

PROGRAMA FSE - EOI

**LA PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA:
YACIMIENTOS DE EMPLEO Y FORMACIÓN
NECESARIA**

ESTRATEGIAS DE CAPACITACIÓN

SINTESIS

**ESCUELA DE ORGANIZACION INDUSTRIAL
M A D R I D**

1997

ÍNDICE

1. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	4
1.1. Introducción. Origen y líneas generales de evolución de la Protección Civil.	4
1.2. Qué se entiende por Protección Civil.	5
1.3. Marco Normativo vigente.	6
1.4. Competencias.	8
1.5. Funciones de la Protección Civil.	8
2- LOS RIESGOS COMO FACTOR CLAVE EN LA PROTECCIÓN CIVIL	12
2.1. Introducción	12
2.2. Clasificación de los riesgos	14
2.3. Estudio de los riesgos	15
3. LOS PLANES DE EMERGENCIA DE PROTECCIÓN CIVIL	17
3.1. Introducción	17
3.2. ¿Qué es un plan de emergencia?	18
3.3. Estructura organizativa de los planes de emergencia	19
3.4. Aprobación y homologación de los planes de emergencia	20
4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL	21
4.1. Conceptos generales.	21
5. ORGANIZACIONES NACIONALES DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN EUROPA	23
5.1. Características comunes en la protección civil de los principales países europeos: situación y tendencias	23

6. YACIMIENTOS DE EMPLEO EN PROTECCIÓN CIVIL	27
6.1. Introducción	27
6.2. Características de los Técnicos municipales en protección civil	28
6.2.1. Funciones del técnico municipal	28
6.2.2. Perfil de los técnicos en protección civil	29
6.3. Cuantificación de los yacimientos de empleo para técnicos municipales en protección civil	31
6.3.1. Criterios de cuantificación	31
6.3.2. Número de municipios por tamaño	33
6.3.3. Técnicos necesarios	34
7. PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA TÉCNICOS EN PROTECCIÓN CIVIL	35
7.1. Temario general de las acciones formativas	35
ANEXO 1: ESQUEMA DE UN PLAN DE EMERGENCIA MUNICIPAL	39

1. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

1.1. Introducción. Origen y líneas generales de evolución de la protección civil.

La Protección Civil, como actividad organizada por los poderes públicos, surge en los países involucrados en las guerras mundiales para la protección de la población amenazada por las hostilidades. Una vez finalizadas éstas, las organizaciones creadas para dicha finalidad fueron, en buena medida, conservadas por los Estados, y ello no sólo ante la posibilidad de un nuevo conflicto bélico sino porque fueron consideradas instrumentos eficaces para hacer frente a otros tipos de sucesos catastróficos.

En estas circunstancias las Fuerzas Armadas ejercieron un papel fundamental en el ámbito de la Protección Civil. En primer término porque, en la generalidad de los casos, sirvieron como modelo para la estructuración de las organizaciones especialmente destinadas a este fin. En segundo lugar porque las Fuerzas Armadas constituían, en esos momentos, la principal fuente de aportación de medios y recursos para la intervención en situaciones de emergencia.

Conforme los riesgos de conflicto bélico se hicieron, con la distensión internacional, menos notorios y en la conciencia social fueron adquiriendo protagonismo otros riesgos generados por el desarrollo industrial y la aplicación de nuevas tecnologías (accidentes mayores en industrias químicas, centrales nucleares, transporte de substancias peligrosas, etc), las organizaciones de Protección Civil evolucionaron para adecuarse a esa nueva realidad.

De una organización prevista para atender cualquier situación catastrófica que pudiera producirse, se ha pasado a prever actuaciones cada vez más especializadas, en función de la naturaleza del riesgo o los riesgos que hubiera que afrontar. Ello

implica, a su vez, la necesidad de un previo y pormenorizado análisis de los factores de riesgo que afectan a un determinado ámbito territorial y de sus posibles consecuencias sobre las personas, los bienes y el medio ambiente en dicho territorio. Análisis de riesgos que sirven no solamente para fundamentar planes de actuación frente a riesgos concretos, sino también normas, criterios y actividades de carácter preventivo.

Se pasa, en definitiva, de organizaciones inespecíficas a organizaciones más especializadas y a la vez más complejas, con fuertes implicaciones de organismos o entidades públicas competentes en diversas materias: seguridad industrial, gestión hidrológica, observación y predicción meteorológica, protección del medio ambiente, salud pública, etc. El propio desarrollo de esos organismo y la mejora de las dotaciones de los servicios de extinción de incendios y salvamento, medicina de urgencia etc., ha proporcionado a la Protección Civil medios y recursos a los que recurrir en caso de catástrofe, con lo que las Fuerzas Armadas han dejado de asumir el papel absolutamente decisivo que en tales casos anteriormente ejercían.

1.2. Qué se entiende por protección civil

Protección Civil es el conjunto de actividades, desarrolladas de forma coordinada, que tienen por finalidad el evitar, reducir o reparar los daños a personas y bienes, originados por situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública

Tales situaciones se caracterizan por presentarse generalmente de manera súbita y afectar simultáneamente a un número importante de personas, poniendo en peligro su vida y seguridad.

Estas circunstancias hacen que, en esos casos, deban efectuarse también simultáneamente actividades de socorro y asistencia de distinta naturaleza,

utilizando medios y recursos muchas veces escasos en relación con las necesidades generadas, por lo que, para conseguir la máxima eficacia posible en su aplicación, se hace imprescindible la existencia de una buena coordinación.

Esta coordinación es también importante para el eficaz desempeño de actividades previas al suceso catastrófico y tiene por objeto evitar que éste se produzca o, en caso de ocurrir, que cause los menores daños posibles sobre la población, los bienes o el medio ambiente.

