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:

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DEL INTERIOR
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

NIPO (versión papel): 126-23-014-0. Depósito Legal: M-1022-2023

NIPO (versión en línea): 126-23-010-9

FSC
www.fsc.org
FSC® A000531
The mark of responsible forestry

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.

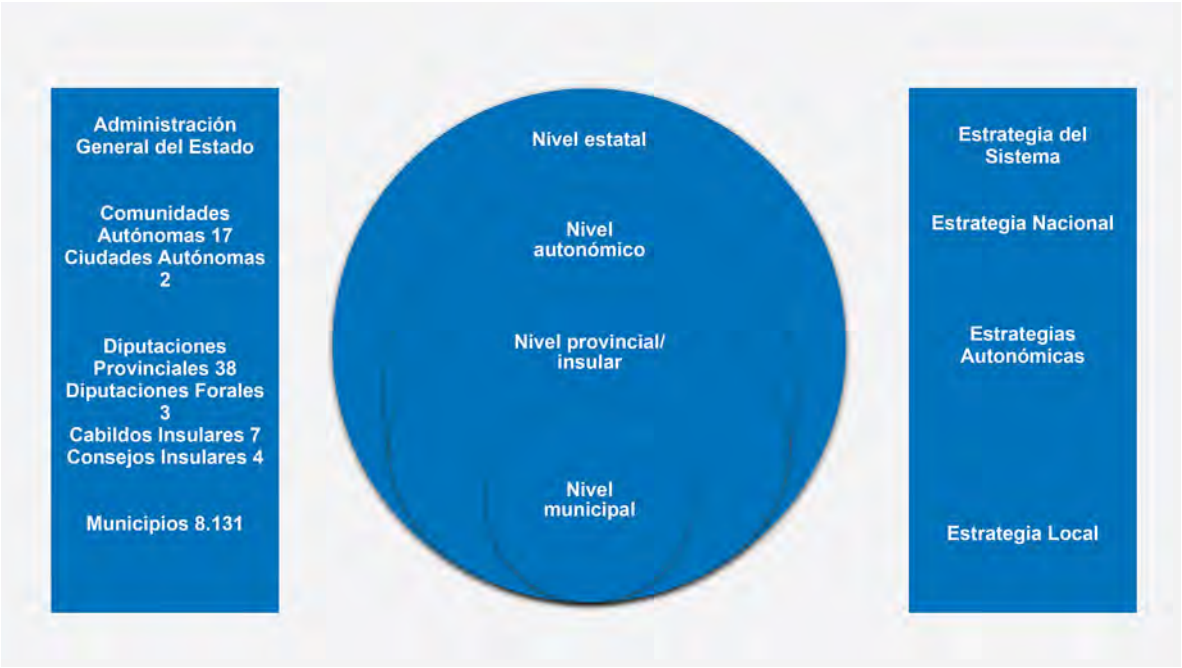
El tercer ciclo se inicia con la aprobación de la vigente Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, con la que puede afirmarse que se sentaron las bases para el desarrollo de un sistema moderno, plenamente adaptado a nuestra configuración político-administrativa y dotado de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

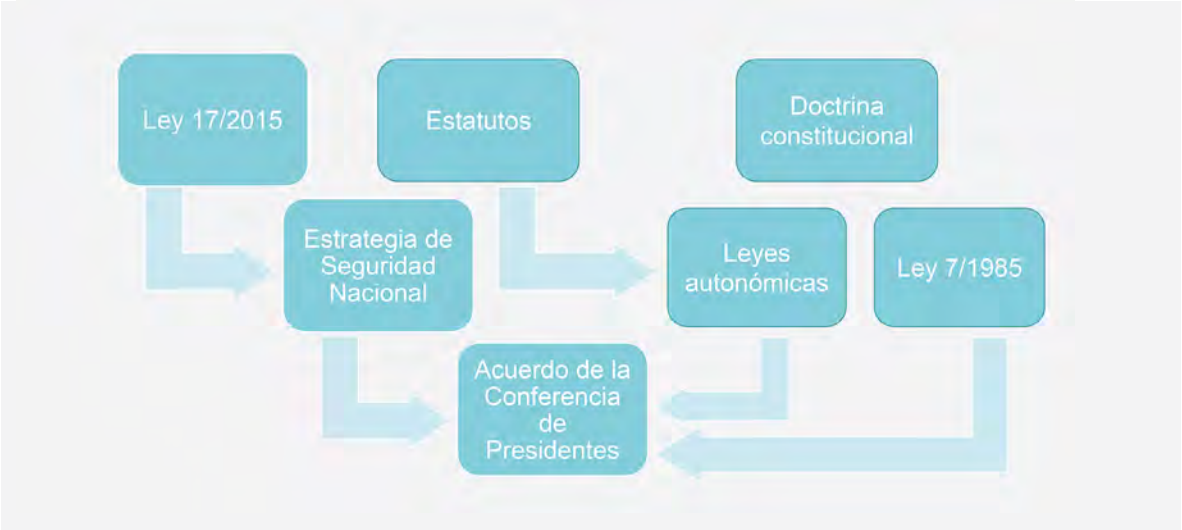


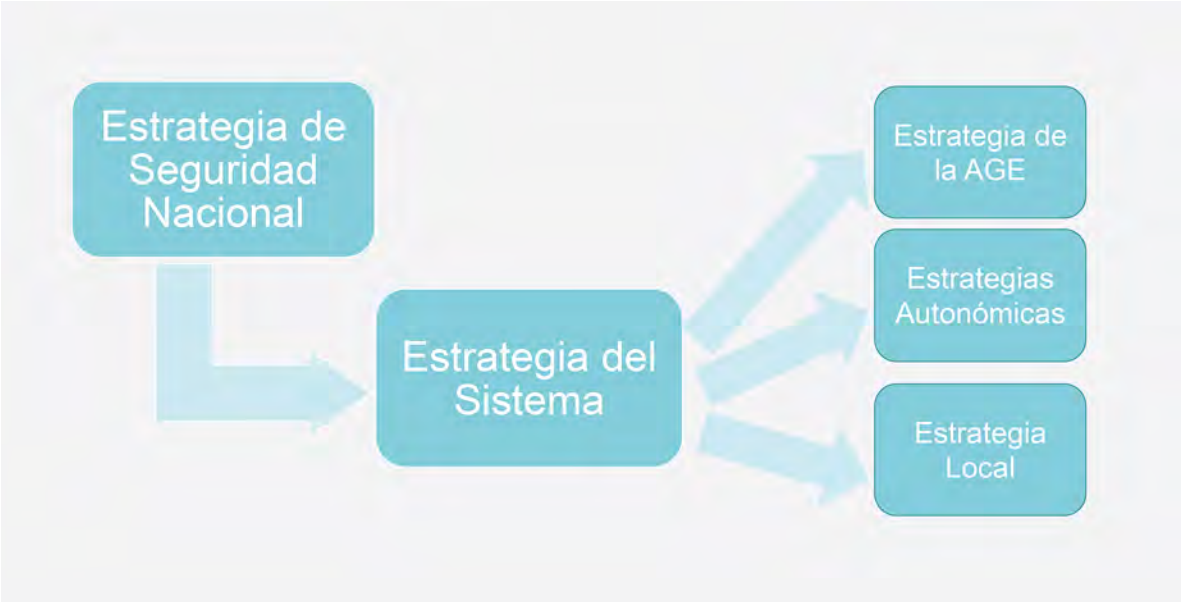
El Plan persigue impulsar y desarrollar un Sistema maduro, para garantizar una respuesta altamente eficaz a las emergencias y catástrofes, asegurando una protección en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional.

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.

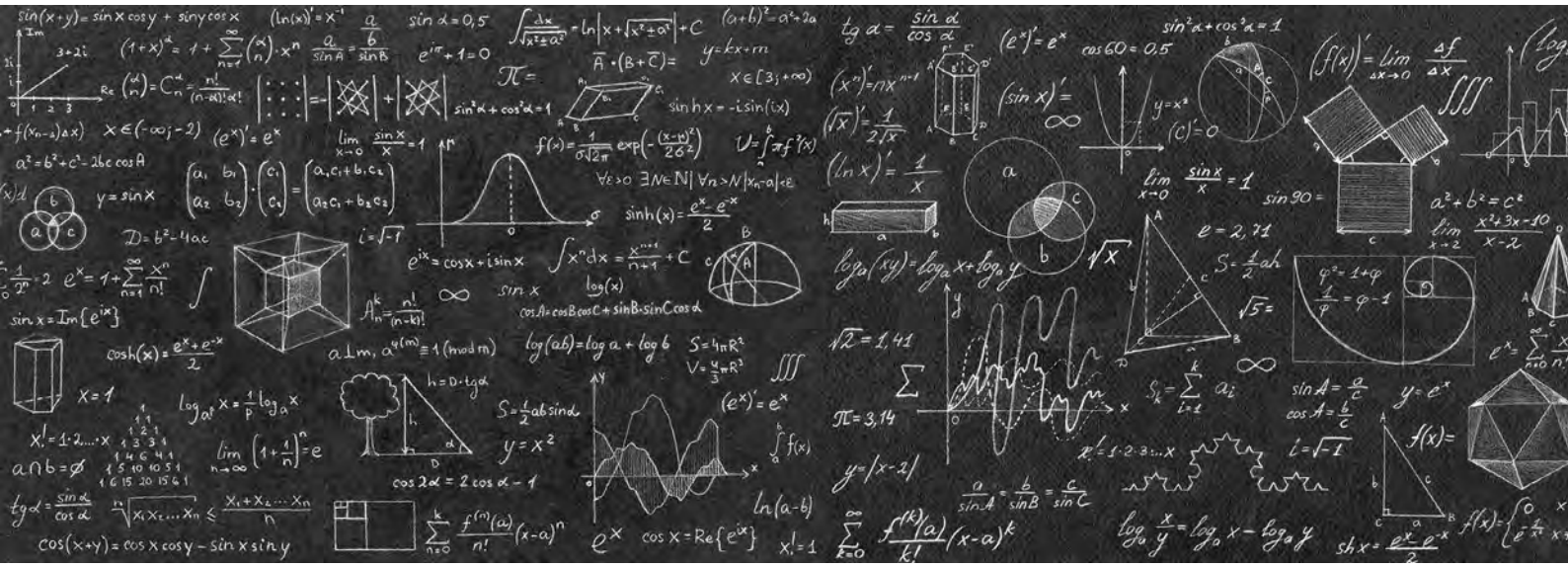
La principal novedad que se incorpora en este estadio de su desarrollo es el acuerdo de la Conferencia de Presidentes, dotando al Sistema de un marco conceptual coherente con la actual distribución de competencias entre las Administraciones Territoriales, adoptando un modelo de gobernanza avanzado en 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:

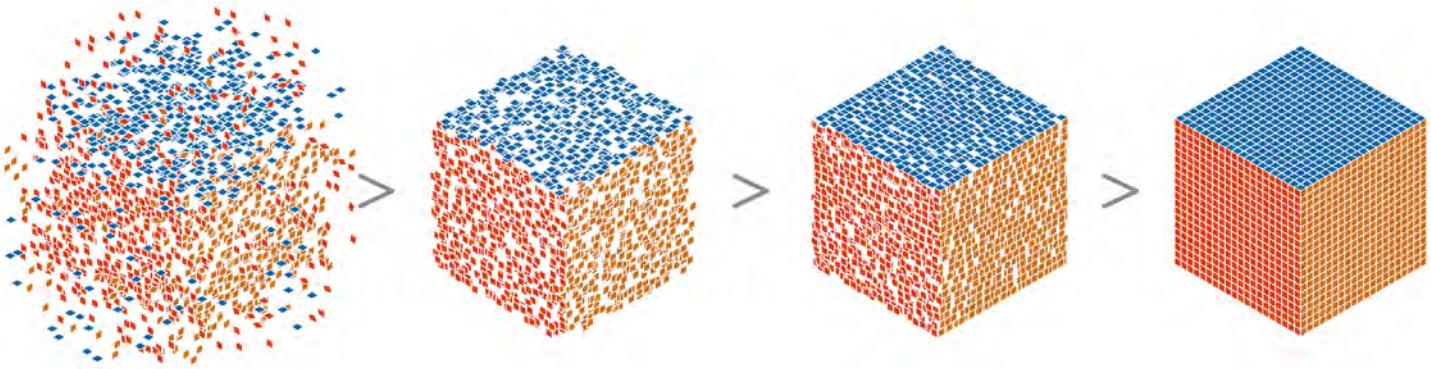
- La creciente amenaza del cambio climático
- La creciente demanda de seguridad integral
- La consideración del Sistema Nacional de Protección Civil como un pilar esencial del Estado y como un instrumento de cohesión social
- La necesidad de adelantarse a los riesgos, convirtiendo el gasto en emergencias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



