

Plan Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres

Horizonte 2035



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

Sistema Nacional de Protección Civil



DIRECCIÓN GENERAL
DE PROTECCIÓN CIVIL
Y EMERGENCIAS

Horizonte 2035

Plan Nacional de Reducción
del Riesgo de Desastres



DIRECCIÓN GENERAL
DE PROTECCIÓN CIVIL
Y EMERGENCIAS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado: <https://cpage.mpr.gob.es>

© Dirección General de Protección Civil y Emergencias www.proteccioncivil.es

EDITA:



NIPO (versión papel): 126-23-007-5. Depósito Legal: M-1024-2023

NIPO (versión en línea): 126-23-008-0





ÍNDICE

I.	Antecedentes y situación actual	5
II.	Objetivos.....	10
III.	Diseño básico y calendario.....	12
IV.	Órganos del Plan	15
V.	Medidas organizativas	16
VI.	Formación.....	18
VII.	Capacidades	20
VIII.	Voluntariado	22
IX.	Nuevos actores	23
X.	Cultura preventiva	25
XI.	Prospección y análisis de riesgos.....	26
XII.	Dimensión internacional	28
XIII.	Financiación.....	30
XIV.	Estrategia del Sistema.....	32
XV.	Estrategia Nacional.....	33
XVI.	Estrategias Autonómicas	34
XVII.	Estrategia local	35
XVIII.	Evaluación y revisión	36

I. Antecedentes y situación actual

La configuración actual de la protección civil en España se remonta a la Ley 2/1985, con la que se puso fin a un primer ciclo cuyo inicio cabe situar en la creación en 1980 de la Dirección General de Protección Civil, adscrita al Ministerio del Interior.

Nuestro texto constitucional no tiene, como es sabido, un título específico de protección civil y emergencias, pero sí establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física como el primero y más importante derecho fundamental (art. 15), en el marco de un sistema político basado en la unidad y en la solidaridad territorial (art. 2), en el que las diferentes Administraciones Públicas deben ser eficaces y actuar bajo el principio de coordinación (art. 103), pudiendo establecer deberes a los ciudadanos en situaciones de grave riesgo (art. 30.4), todo lo cual confluye en el título competencial de seguridad pública del artículo 149.1.29ª.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, hace referencia a la protección civil como un servicio del que han de disponer obligatoriamente los municipios de más de 20.000 habitantes.

Los Estatutos de Autonomía, por su parte, reconocen la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección a las personas en las situaciones de grave riesgo o calamidad pública, constitutivas de la materia típica de la protección civil, concurriendo con la Administración General del Estado en la construcción del escudo de protección para personas, sus bienes, el medio ambiente y el patrimonio histórico, artístico y cultural en el que esta política pública consiste.

La Ley 2/1985 definió, por otra parte, uno de los rasgos más característicos de la protección civil, al afirmar en su Preámbulo que la extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las situaciones de emergencia, así como de las necesidades que generan y de los recursos humanos y materiales que han de ser movilizados para hacerles frente, la convierten esencialmente en una cuestión de organización encaminada a establecer estructuras operativas de coordinación de los distintos servicios públicos relacionados con cada tipo y situación de emergencia, así como a llevar a cabo actuaciones previas de ordenación y planificación. La protección civil, el Sistema Nacional de Protección Civil es, ante todo, organización.

El segundo ciclo de la configuración de nuestra Protección Civil está constituido por el desarrollo de la Ley 2/1985, durante el cual todas las Comunidades Autónomas crearon sus Servicios Oficiales de Protección Civil y llevaron a cabo un amplio desarrollo -en organización administrativa, en análisis de riesgos, en planificación, y en instrumentos de intervención- e incorporaron a este proceso la puesta en funcionamiento de los centros de emergencias 112.

Durante este amplio periodo se construyó en nuestro país un completo sistema de protección civil.

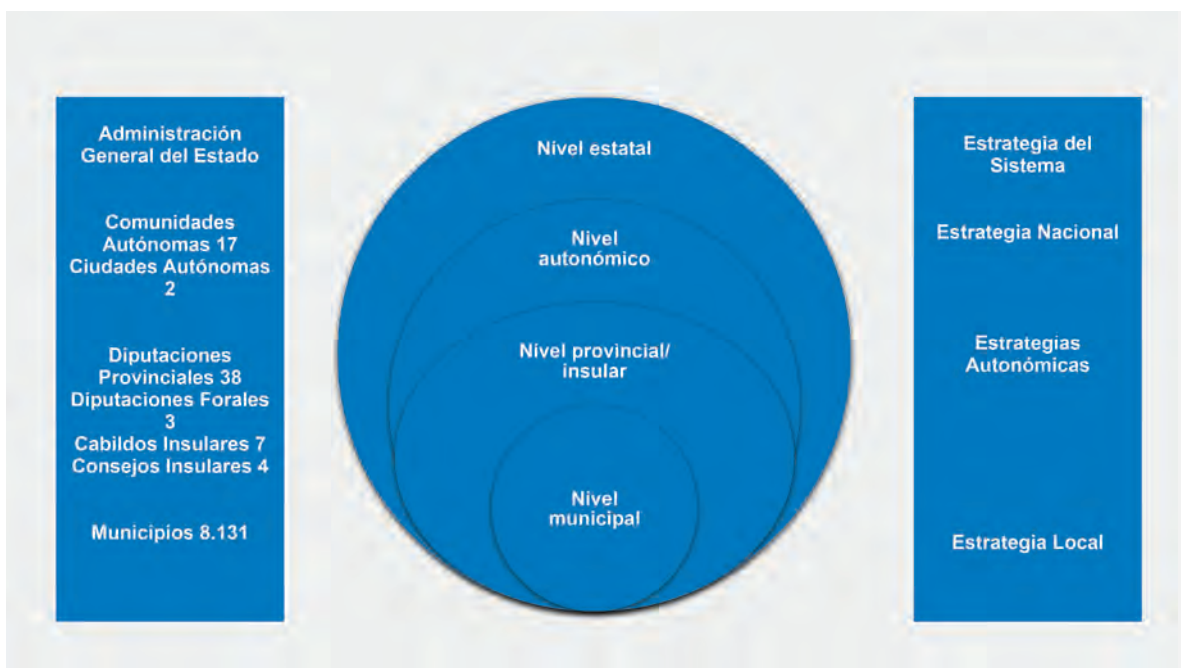
El tercer ciclo se inicia con la aprobación de la vigente Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, con la que puede afirmarse que se sentaron las bases para el desarrollo de un sistema moderno, plenamente adaptado a nuestra configuración político-administrativa y dotado de instrumentos adecuados de dirección y coordinación.

El desarrollo de la Ley 17/2015 está, no obstante, lejos todavía de concluirse, habiéndose observado o sucedido, además, en los últimos años, circunstancias imprevistas que han puesto de relieve la necesidad de completar este desarrollo e introducir en el mismo nuevos elementos y componentes que permitan a los poderes públicos continuar garantizando con razonable eficacia la seguridad de las personas y los demás bienes objeto de la protección civil.

En efecto, situaciones como la pandemia surgida en 2020, la aceleración de los efectos adversos del cambio climático, la erupción volcánica de La Palma, o las intensas campañas de incendios forestales, están poniendo de manifiesto un notable incremento de los episodios catastróficos a los que la Protección Civil debe responder.

Por otra parte, si la ley de 1985 sentó las bases para la constitución de un sistema moderno y eficiente de respuesta frente a las catástrofes de protección civil, y la de 2015 se asienta en el pleno desarrollo por las Comunidades Autónomas de sus sistemas, es preciso abordar en los años venideros un nuevo impulso que incorpore definitivamente a las Corporaciones Locales a este escudo básico de protección, garantizando a toda la ciudadanía un nivel de seguridad sustancialmente idéntico con independencia del lugar de su residencia. Este es uno de los objetivos centrales a los que obedece este Plan.

La extraordinaria complejidad de continuar desarrollando el Sistema, como se observa en la siguiente figura, requiere de una planificación compartida entre todas las Administraciones Públicas. Este es, precisamente, el núcleo de la decisión adoptada por la Conferencia de Presidentes el 13 de marzo en la isla de La Palma. Decisión, por otra parte, que se fundamenta en el buen funcionamiento de la cooperación intergubernamental en materia de protección civil, como viene observándose de manera generalizada en las sucesivas situaciones de crisis a las que el SNPC viene enfrentándose.



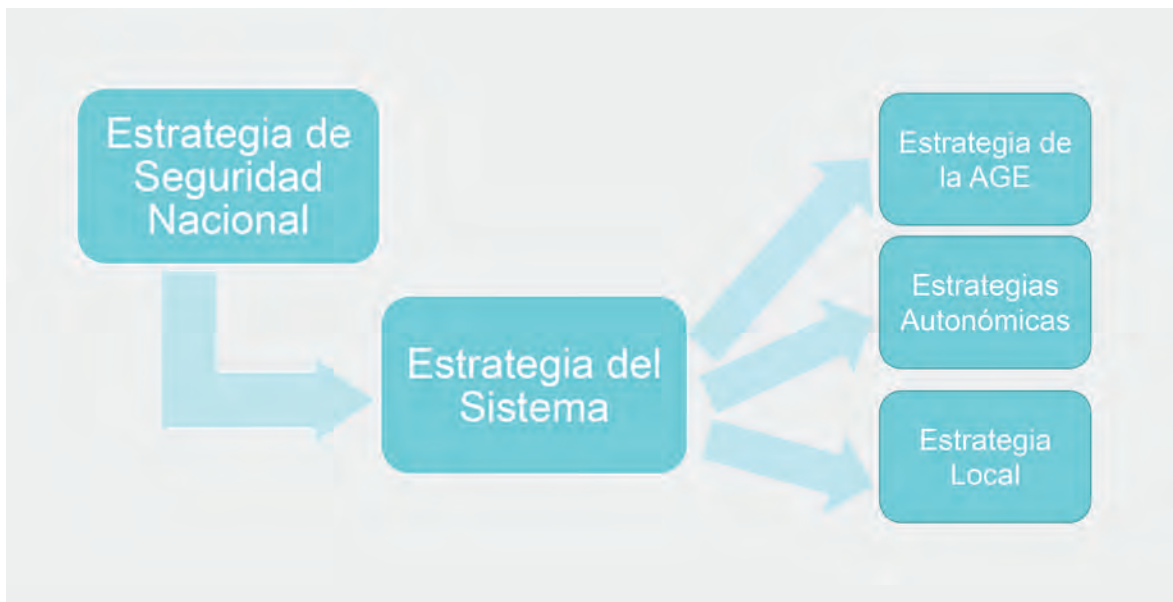
El Plan persigue impulsar y desarrollar un Sistema maduro, para garantizar una respuesta altamente eficaz a las emergencias y catástrofes, asegurando una protección en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional.

Así concebido, el Plan no es sino un paso más en el largo proceso de construcción del Sistema Nacional de Protección Civil, que es obra de muchos Gobiernos, de muchas instituciones públicas y privadas, de muchos profesionales y también de muchos voluntarios y ciudadanos.

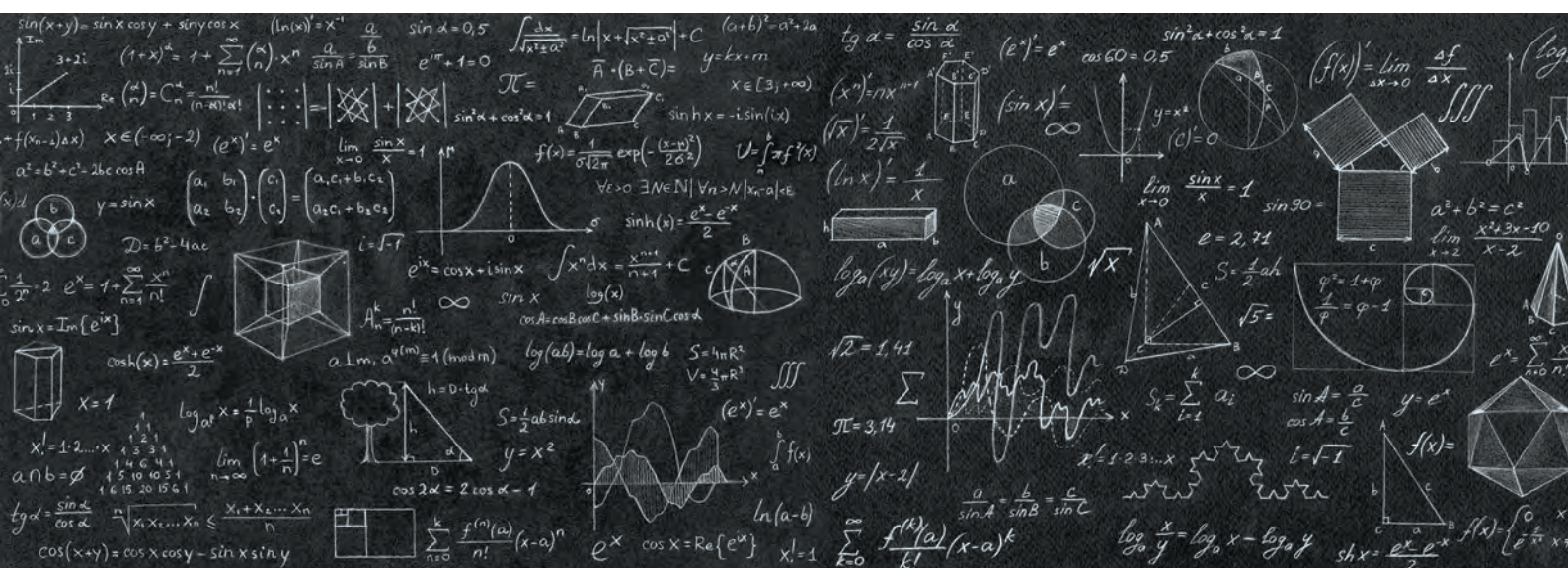
La principal novedad que se incorpora en este estadio de su desarrollo es el acuerdo de la Conferencia de Presidentes, dotando al Sistema de un marco conceptual coherente con la actual distribución de competencias entre las Administraciones Territoriales, adoptando un modelo de gobernanza avanzado en el que las atribuciones de cada nivel competencial se ejercitan en el marco de un proceso global de planificación.

