades sin fin de lucro o a fa-

milias sin recursos que resulten afectadas por daños catastrófi--cos, así como para compensar a las entidades públicas o priva--das por su actuación en operaciones de socorro urgente en emer--gencias determinadas.

Por la Ley 2/85, de 21 de enero, sobre Protección Ci--vil, se configura ésta como un servicio público caracterizado --por la actuación concurrente de las diferentes Administraciones Públicas y la participación de los ciudadanos.

Esta Ley, que es la primera disposición aprobada en Es--paña para la regulación global de la Protección Civil en sus as--pectos esenciales, constituye un primer intento de ordenación --normativa para establecer un soporte mínimo que permita afron--tar con la necesaria eficacia las emergencias más significati--vas, teniendo en cuenta las posibilidades reales en la etapa --inicial del proceso de desarrollo del estado de las autonomías que, sin duda, puede identificarse con la década de los años 80.

La Ley de Protección Civil se inspira, básicamente, en los principios de colaboración entre las diferentes Administra--ciones Públicas y de participación ciudadana.

El Tribunal Constitucional ha reiterado que el princi--pio de colaboración entre las diferentes Administraciones Públi--cas es esencial para el desarrollo y afirmación del estado de --las autonomías, mediante la aplicación de las técnicas de coor--dinación, cooperación y auxilio.

A su vez, la participación de los ciudadanos en el ---ejercicio de las funciones públicas y en la actuación de los --servicios públicos, es un derecho garantizado en la Constitu---ción por su importancia para la efectiva configuración del Esta--do Social y Democrático de Derecho, que es la forma política en la que, desde 1978, se constituye España como Nación.

No obstante cuanto antecede, la Ley de Protección Ci--vil ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad presenta--do por el Gobierno Vasco ante el Tribunal Constitucional, por --entender que vulnera la ordenación de competencias en materia --de seguridad pública y de autoorganización, reconocida a la Co--munidad Autónoma del País Vasco en la Constitución y en su Esta--tuto de Autonomía.

En la exposición de motivos de la Ley de Protección Ci--vil se alude a la identificación doctrinal de ésta con la "pro--tección física de las personas y de los bienes, en situaciones de grave riesgo o catástrofe extraordinaria, en la que la segu--ridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masi--

vamente", por lo que "la Protección Civil constituye la afirmación de una amplia política de seguridad" que se fundamenta, -- dentro de la Constitución, jurídicamente "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 -artículo 15-, en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial -artículo 2- y en las -- exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa -artículo 103-".

Asimismo se afirma que por la importancia de las consecuencias de las situaciones de emergencia, es necesario emplear todos los recursos disponibles, cualquiera que sea su naturaleza y titularidad e incluso imponer deberes a los ciudadanos para exigirles determinadas prestaciones de colaboración, "con escrupuloso respeto del principio de legalidad" garantizado constitucionalmente, en virtud de lo establecido en el artículo 30.4 de la Constitución, según el cual "mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública" que son, según la fundamentación de la mencionada Ley "los auténticos presupuestos de hecho de la Protección Civil" en los que deberá considerarse comprendida la guerra como la catástrofe o calamidad pública de mayor magnitud previsible.

En la Ley de Protección Civil se considera a ésta como "un problema de organización" por la complejidad e importancia de las situaciones de emergencia y la diversidad de recursos para afrontarlas, por lo que se entiende que "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".

Se alude también en la Ley a la necesidad de no identificar la Protección Civil con una organización determinada sino más bien con un sistema constituido por la concurrencia de diversas organizaciones públicas o privadas en la que corresponde un papel principal al Estado "por cuanto constituye una competencia de protección de personas y bienes integrada en el área de la seguridad pública" atribuida a éste como exclusiva en la Constitución, sin perjuicio de la actuación de las Comunidades Autónomas que puedan crear policías autónomas en la forma que establezcan sus Estatutos, en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica.