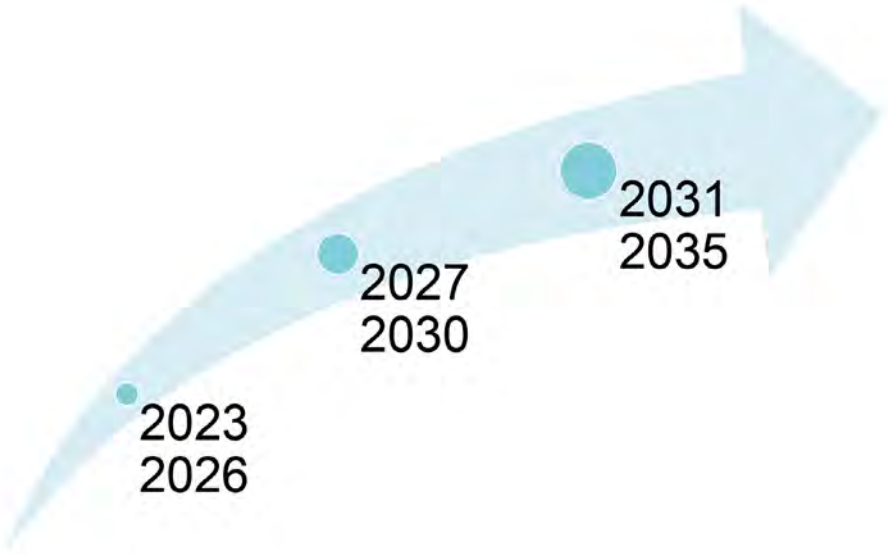
III. Diseño básico y calendario

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:

- 1er ciclo: 2023-2026
- 2º ciclo: 2027-2030
- 3er 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

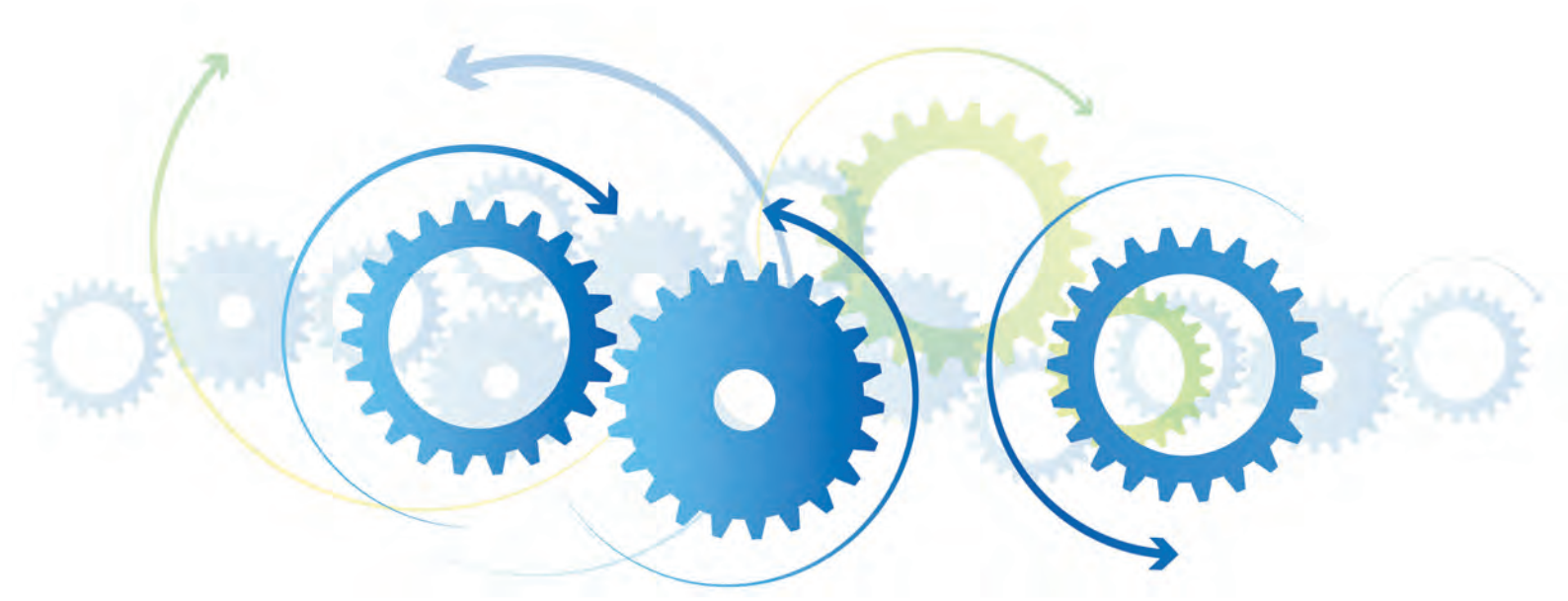
El Comité del Plan

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.

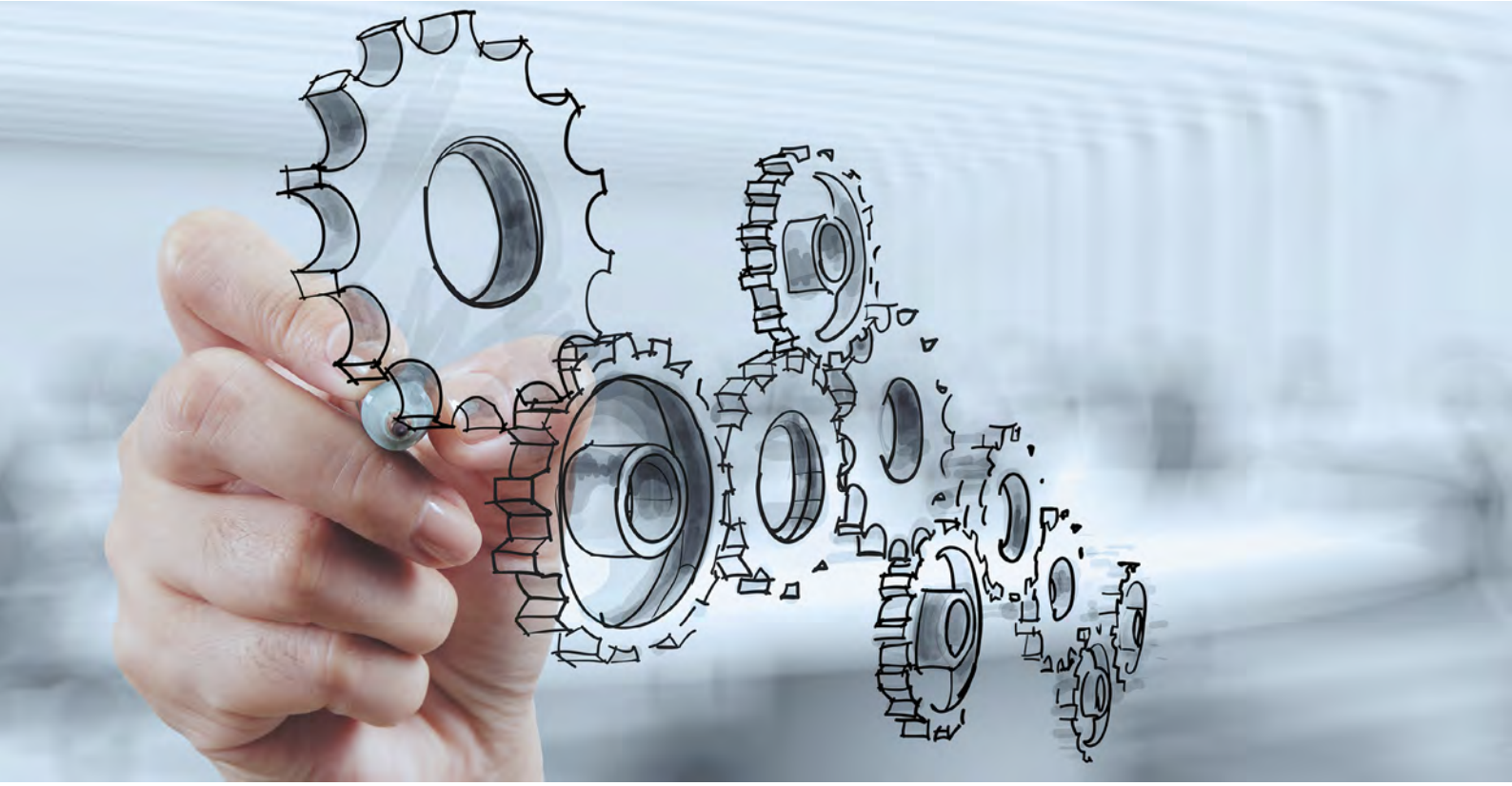
Garantizado este principio, el Plan Nacional de Interconexión de Centros de Emergencias es el instrumento operativo que garantizará la comunicación entre los diferentes Centros, en particular entre el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias del Ministerio del Interior, y los Centros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

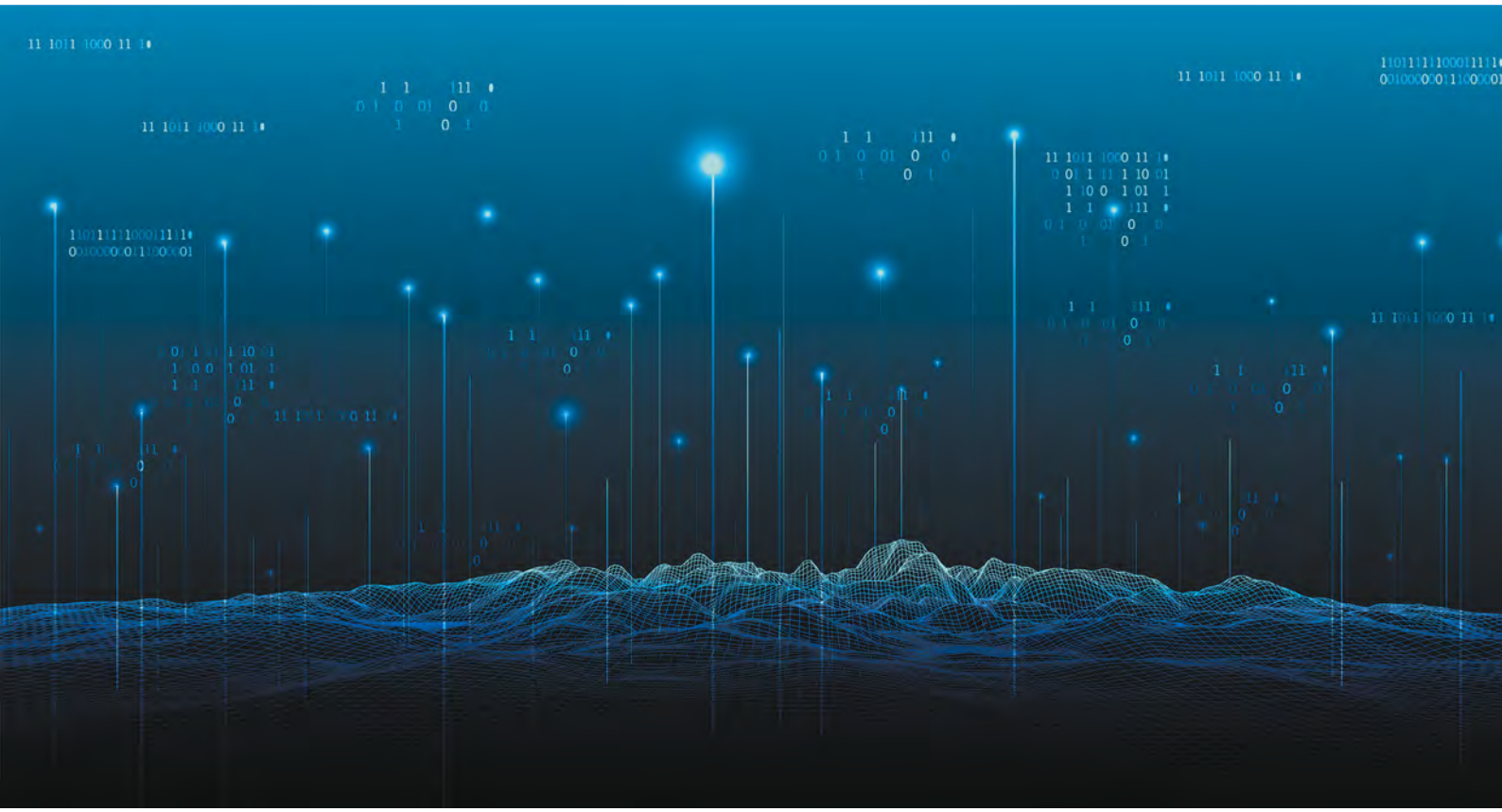
No obstante, y como se viene poniendo de manifiesto de manera creciente en los últimos tiempos, la incidencia en la seguridad frente a catástrofes está viéndose fuertemente incrementada por la concatenación de episodios de diferente naturaleza, el efecto cascada y el paralelo incremento exponencial de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