El marco conceptual del SNPC se representa gráficamente en la siguiente figura:





Al anterior esquema se añaden, como instrumentos de planificación operativa, las Estrategias –previstas con gran acierto en la Ley 17/2015-, y cuya ordenación es, precisamente, el principal contenido de este Plan.



II. Objetivos

El Plan pretende dar respuesta al mandato de la Conferencia de Presidentes de 13 de marzo de 2022: impulsar políticamente el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, con los siguientes ejes básicos:

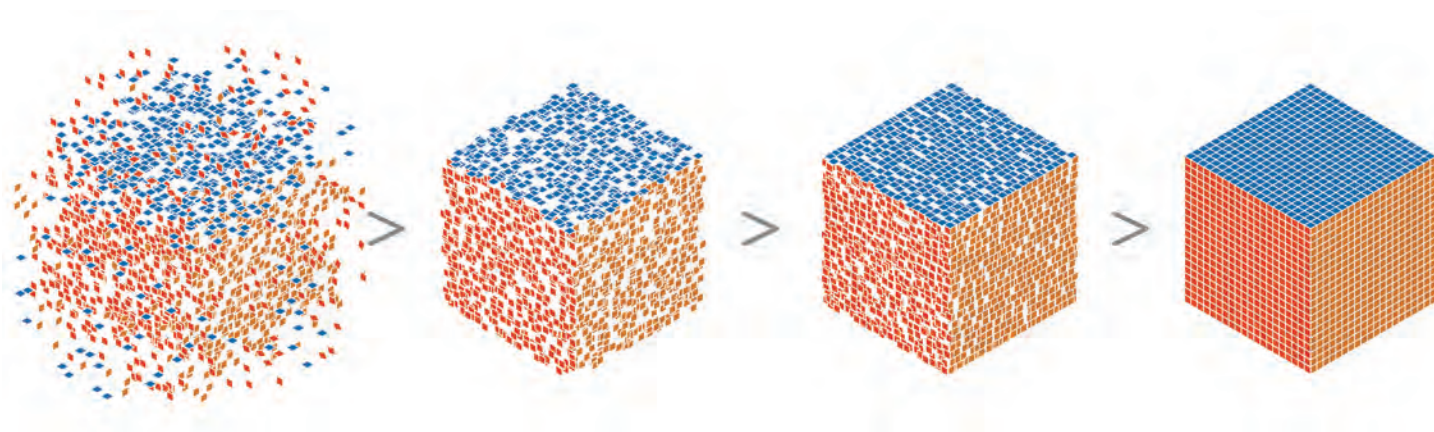
- La creciente amenaza del cambio climático
- La creciente demanda de seguridad integral
- La consideración del Sistema Nacional de Protección Civil como un pilar esencial del Estado y como un instrumento de cohesión social
- La necesidad de adelantarse a los riesgos, convirtiendo el gasto en emergencias en inversión en seguridad y bienestar

Estos cuatro ejes básicos son el marco genérico para la consecución de los siguientes objetivos:

- Fortalecer la capacidad operativa, directiva, planificadora y coordinadora de los órganos del Sistema Nacional de Protección Civil
- Ordenar los recursos de forma transparente, homogénea y que garantice su interoperabilidad y la asistencia entre las diferentes Administraciones Públicas
- Garantizar la capacidad de las diferentes Administraciones Públicas para hacer frente a las amenazas correspondientes a su nivel de planificación y respuesta
- Incrementar la resiliencia de la sociedad mediante el impulso de la cultura preventiva, incorporando a cuantos actores puedan ser relevantes para garantizar un nivel óptimo de seguridad en situaciones de catástrofes

Por otra parte, y dado el carácter eminentemente transversal de esta parte de la política de seguridad pública, el Plan incluye actuaciones transversales como:

- La incorporación de la Ciencia y de acciones de I+D+I
- La incorporación de actores relevantes del sector privado
- El reforzamiento de los vínculos entre la protección civil y los servicios sociales y la ayuda humanitaria



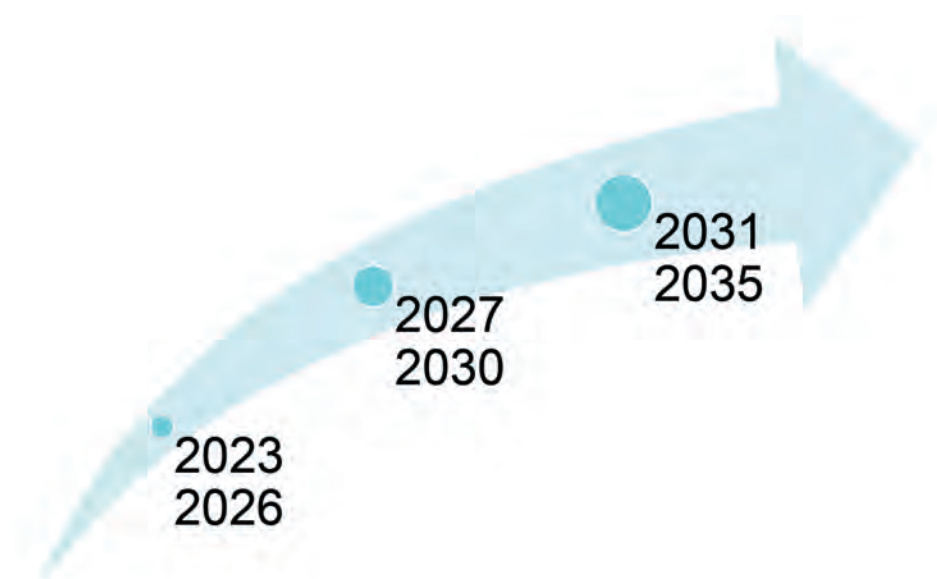
III. Diseño básico y calendario

El Plan constituye el programa de trabajo del conjunto del Sistema hasta 2035, materializándose en sucesivas Estrategias cuatrienales:

- Estrategia del Sistema
- Estrategia de la Administración General del Estado
- Estrategias de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla
- Estrategia Local

La configuración cuatrienal de las Estrategias, de acuerdo con la Ley 17/2015, hace que el Plan se configure en tres ciclos sucesivos:

- 1^{er} ciclo: 2023-2026
- 2º ciclo: 2027-2030
- 3^{er} ciclo: 2031-2035



El diseño de estos tres ciclos sucesivos, al término de cada uno de los cuales se realizará una evaluación con la finalidad de ajustar el desarrollo del Plan a la consecución de los objetivos, permite, por un lado, abordar las tareas más urgentes -como la revisión de los planes actualmente en vigor-, de carácter transversal -como el establecimiento de un sistema de información estadística-, y de carácter institucional -como la elaboración y presentación en el Senado del informe anual de funcionamiento del Sistema, y, por otro, avanzar en los temas de mayor complejidad proyectando la ejecución de las medidas que se acuerden para los ciclos intermedio y final.

Por otra parte, y tal como prevé la Ley 17/2015, el desarrollo de las diferentes Estrategias podrá subdividirse en Programas anuales, a decisión de cada una de las Administraciones Públicas involucradas.

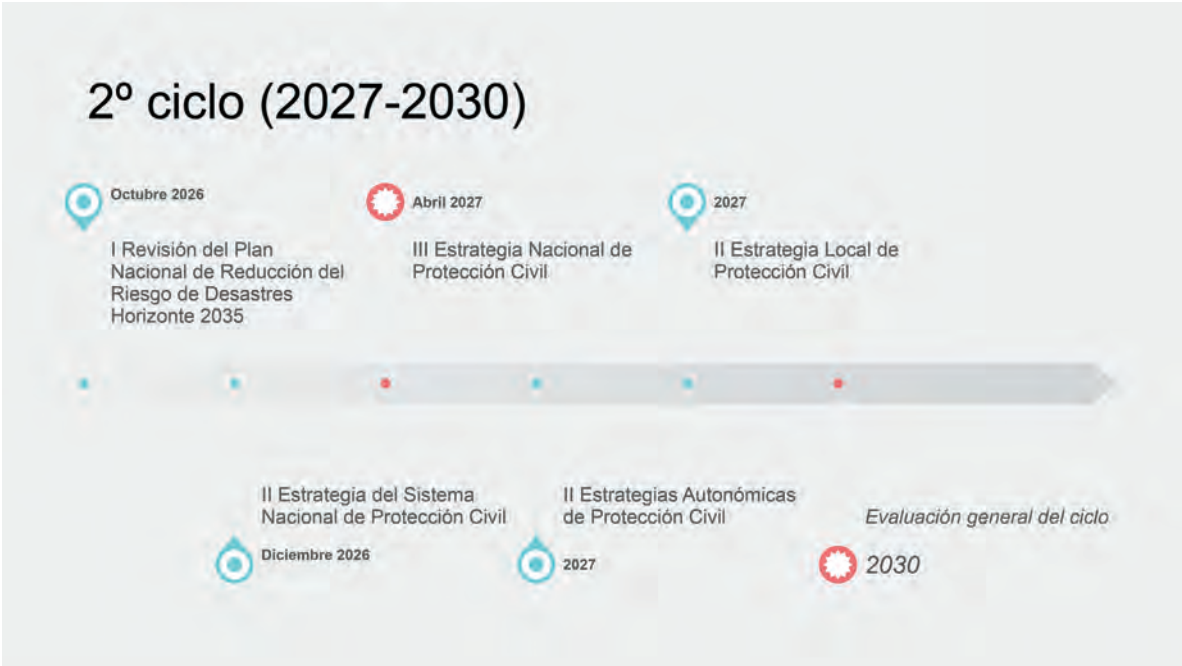
El esquema y el calendario del Plan permitirán completar la planificación estatal, autonómica y local, dar un impulso definitivo a la autoprotección, y concluir el desarrollo de la Ley 17/2015, de tal forma que, a los veinte años de su aprobación, el Sistema esté en condiciones de abordar un nuevo periodo de desarrollo.

Un diseño como el aquí descrito, requiere obviamente prestar una mayor atención al primer ciclo, que condicionará de forma importante todo el desarrollo del proceso.

El esquema previsto para este primer ciclo es el siguiente:



Los sucesivos ciclos, por su parte, presentan el siguiente esquema básico, cuya concreción final se establecerá tras la evaluación del ciclo precedente:



IV. Órganos del Plan

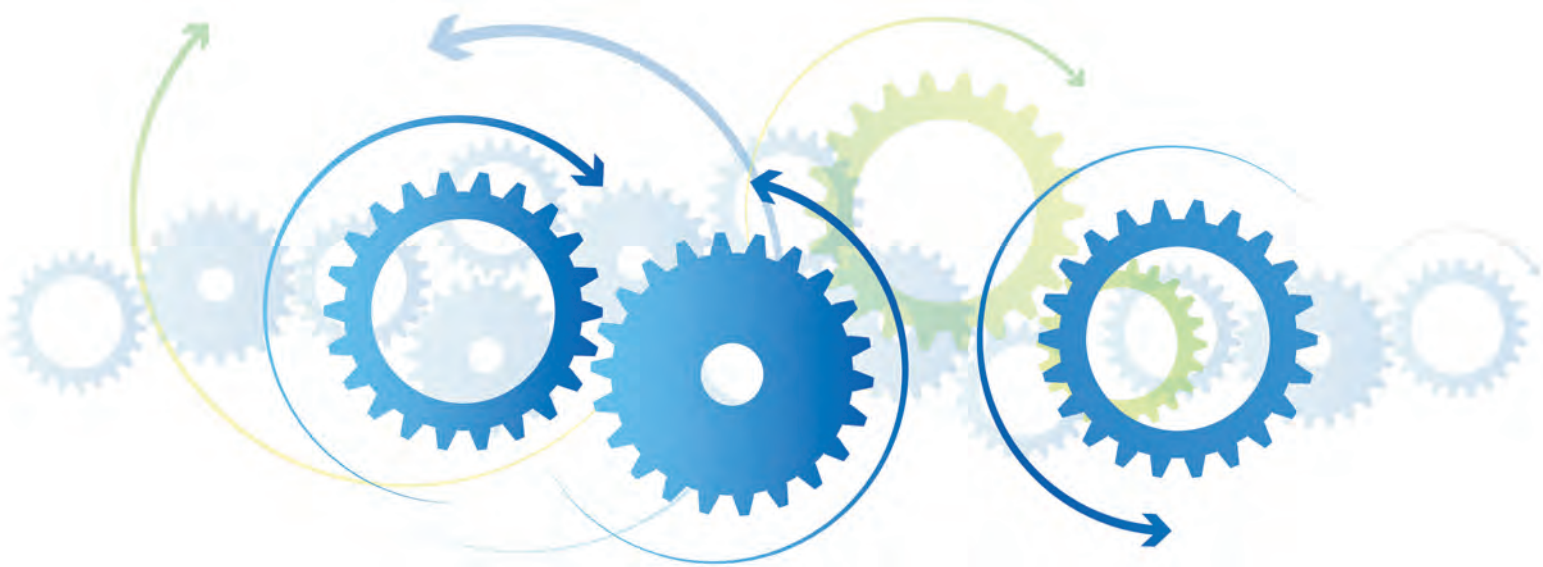
El Comité del Plan

El Plan, en tanto que documento estratégico del Sistema Nacional de Protección Civil, será gobernado por los órganos propios de este, generales o específicos según se acuerde por el Consejo Nacional de Protección Civil.

No obstante, y con la finalidad de dotar al Plan de un órgano específico acorde con su especificidad, se constituirá un Comité del Plan, cuya misión fundamental será la de constituirse en un órgano permanente de seguimiento y de preparación de los asuntos sobre el desarrollo del mismo que deba conocer el Consejo Nacional de Protección Civil.

El Comité del Plan debe ser necesariamente un órgano reducido, en el que estarán representadas la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias.

El Consejo Nacional de Protección Civil efectuará las designaciones correspondientes y determinará la duración del mandato de los miembros del Comité del Plan, que coincidirá con la emisión del correspondiente informe periódico de seguimiento.