Conviene destacar también que en la mencionada Ley se determinan como funciones de la Protección Civil el estudio o previsión, así como la prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y, asimismo, la protec--

ción y socorro de las personas y bienes en los casos en que las mismas se produzcan.

También se establece en la Ley que la Protección Civil en caso de guerra y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales, entre las que sin duda habrá que tener en cuenta - la Ley de Defensa Civil, tendrá por objeto las actuaciones que seguidamente se mencionan, que son, a su vez, las esenciales -- asignadas a la Protección Civil en el Protocolo adicional del - Convenio de Ginebra de 1949, aprobado en 1977:

- La autoprotección
- El servicio de alarma
- Los refugios
- La evacuación, dispersión y albergue
- El socorro, rescate y salvamento.
- La asistencia sanitaria y social
- La rehabilitación de servicios públicos esenciales

En la Ley se dispone también que "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".

En la Ley se dispone asimismo que "La competencia en - materia de Protección Civil corresponde a la Administración Civil del Estado y, en los términos establecidos en esta Ley, a - las restantes Administraciones Públicas" a la vez que se alude a la participación en acciones de protección civil de las Fuerzas Armadas, en tiempo de paz, a solicitud de las Autoridades - competentes "cuando la gravedad de la situación de emergencia - lo exija".

Se regulan también los deberes y obligaciones en materia de protección civil de los ciudadanos en general y de determinados sectores de la sociedad, especialmente, en desarrollo - de lo establecido en el artículo 30,4 de la Constitución, con - una referencia explícita a la autoprotección respecto de las actividades de todo orden que puedan originar emergencias y a las entidades colaboradoras, tales como la Cruz Roja.

En la Ley se dispone también que "El Ministro del Interior ostenta la superior autoridad en materia de Protección Civil" y, en consecuencia le corresponde:

- Elaborar la Norma Básica de Protección Civil, los Planes Especiales de actuación en emergencias, los Reglamentos -- Técnicos y el Catálogo nacional de Recursos Movilizables en tales circunstancias.
- Desarrollar las normas de actuación que apruebe el Gobierno.
- Ejercer la superior dirección y coordinación e inspección de las acciones y de los medios de ejecución de los Planes de Actuación de Protección Civil.
- Requerir la colaboración de las Administraciones Públicas o de las entidades privadas y de los ciudadanos.
- Interesar la colaboración de las policías de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales y demás -- servicios de las mismas relacionadas con la Protección Civil.
- Disponer la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y solicitar la colaboración de las Fuerzas Armadas.

En la Ley se hace también referencia a la Comisión Nacional de Protección Civil, que estará integrada por representantes de la Administración Civil del Estado y de las Comunidades Autónomas, como Órgano de participación y coordinación en la materia.

También se regula en la Ley la Comisión de Protección Civil de las Comunidades Autónomas integrada por representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito territorial de éstas, cuyo Reglamento de organización y funcionamiento será aprobado por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma -- respectiva, atribuyéndose a las mismas las funciones de informar las normas técnicas, participar en la coordinación de acciones y homologar planes de emergencias.

La Ley de Protección Civil constituye, a pesar de las críticas interesadas que se han hecho a la misma, un marco adecuado para el desarrollo de este servicio público, a fin de situarlo, gradualmente, con la colaboración de las diferentes Administraciones Públicas y la participación ciudadana, en condiciones que permitan afrontar con mayor eficacia cada día la previsión y prevención de los riesgos potenciales más significativos y, asimismo, la protección y socorro de quienes resulten -- afectados por las emergencias que se originen.

La Dirección General de Protección Civil está promoviendo actualmente una amplia reestructuración de sus servicios centrales y periféricos, para adecuarlos a las exigencias de la realidad española y a las derivadas de los compromisos resultantes de nuestra incorporación a la OTAN y a la CEE, cuyos órganos rectores imparten directivas o criterios para promover la homogeneidad, en lo posible, de las normas, organizaciones y procedimientos de actuación de los países incorporados a estas organizaciones.