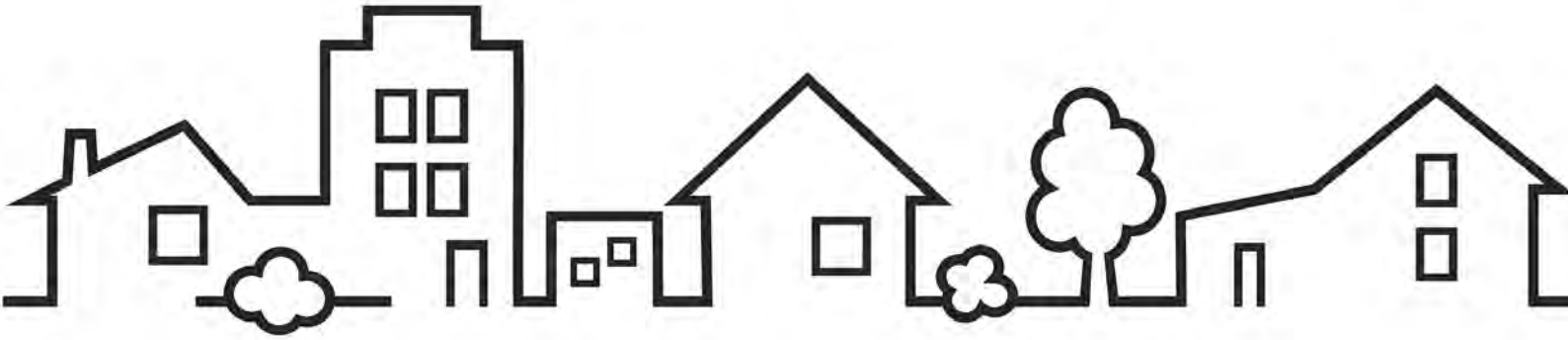
Por razones de ordenación metodológica, la elaboración y aprobación de las Estrategias Autonómicas será posterior a la Estrategia del Sistema.

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.

Pla Nacional de Reducció del Risc de Desastres

Horitzó 2035

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DEL INTERIOR

Sistema Nacional de Protecció Civil

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS

Horitzó 2035

Pla Nacional de Reducció
del Risc 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:

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DEL INTERIOR
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

NIPO (versió paper): 126-23-014-0. Deposite legal: M-1022-2023

NIPO (versió en línia): 126-23-010-9

FSC
www.fsc.org
FSC® A000531
The mark of responsible forestry

ÍNDEX

I. Antecedents i situació actual 5

II. Objectius 10

III. Disseny bàsic i calendari 12

IV. Òrgans del Pla 15

V. Mesures organitzatives 16

VI. Formació 18

VII. Capacitats 20

VIII. Voluntariat 22

IX. Nous actors 23

X. Cultura preventiva 25

XI. Prospecció i anàlisi de riscos 26

XII. Dimensió internacional 28

XIII. Finançament 30

XIV. Estratègia del Sistema 32

XV. Estratègia Nacional 33

XVI. Estratègies Autonòmiques 34

XVII. Estratègia local 35

XVIII. Avaluació i revisió 36

I. Antecedents i situació actual

La configuració actual de la protecció civil a Espanya es remunta a la Llei 2/1985, amb la qual es va posar fi a un primer cicle l'inici del qual cal situar en la creació el 1980 de la Direcció General de Protecció Civil, adscrita al Ministeri de l'Interior.

El nostre text constitucional no té, com és sabut, un títol específic de protecció civil i emergències, però sí que estableix l'obligació dels poders públics de garantir el dret a la vida i a la integritat física com el primer i més important dret fonamental (art. 15), en el marc d'un sistema polític basat en la unitat i en la solidaritat territorial (art. 2), en el qual les diferents Administracions Públiques han de ser eficaces i actuar sota el principi de coordinació (art. 103), podent establir deures als ciutadans en situacions de greu risc (art. 30.4), i tot això conflueix en el títol competencial de seguretat pública de l'article 149.1.29a.

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, fa referència a la protecció civil com un servei del qual han de disposar obligatòriament els municipis de més de 20.000 habitants.

Els Estatuts d'Autonomia, per la seua part, reconeixen la competència de les Comunitats Autònomes en matèria de protecció a les persones en les situacions de greu risc o calamitat pública, constitutives de la matèria típica de la protecció civil, concorrent amb l'Administració General de l'Estat en la construcció de l'escut de protecció per a persones, els seus béns, el medi ambient i el patrimoni històric, artístic i cultural en el qual consisteix aquesta política pública.

La Llei 2/1985 va definir, d'altra banda, un dels trets més característics de la protecció civil, en afirmar en el seu Preàmbul que l'extraordinària heterogeneïtat i amplitud de les situacions d'emergència, així com les necessitats que generen i els recursos humans i materials que han de ser mobilitzats per a fer-los front, la converteixen essencialment en una qüestió d'organització encaminada a establir estructures operatives de coordinació dels diferents serveis públics relacionats amb cada tipus i situació d'emergència, així com a dur a terme actuacions prèvies d'ordenació i planificació. La protecció civil, el Sistema Nacional de Protecció Civil és, abans de res, organització.

El segon cicle de la configuració de la nostra Protecció Civil està constituït pel desenvolupament de la Llei 2/1985, durant el qual totes les Comunitats Autònomes van crear els seus Serveis Oficials de Protecció Civil i van dur a terme un ampli desenvolupament -en organització administrativa, en anàlisi de riscos, en planificació, i en instruments d'intervenció- i van incorporar a aquest procés la posada en funcionament dels centres d'emergències 112.

Durant aquest ampli període es va construir al nostre país un complet sistema de protecció civil.

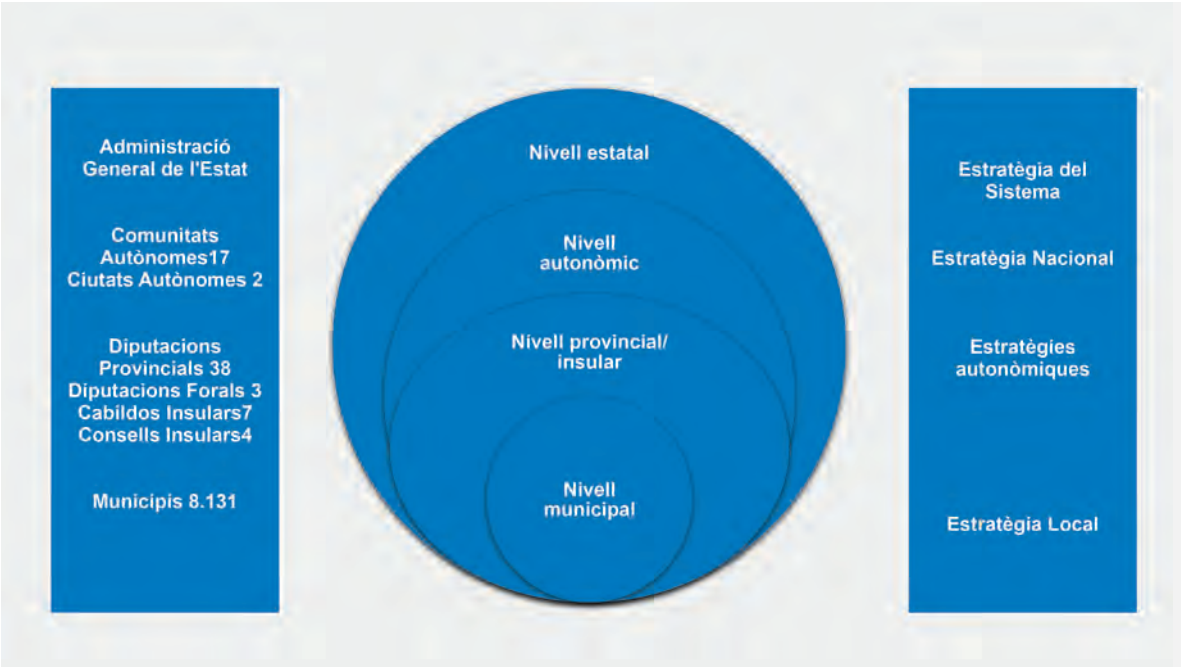
El tercer cicle s'inicia amb l'aprovació de la vigent Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, amb la qual pot afirmar-se que es van establir les bases per al desenvolupament d'un sistema modern, plenament adaptat a la nostra configuració polític-administrativa i dotat d'instruments adequats de direcció i coordinació.

El desenvolupament de la Llei 17/2015 està, no obstant això, lluny encara de concloure's, havent-se observat o succeït, a més, en els últims anys, circumstàncies imprevistes que han posat en relleu la necessitat de completar aquest desenvolupament i introduir en el mateix nous elements i components que permeten als poders públics continuar garantint amb raonable eficàcia la seguretat de les persones i els altres béns objecte de la protecció civil.

En efecte, situacions com la pandèmia sorgida el 2020, l'acceleració dels efectes adversos del canvi climàtic, l'erupció volcànica de La Palma, o les intenses campanyes d'incendis forestals, estan posant de manifest un notable increment dels episodis catastròfics als quals la Protecció Civil ha de respondre.

D'altra banda, si la llei de 1985 va establir les bases per a la constitució d'un sistema modern i eficient de resposta enfront de les catàstrofes de protecció civil, i la de 2015 s'assenta en el ple desenvolupament per les Comunitats Autònomes dels seus sistemes, cal abordar durant els pròxims anys un nou impuls que incorpore definitivament a les Corporacions Locals a aquest escut bàsic de protecció, garantint a tota la ciutadania un nivell de seguretat substancialment idèntic amb independència del lloc de la seua residència. Aquest és un dels objectius centrals als quals obeeix aquest Pla.

L'extraordinària complexitat de continuar desenvolupant el Sistema, com s'observa en la següent figura, requereix d'una planificació compartida entre totes les Administracions Públiques. Aquest és, precisament, el nucli de la decisió adoptada per la Conferència de Presidents el 13 de març a l'illa de La Palma. Decisió, d'altra banda, que es fonamenta en el bon funcionament de la cooperació intergovernamental en matèria de protecció civil, com ve observant-se de manera generalitzada en les successives situacions de crisis a les quals el SNPC ve enfrontant-se.