V. Medidas organizativas

1. Principio de dirección única

El fortalecimiento de la capacidad operativa, directiva, planificadora y de coordinación de los órganos del Sistema es una prioridad señalada por la Conferencia de Presidentes y uno de los objetivos de este Plan.

Este objetivo ya fue, a su vez, enunciado en el preámbulo de la Ley 17/2015, siguiendo allí el modelo del Mecanismo Europeo de Protección Civil, y en su virtud, debe llevar a establecer en cada Administración Pública un único órgano que aglutine las competencias en materia de protección civil y emergencias, con independencia de la fórmula organizativa que en cada Administración Pública se utilice en ejercicio de la potestad de autoorganización. Este órgano debe, por definición, tener carácter permanente para el conjunto de las emergencias de protección civil.

Este principio de mando o dirección única, consustancial a un sistema de gestión de emergencias eficaz, es perfectamente coherente con el carácter eminentemente transversal de la protección civil, en el que la labor de coordinación es una tarea esencial y permanente.

Por otra parte, la aplicación práctica de este principio básico de organización debe acentuarse en las situaciones de mayor gravedad.

El Plan pretende, en este ámbito, homogeneizar bajo el principio de dirección única en cada Administración Pública, las labores de dirección y gestión de las emergencias de protección civil.

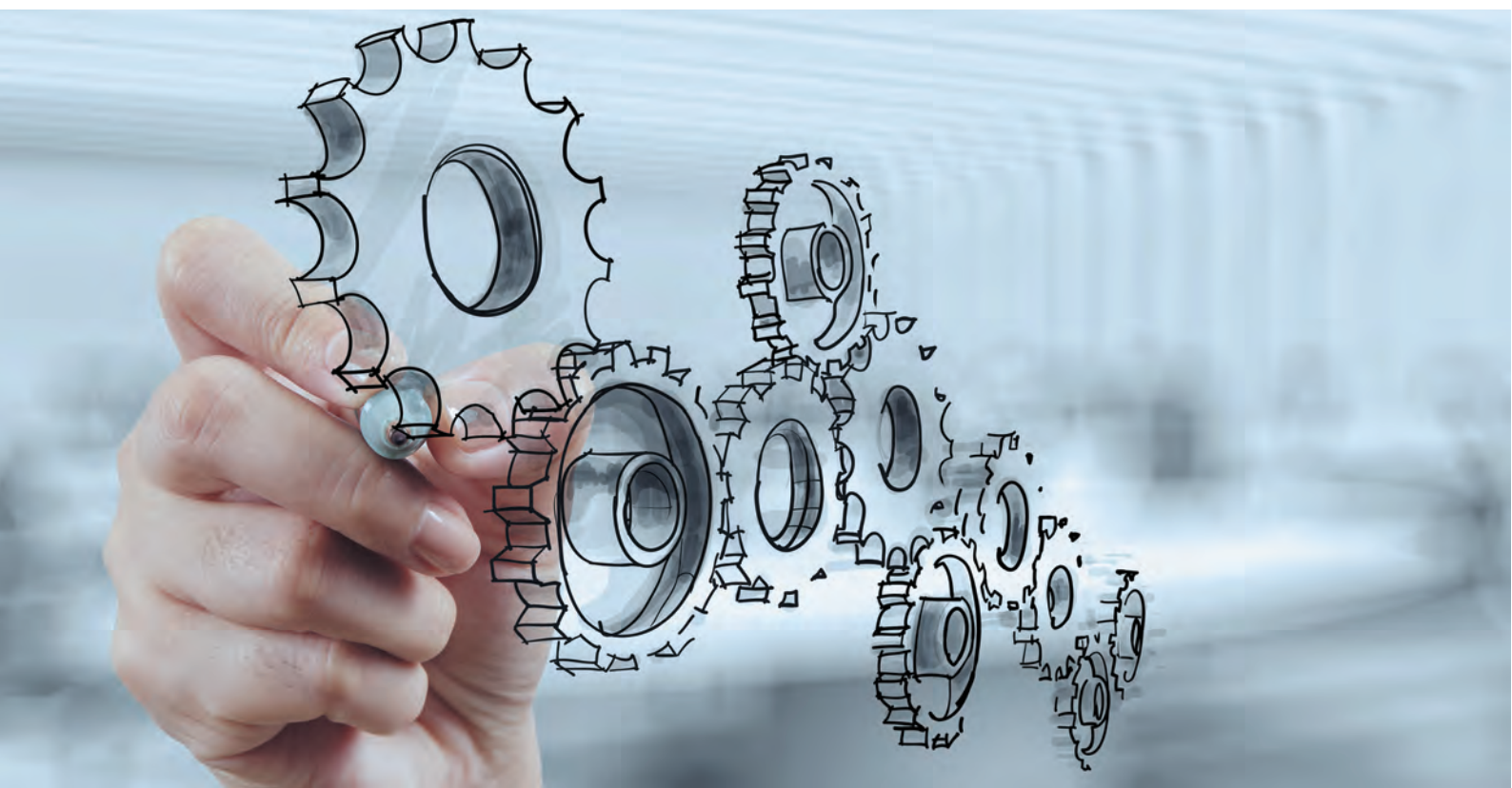
Garantizado este principio, el Plan Nacional de Interconexión de Centros de Emergencias es el instrumento operativo que garantizará la comunicación entre los diferentes Centros, en particular entre el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias del Ministerio del Interior, y los Centros similares de las Comunidades Autónomas.

Las Estrategias Nacional, de Comunidad Autónoma y la Local, por su parte, deberán incidir en la integración en los centros correspondientes de la información operativa necesaria para una respuesta eficiente en su respectivo ámbito territorial.

2. Gestión compartida de emergencias

La mayoría de los planes vigentes, tanto estatales como autonómicos, no contemplan adecuadamente la posible existencia de episodios de protección civil que, sin llegar a constituir emergencias de interés nacional, afecten a más de una Comunidad Autónoma. En no pocas de estas situaciones, además, será frecuente observar la aportación de medios de varias Administraciones Públicas y, desde luego, de la Administración General del Estado.

Esta realidad debe encontrar su correlato en los respectivos planes, de forma que se favorezca la constitución de órganos de dirección y gestión de la emergencia -también de asesoramiento y colaboración- acordes con la naturaleza de estas situaciones.



VI. Formación

El Sistema Nacional de Protección Civil está integrado por una multiplicidad de colectivos profesionales, definidos en el artículo 17 de la Ley 17/2015 en lo que se refiere a la intervención, y a muchos otros de las diferentes Administraciones Públicas que participan en las fases previas de análisis de riesgos y de planificación.

La articulación en acciones concretas para tal multiplicidad de colectivos profesionales hace de la formación común un eje fundamental, al tiempo que pone de manifiesto la extraordinaria complejidad de dotar a tan vasto conjunto de profesiones de una cultura común de emergencias.

Por otra parte, el activo de más valor del Sistema está constituido, precisamente, por sus recursos humanos, garantizando esa cultura común una respuesta uniforme y altamente eficaz en todas las actuaciones, sean estas de mayor o menor intensidad.

Conscientes de este reto, la Ley 17/2015 otorgó estatuto legal a la Escuela Nacional de Protección Civil, a la que se unen las Escuelas y Centros de Formación similares de las Comunidades Autónomas y de algunos grandes Ayuntamientos.

Una primera línea de actuación en la que el Sistema debe profundizar es, precisamente, la coordinación de los programas de los distintos Centros de Formación, atendiendo en cada caso a la especificidad territorial y competencial de cada uno de ellos, entendiéndose esta medida como una vía rápida y eficiente para asegurar las complementariedades del conjunto de los recursos de formación disponibles.

Para la realización de esta actuación, se crea un Comité Estatal de Formación, cuya composición será determinada por el Consejo Nacional. Este Comité asegurará la coordinación y la complementariedad de los planes de formación de las diferentes Escuelas y Centros de Formación.

El Plan anual de Formación de la Escuela Nacional de Protección Civil, por su parte, debe responder a las necesidades formativas del conjunto del Sistema relacionadas con:

- La formación especializada
- La capacitación de mandos de alto nivel
- El apoyo a las acciones formativas de los centros autonómicos y locales
- Las acciones formativas de carácter transversal

Otro aspecto fundamental en la formación de los recursos humanos del Sistema es la incorporación intensiva de nuevas tecnologías, como el Aula de Realidad Virtual y Aumentada, y la realización de actividades de I+D+I.

El Sistema Nacional de Protección Civil debe fortalecer su vinculación con la Universidad, ofreciendo formación de rango universitario a sus profesionales. En este sentido, una línea de actuación estratégica está constituida por la organización de Maestrías Universitarias con todo tipo de Universidades.

Por otra parte, el SNPC no puede continuar siendo ajeno a la formación de su futuro personal de los niveles básicos e intermedios, definiéndose como una línea de actuación estratégica, precisamente, explorar la adecuación de la oferta del sistema educativo a la demanda de los servicios de intervención, así como incluir en los procesos selectivos como mérito preferente la formación profesional en materia de emergencias.

Además, y con el fin de coadyuvar al desarrollo de estas enseñanzas, la Escuela Nacional de Protección Civil solicitará su calificación como Centro de Referencia Nacional en el ámbito de la Formación Profesional, lo que permitirá, en el marco de actuación plurianual que se diseñe, experimentar acciones de innovación formativa vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales para validar su adecuación y, en su caso, elaborar contenidos, metodologías y materiales didácticos para proponer su actualización.

VII. Capacidades

La mejora de la interoperabilidad de las capacidades del SNPC constituye un reto al que el Plan debe dar una respuesta.

En la actualidad, son frecuentes las intervenciones en las que operan servicios de diferentes Administraciones Públicas, y de muy diferentes áreas de especialización, lo cual es coherente con la naturaleza compleja del Sistema y con el alto grado de desarrollo y especialización alcanzado.

Pero esta multiplicidad de actores requiere como condición inexcusable unos protocolos de coordinación minuciosos y, sobre todo, una intensa tarea de estandarización de procedimientos y materiales.

Dentro de este refuerzo general debe ponerse el énfasis en la mejora de la interoperabilidad, que incrementará notablemente la eficiencia en la gestión de los medios disponibles.

El Plan Estatal General de Emergencias ha avanzado ya algunas líneas de actuación, al crear en su apartado 4.2 el Mecanismo Nacional de Respuesta en Emergencias (MNR), configurado siguiendo el modelo del Mecanismo Europeo de Protección Civil. El desarrollo de esta previsión constituye una prioridad, que deberá ser reflejada tanto en la Estrategia del Sistema como en la Estrategia Nacional de Protección Civil.

De la misma forma, el PLEGEM aboga decididamente por la organización de los medios y recursos en módulos, definidos como dispositivos autosuficientes y autónomos para una tarea y unas necesidades previamente definidas en los instrumentos de planificación, y como equipos operativos móviles que combinan medios humanos y materiales definidos por su capacidad de intervención o por las tareas que pueda desempeñar en una situación de emergencia o catástrofes. Se adopta así, una terminología moderna, superadora de los catálogos de medios y recursos, que obedecen a un estadio anterior a la configuración que actualmente requieren los sistemas de emergencias.

Las capacidades, por otra parte, deben responder a unas especificaciones mínimas, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en garantía de su interoperabilidad, previéndose procedimientos de certificación y acreditación, que constituyen además un primer paso esencial para la certificación y acreditación internacional, en su caso, y de esta forma contribuir a la proyección internacional del SNPC.



VIII. Voluntariado

En su estado de desarrollo actual, el Sistema Nacional de Protección Civil se asienta en un amplio colectivo de profesionales de muy diversos campos.

Sin embargo, la participación en la protección civil de personal voluntario es una de las características esenciales de esta política de seguridad pública, y así se recoge en la Ley 17/2015, de acuerdo con la cual la participación de la ciudadanía en misiones de protección civil es, además, un derecho.

Desde la aprobación de la Ley 17/2015 apenas se han registrado avances en la configuración de este derecho, que lo es, por otra parte, al mismo tiempo que constituye la utilización de una capacidad de extraordinaria importancia. De hecho, puede afirmarse que en el estadio actual de desarrollo del SNPC el voluntariado es uno de los grandes reservorios de capacidad, junto con la autoprotección, como se especifica en el capítulo X.

Durante la pandemia pudo observarse la gran diferencia en la atención a las personas más vulnerables que pudo darse -particularmente desde las Corporaciones Locales- en función de la disponibilidad o no de una Agrupación Local de Voluntarios.

Por todo ello, porque es un derecho, el Plan quiere promover el desarrollo del voluntariado, básicamente a través de las Agrupaciones Locales del Voluntariado, y así debe recogerse en todas las Estrategias.

La formación del voluntariado, junto con una adecuada provisión de medios, es una obligación que las Estrategias deben recoger de manera prioritaria.

IX. Nuevos actores

Es común afirmar en el mundo de las emergencias que “protección civil somos todos”, para enfatizar, precisamente, que todas las personas, todas las instituciones, toda la sociedad, en suma, tiene un papel activo en la construcción de este escudo de protección frente a situaciones catastróficas.

El Plan parte de esta consideración como una de sus premisas centrales, constatándose la necesidad de incorporar a otros actores además de los que ya constituyen sujetos activos del Sistema.

En la incorporación de nuevos actores al Sistema, una tarea por definición siempre inacabada, hay al menos dos colectivos del máximo interés: la Ciencia y la industria del seguro.

1. El Comité Científico Asesor

Experiencias recientes en el Sistema Nacional, como la erupción volcánica en la isla de La Palma, han puesto de manifiesto la importancia de la Ciencia en la gestión de determinadas emergencias, especialmente en las fases de análisis de riesgos y de intervención.

Los planes más recientes, como el Plan estatal de maremotos, o el propio Plan estatal de riesgo volcánico, incorporan formalmente -a través de las correspondientes Directrices Básicas de Planificación- Comités Científicos Asesores.

Es preciso, no obstante, avanzar significativamente en esta línea, e incorporar masivamente a la Ciencia a todas las fases de la protección civil.

Con esta finalidad, el Plan incorpora la creación de un Comité Científico Asesor, instituido como una comisión especializada del Consejo Nacional de Protección Civil, y en el que se incorporarán representantes designados a propuesta del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, así como de otras instituciones -públicas y privadas- que puedan enriquecer con su visión las metas de la protección civil, como pueden ser las Universidades y los Colegios Profesionales.