Por elementales razones de prudencia política, se ha "ralentizado" el proceso de desarrollo normativo de la Ley de Protección Civil, hasta conocer el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, sobre el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno Vasco respecto de la misma y los conflictos positivos de competencia que ha presentado, asimismo, en relación con las disposiciones que han sido dictadas en desarrollo de dicha Ley.

No obstante, la Dirección General de Protección Civil, está llevando a cabo diversas actuaciones de preparación de normas o de gestión material de sus competencias, para impulsar la Protección Civil mediante acciones concertadas con las diferentes Administraciones Públicas y entidades privadas o la promoción de iniciativas basadas en el consenso, hasta que se pueda progresar por la vía normativa, según los criterios que pueda determinar el Tribunal Constitucional.

Estas actuaciones se refieren a los ámbitos de la gestión de recursos básicos, la realización de estudios de prevención, el desarrollo de actuaciones de formación y divulgación, así como a determinadas acciones de planificación respecto de riesgos considerados prioritarios y de intervención operativa en las emergencias que se originan.

Las actuaciones de referencia, que se consideran básicas en el despliegue del sistema que pretende establecerse con la Ley de Protección Civil, cuyo detalle no puede ofrecerse ahora, parecen adecuadamente orientadas ya que por los poderes públicos se continúan incrementando los recursos presupuestarios asignados a la Dirección General de Protección Civil y, asimismo, se advierte una progresiva atención a esta materia por las Comunidades Autónomas y por las Corporaciones Locales.

IV.- LA PROTECCION CIVIL EN EL MARCO DE LA DEFENSA CIVIL

Tanto en la Constitución, como en las Leyes, existen diversos preceptos que, no responden a un sistema racional establecido, sino a una acumulación sucesiva, sin una orientación común. No obstante pueden contribuir a clarificar el significado y función de la Protección Civil en el marco de la Defensa Civil y, en consecuencia, en el más amplio de la Defensa Nacional. No es posible hacer una referencia, aquí y ahora a tales preceptos, por lo que la exposición se limitará a los más significativos, de cuyo contenido y relación puede deducirse que la Protección Civil es un aspecto de la Defensa Civil que, a su vez, es una componente de la Defensa Nacional juntamente con la Defensa Militar y, en su caso, con la Defensa Económica, que algunos no consideran comprendida en la Defensa Civil, al menos en la perspectiva doctrinal.

La Ley Orgánica 6/80, de 1 de julio regula los criterios básicos de la Defensa Nacional y de la organización Militar.

Se determina en el artículo 3a de dicha Ley que "La Defensa Nacional será regulada de tal forma que, tanto en su preparación y organización como en su ejecución, constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad nacional". A su vez, en el artículo 4o se establece que "La política de defensa, como parte integrante de la política general, determina los objetivos de la Defensa Nacional y los recursos y acciones necesarias para obtenerlos" y que "La política militar, componente esencial de la política de defensa, determina la organización, preparación y actualización del potencial militar, constituido fundamentalmente por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, teniendo en cuenta las posibilidades de la Nación en relación con la defensa".

La configuración de la Defensa Nacional como la "disposición integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación ante cualquier forma de agresión", en lo que deben participar todos los españoles, nos sitúa en una perspectiva de modernidad ya que aquella responde a la necesidad de garantizar la seguridad Nacional ante las diversas vulnerabilidades y de afrontar con éxito una guerra total que requiere un complejo apoyo logístico.

También es evidente que en cualquier guerra moderna, los recursos no propiamente militares, resultan afectados mas ampliamente que los propiamente militares, al no diferenciarse, realmente, por el agresor los objetivos militares de los medios civiles, para disminuir la moral de resistencia de la población y sus posibilidades de apoyo a la defensa militar.