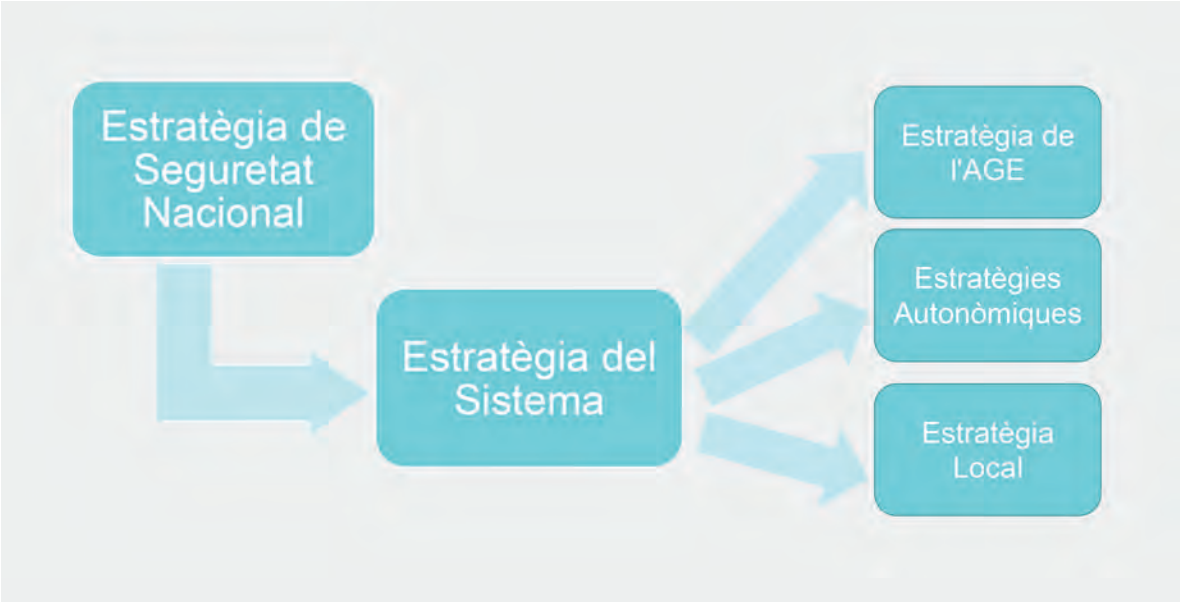
El Pla persegueix impulsar i desenvolupar un Sistema madur, per a garantir una resposta altament eficaç a les emergències i catàstrofes, assegurant una protecció en condicions d'igualtat en tot el territori nacional.

Així concebut, el Pla no és sinó un pas més en el llarg procés de construcció del Sistema Nacional de Protecció Civil, que és obra de molts Governs, de moltes institucions públiques i privades, de molts professionals i també de molts voluntaris i ciutadans.

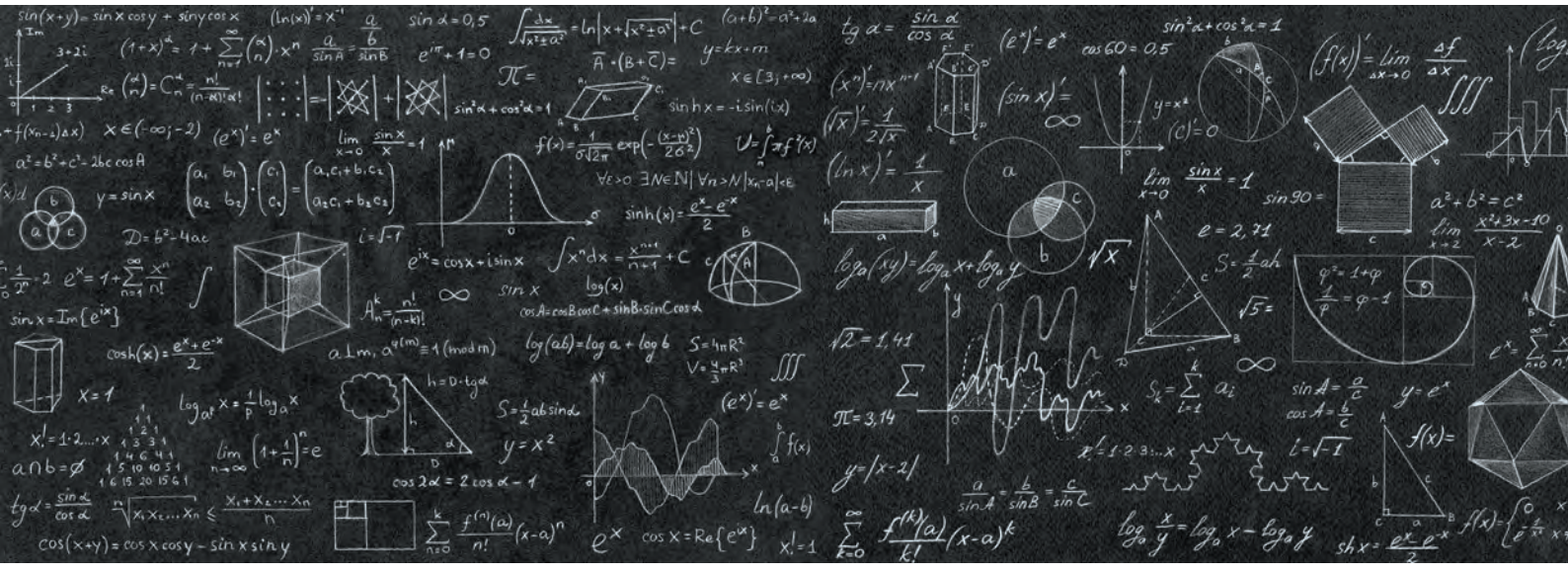
La principal novetat que s'incorpora en aquest estadi del seu desenvolupament és l'acord de la Conferència de Presidents, dotant al Sistema d'un marc conceptual coherent amb l'actual distribució de competències entre les Administracions Territorials, adoptant un model de governança avançat en el qual les atribucions de cada nivell competencial s'exerciten en el marc d'un procés global de planificació.

El marc conceptual del SNPC es representa gràficament en la següent figura:

A l'anterior esquema s'afegeixen, com a instruments de planificació operativa, les Estratègies –previstes amb gran encert en la Llei 17/2015-, i l'ordenació de la qual és, precisament, el principal contingut d'aquest Pla.



Les diferents Estratègies, de caràcter quadriennal, permeten articular el desenvolupament del Sistema en cadascun dels seus àmbits, però dotant al conjunt de les actuacions de la necessària coherència.



II. Objectius

El Pla pretén donar resposta al mandat de la Conferència de Presidents de 13 de març de 2022: impulsar políticament l'enfortiment del Sistema Nacional de Protecció Civil, amb els següents eixos bàsics:

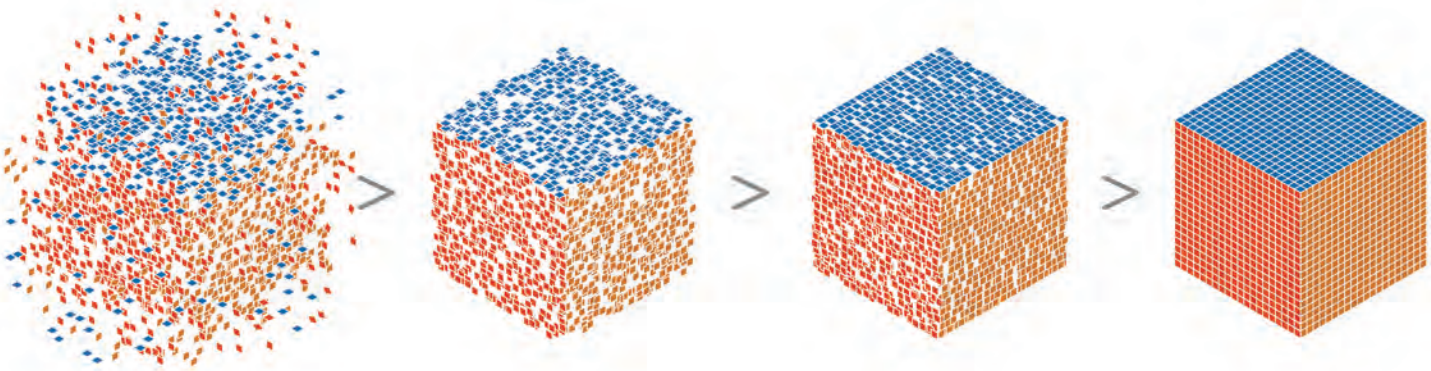
- La creixent amenaça del canvi climàtic
- La creixent demanda de seguretat integral
- La consideració del Sistema Nacional de Protecció Civil com un pilar essencial de l'Estat i com un instrument de cohesió social
- La necessitat d'avançar-se als riscos, convertint la despesa en emergències en inversió en seguretat i benestar

Aquests quatre eixos bàsics són el marc genèric per a la consecució dels següents objectius:

- Enfortir la capacitat operativa, directiva, planificadora i coordinadora dels òrgans del Sistema Nacional de Protecció Civil
- Ordenar els recursos de manera transparent, homogènia i que garantisca la seua interoperabilitat i l'assistència entre les diferents Administracions Públiques
- Garantir la capacitat de les diferents Administracions Públiques per a fer front a les amenaces corresponents al seu nivell de planificació i resposta
- Incrementar la resiliència de la societat mitjançant l'impuls de la cultura preventiva, incorporant a quants actors puguen ser rellevants per a garantir un nivell òptim de seguretat en situacions de catàstrofes

D’altra banda, i donat el caràcter eminentment transversal d’aquesta part de la política de seguretat pública, el Pla inclou actuacions transversals com:

- La incorporació de la Ciència i d’accions de I+D+I
- La incorporació d’actors rellevants del sector privat
- El reforçament dels vincles entre la protecció civil i els serveis socials i l’ajuda humanitària



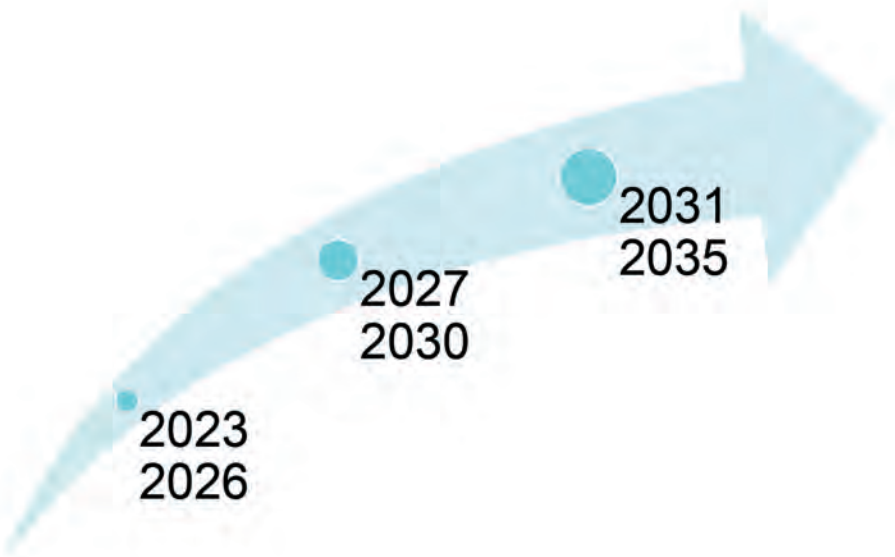
III. Disseny bàsic i calendari

El Pla constitueix el programa de treball del conjunt del Sistema fins a 2035, materialitzant-se en successives Estratègies quadriennals:

- Estratègia del Sistema
- Estratègia de l'Administració General de l'Estat
- Estratègies de les Comunitats Autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla
- Estratègia Local

La configuració quadriennal de les Estratègies, d'acord amb la Llei 17/2015, fa que el Pla es configure en tres cicles successius:

- 1er cicle: 2023-2026
- 2on cicle: 2027-2030
- 3er cicle: 2031-2035



El disseny d'aquests tres cicles successius, al terme de cadascun dels quals es realitzarà una avaluació amb la finalitat d'ajustar el desenvolupament del Pla a la consecució dels objectius, permet, d'una banda, abordar les tasques més urgents -com la revisió dels plans actualment en vigor-, de caràcter transversal -com l'establiment d'un sistema d'informació estadística-, i de caràcter institucional -com l'elaboració i presentació al Senat de l'informe anual de funcionament del Sistema, i, per un altre, avançar en els temes de major complexitat projectant l'execució de les mesures que s'acorden per als cicles intermedi i final.