2. El seguro

El seguro es en España, en términos generales, una industria bien desarrollada y que contribuye notablemente a la prevención del infortunio.

Aunque no existen todavía suficientes datos estadísticos, las evaluaciones preliminares realizadas en los últimos años por los órganos centrales del Sistema, permiten afirmar que disponemos de una tasa de cobertura de daños de naturaleza catastrófica de casi el 50%, que es superior a la de los países de nuestro entorno, al tiempo que nos permite albergar esperanzas de que, con su incremento, se puede dotar al conjunto de la sociedad de una mejor protección frente a los daños catastróficos.

Estos mismos estudios preliminares apuntan a un coste medio anual de 2.500 millones de euros por daños ocasionados por fenómenos naturales.

En nuestro país funcionan, y funcionan muy bien, dos instrumentos que ilustran la necesidad de explorar todas las vías de incorporación de este sector económico a las diferentes fases de la protección civil: el Consorcio de Compensación de Seguros y el sistema de seguros agrarios.

Ambos instrumentos, de muy diversa organización y finalidades, contribuyen de una forma altamente eficaz a aminorar los efectos de los resultados dañosos de fenómenos de naturaleza extraordinaria.

3. La vinculación con los servicios sociales

Una experiencia obtenida en la pandemia, como ya se ha dicho, fue la necesaria conexión entre los servicios de protección civil y los servicios sociales, particularmente en el escalón municipal. Esta es la razón por la que la Conferencia de Presidentes constató que, en situaciones de crisis, la situación socioeconómica de partida sigue operando como gran condicionante que determina el acceso de las personas a mejores sistemas de prevención y recuperación.

Por estas razones, las Estrategias que constituyen este Plan deben incidir en la integración con los servicios sociales, de forma que se garantice una respuesta eficaz para el conjunto de la población teniendo en cuenta las situaciones de vulnerabilidad preexistentes.

X. Cultura preventiva

La cultura preventiva no pretende sino implicar en la protección civil al conjunto de la sociedad, traduciendo a la práctica la expresión “protección civil somos todos”.

La cultura preventiva abarca actuaciones tanto en el sistema educativo, como dirigidas al conjunto de la sociedad, así como a colectivos específicos, bajo la directriz de que todas las personas pueden contribuir como actores relevantes a la construcción de un primer círculo de seguridad en situaciones de emergencia.

En la creación de esta cultura preventiva, se deberá considerar el papel esencial que juegan los medios de comunicación social, aliados indispensables en esta tarea de provisión de mayores niveles de seguridad personal y colectiva.

La autoprotección, que constituye uno de los apartados más importantes de esta cultura preventiva, es uno de los grandes reservorios de capacidades de sociedad española para mejorar la seguridad frente a emergencias y catástrofes. Para su promoción, se constituirá en el ámbito de la Escuela Nacional de Protección Civil un Programa Nacional de Autoprotección, cuya finalidad será la de proveer material dirigido al conjunto de la sociedad y a colectivos específicos, en colaboración con las organizaciones representativas de los mismos.

Una de las primeras misiones de este Programa debe ser la elaboración de un nuevo marco conceptual de la autoprotección, que contemple los tres diferentes niveles:

- La autoprotección personal y familiar
- La autoprotección comunitaria
- La autoprotección de centros, actividades e instalaciones

XI. Prospección y análisis de riesgos

Los riesgos de protección civil son bien conocidos y están recogidos en el catálogo que a tal efecto figura en la Norma Básica de Protección Civil.

Sin embargo, un sistema dinámico como es el SNPC debe estar siempre atento al posible surgimiento de nuevas fuentes de riesgos que deriven en situaciones de protección civil.

Por otro lado, los riesgos que ya figuran en el catálogo, y que se encuentran planificados se asientan en un análisis de riesgos bien contrastado.

El análisis de los riesgos existentes, y la búsqueda de posibles nuevas fuentes de riesgos, son actividades de la suficiente importancia como para encomendársela a un órgano especializado del Consejo Nacional de Protección Civil.

El Comité Nacional de Prospectiva

El análisis de riesgos tiene una larga y fecunda tradición en nuestro Sistema, y así se refleja en la bien desarrollada actividad de planificación.

No obstante, y como se viene poniendo de manifiesto de manera creciente en los últimos tiempos, la incidencia en la seguridad frente a catástrofes está viéndose fuertemente incrementada por la concatenación de episodios de diferente naturaleza, el efecto cascada y el paralelo incremento exponencial de la vulnerabilidad.

Esta situación de concatenación de riesgos está siendo respondida -con notable eficacia- con instrumentos de planificación transversales como son el PLEGEM y los Planes Territoriales.

Por otra parte, el catálogo de riesgos de protección civil es en nuestro Sistema razonablemente completo, y su configuración normativa es adecuada para favorecer una respuesta a las nuevas situaciones de riesgo a las que la protección civil deba enfrentarse. En este sentido, la Norma Básica contiene el catálogo de riesgos que deben ser objeto de planificación, asegurando a través de las Directrices Básicas de Planificación, que el contenido de los diferentes Planes sea globalmente coherente y permita la eventual sucesión de planes.

Se aprecia, sin embargo, la necesidad de establecer un órgano específico al que encomendar la función de analizar prospectivamente si nuevos riesgos, o espacios vacíos en nuestro sistema de protección civil, podrían llegar a constituir una amenaza que requiera planificar una respuesta específica.

Para ello el Plan prevé la creación de un Comité Nacional de Prospectiva, mediante su inclusión en la Norma Básica de Protección Civil, como un órgano especializado del Consejo Nacional.



XII. Dimensión internacional

La Estrategia de Seguridad Nacional define a España como un país europeo, mediterráneo y atlántico. El Sistema Nacional de Protección Civil debe aspirar a proyectarse especialmente en esos tres ámbitos.

La Conferencia de Presidentes se refirió a esta cuestión abogando por una proyección especial en el entorno europeo, en el mediterráneo y en el iberoamericano.

En el ámbito europeo, el objetivo continúa siendo mantener una adecuada presencia en el Mecanismo Europeo de Protección Civil, lo que implica la presentación de módulos de capacidades para su certificación y posteriores despliegues en misiones internacionales.

Además, los diferentes actores del SNPC, y en particular los órganos centrales, deberán desarrollar las capacidades de concurrencia a convocatorias europeas de financiación.

En el ámbito mediterráneo, la correspondiente Estrategia incidirá especialmente en el campo de la formación, así como en el despliegue de medios extraordinarios cuando lo requiera el Mecanismo Europeo. En este ámbito, la Unión para el Mediterráneo, que reúne a los Estados ribereños en un foro de diálogo multilateral en el que también tiene espacio la protección civil, pretende desarrollar un sistema de asistencia recíproca en situaciones de emergencia, lo que constituye una línea de actuación preferente para el SNPC.

Por otra parte, el Sistema debe orientarse a la consecución de los objetivos del Marco de Sendai, instrumento internacional de Naciones Unidas que persigue la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los mismos.

El Marco de Sendai, además, tiene un sistema estadístico propio, simplificado, que constituye un buen punto de partida para el desarrollo de un sistema de información estadística operativa del que en la actualidad el Sistema carece.

La proyección internacional del SNPC no puede obviar las relaciones transfronterizas, en las que el Plan aboga, y así debe reflejarse en las Estrategias, por el desarrollo integral de estas relaciones.

Por lo que se refiere al ámbito iberoamericano, la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el SNPC es un objetivo prioritario al que debe orientarse la Estrategia del Sistema y la Estrategia Nacional.

En el mismo sentido, se profundizará la cooperación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).



XIII. Financiación

1. Poner cifras a las emergencias

Una reflexión en profundidad sobre el Sistema de Protección Civil que queremos en el horizonte de 2035 no puede obviar la financiación, por más que resulte una cuestión extremadamente compleja y que hay que enmarcar, obviamente, en la problemática general de la financiación de los servicios públicos esenciales.

Este proceso de reflexión, sin embargo, debe iniciarse con la constatación de que el Sistema no dispone, hasta ahora, de una información estadística suficientemente depurada que permita conocer la inversión de las diferentes Administraciones Públicas en esta política de seguridad.

Por ello, se considera esencial avanzar en el objetivo de “poner cifras a las emergencias”, mediante el establecimiento de un sistema de información estadística compartido, que deberá validar el Consejo Nacional de Protección Civil.

2. Avanzar en el desarrollo de la colaboración interadministrativa en la fase de recuperación

La fase de recuperación, en lo que se refiere a las ayudas de las Administraciones Públicas a los damnificados, así como en la financiación de las actuaciones de reposición de las infraestructuras públicas destruidas, no responde en la actualidad a un modelo adaptado a la distribución competencial entre los diferentes niveles territoriales.

La ausencia de un modelo homogéneo provoca, además, que la respuesta a los damnificados sea diferente en función del territorio en el que el episodio de referencia tenga lugar, lo cual se cohonesto mal con el derecho de igualdad y constituye una laguna en el sistema de protección.

3. El Fondo de Prevención de Emergencias

La ley 17/2015 creó en su artículo 11 el Fondo de Prevención de Emergencias, en la actualidad pendiente de desarrollo, y que constituye el instrumento adecuado para la financiación de actuaciones transversales de prevención, previa dotación suficiente tanto de fondos presupuestarios, como de otros que se determinen y que sean enmarcables bajo la rúbrica de “inversiones en seguridad”.

Una de las líneas que debe explorarse para la dotación de este Fondo son las aportaciones vinculadas al sistema de aseguramiento de riesgos.



XIV. Estrategia del Sistema

La elaboración de una Estrategia del Sistema es una de las novedades importantes de la Ley 17/2015 que todavía está pendiente de realización y que este Plan considera uno de los ejes de la planificación a medio y largo plazo, en coherencia por otra parte, con el esquema global de proyección temporal del Sistema de Seguridad Nacional.

La Estrategia del Sistema, cuya aprobación está normativamente atribuida al Pleno del Consejo Nacional de Protección Civil, está ampliamente regulada en el artículo 4 de la Ley 17/2015 y tiene como objetivo fundamental alinear, integrar y priorizar los esfuerzos que permitan optimizar los recursos disponibles del Sistema.

El Plan se basa, en esencia, precisamente en la elaboración de esta Estrategia, que habrá de servir como base para que tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, establezcan sus propios instrumentos de planificación del desarrollo de la protección civil y del sistema de emergencias.

Por otra parte, la Estrategia del Sistema, definida como el conjunto de líneas básicas de actuación de los diferentes actores, debe ser aprobada por el Consejo Nacional e incluir las directrices para su implantación, seguimiento y evaluación periódica.

Por todo ello, el Consejo, en el mismo Pleno en el que se apruebe el Plan, deberá encomendar a una Comisión redactora la elaboración de la I Estrategia del Sistema, en la que se contendrán las grandes líneas de actuación del conjunto del Sistema en el primer ciclo 2023-2026.

XV. Estrategia Nacional

La Estrategia Nacional de Protección Civil, cuyo estatuto está igualmente ampliamente regulado en la Ley 17/2015, contiene las actuaciones que –en el marco de la Estrategia del Sistema- deba realizar la Administración General del Estado.

Las circunstancias han motivado que esta Estrategia Nacional viera la luz de forma independiente, en abril de 2019, constituyendo en la actualidad un magnífico antecedente para la planificación a medio y largo plazo del Plan Horizonte 2035.

La Estrategia Nacional, además, contiene el marco conceptual más desarrollado del Sistema, que necesariamente deberá ser incorporado a la Estrategia del Sistema para dar coherencia a toda la planificación.

La vigente Estrategia Nacional, será objeto de revisión tras la evaluación correspondiente en 2023, adaptándose la que será II Estrategia Nacional tanto a la Estrategia del Sistema como a la vigente Estrategia de Seguridad Nacional.



XVI. Estrategias Autonómicas

La aprobación por las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, de sus respectivas Estrategias cuatrienales, es uno de los principales fundamentos del Plan, combinando la acción territorial con la planificación general.

Algunas de las leyes que se están elaborando en la actualidad por varias Comunidades Autónomas recogen expresamente esta concepción metodológica.

La adopción de este procedimiento de trabajo es coherente con la decisión adoptada por la Conferencia de Presidentes.

Por razones de ordenación metodológica, la elaboración y aprobación de las Estrategias Autonómicas será posterior a la Estrategia del Sistema.

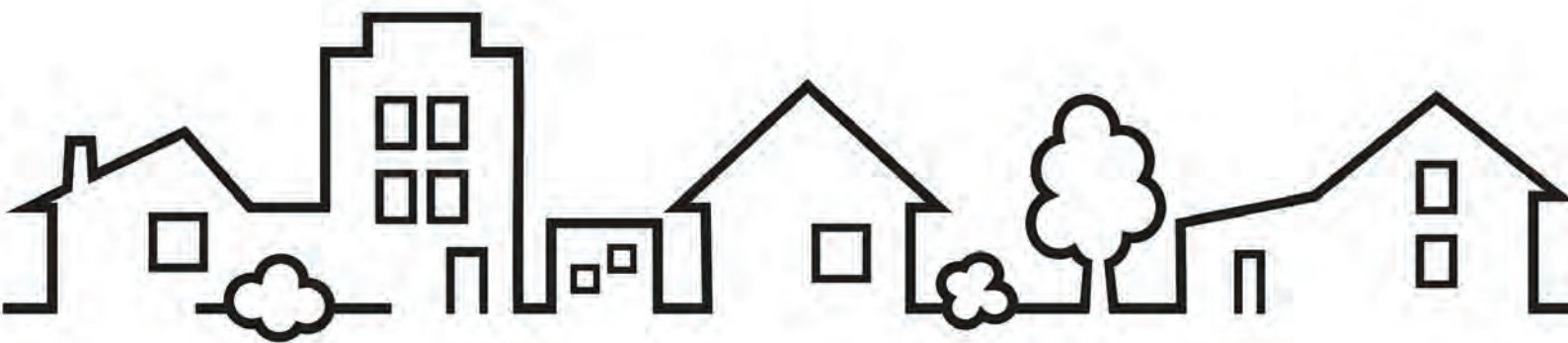


XVII. Estrategia local

Las Corporaciones Locales tienen un papel de primer orden en la configuración del Sistema Nacional de Protección Civil, en tanto en cuanto en la mayoría de los episodios de riesgo sus efectivos son los primeros en intervenir sobre el terreno. Así se ha entendido a lo largo de todo el proceso de configuración del Sistema.