1.3. Marco normativo vigente

Por la amplitud de aspectos que abarca la Protección Civil, es muy elevado el número de normas que, ya sean de carácter estatal, autonómico o local, tienen relación con la materia.

No obstante, el marco jurídico general, mediante el que se regula la Protección Civil ciudadana para el conjunto de las administraciones públicas, es relativamente reducido, concretándose fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

1. - Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil /B.O.E. de 25 de enero de 1985).
2. - Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública (B.O.E. de 10 de agosto de 1985).
3. - Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidente mayores en determinadas actividades industriales (B.O.E. de 5 agosto de 1988).
4. - Acuerdo del consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989 por el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear (B.O.E. de 14 de abril de 1989).

5. - Real Decreto 952/1990, de 29 de junio, por el que se modifican los anexos y se completan las disposiciones del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales (B.O.E. de 25 de septiembre de 1990).
6. - Acuerdo del Consejo de Ministros del 23 de noviembre de 1990, por el que se aprueba la Directriz básica para la elaboración y homología de los Planes del Sector Químico (B.O.E. de 6 de febrero de 1991).
7. - Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (B.O.E. de 1 de mayo de 1992).
8. - Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de marzo de 1993, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales (B.O.E. de 15 de abril de 1993).
9. - Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de diciembre, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (B.O.E. de 14 de febrero de 1995).
- 10.- Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de abril de 1995, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico(B.O.E. de 25 de mayo de 1995).
- 11.- Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de enero de 1996, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo Volcánico (B.O.E. de 4 de marzo de 1996).
- 12.- Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidente en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (B.O.E. de 22 de marzo de 1996).

De este conjunto de disposiciones, merecen ser destacadas por su particular importancia la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil y la Norma Básica, aprobada por el Real Decreto

1.4. Competencias

Las principales competencias de las diferentes administraciones que intervienen en la Protección Civil, se recogen en el siguiente cuadro:

GOBIERNO DE LA NACIÓN	COMUNIDADES AUTONOMAS	ENTIDADES LOCALES
Corresponde aprobar los Planes Básicos y los Planes especiales de Ambito Estatal, así como las Directrices Básicas	Elaborarán y aprobarán sus correspondientes Planes Territoriales, así como los Planes especiales cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda del de la propia Comunidad Autónoma.	Las entidades locales elaborarán y aprobarán, cuando proceda y según el marco de planificación establecido en cada ámbito territorial, sus correspondientes Planes territoriales de Protección Civil.

1.5. Funciones de la Protección Civil.

Las funciones que han de realizar los distintos organismos públicos implicados en la protección civil pueden ser clasificadas en la forma siguiente:

- Estudio y previsión de las situaciones de riesgo.
- Prevención de riesgos.
- Planificación de emergencias.
- Rehabilitación.
- Formación, información y divulgación.

1. Estudio y previsión de las situaciones: El estudio de las situaciones de riesgo comprende el análisis hipótesis de riesgo susceptibles de producir situaciones de catástrofe o calamidad pública, de sus causas y de las zonas que pudieran resultar afectadas, así como de sus posibles consecuencias para personas y bienes.
2. Prevención: La prevención comprende el estudio y la adopción de medidas que resulten necesarias para reducir la probabilidad de desencadenamiento de fenómenos catastróficos, mantener bajo observación dichos fenómenos, disminuir la vulnerabilidad de los elementos expuestos al riesgo y, en general reducir las situaciones de riesgo potencial y los daños que pudieran derivarse de las mismas.
3. Planificación de emergencias: La planificación de emergencias implica la previsión de las actividades a desarrollar, así como la organización necesaria para el desempeño de las mismas, con el fin de reducir los posibles daños a personas y bienes y procurar la adecuada asistencia y socorro a las víctimas, en caso de que se produzcan situaciones de catástrofe o calamidad pública.
4. Actuación en emergencias: La actuación en emergencias comprende el conjunto de actividades que, mediante la dirección y coordinación adecuadas, son puestas en práctica, en caso de emergencia, para alertar a la población y a los servicios de intervención para la atención, salvamento y socorro de las personas afectadas por el siniestro, para la protección de los bienes y para el suministro y puesta a disposición de medios, recursos y servicios de primera necesidad.
5. Rehabilitación: La rehabilitación comprende el conjunto de actividades destinadas al restablecimiento de los servicios públicos esenciales y de las

condiciones ambientales y socioeconómicas indispensables para normalizar la vida de las comunidades afectadas.

6. Formación, información y divulgación: Las actividades de formación, información y divulgación están orientadas a mejorar el conocimiento sobre los riesgos, sobre las medidas de prevención y de autoprotección a adoptar y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia, por la población en general, así como lograr la máxima eficacia posible en las actuaciones de los servicios públicos que han de intervenir, y de los ciudadanos que prestan su colaboración voluntaria en tales situaciones.

Todas estas funciones se encuentran interrelacionadas, de manera que han de apoyarse unas en otras para la eficaz consecución del objetivo último que con ellas se persigue: **la protección de la población y los bienes ante posibles situaciones catastróficas.**

Se ha señalado con anterioridad que la buena coordinación es un factor determinante en las actuaciones de emergencia. Para que dicha coordinación pueda efectuarse con la mayor eficacia posible es imprescindible una previa planificación de las actividades a desarrollar y de la organización necesaria para su desempeño (planificación de emergencias).

A su vez, para que dicha planificación responda realmente a las distintas situaciones de emergencia que puedan producirse, es necesario disponer de un buen análisis de los riesgos que afecten al territorio para el cual se planifica (estudios y previsión de las situaciones de riesgo).