Asimismo se advierte cada día el progresivo incremento de la potencia destructora el armamento, sea convencional, nuclear o biológico con grave incidencia no sólo sobre los combatientes sino también sobre la población civil.

Por último conviene considerar el creciente proceso de urbanización de las sociedades modernas que originan grandes -- concentraciones de recursos humanos y materiales, mientras que las fuerzas armadas se organizan cada vez más en base a la dispersión en caso de ataque.

También en el artículo 14 de la Ley 6/80 se dispone -- que "Todos los recursos humanos y materiales y todas las actividades, cualquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizadas por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional o las planteadas por circunstancias excepcionales, en los términos que establezca la Ley de Movilización Nacional".

En el artículo 15 se alude asimismo, a determinados re cursos cuya coordinación se considera necesaria en cuanto a pre paración, organización y empleo para lograr los objetivos fijados en la política de defensa, ya que constituyen medios esenciales de apoyo logístico.

En la Ley 50/69, Básica de Movilización Nacional, cuya revisión tiene en estudio el Ministerio de Defensa para adecuar la a la Constitución y a las nuevas necesidades de la Defensa, se dispone que "Todos los recursos, cualesquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizadas para su empleo en las necesidades de la Defensa Nacional o cuando situaciones excepcionales lo exijan".

El significado de la expresión "situaciones excepcionales" podría ser la referencia a las que motivan la declaración de los estados de alarma de excepción y de sitio a que se refieren el artículo 116 de la Constitución y la Ley 4/81, de 1 de junio reguladora de los mismos, ya que según esta la movilización puede emplearse, entre otras medidas para el restablecimiento de la normalidad, cuando se declare el estado de alarma por la paralización de los servicios esenciales de la comunidad, como consecuencia de huelga o conflicto social o por situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

También conviene recordar que según el artículo 3 de la Ley de Protección Civil "en los supuestos de la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, la Protección Civil quedará sometida en todas sus actuaciones, a las Autoridades competentes, en cada caso, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 4/81" y, asimismo que "en los casos de movilización general o parcial por causa de guerra, el Gobierno dispondrá los planes y medidas que permitan la utilización de los medios de protección civil conforme a tales circunstancias, asegurando en todo caso, la colaboración entre las autoridades civiles y militares".

Parece claro, que los medios de Protección Civil podrán ser incorporados en caso de guerra, a la movilización que se acuerda por el Gobierno pero, sin embargo, ofrece dudas, la posible utilización de la Ley Básica de Movilización, para el empleo de recursos ajenos a las Administraciones Públicas competentes para la gestión de emergencias, salvo en los dos supuestos previstos en la normativa reguladora del estado de alarma.

En el artículo 21 de la Ley 4/80 se establece, asimismo, que "La Defensa Civil es la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la Defensa Nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias. Una Ley de Defensa Civil regulará sus condiciones, organización y funcionamiento".

Esta concepción de la Defensa Civil, válida por supuesto en la perspectiva actual, pero diferente de la usual, que suele identificar la Defensa Civil con el sistema para la protección de personas y bienes en caso de guerra y, también para colaborar con los responsables en la lucha contra las catástrofes en tiempo de paz, no es incompatible con la Protección Civil como servicio público según la configuración de la misma en la Ley 2/85.

Por lo pronto conviene insistir en que la Defensa Civil es una organización de actividad estrictamente civil, no solo por su finalidad, sino por configurarse así en la mayoría de los sistemas comparados, que atribuyen la responsabilidad directa de la misma, generalmente, al Ministro del Interior o equivalente o a la Presidencia del Gobierno, en algún caso y excepcionalmente al Ministro de Defensa, si bien tanto éste, como la Presidencia del Gobierno, tienen asignadas funciones de coordinación y cooperación, para articular la Defensa Civil con la Defensa Militar, en el marco de la política de Defensa Nacional, y para facilitar el apoyo de las FAS a las autoridades civiles responsables de la Defensa Civil.