La elaboración de una Estrategia Local, que traduzca en el ámbito de las Corporaciones Locales las líneas de actuación de la Estrategia del Sistema, es otro de los fundamentos del Plan, y una novedad importante en cuanto que supone un avance significativo en la organización del plan de desarrollo de la protección civil en este ámbito territorial.

Del mismo modo, el Ministerio del Interior lanzará en las próximas semanas, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, la campaña “Municipio Seguro”, dirigida a fomentar el establecimiento y mejora de acciones y mecanismos de protección civil en ese ámbito territorial. Las Comunidades Autónomas podrán participar en la misma, con el objeto de maximizar el impacto de esta actuación.



XVIII. Evaluación y revisión

La evaluación del Sistema Nacional de Protección Civil se regula en el capítulo VI, Evaluación e inspección, de la Ley 17/2015, que prevé como medida más significativa la elevación de un informe anual del funcionamiento global del Sistema al Senado.

Hasta el presente, esta disposición no se ha desarrollado ni se ha realizado ninguno de estos informes, lo cual constituye una deficiencia en el funcionamiento del Sistema que debe corregirse. En este sentido, la Conferencia de Presidentes de La Palma se refirió a la necesidad de crear en la Cámara Alta un foro político de carácter permanente, cuya base de trabajo debe ser, precisamente, el informe anual.

Acertadamente, la Ley establece que la finalidad de la función de evaluación no es otra que la de la mejora de la calidad de la respuesta en la gestión integral de los riesgos y las emergencias.

Instrumentos más recientes, como el Plan Estatal General, introducen la evaluación como una fase más del ciclo de las emergencias, estableciendo un examen crítico de todas las activaciones del mismo en sus situaciones operativas 2 y 3.

La introducción de la fase de evaluación en la gestión de las emergencias, como una fase más de su ciclo, es perfectamente coherente con la distribución competencial, al estar atribuida a cada una de las Administraciones Públicas competentes, correspondiendo al Senado el examen del conjunto del Sistema en tanto en cuanto Cámara de representación territorial.

En el desarrollo de esta función, que debe considerarse una parte fundamental del método ordenado con el que trabaja el SNPC, deberán tenerse además en cuenta la responsabilidad del Consejo para establecer directrices de evaluación.

Desarrollos recientes del Sistema, como el PLEGEM, prevén expresamente la evaluación de todas las activaciones del mismo en situaciones operativas 2 y 3, así como en la fase de apoyo a otros Sistemas, precisamente con la finalidad de incorporar las experiencias observadas en el curso de las diferentes situaciones.

Todas las reflexiones sobre la evaluación del Sistema llevan a la consideración de la necesidad del establecimiento de un modelo de información estadística que permita obtener una imagen precisa de su funcionamiento y detectar los espacios de mejora. Este objetivo, por otra parte, coincide con las obligaciones asumidas por el Estado en el sistema del Marco de Sendai, que pretende disponer de unos indicadores mínimos comunes al conjunto de la comunidad internacional.

La construcción de un sistema de información estadística propio del SNPC no podrá, ciertamente, abordarse como una actuación puntual y consuntiva, sino que debe concebirse -por su complejidad, pero también por la natural evolución de esta materia- en un proceso continuo y adaptativo.

El Plan prevé una revisión al final de cada uno de sus tres ciclos, de forma que, aun manteniendo su unidad, pueda ir adaptándose a las necesidades que se detecten para cada uno de sus periodos cuatrienales. De hecho, la formulación de las Estrategias del Sistema de los ciclos 2º y 3º parte, precisamente, de la previa evaluación del ciclo precedente.



National Plan on Disaster Risk Reduction

Horizon 2035



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

National Civil Protection System



DIRECCIÓN GENERAL
DE PROTECCIÓN CIVIL
Y EMERGENCIAS

Horizon 2035

National Plan on Disaster
Risk Reduction



DIRECCIÓN GENERAL
DE PROTECCIÓN CIVIL
Y EMERGENCIAS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado: <https://cpage.mpr.gob.es>

© Dirección General de Protección Civil y Emergencias www.proteccioncivil.es

EDITED BY:



NIPO (paper version): 126-23-007-5. Legal deposit: M-1024-2023

NIPO (on-line version): 126-23-008-0





CONTENTS

I.	Background and current situation	5
II.	Objetives.....	10
III.	Basic design and calendar.....	12
IV.	Constituent bodies of the Plan.....	15
V.	Organisational Measures.....	16
VI.	Training	18
VII.	Capabilities	20
VIII.	Volunteering.....	22
IX.	New players	23
X.	Preventive culture	25
XI.	Foresight and risk analysis	26
XII.	International dimension.....	28
XIII.	Funding.....	30
XIV.	System Strategy	32
XV.	National Strategy	33
XVI.	Autonomous Communities Strategies	34
XVII.	Local Strategy.....	35
XVIII.	Evaluation and review.....	36

I. Background and current situation

The current system of civil protection in Spain dates back to Act 2/1985 which put an end to a first stage that began in 1980 with the creation of the Directorate-General of Civil Protection attached to the Ministry of the Interior.

As is generally known, our constitution does not have a specific title on civil protection and emergencies. However, it does establish the obligation for public authorities to guarantee the right to life and physical integrity as the first and most important fundamental right (article 15) within the framework of a political system based on unity and territorial solidarity (article 2) in which the public administrations must be effective, act in accordance to the principle of coordination (article 103) and may establish duties for the citizens in the event of serious risk (article 30.4). Finally, article 149.1.29^a of the title on powers provides for the responsibilities in public safety.

Act 7/1985 of 2 April Regulating the Basis of Local Government refers to civil protection as a service that municipalities with more than 20,000 inhabitants are obliged to have.

For their part, the statutes of autonomy recognise the powers of the Autonomous Communities regarding the protection of people in the event of serious risk or public calamity, which is exactly what civil protection is. Thus, alongside the General State Administration they help to construct the protective shield for people, their goods, the environment and the historical, artistic and cultural heritage, which is the aim of this public policy.

Furthermore, Act 2/1985 defined one of the most characteristic features of civil protection. Its preamble states that the extraordinary diversity and magnitude of emergency situations, the needs arising as well as the human and material resources that have to be mobilised to address them make it essentially a question of organisation; it is necessary to establish management coordination structures for the public services in charge with each emergency type and situation and carry out preliminary organisation and planning activities. Civil protection and the National Civil Protection Service are, above all, organisation.

The second stage to set up our civil protection system came with the implementation of Act 2/1985. At this stage, all Autonomous Communities established their official civil protection services, carried out extensive work on administrative organisation, risk analysis, planning and intervention instruments, and the 112 emergency centres were brought into operation.

A comprehensive civil protection system was established in our country over this extensive period.

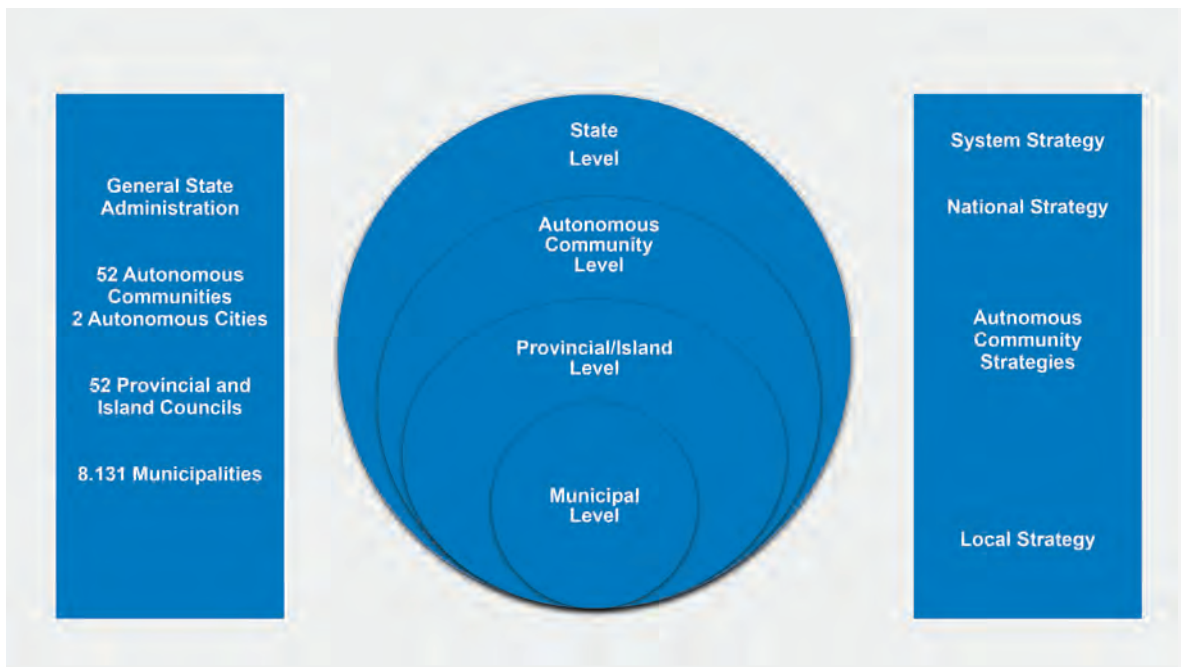
The third stage started with the adoption of the current Act 17/2015 of 9 July on the National Civil Protection System which laid the foundation for the development of a modern system fully adapted to our political-administrative scheme with appropriate governance and coordination instruments.

However, the implementation of this Act is still far from its conclusion. Over the last years unforeseen circumstances have highlighted the need to introduce new elements so that public authorities continue to guarantee with reasonable efficiency the safety of the public, the goods and the assets of civil protection.

Situations as the pandemic of 2020, the negative effects of climate change that continue to accelerate, the Palma volcanic eruption or the severe forest fires show a sharp rise in the number of disasters to which Civil Protection must respond.

If the Act of 1985 laid the foundation for a modern and efficient system to respond to civil protection disasters and the Act of 2015 is focused on how the Autonomous Communities must develop their systems, a new impetus is required in the coming years so that local authorities can fully participate in this essential protective shield, guaranteeing all citizens a substantially identical level of security regardless of its place of residence. This is one of the key objectives of this Plan.

As shown in the figure below, the extraordinary complexity of continuing to develop the system requires shared planning among all public administrations. This is precisely the core of the decision adopted at the Conference of Presidents on 13 March held on the island of La Palma. This decision is also based on the fact that intergovernmental cooperation in the field of civil protection works well, as usually seen in the consecutive crisis faced by the National Civil Protection System.

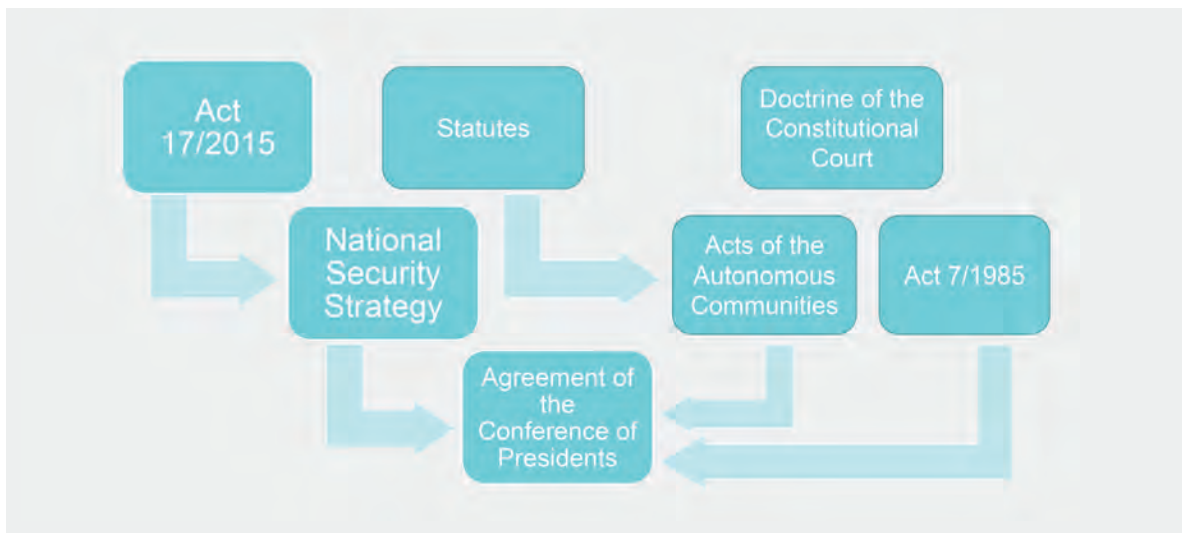


The Plan aims to foster and develop a mature system to ensure a highly efficient response to emergencies and disasters guaranteeing that all the domestic territory is protected on an equal footing.

The Plan is thus a step along the long road to the development of the National Civil Protection System in which many governments, many public and private institutions, many professionals and many volunteers and citizens have worked on.