Identificados los factores de riesgo y sus previsibles consecuencias, es posible adoptar medidas preventivas que eviten su desencadenamiento o, al menos, reduzcan sus consecuencias, y, en su caso, mantener bajo observación los

fenómenos potencialmente peligrosos y establecer los correspondientes sistemas que permitan alertar a la población y a los servicios de intervención con anticipación suficiente (prevención).

La buena preparación de los servicios de intervención y un adecuado conocimiento sobre los riesgos y sobre las medidas a adoptar por parte de la población (formación, información y divulgación) son, por último, condiciones fundamentales para el éxito de las actuaciones de emergencia.

Todo este conjunto de cuestiones, en tanto son susceptibles de ser consideradas y resueltas con carácter previo a la emergencia, han de ser incorporadas a la planificación de Protección Civil.

No cabe, en definitiva, confundir “planificación de protección civil” con “planificación de emergencias”, dado que esta última, aunque muy importante, sólo es una parte de la primera.

2.- LOS RIESGOS COMO FACTOR CLAVE EN LA PROTECCIÓN CIVIL

2.1. Introducción

La Protección Civil ha sido identificada doctrinalmente como “protección física de personal y bienes en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe extraordinaria o calamidad pública en las que la seguridad y la vida de las personas pueda peligrar y sucumbir masivamente”.

Nuestra ley de Protección Civil, da un paso más e incluye entre las funciones de protección civil no sólo la protección, cuando se producen estas situaciones, sino también el estudio y la prevención de los riesgos que pueden abocar a una comunidad determinada a este tipo de situaciones que, genéricamente, denomina como “de emergencia”.

Para entender mejor los riesgos que constituyen el objeto de nuestra disciplina hay que acudir a los conceptos de catástrofe y calamidad pública.

El diccionario define la catástrofe como un “suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas” y calamidad como “desgracia o infortunio, principalmente, cuando afecta a muchas personal”.

De las múltiples definiciones que se manejan por la doctrina para explicar el concepto de catástrofe nos quedamos con aquella que la considera como:

“Un acontecimiento inesperado e inhabitual que sobreviene brusca y rápidamente, afectando a una colectividad humana y que produce daños importantes, tanto en las personas (numerosas víctimas) como en los bienes materiales (desorganización de la estructura social)”

En esta definición se perciben como elementos fundamentales:

- La noción de brutalidad, de ocurrencia rápida que altera el normal desarrollo de la actividad social.

- La noción de acontecimiento inhabitual, que no ocurre con frecuencia por lo que generalmente desborda la capacidad de reacción de la comunidad afectada.

- La noción de graves daños, tanto para las personas como para los bienes.

- La noción de colectividad, afecta a muchas personas de forma simultánea y produce una desorganización en la estructura social.

Dentro de las dificultades naturales que existen a la hora de establecer fronteras claras en el ámbito de la seguridad pública, estos elementos nos ayudan a delimitar los riesgos que constituyen el objeto de atención prioritaria de las administraciones públicas en materia de Protección Civil. Así, vemos que quedan, por lo general, fuera del ámbito de la protección civil, a pesar de que ocasionan cada año miles de víctimas e importantísimos daños materiales, riesgos tan significativos como los accidentes de tráfico o los accidentes laborales.

Ello es debido a la ausencia de alguno de los elementos señalados, bien sea porque no afectan a la comunidad en su conjunto de forma simultánea o porque su habitualidad ha inducido a la sociedad a buscar otros mecanismos para enfrentar dichos riesgos (seguros, seguridad e higiene laboral, etc.)

2.2. Clasificación de los riesgos

Existen diferentes clasificaciones de los riesgos, siendo la más aceptada o al menos la que con mayor frecuencia aparece en los planes territoriales aprobados, la que los clasifica atendiendo a su origen

NATURALES:

Son aquellos fenómenos físicos o situaciones de carácter natural que pueden originar un suceso catastrófico (riesgo sísmico, riesgo volcánico, riesgos geológicos, etc.).

TECNOLOGICOS:

Son aquellos que están causados o favorecidos por el fallo en el uso de tecnologías industriales (riesgo nuclear, riesgo químico, etc.).

ANTROPICOS:

Son los relacionados con la actividad y existencia mismas del hombre (conflictos bélicos, atentados terroristas, grandes concentraciones humanas, etc.).

Ejemplos de catástrofes

- Originadas por riesgos naturales. En los últimos años los constituyen los terremotos de Tang-Chan-1976-500.000 muertos, de El Asnam (Argelia)-1980-20.000 muertos, Napoles(Italia)-1980-2.500 muertos,

Mexico-1985-20.000 muertes, las inundaciones en Bangladesh.1985-10.000 muertos.

- Originadas por riesgos tecnológicos han provocado catástrofes tan terribles como la del camping de los Alfaques (España)-1987-216 muertos, el accidente de la Unión Carbide en Bhopal (India)-1985-12.500 muertos o el de San Juanico (Mexico)-1986-700 muertos.
- Originadas por los riesgos antrópicos, tenemos todavía muy recientes las guerras en Bosnia o en Ruanda o determinados atentados terroristas o, en fin, algunas catástrofes ocasionadas en el seno de grandes concentraciones humanas como las ocurridas en el estadio de Heysel (Bélgica)-1985-39 muertos o en el estadio de Bradford (Gran Bretaña)-1985-54 muertos.

2.3. Estudio de los riesgos

Entre las funciones que la norma básica de Protección Civil, aprobada mediante Real Decreto 407/1992, de 24 de Abril, atribuye a la protección civil se incluye “la previsión, en lo que se refiere al análisis de riesgos, sus causas y sus efectos, así como de las zonas que pudieran resultar afectadas” y “la prevención relativa al estudio e implantación de las medidas oportunas para mantener bajo observación, evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial”.