La naturaleza esencialmente civil de la Defensa Civil se fundamenta en lo siguiente:

- La Defensa Civil es netamente civil, ya que este término califica al de defensa, para poner de relieve que es una actividad basada en el humanitarismo y la solidaridad sin misiones ofensivas o destructoras sino tan sólo de protección o salvaguarda de personas y bienes.
- El componente esencial de la Defensa Civil está constituido por la Protección Civil y la seguridad pública como actividades básicas para la protección de personas y bienes.
- Las Fuerzas Armadas colaboran únicamente en las acciones de la Defensa Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública u otras necesidades análogas, a requerimiento de las Autoridades competentes, según el artículo 21 de la Ley 4/80.
- En la Defensa Civil se encuentra comprendida la Protección Civil que tiene asignadas funciones claramente humanitarias y de solidaridad, para la protección y socorro de la población, en caso de guerra, según los Protocolos Adicionales - al Convenio de Ginebra de 1949, aprobados en 1977, por lo que los recursos humanos y materiales asignados a la misma disponen de un distintivo especial, semejante al de la Cruz Roja para garantizar su protección ante posibles agresiones de los combatientes.
- La Defensa Civil tiene como fin esencial garantizar la permanente disponibilidad de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares.
- La Dirección General de Política de Defensa según el artículo 4 del Real Decreto 1/87, sobre estructura básica del Ministerio de Defensa, tiene competencia para "gestionar la participación ministerial y coordinar la de los demás Departamentos en la Defensa Civil", así como para "coordinar movilización a nivel interministerial y dirigir su desarrollo en el ámbito del Departamento", lo que implica la determinación de criterios y directrices, así como el señalamiento de objetivos de interés para la Defensa Militar en relación con las necesidades de recursos no propiamente militares.
- La Defensa Civil es un sistema de actuación coordinada de autoridades civiles con la participación de los militares para actuaciones relacionadas con las necesidades de la defensa y la lucha contra las catástrofes extraordinarias.

Por lo que se refiere a las funciones básicas de la Defensa Civil, conviene destacar que, según la doctrina y los sistemas comparados son las siguientes:

- Garantizar la continuidad de la acción de los poderes públicos que ha sido atribuida a la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis con el apoyo de la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis.
- Garantizar la seguridad general del territorio, así como la de los poderes públicos y de la población que se corresponde con la actuación de los órganos competentes para la seguridad pública y ciudadana.
- Asegurar la protección de las personas y de los bienes en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que se corresponde con la actuación de la Protección Civil como servicio público.
- Mantener la vida económica y social y asegurar los abastecimientos, que se identifica con el cometido de la Movilización Nacional.
- El apoyo civil a las Fuerzas Armadas.
- Promover la capacidad moral de resistencia y de solidaridad de la población con caso de guerra o ante circunstancias colectivas adversas, función que corresponde a los responsables de la información, la cultura y la educación.

A las funciones mencionadas se unen otras de menor entidad que se desarrollan, con más o menos intensidad, por la Defensa Civil en los países más progresivos que se identifican, realmente, con las atribuidas al sistema de planeamiento civil de emergencias establecido por la OTAN para apoyo permanente al esquema defensivo de la misma.

En cuanto al significado posible de la expresión "catástrofes extraordinarias", a que se alude en el artículo 21 de la Ley 4/80, en relación con el empleo de los recursos no propiamente militares encuadrados por la Defensa Civil, podría identificarse, con los tres supuestos en los que estaría afectado el interés nacional, según la sentencia del Tribunal Constitucional relativa al conflicto positivo de competencias, planteado por el Gobierno de la Nación, a causa de la creación por el Gobierno Vasco de los Centros de Coordinación Operativa de los Territorios Históricos, que son aquellas situaciones de emer

gencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que:

- Motiven la declaración del estado de alarma
- Superen el ámbito de una Comunidad Autónoma
- Sean de tal envergadura que requieran una dirección nacional.