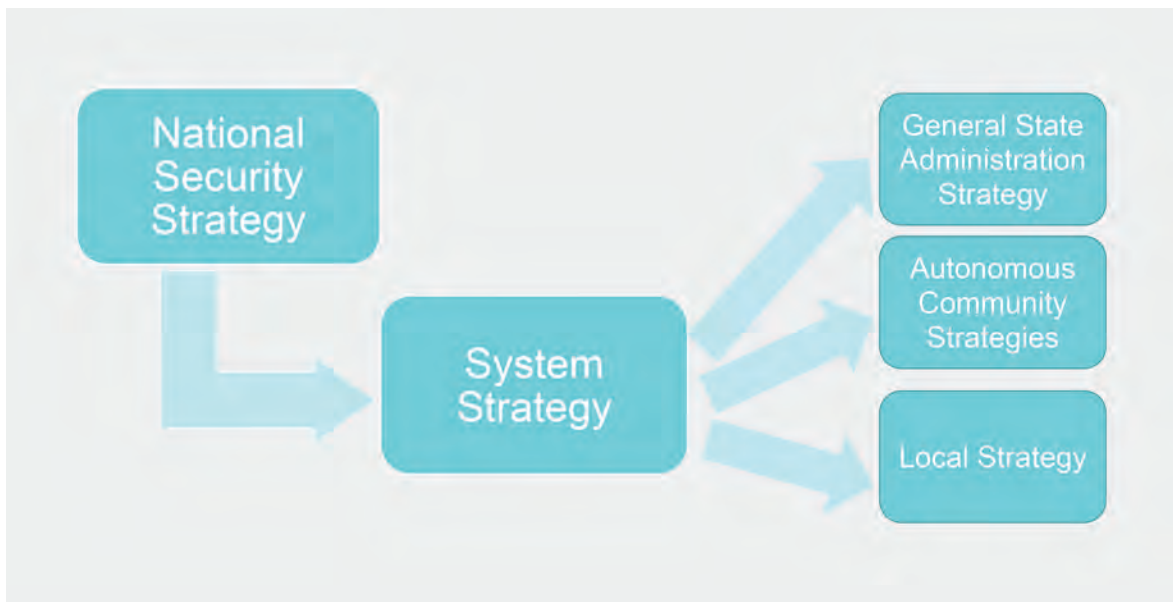
The main new element at this stage is the agreement reached at the Conference of Presidents by which the System has now a conceptual framework consistent with the current distribution of powers among the territorial administrations. An advanced governance model has thus been adopted in which the competences of the diverse territorial administrations will be exercised within a comprehensive planning process.

The figure below shows the conceptual framework of the National Civil Protection System:

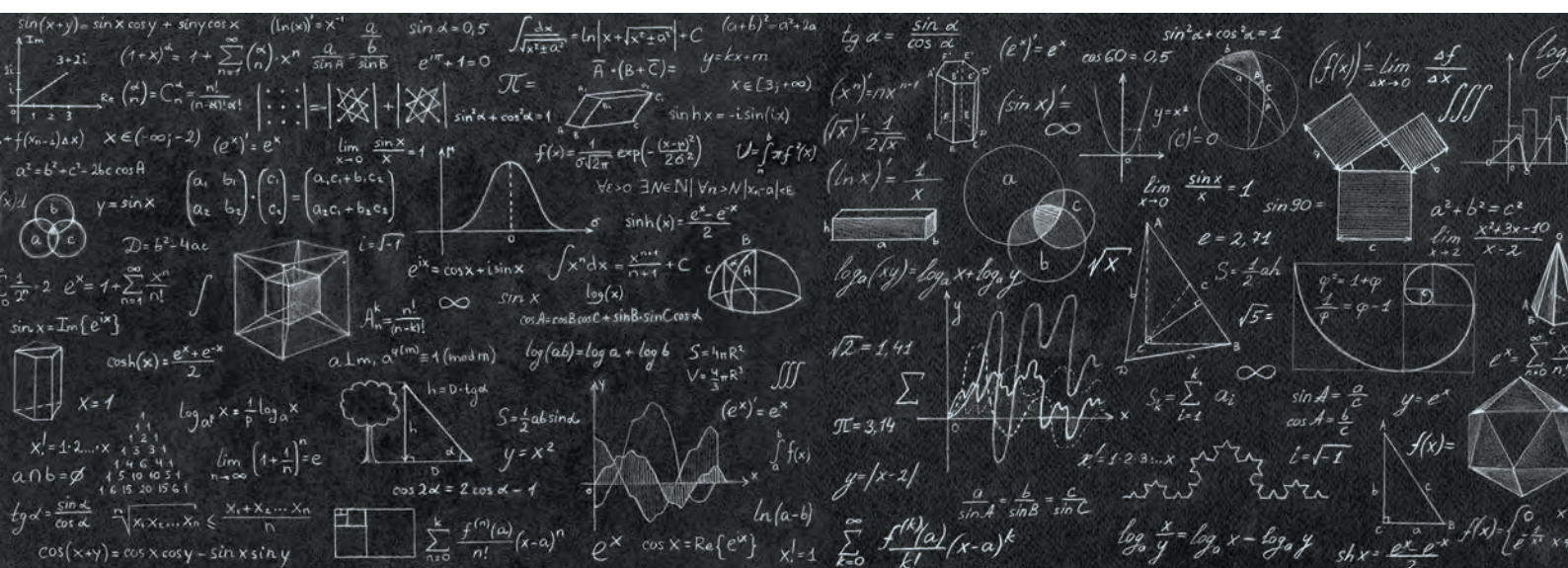


The Strategies, which have been provided for appropriately in Act 17/2015 and whose organisation is the main topic of this Plan, are also included in this framework as an operational planning instrument.





The four-year Strategies enable the System to develop at each level while all actions are given the necessary consistency.



II. Objectives

The plan aims to implement the decision taken at the Conference of Presidents on 13 March 2022: providing a political impetus to the strengthening of the National Civil Protection System based on the following key points:

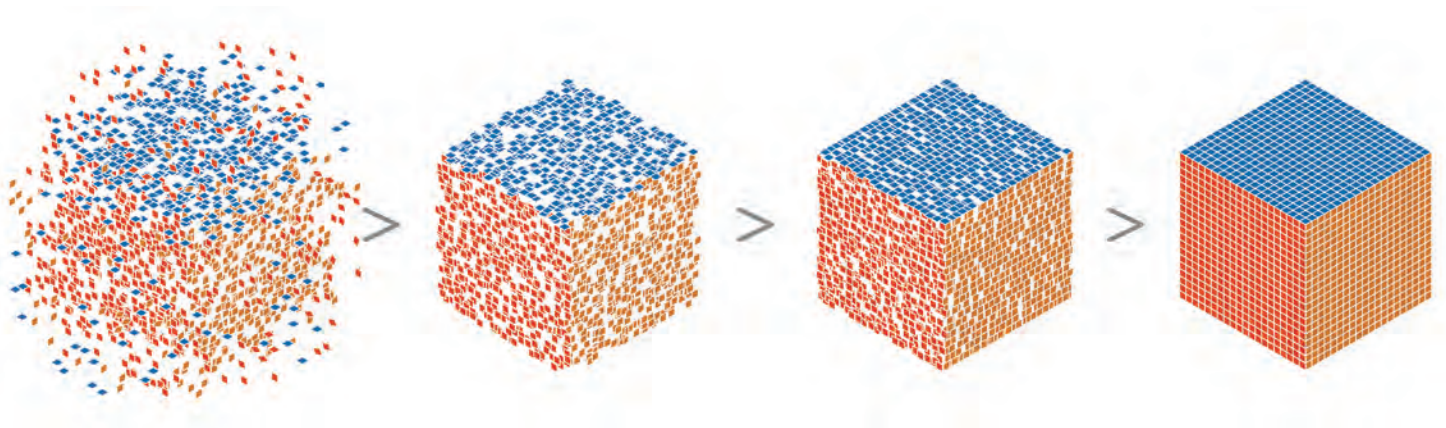
- The growing threat of climate change
- The growing demand for comprehensive security
- The regard of the National Civil Protection System as an essential pillar of the State and an instrument of social cohesion
- The need to anticipate risks and use emergencies spending to invest in security and wellbeing

These four points are the generic framework to achieve the following objectives:

- Strengthening the operating, leadership, planning and coordinating capability of the bodies of the National Civil Protection System
- Managing resources in a transparent and homogenous manner to ensure their interoperability and assistance among public administrations
- Ensuring that the diverse public administrations have the capability to address their threats by implementing their plans and response measures.
- Strengthening society's resilience by promoting a preventive culture and incorporating the stakeholders that may be relevant to guarantee the highest security level in the event of disasters.

Moreover, given the cross-cutting nature of this area of public security policy, the Plan also provides for transversal actions such as:

- Incorporating science and RDI (Research, Development and Innovation)
- Including relevant private sector stakeholders
- Enhancing the relationship between civil protection, social services and human assistance



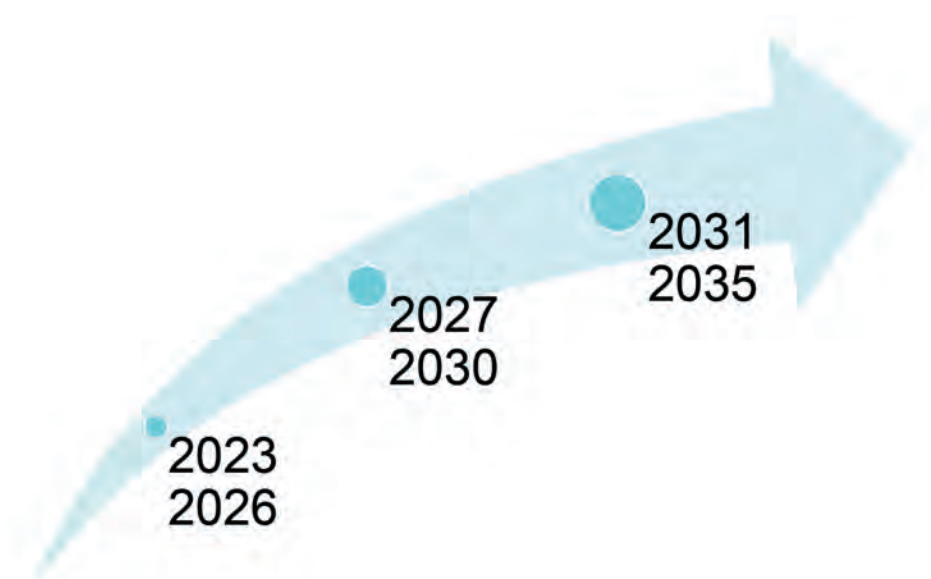
III. Basic design and calendar

The Plan is the work programme of the System until 2035, which will be implemented through four-year Strategies:

- System Strategy
- General State Administration Strategy
- Strategy of the Autonomous Communities and of Ceuta and Melilla
- Local Strategy

The four-year Strategies, as provided for in Act 17/2015, means that the Plan is set up in three successive stages:

- 1st Stage: 2023-2026
- 2nd Stage: 2027-2030
- 3rd Stage: 2031-2035



These three stages — at the end of which a final assessment will be carried out to adjust the plan to the objectives — are designed to address the most pressing matters such as the review of the transversal current plans, the establishment of an institutional statistical information system and the drawing up of an annual report on the functioning of the system that will be submitted to the Senate. They also enable progress in more complex issues and planning on how the measures adopted for the intermediate and final stage will be implemented.

Furthermore, as provided for in Act 17/2015, the public administrations may decide whether to split the Strategies into annual programmes for their implementation.

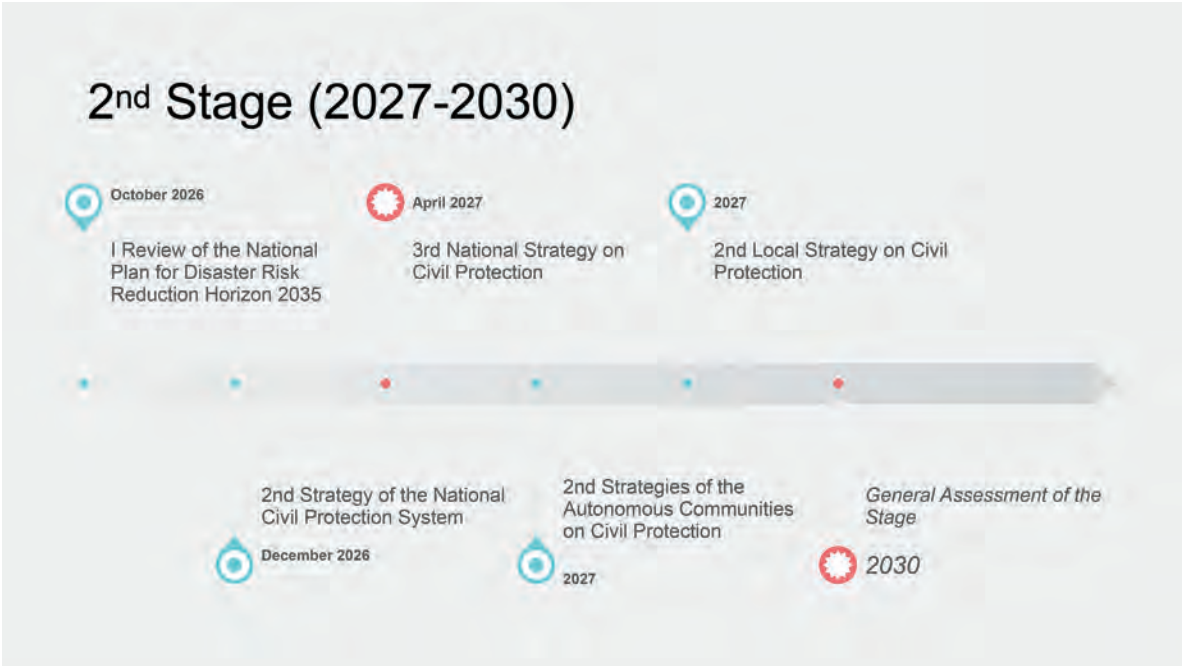
The calendar and the way the Plan is designed will make it possible to complete the national, autonomous community and local planning, provide the final impetus to self-protection and fully implement Act 17/2015. This will allow the System to enter a new development phase twenty years after its adoption.

Such a design clearly involves paying more attention to the first stage since it will significantly determine the implementation of the process.