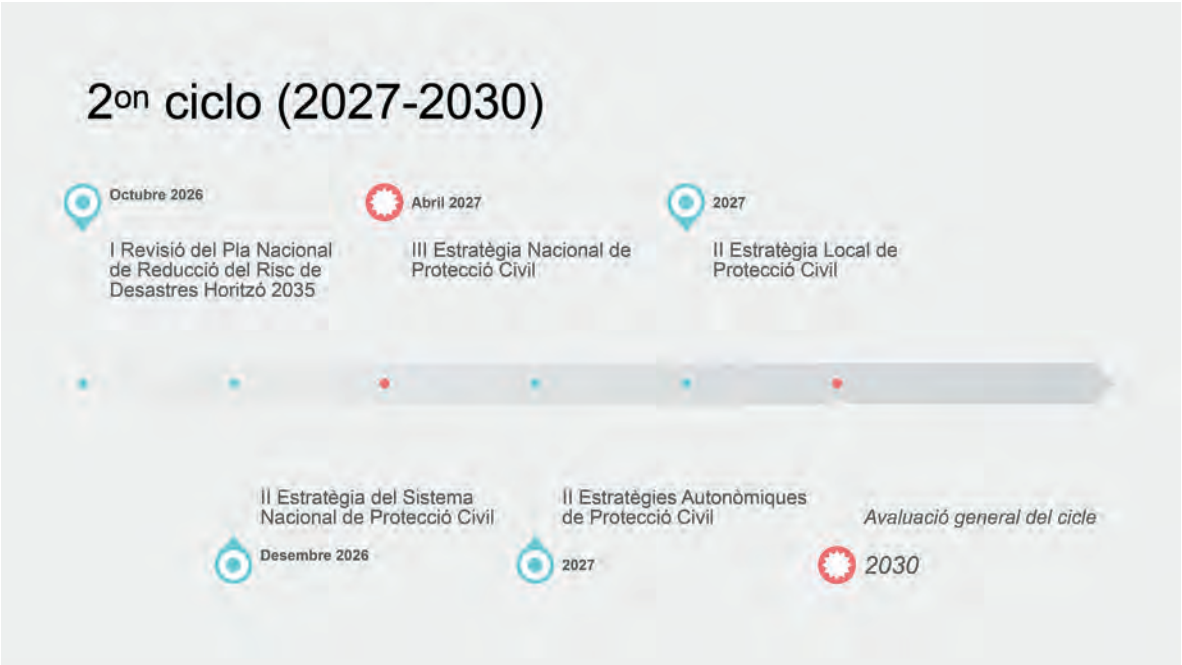
D'altra banda, i tal com preveu la Llei 17/2015, el desenvolupament de les diferents Estratègies podrà subdividir-se en Programes anuals, a decisió de cadascuna de les Administracions Públiques involucrades.

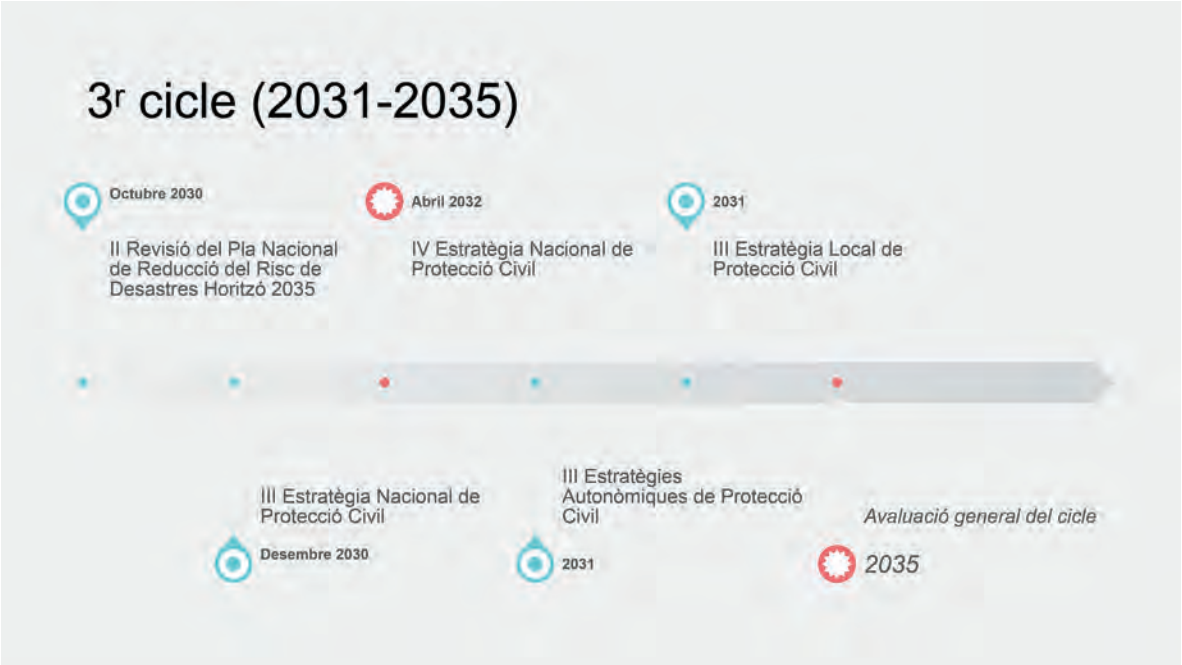
L'esquema i el calendari del Pla permetran completar la planificació estatal, autonòmica i local, donar un impuls definitiu a l'autoprotecció, i concloure el desenvolupament de la Llei 17/2015, de tal forma que, als vint anys de la seua aprovació, el Sistema estiga en condicions d'abordar un nou període de desenvolupament.

Un disseny com l'ací descrit, requereix òbviament prestar una major atenció al primer cicle, que condicionarà de manera important tot el desenvolupament del procés.

L'esquema previst per a aquest primer cicle és el següent:

Els successius cicles, per la seua part, presenten el següent esquema bàsic, la concreció final del qual s'establirà després de l'avaluació del cicle precedent:





IV. Òrgans del Pla

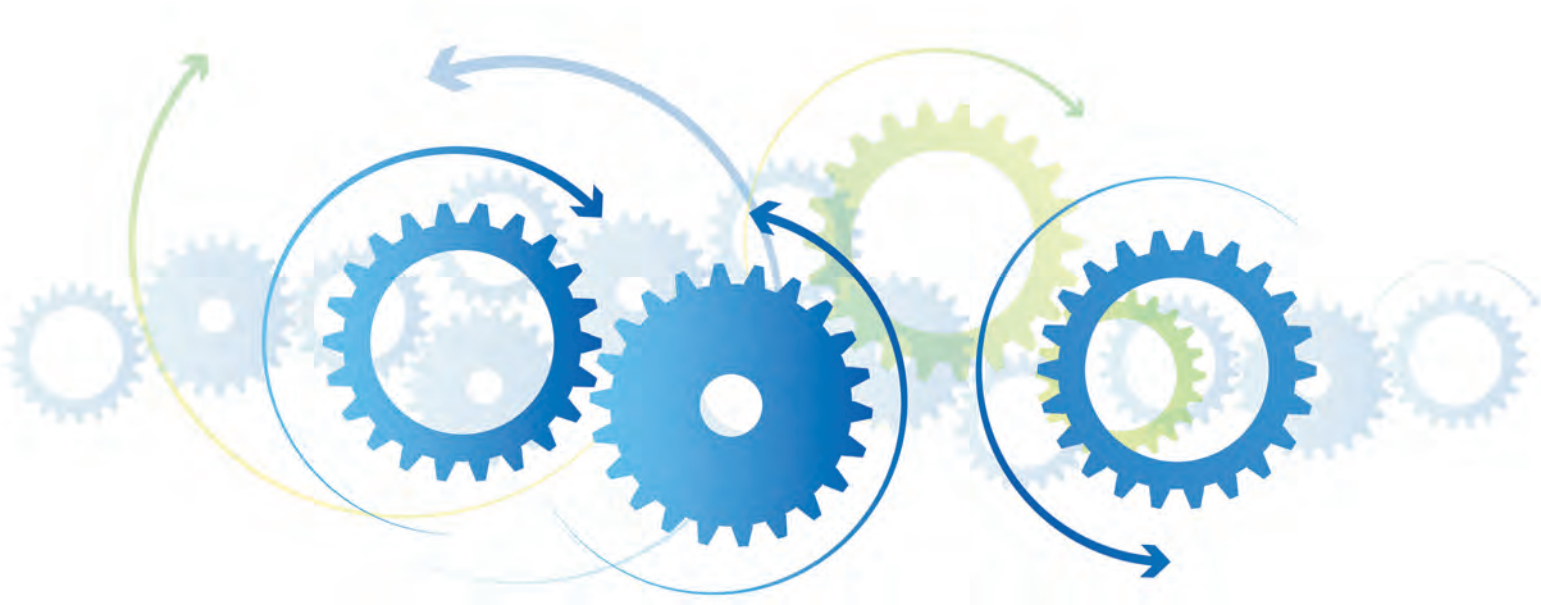
El Comitè del Pla

El Pla, com a document estratègic del Sistema Nacional de Protecció Civil, serà governat pels òrgans propis d'aquest, generals o específics segons s'acorde pel Consell Nacional de Protecció Civil.

No obstant això, i amb la finalitat de dotar al Pla d'un òrgan específic d'acord amb la seua especificitat, es constituirà un Comitè del Pla, la missió fonamental del qual serà la de constituir-se en un òrgan permanent de seguiment i de preparació dels assumptes sobre el desenvolupament del mateix que haja de conéixer el Consell Nacional de Protecció Civil.

El Comitè del Pla ha de ser necessàriament un òrgan reduït, on estaran representades l'Administració General de l'Estat, les Comunitats Autònomes i la Federació Espanyola de Municipis i Províncies.

El Consell Nacional de Protecció Civil efectuarà les designacions corresponents i determinarà la duració del mandat dels membres del Comitè del Pla, que coincidirà amb l'emissió del corresponent informe periòdic de seguiment.



V. Mesures organitzatives

1. Principi de direcció única

L'enfortiment de la capacitat operativa, directiva, planificadora i de coordinació dels òrgans del Sistema és una prioritat assenyalada per la Conferència de Presidents i un dels objectius d'aquest Pla.

Aquest objectiu ja va ser, al seu torn, enunciat en el preàmbul de la Llei 17/2015, seguint allí el model del Mecanisme Europeu de Protecció Civil, i en virtut d'això, ha de portar a establir en cada Administració Pública un únic òrgan que aglutine les competències en matèria de protecció civil i emergències, amb independència de la fórmula organitzativa que en cada Administració Pública s'utilitze en exercici de la potestat d'autoorganització. Aquest òrgan deu, per definició, tindre caràcter permanent per al conjunt de les emergències de protecció civil.

Aquest principi de comandament o direcció única, consubstancial a un sistema de gestió d'emergències eficaç, és perfectament coherent amb el caràcter eminentment transversal de la protecció civil, en el qual la labor de coordinació és una tasca essencial i permanent.

D'altra banda, l'aplicació pràctica d'aquest principi bàsic d'organització ha d'accentuar-se en les situacions de major gravetat.

El Pla pretén, en aquest àmbit, homogeneïtzar sota el principi de direcció única en cada Administració Pública, les tasques de direcció i gestió de les emergències de protecció civil.