El estudio de los riesgos es esencial como punto de partida para la planificación de protección civil, de aquellas actuaciones a desarrollar en situaciones de emergencia y de las actuaciones preventivas tendentes a evitar o reducir sus efectos. Partiendo del concepto de riesgo anteriormente expuesto, cualquier estudio serio requerirá, siguiendo una secuencia lógica, efectuar los siguientes pasos:

1. Identificar los riesgos que afecten al territorio o zona objeto del estudio (Inventario de riesgos potenciales).
2. Establecer umbrales de peligrosidad para cada riesgo o conjunto de riesgos considerados, que se determinarán en función de su probabilidad de ocurrencia y de las características del fenómeno peligroso (mapa de peligrosidad).
3. Identificar los elementos en riesgo situados en el territorio que deban ser protegidos (catálogo de elementos vulnerables).
4. Determinar el grado de pérdida de los elementos en riesgo (o conjunto e elementos) como resultado de la ocurrencia del fenómeno, que vendrá condicionado por la magnitud o severidad del mismo (mapa de vulnerabilidad).
5. La superposición de los mapas de peligrosidad y los de vulnerabilidad del conjunto de elementos en riesgo nos permitirá obtener, finalmente, el mapa de riesgos, del área o de la zona objeto de planificación. En el quedarán delimitadas las zonas afectadas en función de la peligrosidad y de las consecuencias adversas esperadas para las personas, los bienes y el medio ambiente.

3.- LOS PLANES DE EMERGENCIA DE PROTECCIÓN CIVIL

3.1. Introducción

Con el fin de evitar, reducir o reparar los daños a personas y bienes originados por situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, es preciso efectuar una serie de actividades para las que hay que contar con la intervención de múltiples servicios, medios y recursos, de titularidad muy diversa. Estas circunstancias hacen de la Protección Civil, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 2/1985, en primer lugar y esencialmente, un problema de organización.

Dicha organización, como también se señala en la citada exposición de motivos, no puede basarse exclusivamente en una mera coordinación administrativa de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar, sino que ha de garantizarse mediante una previa labor de planificación.

La planificación es, pues un aspecto fundamental para el eficaz ejercicio de las actuaciones de Protección Civil, tanto para aquellas que es preciso realizar con carácter previo a la ocurrencia de situaciones de emergencia (estudio y previsión de las situaciones de riesgo que puedan afectar el ámbito territorial considerado; adopción de medidas orientadas a la prevención de dichas situaciones; formación, información y divulgación sobre los riesgos y las medidas preventivas a adoptar, dirigidas a la población en general y al personal de los servicios que han de intervenir en caso de emergencia, etc.), como en relación con las actividades a poner en práctica para la protección de personas y bienes en el caso en que las situaciones de emergencia se produzcan, así como para el restablecimiento de los servicios públicos esenciales y otras condiciones indispensables para la recuperación de la normalidad en las poblaciones afectadas, pasada la situación de emergencia.

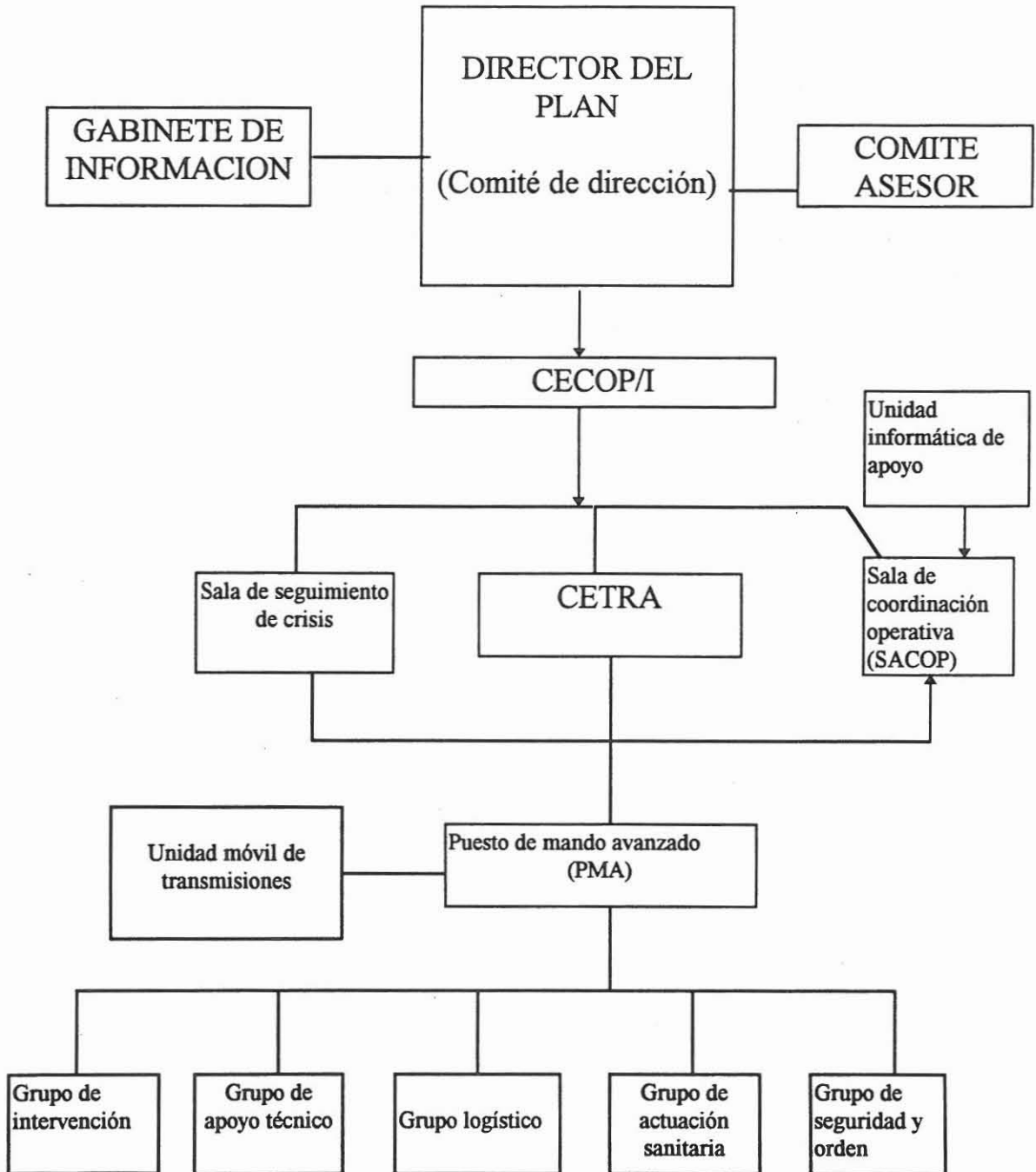
Dentro de la planificación de Protección Civil juega, sin embargo, un papel de máxima relevancia la planificación de la intervención en casos de emergencia, y ello porque en dichas circunstancias, la previa definición de una estructura organizativa y funcional, es esencial para una rápida movilización de los medios y recursos necesarios y para que éstos puedan actuar coordinadamente, bajo la dirección de un mando único, y con las adecuadas garantías de eficacia.