The plan set for this first stage is shown below:



The successive stages have the following scheme which will be detailed after the assessment of the previous one:



IV. Constituent bodies of the Plan

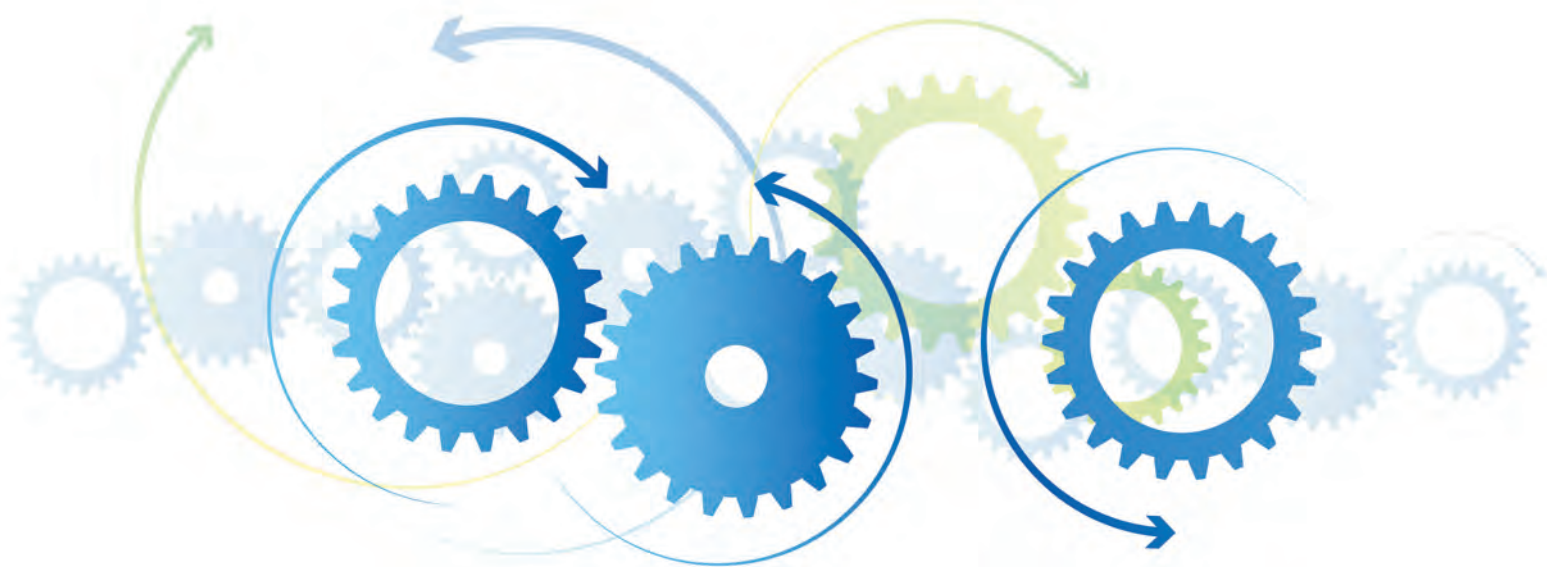
Plan Committee

The Plan, as a strategic document of the National Civil Protection System, will be led by the general or specific bodies of the System as decided by the National Civil Protection Council.

However, and with the aim to provide the Plan with a specific body appropriate to its particular nature, a permanent Plan Committee will be established. Its main function will be to monitor the Plan and report to the National Civil Protection Council on issues of interest regarding the Plan's development.

The Plan Committee will be a small body in which the General State Administration, the Autonomous Communities and the Spanish Federation of Municipalities and Provinces will be represented.

The National Civil Protection Council will appoint the members and decide how long they will hold office, which will correspond with the issuance of the periodic monitoring report.



V. Organisational Measures

1. Centralised command principle

One of the priorities stated at the Conference of Presidents and also one of the objectives of this Plan is to strengthen the operational, leadership, planning and coordination capability of the bodies of the System.

This was already contained in the Preamble of Act 17/2015 to follow the European Union Civil Protection Mechanism. The aim is that the public administrations will establish a single body that will have all the protection and emergencies powers regardless of their self-organisation right. By definition, this body must be permanent to address all the civil protection emergencies.

This single command principle, inherent to an efficient management emergency scheme, is perfectly consistent with the cross-cutting nature of civil protection in which a permanent coordination is essential.

Furthermore, the implementation of this core organisation principle must be enhanced in the most serious situations.

Based on the centralised command principle, the Plan aims to standardise the leadership and management of civil protection emergencies of all public administrations.

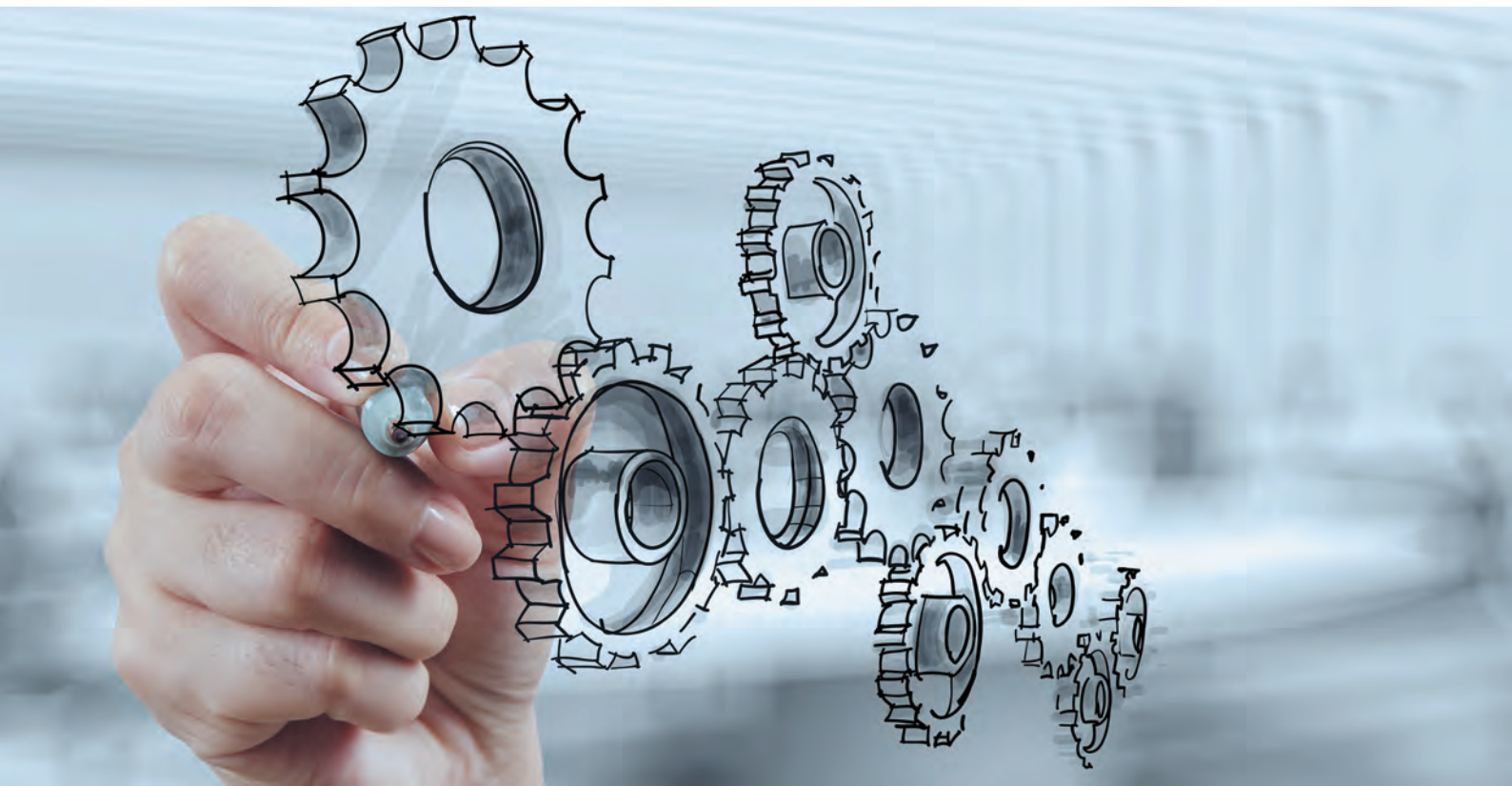
Once this principle is complied with, the National Networking Emergency Centre Plan will ensure communication between all centres, particularly between the National Centre for Emergencies of the Ministry of the Interior and their counterparts in the Autonomous Communities.

For their part, the national, autonomous community and local strategies must emphasise the need for operational information to be provided to their relevant centres in order to react efficiently.

2. Joint emergency management

Most of the national and autonomous community plans in place do not properly include the possibility of civil protection situations that, without being a national emergency, may affect more than one Autonomous Community. In fact, in many of these cases, many public administrations and, of course, the General State Administration provide them with resources.

This reality must be reflected in the respective plans so as to set up leadership, management, advisory and collaboration bodies to address these situations.



VI. Training

The National Civil Protection System is made up of a multiplicity of professional groups, defined in Article 17 of Law 17/2015 with regard to intervention, and many others from the different Public Administrations that participate in the previous phases of risk analysis and planning.

The articulation of concrete actions for such a multiplicity of professional groups makes common training a fundamental axis, while highlighting the extraordinary complexity to endow such a vast array of professions with a common emergency culture.

On the other hand, the System's most valuable asset is precisely its human resources, and that common culture ensures a uniform and highly effective response in all actions, whether they are of greater or lesser intensity.

Aware of this challenge, Law 17/2015 granted legal status to the National Civil Protection School, which is joined by similar Schools and Training Centres in the Autonomous Communities and some large City Councils.

A first line of action on which the System should focus is, in fact, the coordination of the programmes of the different Training Centres, taking into account in each case the territorial and jurisdictional specificities of each one of them, understanding this measure as a quick and efficient way to ensure the complementarities of all the available training resources.

In order to carry out this action, a State Training Committee shall be set up, the composition of which shall be determined by the National Council. This Committee will ensure the coordination and complementarity of the training plans of the different Schools and Training Centres.

The Annual Training Plan of the National Civil Protection School, for its part, must respond to the training needs of the System as a whole in relation to:

- Specialised training
- Training of high-level managers
- Support for the training activities of regional and local centres
- Cross-cutting training actions

Another fundamental aspect in the training of the System's human resources is the intensive incorporation of new technologies, such as the Virtual and Augmented Reality Classroom, and the carrying out of R&D&I activities.

The National Civil Protection System must strengthen its links with the University, offering university-level training to its professionals. In this sense, one strategic line of action is the organisation of University Master's Degrees with all types of Universities.

On the other hand, the NCPS cannot continue to be oblivious to the training of its future personnel at the basic and intermediate levels, defining as a strategic line of action, indeed, to explore the adequacy of the educational system's offer to the demand of the intervention services, as well as to include professional training in emergencies as a preferential merit in the selection processes.

In addition, and in order to contribute to the development of these teachings, the National Civil Protection School will request its qualification as a National Reference Centre in the field of Vocational Training, which will make it possible, within the framework of the multi-annual action framework to be designed, to experiment with innovative training actions linked to the National Catalogue of Professional Qualifications to validate their suitability and, where appropriate, develop content, methodologies and teaching materials to propose their updating.

VII. Capabilities

Improving the interoperability of the NCPS's capacities is a challenge to which the Plan must respond.

At present, there are frequent interventions in which services from different Public Administrations operate, and from very different areas of specialisation, which is consistent with the complex nature of the System and with the high degree of development and specialisation achieved.

But this multiplicity of players requires detailed coordination protocols as an essential prerequisite and, above all, an intense standardisation of procedures and materials.

Within this general reinforcement, emphasis should be placed on improving interoperability, which will notably increase the efficiency in the management of available resources.

The General State Emergency Plan has already advanced some lines of action by creating, in section 4.2, the National Emergency Response Mechanism (NRM), modelled on the European Civil Protection Mechanism. The development of this provision is a priority, which should be reflected in both the System Strategy and the National Civil Protection Strategy.

In the same way, PLEGEM strongly advocates the organisation of means and resources in modules, defined as self-sufficient and autonomous devices for a task and needs previously defined in the planning instruments, and as mobile operational teams that combine human and material resources defined by their intervention capacity or by the tasks they can perform in an emergency or disaster situation. A modern terminology is thus adopted, overcoming the catalogues of means and resources, which obey to a stage prior to the configuration currently required by emergency systems.

The capabilities, on the other hand, must meet minimum specifications, in accordance with the requirements established to guarantee their interoperability, providing for certification and accreditation procedures, which are also an essential first step towards international certification and accreditation, where appropriate, and thus contribute to the international projection of the SNPC.



VIII. Volunteering

In its current state of development, the National Civil Protection System is based on a broad group of professionals from a wide range of fields.

However, the participation of volunteers in civil protection is one of the essential characteristics of this public security policy, and this is reflected in Law 17/2015, according to which the participation of citizens in civil protection missions is also a right.

Since the approval of Law 17/2015 there has been little progress in the configuration of this right, which also constitutes the use of an extraordinarily important capacity. In fact, it can be stated that at the current stage of development of the SNPC, volunteering is one of the greatest reservoirs of capacity, together with self-protection, as specified in Chapter X.

During the pandemic, it was possible to notice the great difference in the care provided to the most vulnerable people - particularly by Local Authorities - depending on the availability or not of a Local Volunteer Group.

For all these reasons, because it is a right, the Plan wants to promote the development of volunteering, basically through the Local Volunteer Groups, and this should be included in all the Strategies.

The training of volunteers, together with an adequate provision of resources, is an obligation that the Strategies must include as a priority.

IX. New players

In the world of emergencies it is common to state that “civil protection is all of us”, to emphasise precisely that all people, all institutions, in short, society as a whole, play an active role in the construction of this shield of protection against catastrophic situations.

The Plan starts from this consideration as one of its central premises, noting the need to incorporate other players in addition to those who are already active subjects of the System.

In the incorporation of new players into the System, a task that is by definition always unfinished, there are at least two groups of major interest: Science and the insurance industry.

1. The Scientific Advisory Committee

Recent experiences in the National System, such as the volcanic eruption on the island of La Palma, have highlighted the importance of Science in the management of certain emergencies, especially in the risk analysis and intervention phases.

The most recent plans, such as the State Tsunami Plan, or the State Volcanic Risk Plan itself, formally incorporate - through the corresponding Basic Planning Guidelines - Scientific Advisory Committees.

However, it is necessary to make significant progress along these lines, and to massively incorporate Science into all phases of civil protection.