En tales supuestos la competencia para asumir la dirección y coordinación de la gestión de estas emergencias, correspondería, según el Tribunal Constitucional de modo exclusivo al Estado que, a su vez, consideramos que tiene competencia exclusiva en materia de Defensa Civil por ser un componente de la Defensa Nacional. La competencia de las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas en el marco de la Defensa Civil, estaría limitado a la gestión de las emergencias comprendidas en su respectivo ámbito y en las que no concurran los supuestos anteriormente aludidos. También podrían considerarse comprendidos en el término "catástrofes extraordinarias" las "situaciones de crisis" nacionales o internacionales que se determinen por la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis y cualquier otra que las leyes establezcan.

En cuanto al significado de la relación entre la Protección Civil y la Defensa Civil, conviene recordar que la Protección Civil es un aspecto de la Defensa Civil que, a su vez, es un componente de la Defensa Nacional.

Asimismo, conviene mantener que la Defensa Civil no debe identificarse, al igual que la Protección Civil, la sanidad, la educación u otras actividades públicas con una organización determinada, sino más bien como un concepto de organización o una estrategia de ordenación de un conjunto de órganos y entidades de naturaleza pública o privada, que concurren a la gestión de una parcela del interés general, con objetivos, normas y estructuras definidas en las leyes, para armonizar las diversas actuaciones.

En cuanto al contenido básico de la Defensa Civil puede considerarse que es: la Protección Civil, la seguridad pública y ciudadana, así como la Movilización Nacional que son, con la aportación de otras actuaciones orientadas al desarrollo de las demás funciones correspondientes a la Defensa Civil, a las que anteriormente se hizo referencia, los componentes esenciales para garantizar la permanente disponibilidad de los recursos no propiamente militares para la atención de las necesidades de la Defensa Nacional y contra todo tipo de catástrofes extraordinarias.

A la Defensa Civil le corresponde la preparación de -- los recursos mencionados así como la organización de los mismos y su asignación para las finalidades anteriormente aludidas y -- su empleo en las necesidades de la Defensa Nacional que se atribuyan a la misma, como apoyo a la Defensa Militar, con independencia del empleo por las FAS de los que sean asignados directamente a las mismas.

En definitiva, los recursos de la Defensa Civil son -- los asignados con carácter permanente temporal tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales para las actuaciones de la Protección Civil y de la seguridad pública y ciudadana, así como los recursos públicos y privados catalogados como movilizables en emergencias civiles o para caso de guerra que complementan a aquéllos.

Finalmente, conviene insistir, en que la necesaria regulación normativa de la Defensa Civil, no implica la sustitución de la Protección Civil como servicio público configurado en la Ley 2/85, ni la limitación del ámbito de actuación de la misma, sino que más bien con ello se contribuiría a la oferta de mayores oportunidades para el despliegue de ésta, al insertarse en un marco de referencia más amplio como es el correspondiente a aquélla, siempre que la ordenación de la Defensa Civil se haga desde la perspectiva mencionada o mejor aún, desde la que se expresa o contiene, en el planeamiento civil de emergencia diseñado por la OTAN, y en desarrollo en los países más --- avanzados como Estados Unidos, ya que es una concepción que supera a la de la Defensa Civil como ésta lo hizo respecto de la Protección Civil y ésta, a su vez, lo es en relación con la Defensa Pasiva, concepciones que no responden al modelo de diversas vías paralelas, sino más bien a etapas diferentes en un mismo proceso o más claramente peldaños en la ascensión por una -- misma escalera.

V.- LA PROTECCION CIVIL EN PERSPECTIVA.

Nos encontramos en un momento de profunda estructuración de la protección civil española. Por vez primera, después de 150 años de desarrollo de España como Estado moderno, disponemos de una Ley que establece las bases para la organización de un servicio público coherente con la creciente demanda de seguridad por parte de la sociedad.