3.2. ¿Qué es un plan de emergencia?

El Plan de Emergencia habrá de entenderse la previsión de la estructura organizativa y funcional adecuada para movilizar, encuadrar y dirigir la intervención de los recursos humanos y materiales necesarios, al objeto de reducirlos posibles daños a personas y bienes y proporcionar la asistencia apropiada a la población, en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública.

Obviamente, todo plan de Emergencia ha de estar referido a un ámbito territorial determinado y dar respuesta adecuada a uno, a varios o a la totalidad de los riesgos que pueden afectar a dicho territorio. De ahí la necesidad de que todo plan de Emergencia haya de fundamentarse en un riguroso análisis de los riesgos y de sus consecuencias que afectan al ámbito territorial considerado.

3.3. Estructura organizativa de los planes de emergencia



3.4. Aprobación y homologación de los planes

La Ley de Protección Civil establece los mecanismos para la adecuada integración y coordinación de estos planes. Estos mecanismos son los siguientes:

PLANES	APROBACION	HOMOLOGACION
Municipales	Corporaciones Locales	Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma
Supramunicipales y Provinciales	Organo competente de la Entidad Local correspondiente	Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma
Comunidad Autónoma	Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma	Comisión Nacional de Protección Civil
Básicos y Estatales Especiales	Gobierno de la Nación	Informe de la Comisión Nacional de Protección Civil

4.- COOPERACIÓN INTERNACIONAL

4.1. Conceptos generales

Las obligaciones internacionales se establecen por Actos Jurídicos que toman la forma de Convenios, Tratados o Acuerdos.

Pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- Bilaterales (Contraídos por dos Estados).
- Multilaterales.

Por otro lado la pertenencia a la Unión Europea puede imponer ciertas obligaciones o incluso compromisos políticos a cada Estado Miembro.

Sólo los Estados pueden contraer obligaciones internacionales. Sin embargo en el marco de un Acuerdo General posibilidades de cooperación entre otras Administraciones, local y regional, respetando siempre el derecho interno de cada Estado y sus estructuras competenciales.

En el ámbito de la Protección Civil, la cooperación internacional se limitó en un principio a la asistencia, envío de personal, equipos, material de rescate, alojamiento, artículos de primera necesidad en caso de catástrofe, o calamidad pública. Últimamente las principales actividades se centran en el intercambio de información técnica, de metodología y sobre aspectos de formación que tienden a conseguir la mejor formación de los servicios de Protección Civil de los Estados que se obligan.

Normalmente estas posibilidades de cooperación pueden estructurarse en torno a dos grandes temas, la asistencia en caso de catástrofe y la preparación para hacer frente a estas catástrofes.

Preparación para hacer frente a las catástrofes. Su objetivo es la difusión de las buenas prácticas y la mejora en la operatividad. Se suele estructurar en tres grandes grupos, Intercambio de información técnica, aspectos relacionados con la formación y proyectos conjuntos. Se suele materializar en seminarios y reuniones de expertos, intercambio de documentación técnica, estancias en determinados servicios de personal de servicios similares de otro estado, intercambio de información sobre formación de personal y programas conjuntos.

Asistencia en caso de catástrofes. El objetivo es proveer al Estado demandante con los medios humanos y materiales que le sean necesarios para sobreponerse a una catástrofe. Debe tenerse en cuenta que debe haber un Estado demandante no se puede imponer una ayuda a un Estado que no lo necesita o no lo solicita. Debe de proveerse a ese Estado con los medios que este estime necesario, por otro lado algunas prioridades son difíciles de establecer (aspectos sociales, costumbres, religión etc.) por lo que no se debe decidir desde fuera lo que le conviene. Alguno de los mayores fracasos se debe al no considerar estos aspectos.

Las autoridades del país que solicita la ayuda dirigen el Plan de Intervención y por tanto las unidades que responden a la petición de ayuda.

5. ORGANIZACIONES NACIONALES DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN EUROPA

5.1.- Características comunes en la protección civil de los países europeos: Situación y tendencias

Aunque la función de la protección civil abarca ámbitos dispares y se presenta con un formato específico en cada caso, en líneas generales mantiene unas características comunes a la mayoría de los países que conviene remarcar.