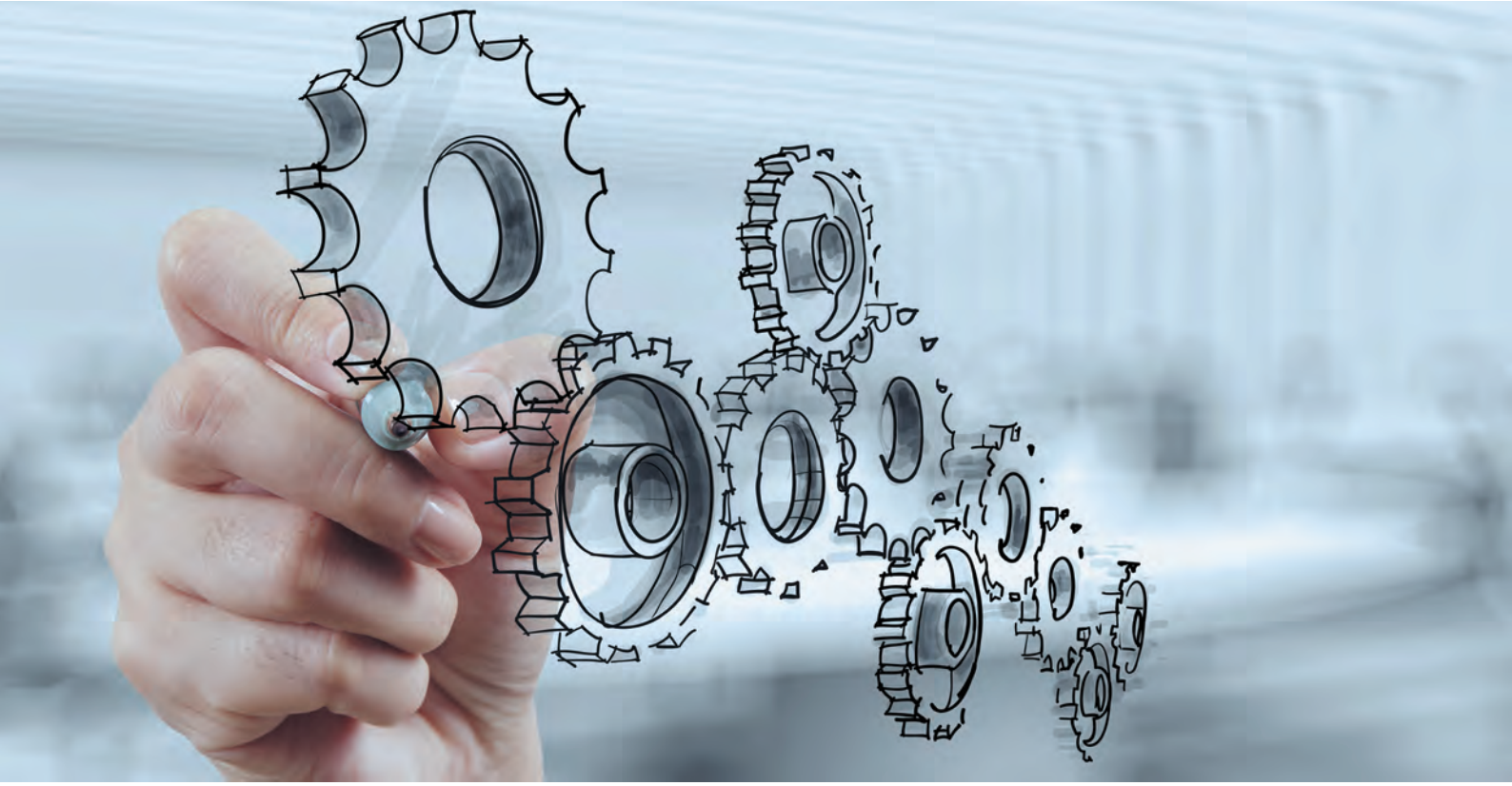
Garantit aquest principi, el Pla Nacional d'Interconnexió de Centres d'Emergències és l'instrument operatiu que garantirà la comunicació entre els diferents Centres, en particular entre el Centre Nacional de Seguiment i Coordinació d'Emergències del Ministeri de l'Interior, i els Centres similars de les Comunitats Autònomes.

Les Estratègies Nacional, de Comunitat Autònoma i la Local, per la seua banda, hauran d'incidir en la integració en els centres corresponents de la informació operativa necessària per a una resposta eficient en el seu respectiu àmbit territorial.

2. Gestió compartida d'emergències

La majoria dels plans vigents, tant estatals com autonòmics, no contemplen adequadament la possible existència d'episodis de protecció civil que, sense arribar a constituir emergències d'interés nacional, afecten més d'una Comunitat Autònoma. En no poques d'aquestes situacions, a més, serà freqüent observar l'aportació de mitjans de diverses Administracions Públiques i, per descomptat, de l'Administració General de l'Estat.

Aquesta realitat ha de trobar el seu correlat en els respectius plans, de manera que s'afavorisca la constitució d'òrgans de direcció i gestió de l'emergència -també d'assessorament i col·laboració- d'acord amb la naturalesa d'aquestes situacions.



VI. Formació

El Sistema Nacional de Protecció Civil està integrat per una multiplicitat de col·lectius professionals, definits en l'article 17 de la Llei 17/2015 pel que fa a la intervenció, i a molts altres de les diferents Administracions Públiques que participen en les fases prèvies d'anàlisi de riscos i de planificació.

L'articulació en accions concretes per a tal multiplicitat de col·lectius professionals fa de la formació comuna un eix fonamental, al mateix temps que posa de manifest l'extraordinària complexitat de dotar a tan vast conjunt de professions d'una cultura comuna d'emergències.

D'altra banda, l'actiu de més valor del Sistema està constituït, precisament, pels seus recursos humans, garantint aqueixa cultura comuna una resposta uniforme i altament eficaç en totes les actuacions, siguen aquestes de major o menor intensitat.

Conscients d'aquest repte, la Llei 17/2015 va atorgar estatut legal a l'Escola Nacional de Protecció Civil, a la qual s'uneixen les Escoles i Centres de Formació similars de les Comunitats Autònomes i d'alguns grans Ajuntaments.

Una primera línia d'actuació en la qual el Sistema ha d'aprofundir és, precisament, la coordinació dels programes dels diferents Centres de Formació, atenent en cada cas a l'especificitat territorial i competencial de cadascun d'ells, entenent-se aquesta mesura com una via ràpida i eficient per a assegurar les complementarietats del conjunt dels recursos de formació disponibles.

Per a la realització d'aquesta actuació, es crea un Comitè Estatal de Formació, la composició del qual serà determinada pel Consell Nacional. Aquest Comitè assegurarà la coordinació i la complementarietat dels plans de formació de les diferents Escoles i Centres de Formació.

El Pla anual de Formació de l'Escola Nacional de Protecció Civil, per la seua part, ha de respondre a les necessitats formatives del conjunt del Sistema relacionades amb:

- La formació especialitzada
- La capacitació de comandaments d'alt nivell
- El suport a les accions formatives dels centres autonòmics i locals
- Les accions formatives de caràcter transversal

Un altre aspecte fonamental en la formació dels recursos humans del Sistema és la incorporació intensiva de noves tecnologies, com l'Aula de Realitat Virtual i Augmentada, i la realització d'activitats de I+D+I.

El Sistema Nacional de Protecció Civil ha d'enfortir la seua vinculació amb la Universitat, oferint formació de rang universitari als seus professionals. En aquest sentit, una línia d'actuació estratègica està constituïda per l'organització de Mestratges Universitaris amb tota mena d'Universitats.

D'altra banda, el SNPC no pot continuar sent alié a la formació del seu futur personal dels nivells bàsics i intermedis, definint-se com una línia d'actuació estratègica, precisament, explorar l'adequació de l'oferta del sistema educatiu a la demanda dels serveis d'intervenció, així com incloure en els processos selectius com a mèrit preferent la formació professional en matèria d'emergències.

A més, i amb la finalitat de coadjuvar al desenvolupament d'aquests ensenyaments, l'Escola Nacional de Protecció Civil sol·licitarà la seua qualificació com a Centre de Referència Nacional en l'àmbit de la Formació Professional, la qual cosa permetrà, en el marc d'actuació pluriennal que es dissenye, experimentar accions d'innovació formativa vinculades al Catàleg Nacional de Qualificacions Professionals per a validar la seua adequació i, en el seu cas, elaborar continguts, metodologies i materials didàctics per a proposar la seua actualització.

VII. Capacitats

La millora de la interoperabilitat de les capacitats del SNPC constitueix un repte al qual el Pla ha de donar una resposta.

En l'actualitat, són freqüents les intervencions en les quals operen serveis de diferents Administracions Públiques, i de molt diferents àrees d'especialització, la qual cosa és coherent amb la naturalesa complexa del Sistema i amb l'alt grau de desenvolupament i especialització aconseguit.

Però aquesta multiplicitat d'actors requereix com a condició inexcusable uns protocols de coordinació minuciosos i, sobretot, una intensa tasca d'estandardització de procediments i materials.

Dins d'aquest reforç general ha de posar-se l'èmfasi en la millora de la interoperabilitat, que incrementarà notablement l'eficiència en la gestió dels mitjans disponibles.

El Pla Estatal General d'Emergències ha avançat ja algunes línies d'actuació, en crear en el seu apartat 4.2 el Mecanisme Nacional de Resposta en Emergències (MNR), configurat seguint el model del Mecanisme Europeu de Protecció Civil. El desenvolupament d'aquesta previsió constitueix una prioritat, que haurà de ser reflectida tant en l'Estratègia del Sistema com en l'Estratègia Nacional de Protecció Civil.

De la mateixa forma, el PLEGEM advoca decididament per l'organització dels mitjans i recursos en mòduls, definits com a dispositius autosuficients i autònoms per a una tasca i unes necessitats prèviament definides en els instruments de planificació, i com a equips operatius mòbils que combinen mitjans humans i materials definits per la seua capacitat d'intervenció o per les tasques que puga exercir en una situació d'emergència o catàstrofes. S'adopta així, una terminologia moderna, superadora dels catàlegs de mitjans i recursos, que obeeixen a un estadi anterior a la configuració que actualment requereixen els sistemes d'emergències.

Les capacitats, per altra banda, han de respondre a unes especificacions mínimes, d'acord amb els requisits que s'establisquen en garantia de la seua interoperabilitat, preveient-se procediments de certificació i acreditació, que constitueixen a més un primer pas essencial per a la certificació i acreditació internacional, si escau, i d'aquesta manera contribuir a la projecció internacional del SNPC.

VIII. Voluntariat

En el seu estat de desenvolupament actual, el Sistema Nacional de Protecció Civil s'assenta en un ampli col·lectiu de professionals de molt diversos camps.

No obstant això, la participació en la protecció civil de personal voluntari és una de les característiques essencials d'aquesta política de seguretat pública, i així es recull en la Llei 17/2015, d'acord amb la qual la participació de la ciutadania en missions de protecció civil és, a més, un dret.

Des de l'aprovació de la Llei 17/2015 a penes s'han registrat avanços en la configuració d'aquest dret, que ho és, d'altra banda, al mateix temps que constitueix la utilització d'una capacitat d'extraordinària importància. De fet, pot afirmar-se que en l'estadi actual de desenvolupament del SNPC el voluntariat és un dels grans reservoris de capacitat, juntament amb l'autoprotecció, com s'especifica en el capítol X.

Durant la pandèmia va poder observar-se la gran diferència en l'atenció a les persones més vulnerables que va poder donar-se -particularment des de les Corporacions Locals- en funció de la disponibilitat o no d'una Agrupació Local de Voluntaris.

Per tot això, perquè és un dret, el Pla vol promoure el desenvolupament del voluntariat, bàsicament a través de les Agrupacions Locals del Voluntariat, i així ha de recollir-se en totes les Estratègies.

La formació del voluntariat, juntament amb una adequada provisió de mitjans, és una obligació que les Estratègies han de recollir de manera prioritària.

IX. Nous actors

És comú afirmar en el món de les emergències que “protecció civil som tots”, per a emfatitzar, precisament, que totes les persones, totes les institucions, tota la societat, en suma, té un paper actiu en la construcció d’aquest escut de protecció enfront de situacions catastròfiques.