La Ley de Protección Civil contiene importantes novedades. Introduce la noción de prevención, no solo como una acción de preparación ante emergencias, sino en un sentido purista, encomendando a los órganos de Protección Civil funciones relacionadas con la mitigación y reducción de riesgos.

La forma más eficaz de intervención en materia de prevención es a través de la reglamentación. La elaboración de normas de seguridad, la zonificación del uso del suelo y la implantación de sistemas de seguros, son algunas de las medidas más adecuadas para evitar o, al menos, reducir los efectos del riesgo. A su vez, estas acciones requieren de una infraestructura de inspección y sanción que permita el cumplimiento de los reglamentos y códigos.

Aunque la Ley de Protección Civil no es demasiado exhaustiva en la regulación de la prevención de riesgos, dedica dos importantes referencias a estos aspectos.

Así, en la disposición final primera, se establece que "los órganos competentes de las distintas Administraciones Públicas revisarán en cada caso los reglamentos, normas y ordenanzas sobre seguridad de empresas, actividades, edificaciones, industrias, medios de transporte colectivo, espectáculos, locales y servicios públicos, para adecuar su contenido a la presente Ley y a las disposiciones que la desarrollen".

Se trata de una importante acción de intervención indirecta. La Protección Civil, gracias a su capacidad de convocatoria y coordinación, puede suscitar la atención de los diferentes responsables públicos cuando una determinada actividad no sea coherente con las exigencias de seguridad.

Pero además, la Ley establece de forma clara en su artículo 14 que, corresponderá a las diferentes Administraciones Públicas 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.

La Ley habla, además, de otro tipo de actuaciones preventivas relacionadas principalmente con el concepto de autoprotección y con aspectos educativos y de capacitación.

En realidad, estas actividades no son únicamente actuaciones preventivas, sino más bien acciones de preparación ante emergencias tales como la realización de pruebas y simulacros, la organización y mantenimiento de servicios de prevención y ex

tinción de incendios y salvamento, y la formación del personal de los servicios relacionados con la protección civil.

Mención especial merecen las referencias que la Ley hace del concepto de autoprotección. Tanto en la exposición de motivos como en su articulado, la autoprotección se configura como la forma de participación ciudadana y corporativa en el sistema de protección civil. Para ello, la Ley 2/1985 parte de una idea básica: "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".

No concebimos un sistema de protección civil que, anclado en los poderes públicos, reparta protección y beneficio a los ciudadanos. Por el contrario, creemos que la protección civil debe hacer en los pequeños niveles (familia, empresa, municipio, etc.) y recibir de las Administraciones Públicas todo el apoyo informativo y logístico que permita a la población adquirir conciencia sobre los riesgos que puede sufrir y familiarizarse con las medidas de protección que, en su caso, debe utilizarse.

Para configurar un sistema de preparación ante catástrofes se parte de la actual distribución política del Estado, organizándose un conjunto integrado de planes territoriales (a nivel de Comunidad Autónoma, ámbito supramunicipal, insular, provincial y municipal) y de planes especiales, por sectores de actividad, tipos de emergencias o actividades concretas; estableciéndose en este último caso, dos niveles territoriales: los planes especiales de ámbito estatal o que afecten a varias comunidades autónomas, y los planes especiales, cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda el de una comunidad autónoma.

Se alude a continuación a que los planes deben cumplir determinadas condiciones técnicas (análisis de riesgos y de medios) así como ciertos requisitos que permitan solucionar los problemas de organización (mando único, criterios sobre movilización de recursos, determinación de la estructura operativa y funcional, etc.)

Para asegurar la coherencia técnica, la integración entre los diversos planes y la coordinación de las distintas Administraciones públicas, se prevee la elaboración por el Ministerio del Interior de una Norma Básica que contenga las directrices esenciales para la elaboración de los planes de protección civil.