Funciones

- Asegurar la protección de personas, propiedades y medio ambiente ante catástrofes naturales e industriales.
- Prevenir el riesgo de estos peligros a través de una adecuada planificación de las acciones a acometer.

Características

En general, se refiere sólo a catástrofes en tiempo de paz y que afectan a la población civil, aunque en algunos países no se establece la diferenciación con las catástrofes producto de actos de guerra.

Autoridad

Es una actividad básicamente coordinadora, ya que muchos organismos e instituciones tienen funciones y responsabilidades en la protección o defensa civil.

Suele haber una autoridad coordinadora máxima donde se incluyen representantes de los principales organismos intervinientes y que, en líneas generales, depende del Ministerio del Interior, aunque también se manifiesta la dependencia del Ministerio de Defensa.

En cualquier caso, la principal actividad relacionada con la protección civil se manifiesta a nivel regional y local, que es donde se concentra la mayoría de los recursos disponibles y desde donde se interviene en la mayoría de las ocasiones, requiriéndose la intervención del organismo central sólo en los casos de catástrofes excepcionales.

También a nivel regional y local se suelen establecer órganos de coordinación similares a los existentes a nivel central y que agrupan a representantes de los organismos públicos y privados que pueden intervenir en caso de catástrofe.

Actores principales

Dada la complejidad y variedad de las funciones y actuaciones que se engloban bajo el epígrafe de protección civil, intervienen, con mayor o menor importancia, gran cantidad de actores diferentes.

Por ejemplo, intervienen los servicios de ambulancias, personal médico de centros sanitarios e incluso el ejército en numerosos casos.

Sin embargo, existen dos protagonistas que destacan sobre el resto y que conforman la columna vertebral de la protección civil en muchos países europeos:

- Bomberos, que son el primer y principal cuerpo de intervención, especialmente a nivel local, y que, en muchas ocasiones, realiza las funciones de coordinación de operaciones con el resto de instituciones y cuerpos colaboradores.
- Voluntarios, que agrupan a la mayoría de los actores que pueden intervenir en caso de catástrofe y que, normalmente, están adscritos a cuerpos especiales (Cruz Roja, etc) o que están coordinados a nivel municipal.

Formación

Suele existir una Escuela de Protección Civil a nivel estatal, y escuelas de formación a nivel regional o propias de las diferentes instituciones.

Aunque se está realizando un gran esfuerzo en esta materia, se debe intensificar la formación que se imparte, sobre todo a nivel de responsables de equipo y de agrupaciones de voluntarios.

Tendencias

Básicamente existen dos tendencias en los países europeos analizados:

- Intensificar la coordinación entre los diferentes países, con el fin de colaborar en el caso de catástrofes transnacionales y aumentar los intercambios y transferencias de tecnología y métodos de trabajo.

- Desarrollar la intervención a nivel local, dotando de medios a los ayuntamientos y realizando un esfuerzo formativo a todos los niveles municipales.

6.- YACIMIENTOS DE EMPLEO EN PROTECCIÓN CIVIL

6.1.- Introducción

A lo largo de los capítulos anteriores hemos visto las características de la protección civil tanto en general como en su aplicación en España y en otros países de nuestro entorno.

Aunque las situaciones de cada país son diferentes en función de la evolución histórica de la función y de los riesgos específicos a que están sometidos, se pueden extraer una serie de enseñanzas para aplicar a la realidad española, máxime cuando, como hemos visto, se tiende a una armonización de políticas entre los países comunitarios.

Son varias las carencias del sistema de protección civil español, tanto en relación con otros países como pensando en la evolución futura, y que se traducen en necesidades de plantilla especializada, destacando las siguientes:

- Formadores cualificados, tanto a nivel central (Escuela Nacional de Protección Civil), como en las escuelas locales o de cuerpos especiales que deben crearse o potenciarse.
- Técnicos especializados en riesgos concretos, que puedan formar cuerpos de élite para intervenir en caso de catástrofes significadas.
- Bomberos, tanto profesionales como voluntarios y sobre todo en municipios de tamaño reducido, aunque el dimensionamiento de estas necesidades es bastante complejo.
- Técnicos municipales para el desarrollo y aplicación de planes municipales de protección civil.
- Coordinadores a nivel autonómico

Aunque todas las figuras son necesarias, el verdadero yacimiento de empleo se encuentra entre los técnicos municipales, ya que el mayor esfuerzo debe realizarse en los ayuntamientos que es donde descansa la fuerza de la protección civil.

En términos cuantitativos, el 90% de los puestos que se creen en el campo de la protección civil en los próximos años serán a nivel municipal, por lo que es conveniente hacer hincapié en estos puestos tanto para determinar sus características como para cuantificar las posibles demandas.

6.2.- Características de los Técnicos Municipales en Protección Civil

Antes de analizar el número total de empleos que se pueden crear en España en los próximos años como consecuencia de un adecuado desarrollo de la función de protección civil a nivel municipal, conviene reflexionar sobre el perfil que deben tener estos técnicos y sobre las peculiaridades de sus funciones.

6.2.1.- Funciones del Técnico Municipal

Dada la heterogeneidad de los riesgos y los distintos criterios de organización que tiene cada Ayuntamiento, las funciones de los técnicos municipales en protección civil pueden variar, aunque básicamente podrían ser las que se exponen a continuación. En el Anexo 1 se detallan las características que debe tener un Plan de Emergencia Municipal, que ayudarán a comprender las funciones básicas del puesto.

- Elaboración y mantenimiento del Plan Básico de Emergencia Municipal
- Elaboración de planes especiales Elaboración de Planes de Actuación Municipal

- Informar y proponer las necesidades presupuestarias para el cumplimiento del plan
- Coordinación de actuación de agrupaciones de voluntarios
- Diseño, coordinación e impartición de información
- Promover campañas de información ciudadana
- Participar en el “Puesto de coordinación operativa móvil”
- Promover y supervisar las medidas preventivas que se establezcan
- Analizar y evaluar el grado de eficacia de las medidas previstas en el plan.