El Pla parteix d’aquesta consideració com una de les seues premisses centrals, constatant-se la necessitat d’incorporar a altres actors a més dels que ja constitueixen subjectes actius del Sistema.

En la incorporació de nous actors al Sistema, una tasca per definició sempre inacabada, hi ha almenys dos col·lectius del màxim interés: la Ciència i la indústria de l’assegurança.

1. El Comitè Científic Assessor

Experiències recents en el Sistema Nacional, com l’erupció volcànica a l’illa de La Palma, han posat de manifest la importància de la Ciència en la gestió de determinades emergències, especialment en les fases d’anàlisi de riscos i d’intervenció.

Els plans més recents, com el Pla estatal de sismes submarins, o el propi Pla estatal de risc volcànic, incorporen formalment -a través de les corresponents Directrius Bàsiques de Planificació- Comitès Científics Assessors.

Cal, no obstant això, avançar significativament en aquesta línia, i incorporar massivament a la Ciència a totes les fases de la protecció civil.

Amb aquesta finalitat, el Pla incorpora la creació d’un Comitè Científic Assessor, instituït com una comissió especialitzada del Consell Nacional de Protecció Civil, i on s’incorporaran representants designats a proposta del Consell Superior d’Investigacions Científiques, així com d’altres institucions -públiques i privades- que puguen enriquir amb la seua visió les metes de la protecció civil, com poden ser les Universitats i els Col·legis Professionals.

2. L’assegurança

L’assegurança és a Espanya, en termes generals, una indústria ben desenvolupada i que contribueix notablement a la prevenció de l’infortuni.

Encara que no existeixen encara suficients dades estadístiques, les avaluacions preliminars realitzades en els últims anys pels òrgans centrals del Sistema, permeten afirmar que disposem d’una taxa de cobertura de danys de naturalesa catastròfica de quasi el 50%, que és superior a la dels països del nostre entorn, al mateix temps que ens permet tindre esperances que, amb el seu increment, es pot dotar al conjunt de la societat d’una millor protecció enfront dels danys catastròfics.

Aquests mateixos estudis preliminars apunten a un cost mig anual de 2.500 milions d’euros per danys ocasionats per fenòmens naturals.

Al nostre país funcionen, i funcionen molt bé, dos instruments que il·lustren la necessitat d’explorar totes les vies d’incorporació d’aquest sector econòmic a les diferents fases de la protecció civil: el Consorci de Compensació d’Assegurances i el sistema d’assegurances agràries.

Tots dos instruments, de molt diversa organització i finalitats, contribueixen d’una forma altament eficaç a minorar els efectes dels resultats danyosos de fenòmens de naturalesa extraordinària.

3. La vinculació amb els serveis socials

Una experiència obtinguda en la pandèmia, com ja s’ha dit, va ser la necessària connexió entre els serveis de protecció civil i els serveis socials, particularment en l’escaló municipal. Aquesta és la raó per la qual la Conferència de Presidents va constatar que, en situacions de crisi, la situació socioeconòmica de partida continua operant com a gran condicionant que determina l’accés de les persones a millors sistemes de prevenció i recuperació.

Per aquestes raons, les Estratègies que constitueixen aquest Pla han d’incidir en la integració amb els serveis socials, de manera que es garantisca una resposta eficaç per al conjunt de la població tenint en compte les situacions de vulnerabilitat preexistents.

X. Cultura preventiva

La cultura preventiva no pretén sinó implicar en la protecció civil al conjunt de la societat, traduint a la pràctica l'expressió "protecció civil som tots".

La cultura preventiva abasta actuacions tant en el sistema educatiu, com dirigides al conjunt de la societat, així com a col·lectius específics, sota la directriu que totes les persones poden contribuir com a actors rellevants a la construcció d'un primer cercle de seguretat en situacions d'emergència.

En la creació d'aquesta cultura preventiva, s'haurà de considerar el paper essencial que juguen els mitjans de comunicació social, aliats indispensables en aquesta tasca de provisió de majors nivells de seguretat personal i col·lectiva.

L'autoprotecció, que constitueix un dels apartats més importants d'aquesta cultura preventiva, és un dels grans reservoris de capacitats de la societat espanyola per a millorar la seguretat enfront d'emergències i catàstrofes. Per a la seua promoció, es constituirà en l'àmbit de l'Escola Nacional de Protecció Civil un Programa Nacional d'Autoprotecció, la finalitat del qual serà la de proveir material dirigit al conjunt de la societat i a col·lectius específics, en col·laboració amb les organitzacions representatives d'aquests.

Una de les primeres missions d'aquest Programa ha de ser l'elaboració d'un nou marc conceptual de l'autoprotecció, que contemple els tres diferents nivells:

- L'autoprotecció personal i familiar
- L'autoprotecció comunitaria
- L'autoprotecció de centres, activitats i instal·lacions

XI. Prospecció i anàlisi de riscos

Els riscos de protecció civil són ben coneguts i estan recollits en el catàleg que a aquest efecte figura en la Norma Bàsica de Protecció Civil.

No obstant això, un sistema dinàmic com és el SNPC ha d'estar sempre atent al possible sorgiment de noves fonts de riscos que deriven en situacions de protecció civil.

D'altra banda, els riscos que ja figuren en el catàleg, i que es troben planificats s'assenten en una anàlisi de riscos ben contrastada.

L'anàlisi dels riscos existents, i la cerca de possibles noves fonts de riscos, són activitats de la suficient importància com per a encomanar-li-la a un òrgan especialitzat del Consell Nacional de Protecció Civil.

El Comitè Nacional de Prospectiva

L'anàlisi de riscos té una llarga i fecunda tradició en el nostre Sistema, i així es reflecteix en la ben desenvolupada activitat de planificació.

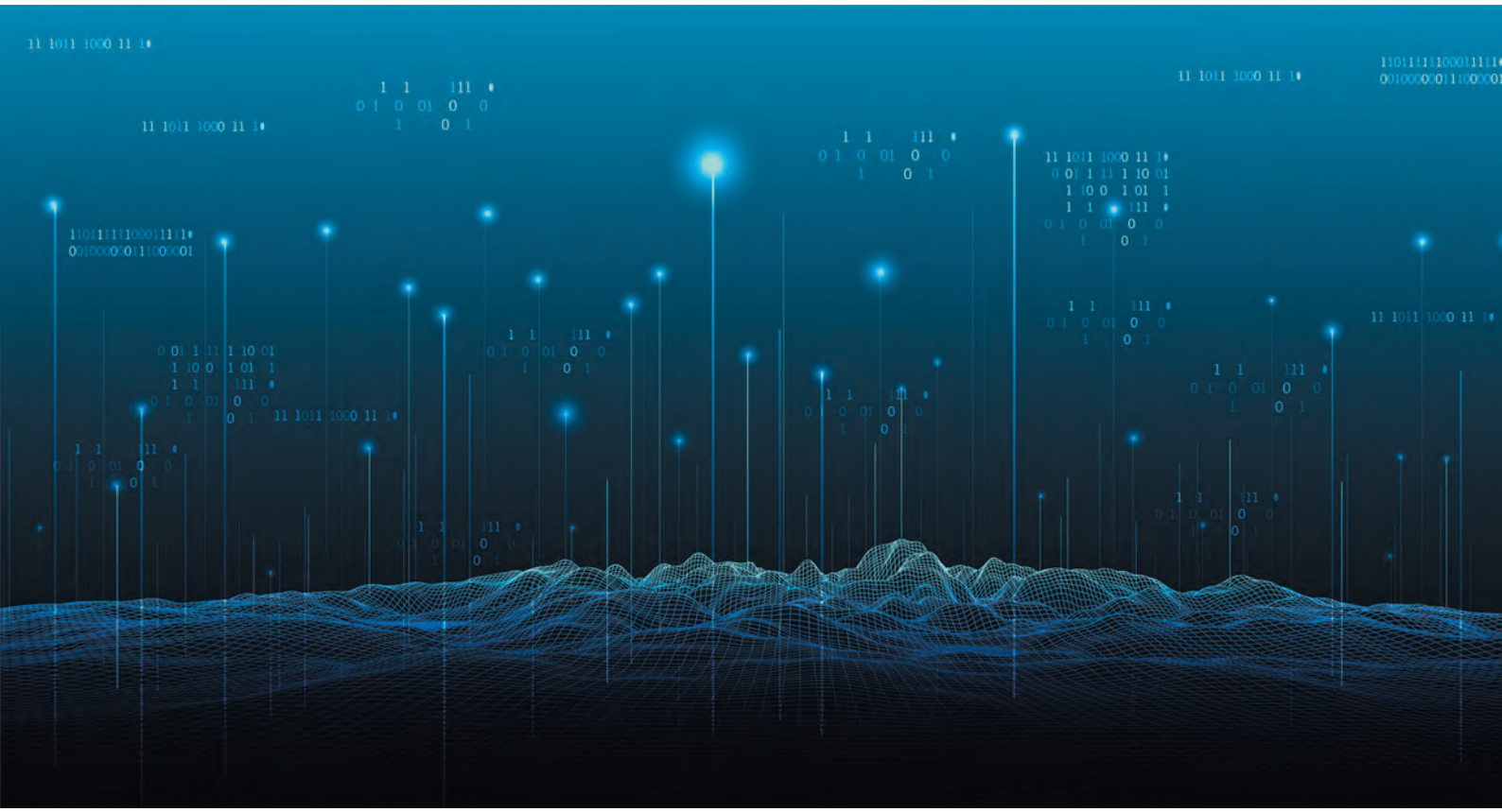
No obstant això, i com ve posant-se de manifest de manera creixent en els últims temps, la incidència en la seguretat enfront de catàstrofes està veient-se fortament incrementada per la concatenació d'episodis de diferent naturalesa, l'efecte cascada i el paral·lel increment exponencial de la vulnerabilitat.

Aquesta situació de concatenació de riscos està sent resposta -amb notable eficàcia- amb instruments de planificació transversals com són el PLEGEM i els Plans Territorials.

D’altra banda, el catàleg de riscos de protecció civil és en el nostre Sistema raonablement complet, i la seua configuració normativa és adequada per a afavorir una resposta a les noves situacions de risc a les quals la protecció civil haja d’enfrontar-se. En aquest sentit, la Norma Bàsica conté el catàleg de riscos que han de ser objecte de planificació, assegurant a través de les Directrius Bàsiques de Planificació, que el contingut dels diferents Plans siga globalment coherent i permeta l’eventual successió de plans.

S’aprecia, no obstant això, la necessitat d’establir un òrgan específic al qual encomanar la funció d’analitzar prospectivament si nous riscos, o espais buits en el nostre sistema de protecció civil, podrien arribar a constituir una amenaça que requerisca planificar una resposta específica.

Per això, el Pla preveu la creació d’un Comitè Nacional de Prospectiva, mitjançant la seua inclusió en la Norma Bàsica de Protecció Civil, com un òrgan especialitzat del Consell Nacional.



XII. Dimensió internacional

L'Estratègia de Seguretat Nacional defineix a Espanya com un país europeu, mediterrani i atlàntic. El Sistema Nacional de Protecció Civil ha d'aspirar a projectar-se especialment en aqueixos tres àmbits.

La Conferència de Presidents es va referir a aquesta qüestió advocant per una projecció especial en l'entorn europeu, en el mediterrani i en l'iberoamericà.

En l'àmbit europeu, l'objectiu continua sent mantindre una adequada presència en el Mecanisme Europeu de Protecció Civil, la qual cosa implica la presentació de mòduls de capacitats per a la seua certificació i posteriors desplegaments en missions internacionals.

A més, els diferents actors del SNPC, i en particular els òrgans centrals, hauran de desenvolupar les capacitats de concurrència a convocatòries europees de finançament.

En l'àmbit mediterrani, la corresponent Estratègia incidirà especialment en el camp de la formació, així com en el desplegament de mitjans extraordinaris quan ho requerisca el Mecanisme Europeu. En aquest àmbit, la Unió per al Mediterrani, que reuneix els Estats riberencs en un fòrum de diàleg multilateral en el qual també té espai la protecció civil, pretén desenvolupar un sistema d'assistència recíproca en situacions d'emergència, la qual cosa constitueix una línia d'actuació preferent per al SNPC.