No hay una protección civil para tiempos de paz y una protección civil para tiempos de guerra; ni existe una protección civil para catástrofes naturales y otra para accidentes tecnológicos. Como muy bien ha expuesto el Profesor Nehnevajsa, tanto la población como las organizaciones de emergencia responden de una forma uniforme en cualquier tipo de crisis. Por otra parte, es un hecho bien conocido que a pesar de la heterogeneidad de situaciones potenciales de emergencia, existen estrategias comunes que pueden aplicarse indistintamente en cualquier tipo de catástrofe.

La Ley de Protección Civil diferencia varias funciones de protección y socorro para caso de guerra (autoprotección, -- servicio de alarma, refugios, evacuación y albergue, rescate y salvamento asistencia social y sanitaria, y rehabilitación de -- servicios esenciales). Sin embargo, es evidente que, aun reconociendo que el riesgo bélico posee características singulares -- que exigen formas determinadas de protección, muchos de los elementos de gestión son comunes a cualquier otra forma de agresi--- sión. Esto constituye una estrategia que es recomendada, incluso, por la propia doctrina OTAN.

El sistema español de protección civil que ha configurado la Ley 2/85 está basado en los principios fundamentales vi--- gentes en los países avanzados en la materia.

Admitimos la filosofía "all-hazards approach", conside--- rando que debe existir un único sistema de protección civil v--- lido para las situaciones de grave riesgo, catástrofe, calamidad pública o guerra. Admitimos, igualmente, que el sistema debe de ir más allá de una simple gestión de socorros durante las situaciones de emergencia, abogando por una acción de carácter permanente que enfoque principalmente su atención en las funcio--- nes de previsión, prevención, planificación y preparación ante catástrofes. Por último, consideramos que las situaciones de de--- sastre son por su propia naturaleza circunstancias que exceden la capacidad de reacción ordinaria de las comunidades sociales, exigiendo el esfuerzo global de los recursos humanos y materia--- les pertenecientes a todas las Administraciones Públicas organi--- zaciones y empresas, y a los propios ciudadanos.

El resultado final debe ser un proyecto de gestión inte--- grada de emergencias, lo cual evidentemente no es tarea fácil porque ello implica una cooperación sistemática y una planifica--- ción integrada en todos los niveles administrativos. Desgracia--- damente, se siguen utilizando los conceptos de protección o de--- fensa civil corporativos, asociados a determinados Ministerios o a las correspondientes Administraciones autonómicas. Seguimos

utilizando la vieja idea de una protección civil diferenciada - dentro de un concepto más amplio de defensa civil; y falta armonizar la abundante normativa inconexa relacionada con la gestión de emergencias.

Resta por lo tanto, encajar todas las piezas de esta amplia estructura, conseguir que la propia sociedad, los elementos vitales que la componen tomen conciencia de la importancia y las posibilidades de la protección civil y, por último, es necesario dar el salto final que conduzca a la convergencia entre protección civil y defensa civil, obteniéndose un sistema integral de planeamiento y gestión de emergencias.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, W. (1969): Local Civil Defense in Natural Disaster: From Office to Organization. Disaster Research Center. Columbus.
- Commission of The European Communities (1987): A Guide to Civil Protection in the European Community. Bruselas.
- Dirección General de Protección Civil (1982): La Protección Civil en Europa. Seminario Técnico. Madrid.
- GIUFFRIDA, L.O. (1983): The Integrated Emergency Management System. FEMA. Washintong.
- HAAS, J.E. ROBERT, W.K. y MARTYN, B. (1977): Reconstruction Following Disaster. MIT Press. Cambridge. Mass.
- JANSON, J.C. (1987): Nouvell legislation d'urgence. Revue de la Protection Civiles. Vol. 14 nº 3. Ottawa.
- ROGERS, G. y NEHNEVAJSA, J. (1984): Behavior and Attitudes Under Crisis Conditions: Selected Issues and Findings. Universidad de Pittsburgh.