6.2.2.- Perfil de los técnicos en protección civil

Para poder desempeñar correctamente sus funciones, es conveniente que los técnicos municipales en protección civil tengan unas capacidades y conocimientos adecuados para su función.

Hay que tener en cuenta que, en la mayoría de los casos, serán las únicas personas con formación en protección civil que existan en el Ayuntamiento, y todo el peso de la puesta en marcha y ejecución de los planes de emergencia descansarán en ellos, por lo que debe prestarse un cuidado especial en su selección.

El perfil tipo genérico podría ser el siguiente:

Formación

Formación básica: al menos a nivel de COU o equivalente.

Formación específica: haber realizado un curso de especialización en técnicas de protección civil de, al menos, 200 horas de duración. Este curso puede ser

un requisito para acceder al puesto, o realizarse por el candidato seleccionado al incorporarse a su puesto.

Idiomas: aconsejable un buen conocimiento del idioma del país vecino (francés, portugués o árabe) en el caso de municipios cercanos a la frontera, para poderse coordinar eficazmente tanto para la prevención como para la solución de emergencias que afecten a municipios de varios países.

Informática: a nivel de usuario, ya que es conveniente tener informatizadas las bases de datos correspondientes a riesgos y medios disponibles.

Experiencia

Básica: al menos dos años en labores que impliquen análisis y coordinación de equipos.

Específica: recomendable experiencia en tareas relacionadas con protección civil (por ejemplo, en la realización de la prestación social sustitutoria), aunque no sea imprescindible.

Formativa: experiencia de al menos dos años como formador, preferiblemente si incluye el diseño y elaboración de planes de formación.

Características personales

- Capacidad de organización
- Iniciativa
- Perseverancia
- Capacidad de relación a distintos niveles
- Capacidad de liderazgo

- Autodominio en situaciones de crisis

6.3.- Cuantificación de los yacimientos de empleo para técnicos municipales en protección civil

6.3.1.- Criterios de cuantificación

Realizaremos una cuantificación a nivel de Comunidades Autónomas, en función del número de municipios de diverso tamaño que existan en cada una, como una aproximación bastante precisa al número de puestos que se pueden crear en los próximos años.

Por supuesto, este será un proceso lento en el que influirá el grado de convicción que vaya asumiendo cada Comunidad Autónoma, y cada municipio dentro de ella. Para ello será necesario establecer campañas informativas y de concienciación, y si ello no es suficiente, obligar a los ayuntamiento a que completen su plantilla con este tipo de técnicos.

Como en la actualidad no existen prácticamente estos técnicos municipales, los empleos de los que hablemos serán de nueva creación, aunque se puedan reconvertir otros puestos existentes para cubrir las funciones de los técnicos.

Criterios de cuantificación

Según la opinión de la mayoría de expertos consultados, las cifras de población que implican la necesidad de contar con un técnico en protección civil a nivel municipal, son las siguientes:

• **Municipios con amenaza importante referida a más de dos riesgos: un técnico cada 20.000 habitantes.**

• **Municipios donde no se manifieste ningún riesgo de importancia: un técnico cada 40.000 habitantes.**

• **Resto de municipios: situación intermedia entre ambas cifras.**

Dado que aproximadamente dos tercios de los municipios españoles se encuentran ubicados en la primera categoría, podemos considerar una media de un técnico cada 25.000 habitantes, según el siguiente esquema:

- **Municipios de menos de 20.000 habitantes: 1 técnico cada tres municipios**, que aporta la Comunidad Autónoma como servicio a los ayuntamientos más pequeños y peor dotados.
- **Municipios de entre 20.000 y 30.000 habitantes: 1 técnico por municipio.**
- **Municipios entre 30.000 y 50.000 habitantes: 2 técnicos por municipio**
- **Municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes: 4 técnicos por municipio, de media**
- **Municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes: 10 técnicos por municipio, de media**
- **Municipios de más de 500.000 habitantes: 16 técnicos municipales, de media**

6.3.2.- Número de municipios por tamaño

En el siguiente cuadro se recoge el número total de municipios en función de su tamaño y por Comunidad Autónoma, a fin de poder cuantificar el yacimiento de empleo que suponen los técnicos municipales de protección civil, según los criterios anteriormente expuestos.

Nº de Municipios en función de su tamaño

	<20.000 hab	20001-30000	30001-50000	50001-100000	100001-500000	>500000	TOTAL
Andalucía	710	25	16	10	8	2	769
Aragón	727	0	2	0	0	1	729
Asturias	70	2	1	3	2	0	78
Baleares	59	6	1	0	1	0	67
Canarias	72	6	5	1	3	0	87
Cantabria	99	1	0	1	1	0	102
Castilla-LM	902	6	1	5	1	0	915
Castilla-León	2234	2	3	5	4	0	2248
Cataluña	902	12	12	10	8	1	944
C. Valenciana	499	22	10	6	3	1	540
Extremadura	375	2	2	2	1	0	382
Galicia	295	10	2	4	3	0	314
Madrid	156	7	4	6	6	1	179
Murcia	34	5	3	1	2	0	45
Navarra	269	1	0	0	1	0	271
País Vasco	231	6	3	5	4	0	249
Rioja	173	0	0	0	1	0	174
Ceuta	0	0	0	1	0	0	1
Melilla	0	0	0	1	0	0	1
TOTAL	7807	113	65	61	49	6	8095