D'altra banda, el Sistema ha d'orientar-se a la consecució dels objectius del Marc de Sendai, instrument internacional de Nacions Unides que persegueix la reducció substancial del risc de desastres i de les pèrdues ocasionades per aquests.

El Marc de Sendai, a més, té un sistema estadístic propi, simplificat, que constitueix un bon punt de partida per al desenvolupament d'un sistema d'informació estadística operativa del qual el Sistema manca en l'actualitat.

La projecció internacional del SNPC no pot obviar les relacions transfrontereres, en les quals el Pla advoca, i així ha de reflectir-se en les Estratègies, pel desenvolupament integral d'aquestes relacions.

Pel que fa a l'àmbit iberoamericà, la col·laboració de l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament i el SNPC és un objectiu prioritari al qual ha d'orientar-se l'Estratègia del Sistema i l'Estratègia Nacional.

En el mateix sentit, s'aprofundirà la cooperació amb la Fundació Internacional i per a Iberoamèrica d'Administració i Polítiques Públiques (FIIAPP).

XIII. Finançament

1. Posar xifres a les emergències

Una reflexió en profunditat sobre el Sistema de Protecció Civil que volem en l'horitzó de 2035 no pot obviar el finançament, per més que resulte una qüestió extremadament complexa i que cal emmarcar, òbviament, en la problemàtica general del finançament dels serveis públics essencials.

Aquest procés de reflexió, no obstant això, ha d'iniciar-se amb la constatació que el Sistema no disposa, fins ara, d'una informació estadística prou depurada que permeta conéixer la inversió de les diferents Administracions Públiques en aquesta política de seguretat.

Per això, es considera essencial avançar en l'objectiu de "posar xifres a les emergències", mitjançant l'establiment d'un sistema d'informació estadística compartit, que haurà de validar el Consell Nacional de Protecció Civil.

2. Avançar en el desenvolupament de la col·laboració interadministrativa en la fase de recuperació

La fase de recuperació, pel que fa a les ajudes de les Administracions Públiques als damnificats, així com en el finançament de les actuacions de reposició de les infraestructures públiques destruïdes, no respon en l'actualitat a un model adaptat a la distribució competencial entre els diferents nivells territorials.

L'absència d'un model homogeni provoca, a més, que la resposta als damnificats siga diferent en funció del territori en el qual l'episodi de referència tinga lloc, la qual cosa es cohonesta malament amb el dret d'igualtat i constitueix una llacuna en el sistema de protecció.

3. El Fons de Prevenció d'Emergències

La llei 17/2015 va crear en el seu article 11 el Fons de Prevenció d'Emergències, en l'actualitat pendent de desenvolupament, i que constitueix l'instrument adequat per al finançament d'actuacions transversals de prevenció, prèvia dotació suficient tant de fons pressupostaris, com d'uns altres que es determinen i que siguen emmarcables sota la rúbrica d' "inversions en seguretat".

Una de les línies que ha d'explorar-se per a la dotació d'aquest Fons són les aportacions vinculades al sistema d'assegurament de riscos.

XIV. Estratègia del Sistema

L'elaboració d'una Estratègia del Sistema és una de les novetats importants de la Llei 17/2015 que encara està pendent de realització i que aquest Pla considera un dels eixos de la planificació a mig i llarg termini, en coherència d'altra banda, amb l'esquema global de projecció temporal del Sistema de Seguretat Nacional.

L'Estratègia del Sistema, l'aprovació del qual és normativament atribuïda al Ple del Consell Nacional de Protecció Civil, està àmpliament regulada en l'article 4 de la Llei 17/2015 i té com a objectiu fonamental alinear, integrar i prioritzar els esforços que permeten optimitzar els recursos disponibles del Sistema.

El Pla es basa, en essència, precisament en l'elaboració d'aquesta Estratègia, que haurà de servir com a base perquè tant l'Estat, com les Comunitats Autònomes i les Corporacions Locals, establisquen els seus propis instruments de planificació del desenvolupament de la protecció civil i del sistema d'emergències.

D'altra banda, l'Estratègia del Sistema, definida com el conjunt de línies bàsiques d'actuació dels diferents actors, ha de ser aprovada pel Consell Nacional i incloure les directrius per a la seua implantació, seguiment i avaluació periòdica.

Per tot això, el Consell, en el mateix Ple en el qual s'aprove el Pla, haurà d'encomanar a una Comissió redactora l'elaboració de la I Estratègia del Sistema, en la qual es contindran les grans línies d'actuació del conjunt del Sistema en el primer cicle 2023-2026.

XV. Estratègia Nacional

L'Estratègia Nacional de Protecció Civil, l'estatut de la qual està igualment àmpliament regulat en la Llei 17/2015, conté les actuacions que –en el marc de l'Estratègia del Sistema- haja de realitzar l'Administració General de l'Estat.

Les circumstàncies han motivat que aquesta Estratègia Nacional vera la llum de manera independent, a l'abril de 2019, constituint en l'actualitat un magnífic antecedent per a la planificació a mitjà i llarg termini del Pla Horitzó 2035.

L'Estratègia Nacional, a més, conté el marc conceptual més desenvolupat del Sistema, que necessàriament haurà de ser incorporat a l'Estratègia del Sistema per a donar coherència a tota la planificació.

La vigent Estratègia Nacional, serà objecte de revisió després de l'avaluació corresponent el 2023, adaptant-se la que serà la II Estratègia Nacional tant a l'Estratègia del Sistema com a la vigent Estratègia de Seguretat Nacional.

XVI. Estratègies Autonòmiques

L'aprovació per les Comunitats Autònomes i les Ciutats de Ceuta i Melilla, de les seues respectives Estratègies quadriennals, és un dels principals fonaments del Pla, combinant l'acció territorial amb la planificació general.

Algunes de les lleis que s'estan elaborant en l'actualitat per diverses Comunitats Autònomes recullen expressament aquesta concepció metodològica.

L'adopció d'aquest procediment de treball és coherent amb la decisió adoptada per la Conferència de Presidents.

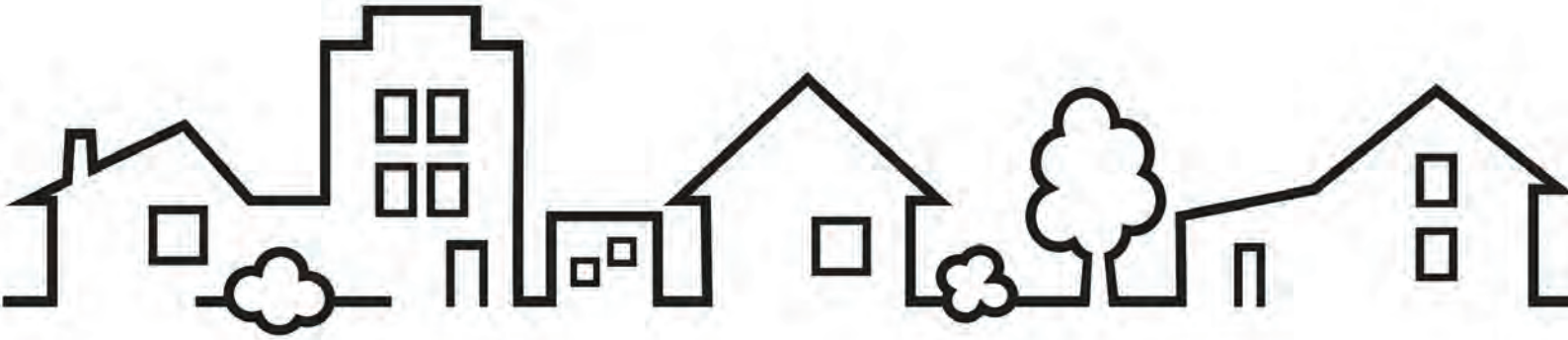
Per raons d'ordenació metodològica, l'elaboració i aprovació de les Estratègies Autonòmiques serà posterior a l'Estratègia del Sistema.

XVII. Estratègia local

Les Corporacions Locals tenen un paper de primer ordre en la configuració del Sistema Nacional de Protecció Civil, mentre en la majoria dels episodis de risc els seus efectius són els primers a intervindre sobre el terreny. Així s'ha entés al llarg de tot el procés de configuració del Sistema.

L'elaboració d'una Estratègia Local, que traduïsca en l'àmbit de les Corporacions Locals les línies d'actuació de l'Estratègia del Sistema, és un altre dels fonaments del Pla, i una novetat important en tant que suposa un avanç significatiu en l'organització del pla de desenvolupament de la protecció civil en aquest àmbit territorial.

De la mateixa manera, el Ministeri de l'Interior llançarà en les pròximes setmanes, en col·laboració amb la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, la campanya "Municipi Segur", dirigida a fomentar l'establiment i millora d'accions i mecanismes de protecció civil en aqueix àmbit territorial. Les Comunitats Autònomes podran participar en aquesta, a fi de maximitzar l'impacte d'aquesta actuació.



XVIII. Avaluació i revisió

L'avaluació del Sistema Nacional de Protecció Civil es regula en el capítol VI, Avaluació i inspecció, de la Llei 17/2015, que preveu com a mesura més significativa l'elevació d'un informe anual del funcionament global del Sistema al Senat.

Fins al present, aquesta disposició no s'ha desenvolupat ni s'ha realitzat cap d'aquests informes, la qual cosa constitueix una deficiència en el funcionament del Sistema que ha de corregir-se. En aquest sentit, la Conferència de Presidents de La Palma es va referir a la necessitat de crear en la Cambra Alta un fòrum polític de caràcter permanent, la base de treball del qual ha de ser, precisament, l'informe anual.

Encertadament, la Llei estableix que la finalitat de la funció d'avaluació no és una altra que la de la millora de la qualitat de la resposta en la gestió integral dels riscos i les emergències.

Instruments més recents, com el Pla Estatal General, introdueixen l'avaluació com una fase més del cicle de les emergències, establint un examen crític de totes les activacions del mateix en les seues situacions operatives 2 i 3.

La introducció de la fase d'avaluació en la gestió de les emergències, com una fase més del seu cicle, és perfectament coherent amb la distribució competencial, en ser atribuïda a cadascuna de les Administracions Públiques competents, corresponent al Senat l'examen del conjunt del Sistema com Cambra de representació territorial.

En el desenvolupament d'aquesta funció, que ha de considerar-se una part fonamental del mètode ordenat amb el qual treballa el SNPC, hauran de tindre's en compte a més la responsabilitat del Consell per a establir directrius d'avaluació.

Desenvolupaments recents del Sistema, com el PLEGEM, preveuen expressament l'avaluació de totes les activacions del mateix en situacions operatives 2 i 3, així com en la fase de suport a altres Sistemes, precisament amb la finalitat d'incorporar les experiències observades en el curs de les diferents situacions.

Totes les reflexions sobre l'avaluació del Sistema porten a la consideració de la necessitat de l'establiment d'un model d'informació estadística que permeta obtindre una imatge precisa del seu funcionament i detectar els espais de millora. Aquest objectiu, d'altra banda, coincideix amb les obligacions assumides per l'Estat en el sistema del Marc de Sendai, que pretén disposar d'uns indicadors mínims comuns al conjunt de la comunitat internacional.

La construcció d'un sistema d'informació estadística propi del SNPC no podrà, certament, abordar-se com una actuació puntual i consumptiva, sinó que ha de concebre's -per la seua complexitat, però també per la natural evolució d'aquesta matèria- en un procés continu i adaptatiu.

El Pla preveu una revisió al final de cadascun dels seus tres cicles, de manera que, fins i tot mantenint la seua unitat, puga anar adaptant-se a les necessitats que es detecten per a cadascun dels seus períodes quadriennals. De fet, la formulació de les Estratègies del Sistema dels cicles 2n i 3r naix, precisament, de la prèvia avaluació del cicle precedent.