To this end, the Plan incorporates the creation of a Scientific Advisory Committee, set up as a specialised commission of the National Civil Protection Council, which will include representatives appointed at the proposal of the Higher Council for Scientific Research, as well as other institutions - both public and private - whose vision can enrich the goals of civil protection, such as universities and professional associations. / and in which representatives appointed at the proposal of the Higher Council for Scientific Research, as well as other institutions, will be incorporated - public and private - that can enrich the goals of civil protection with their vision, such as Universities and Professional Associations.

2. Insurance

Insurance in Spain is, in general terms, a well-developed industry that contributes significantly to the prevention of misfortune.

Although there is not yet sufficient statistical data, preliminary evaluations carried out in recent years by the central bodies of the System allow us to affirm that we have a coverage rate for damage of a catastrophic nature of almost 50%, which is higher than that of the neighboring countries, while allowing us to hope that, with its increase, we can provide society as a whole with better protection against catastrophic damage.

These same preliminary studies point to an average annual cost of 2.5 billion euros for damage caused by natural phenomena.

In our country, two instruments are in operation, and working very well, which illustrate the need to explore all ways of incorporating this economic sector into the different phases of civil protection: the Insurance Compensation Consortium and the agricultural insurance system.

Both instruments, with very different organisation and purposes, contribute in a highly effective way to lessen the effects of the damaging results of extraordinary phenomena.

3. Linkage with social services

One experience gained in the pandemic, as mentioned above, was the necessary link between civil protection services and social services, particularly at the municipal level. This is the reason why the Conference of Presidents confirmed that, in crisis situations, the initial socio-economic situation continues to be a major determining factor in people's access to better prevention and recovery systems.

For these reasons, the Strategies that make up this Plan must focus on integration with social services, so as to guarantee an effective response for the whole population, taking into account pre-existing situations of vulnerability.

X. Preventive culture

The preventive culture aims to involve the whole of society in civil protection, translating into practice the expression “civil protection is all of us”.

The preventive culture encompasses actions both in the educational system and aimed at society as a whole, as well as at specific groups, under the guideline that all people can contribute as relevant players to the construction of a first circle of safety in emergency situations.

In the creation of this preventive culture, the essential role played by the social media, essential allies in this task of providing higher levels of personal and collective safety, must be considered.

Self-protection, which is one of the most important aspects of this preventive culture, is one of the great reservoirs of Spanish society’s capabilities to improve safety in the face of emergencies and catastrophes. To promote self-protection, a National Self-Protection Programme will be set up within the National Civil Protection School, the purpose of which will be to provide material aimed at society as a whole and at specific groups, in collaboration with their representative organisations.

One of the first tasks of this Programme should be to develop a new conceptual framework for self-protection, covering the three different levels:

- Personal and family self-protection
- Community self-protection
- Self-protection of centres, activities and facilities

XI. Foresight and risk analysis

Civil protection risks are well known and set out in the catalogue of risks of the Basic Civil Protection Standard.

However, a dynamic system such as the NCPS should always take into account potential new sources of risks leading to civil protection situations.

Furthermore, the risks already set out in the catalogue and planned are based on a well-tested risk analysis.

Due to the fact that the analysis of existing risks and the search for potential new sources of risk are activities of sufficient importance, they should be entrusted to a specialised body of the National Civil Protection Council.

The National Foresight Committee

Our System has extensive and valuable experience in risk analysis, which is reflected in the well-developed planning activity.

In recent times, however, a phenomenon has become increasingly evident — the impact on security when facing a disaster is being greatly increased for the following reasons: concatenation of episodes of different nature, the cascade effect and the parallel exponential increase in vulnerability.

The measures to address the concatenation of risks have been largely effective, including transversal planning instruments such as the PLEGEM and the Territorial Plans.

Furthermore, the catalogue of civil protection risks in our System is reasonably complete, and its regulatory configuration is appropriate to ensure a good response to new risk situations that civil protection should address. In this sense, the Basic Standard contains the catalogue of risks that should be subject of planning, which ensures through the Basic Planning Guidelines that the content of the different Plans is broadly consistent and allows for possible plans in the future.

However, efforts should be made to create a specific body to carry out prospective analysis in order to identify whether new risks, or gaps in our civil protection system, might pose a threat requiring a specific response.

For this purpose, the Plan provides for the creation of a National Foresight Committee, which should be included in the Basic Civil Protection Standard, functioning as a specialised body of the National Council.



XII. International dimension

The National Security Strategy defines Spain as a European, Mediterranean and Atlantic country. The National Civil Protection System should be developed especially at these three levels.

The Conference of Presidents of Autonomous Parliaments addressed this issue and pointed out that the System should be developed especially at a European, Mediterranean and Ibero-American level.

At a European level, the aim remains to maintain an adequate presence in the European Civil Protection Mechanism, which implies that capacity modules should be submitted for certification and subsequently deployed in international missions.

Furthermore, the different participants of the NCPS, notably the central bodies, will have to increase their capacity to respond to European calls for funding proposal.

At a Mediterranean level, the corresponding Strategy will focus especially on the field of training, as well as on the deployment of extraordinary means when required by the European Mechanism. At this level, the Union for the Mediterranean, a multilateral dialogue forum including the coastal states in which civil protection is also discussed, aims to develop a system of mutual assistance in emergency situations, which is a priority line of action for the NCPS.

Moreover, the System should aim at achieving the objectives established in the Sendai Framework, an international instrument adopted by UN Member states aiming to substantially reduce disaster risk and associated losses.

The Sendai Framework has also developed its own simplified statistical system. This could be a good starting point in order to develop an operational statistical information system, as the System currently lacks one.

The international projection of the NCPS cannot ignore cross-border relations, which the Plan aims to develop. This should be reflected in the Strategies, by promoting the integral development of these relations.

At an Ibero-American level, the System Strategy and the National Strategy should focus on the cooperation between the Spanish Agency for International Development Cooperation and the NCPS.

Similarly, cooperation with the International and Ibero-American Foundation for Public Administration and Policy (FIIAPP) will be deepened.



XIII. Funding

1. Putting figures to emergencies

An in-depth reflection on the Civil Protection System we want by 2035 cannot ignore funding, even though it is an extremely complex issue that must obviously be seen in the context of the general problem of the funding of essential public services.

This process of reflection, however, must be initiated taking into account that the system does not yet have the sufficiently precise statistical information that would allow us to know the investment of the different Public Administrations in this security policy.

For this reason, it is therefore considered crucial to make progress towards the objective of “putting figures to emergencies” by establishing a shared statistical information system, which should be validated by the National Civil Protection Council.

2. Further developing the interadministrative collaboration in the recovery phase

With regard to the aid from the Public Administrations to the victims, as well as the funding of actions to replace destroyed public infrastructures, the recovery phase does not currently meet the needs of a model adapted to the distribution of competences between different territorial levels.

Furthermore, due to the lack of a homogeneous model the response to the victims is different depending on the territory in which the episode took place. This is inconsistent with the right to equality and a gap in the protection system.

3. The Emergency Prevention Fund

Article 11 of Law 17/2015 established the creation of the Emergency Prevention Fund, which is still to be developed and constitutes the adequate financial instrument to give impetus to cross-cutting prevention actions, subject to the provision of sufficient budgetary funds, as well as other funds to be determined which can be framed under the heading of “Security investments”.

The contributions linked to the risk insurance system are one of the lines to be explored for the provision of this Fund.



XIV. System Strategy

The development of a System Strategy, yet to be implemented, is one of the significant novelties of Act 17/2015. This Plan considers the Strategy one of the key pillars of medium- and long-term planning, in line with the overall scheme of the National Security System's temporal projection.

The System Strategy, which should be approved by the Plenary Session of the National Civil Protection Council, is regulated in Article 4 of Act 17/2015 and has the primary purpose of aligning, integrating and prioritising efforts to optimise the available resources of the System.

The Plan is based essentially on the development of this Strategy, which will be taken into account by the State, the Autonomous Communities and Local Corporations to establish their own planning instruments for the development of civil protection and the emergency system.

Furthermore, the System Strategy, defined as the set of basic lines of action of the different stakeholders, should be approved by the National Council, which will provide the guidelines for its implementation, monitoring and periodic evaluation.

Therefore, the Council should entrust to a drafting Commission the task of drawing up the First System Strategy, in the same Plenary Session in which the Plan is approved, including the main lines of action of the System for the first cycle (2023-2026).

XV. National Strategy

The National Civil Protection Strategy, whose statute is also regulated in Act 17/2015, includes the actions to be carried out by the General State Administration within the framework of the System Strategy.

Due to several circumstances, this National Strategy was set up independently in April 2019. Currently, it serves as an excellent background for the medium and long-term planning of the Horizon 2035 Plan.

The National Strategy also includes the most developed conceptual framework of the System, which should necessarily be incorporated into the System Strategy to ensure consistency of the whole planning.

Following the corresponding evaluation to be carried out in 2023, the current National Strategy will be subject to review. The future 2nd National Strategy will adapt to both the System Strategy and the current National Security Strategy.



XVI. Autonomous Communities Strategies

The approval of their respective four-year Strategies by the Autonomous Communities and Cities of Ceuta and Melilla is one of the most important cornerstones of the Plan, combining territorial action with overall planning.

Several Autonomous Communities are currently working on legislation that expressly includes this methodological design.

The implementation of this work process is consistent with the decision taken by the Conference of Presidents.

For methodological organisation reasons, the development and approval of the Autonomous Communities Strategies follows the System Strategy.

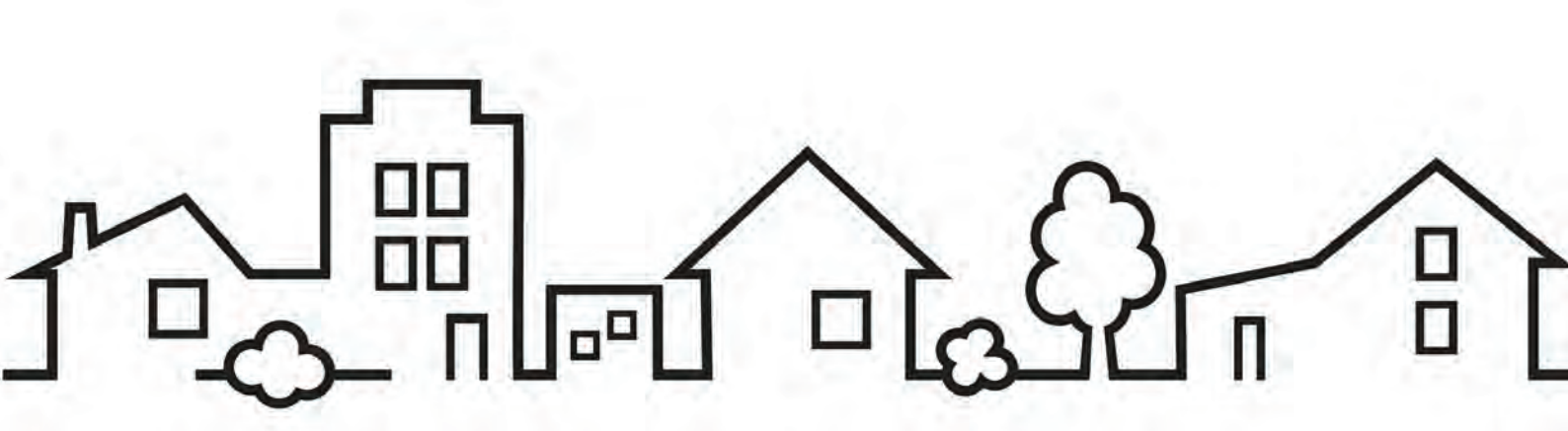


XVII. Local Strategy

Local Corporations play a key role in the organisation of the National Civil Protection System. In most risk episodes, the people working at this level are the first to carry out operational duties. This has been taken into account in the process of development of the System.

The elaboration of a Local Strategy incorporating the lines of actions of the System Strategy at a Local Corporation level is another of the key pillars of this Plan, and an important innovation as it represents a significant advance in the development of the civil protection plan at this level.

Furthermore, the “Safe Municipality” campaign will be launched by the Ministry of the Interior in the next few weeks, in collaboration with the Spanish Federation of Municipalities and Provinces, which is aimed at promoting the establishment and improvement of civil protection actions and mechanisms at this level. In order to maximise the impact of this action, the Autonomous Communities will be invited to participate in the campaign.



XVIII. Evaluation and review

The evaluation of the National Civil Protection System is governed by Chapter VI, Evaluation and inspection, of Act 17/2015, which envisages the submission of an annual report on the overall functioning of the System to the Senate as the most significant measure.

This provision has never been applied and no report has been produced to date. This is a weakness in the System that should be addressed. Furthermore, in the Conference of Presidents held in La Palma, it was pointed out the need to create a permanent political forum in the Senate (the upper house) with the aim of working on the annual report.

Fittingly, the Act establishes that the purpose of the evaluation is none other than to improve the quality of the response in the integral management of risks and emergencies.

More recent instruments, including the General State Plan, incorporate the evaluation as another phase of the emergency cycle, by establishing a critical review of all its activations in the operational situations 2 and 3.

The introduction of the evaluation phase in the emergency management, as another phase of its cycle, is perfectly coherent with the distribution of competences, as it is attributed to each of the relevant Public Administrations. The Senate will be responsible for examining the System as it is the House of territorial representation.

In the development of this function, a key part of the method with which the NCPS works, the Council's responsibility to establish evaluation guidelines should also be taken into account.

Recent developments in the System, including the PLEGEM, expressly envisage the evaluation of all its activations in operational situations 2 and 3, as well as in the phase of support to other Systems, with the aim of incorporating the lessons learned in different situations.

All the reflections on the evaluation of the System lead to the conclusion that efforts should be made to establish a statistical information model that will make it possible to obtain an accurate portrait of its functioning and detect areas for improvement. This objective, moreover, fits within the obligations assumed by the State in the Sendai Framework system, which aims to have minimum indicators common to the whole international community.

The construction of a statistical information system specific to the NCPS will certainly not be developed as a specific and wasteful action. Due to its complexity and the natural evolution in this field, the system should be developed as a continuous and adaptive process.

The Plan provides for a review at the end of each of the three cycles, so that it can be adapted to the needs identified in each of its four-year periods and maintain its unity. In fact, the formulation of the System Strategies for the 2nd and 3rd cycles is based precisely on the prior evaluation of the previous cycle.