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

6.3.3.- *Técnicos necesarios*

	<20.000 hab	20001-30000	30001-50000	50001-100000	100001-500000	>500000	TOTAL
Andalucía	237	25	32	40	80	32	446
Aragón	242	0	4	0	0	16	262
Asturias	23	2	2	12	20	0	59
Baleares	20	6	2	0	10	0	38
Canarias	24	6	10	4	30	0	74
Cantabria	33	1	0	4	10	0	48
Castilla-LM	301	6	2	20	10	0	339
Castilla-León	745	2	6	20	40	0	813
Cataluña	301	12	24	40	80	16	473
C.Valenciana	166	22	20	24	30	16	278
Extremadura	125	2	4	8	10	0	149
Galicia	98	10	4	16	30	0	158
Madrid	52	7	8	24	60	16	167
Murcia	11	5	6	4	20	0	46
Navarra	90	1	0	0	10	0	101
País Vasco	77	6	6	20	40	0	149
Rioja	58	0	0	0	10	0	68
Ceuta	0	0	0	4	0	0	4
Melilla	0	0	0	4	0	0	4
TOTAL	2602	113	130	244	490	96	3675

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Por tanto, en los próximos años se prevé que se van a crear más de 3500 puestos de trabajo de técnicos de protección civil municipales, de los que un 70% serán aportados por las Comunidades Autónomas como servicio a sus municipios más pequeños.

7. PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA TÉCNICOS EN PROTECCIÓN CIVIL**7.1.- Temario general de las acciones formativas**

MATERIA	DURACIÓN (horas)
<p>Módulo 1: Protección Civil</p> <p>1.1.- Sistema Español de Protección Civil</p> <ul style="list-style-type: none"> -Conceptos -Funciones -Estructura <p>1.2.- Plan de Emergencia Municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> -Definición y estructura del Plan -Riesgos Potenciales -Medios y Recursos -Activación del Plan -Función de los Voluntarios dentro del Plan de Emergencia Municipal. <p>1.3.- Autoprotección</p>	12
<p>Módulo 2: Características generales de los riesgos</p> <p>2.1.- Características generales de los riesgos naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> -Inundaciones y riadas 	20

<ul style="list-style-type: none"> -Incendios <ul style="list-style-type: none"> -urbanos -forestales -industriales -Inclemencias del tiempo <ul style="list-style-type: none"> -nevadas -vendavales -desprendimiento de tierras -gota fría -Seismos <p>2.2.- Riesgos Tecnológicos</p> <ul style="list-style-type: none"> -Riesgo Químico -Riesgo en el Transporte de Mercancías Peligrosas. -Riesgo Radiológico. -Riesgo Nuclear <p>Módulo 3: Materias Específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> 3.1.- Comunicaciones 3.2.- Utilización de bases de datos en informática 3.3.- Conducción todo terreno 3.4.- Cartografía 	20
--	----

Módulo 4: Salvamento	18
4.1.- Técnicas de Salvamento y socorro	
Módulo 5: Formación Psico-Pedagógica	40
5.1.- El liderazgo: concepto, características, tipos.	
5.2.- Técnicas de organización	
5.3.- Técnicas de comunicación	
5.4.- Comportamiento en grandes catástrofes	
5.5.- Métodos y técnicas de impartición de clases	
5.6.- Habilidades docentes	
5.7.- Evaluación de las actividades formativas	
Módulo 6: Características detalladas de los riesgos propios de la región	(*) 30
6.1.- Riesgo de inundaciones	

6.2.- Riesgo de incendios forestales	
6.3.- Riesgo volcánico	
6.4.- Riesgo sísmico	
6.5.- Riesgo por transporte de mercancías peligrosas	
6.6.- Riesgo nuclear	
6.7.- Riesgo químico	
Módulo 7: Prácticas	60
TOTAL	200

(*) En cada curso se impartirán sólo 5 de los riesgos contemplados, entre los que más trascendencia tengan a nivel local.

ANEXO 1.- Esquema de un plan de emergencia municipal

Un plan de emergencia municipal debería contar, en principio, con los siguientes apartados:

DOCUMENTO	APARTADO	CONTENIDO
Nº 1 ASPECTOS GENERALES	1.- PRESENTACIÓN	Exposición de motivos
	2.- COMITE LOCAL DE PROTECCIÓN CIVIL	Composición y funciones
	3.- CENTRO RECEPTOR DE ALARMAS	Ubicación y medios
	4.- ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL PLAN	Delimitación Descripción de las características del municipio <ul style="list-style-type: none"> • Situación • Población • Climatología • Infraestructuras y vías de comunicación • Actividades económicas y sociolaborales • Red de Servicios Básicos
	5.- IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS	Antecedentes Inventario de riesgos Valoración de los riesgos Realización de mapas de riesgos
Nº 2 PLAN DE ACTUACIÓN	1.- PLAN DE ACTUACIÓN	Organigrama de funciones Comité de Emergencias Centro de Mando Grupos de Actuación
	2.- PUESTA EN MARCHA DEL PLAN	Cuando se Activa del Plan Fase de alerta

		Fase de crisis Formas de actuar Fin de la emergencia
Nº 3 MEDIOS Y RECURSOS	1.- CATÁLOGO DE MEDIOS Y RECURSOS	Fichas
	2.- CARTOGRAFÍA A UTILIZAR	Mapas y planos
Nº 4 IMPLANTACIÓN Y MANTENIMIENTO	1.- IMPLANTACIÓN DEL PLAN	Acciones a realizar
	2.- FORMACIÓN E INFORMACIÓN	Campañas y ejercicios
	3.- SIMULACROS	Programa de simulacros
	4.- ACTUALIZACIÓN	Acciones la revisión
	5.- REVISIÓN DEL PLAN	Acciones Adecuación total del plan