

# CUADERNOS DE SEGURIDAD

NÚM. 369 | MAR/ABR 2023 | 12€

[cuadernosdeseguridad.com](http://cuadernosdeseguridad.com)

Edita **Peláeño**



## HOSPITALES Y CENTROS SANITARIOS

Una apuesta por la  
profesionalización de  
la seguridad

## VIDEOVIGILANCIA

Innovación y tecnología

## SECURITY FORUM 2023

Más seguridad, más  
tecnología y más networking



# LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN SEGURIDAD CORPORATIVA (VIII)

La urgencia y emergencia en el ámbito de la Protección Civil.



**JOSÉ JULIÁN ISTURITZ.**  
DOCTOR EN DERECHO PÚBLICO.  
EXPERTO EN SEGURIDAD CORPORATIVA.  
PROFESOR DE SEGURIDAD UNIVERSIDAD ISABEL 1.



**NAIARA ISTURITZ LOÍNEZ.**  
GRADO EN ENFERMERÍA. MÁSTER EN GESTIÓN SANITARIA.  
POSTGRADO EN CUIDADOS INTENSIVOS.  
SEGURIDAD DEL PACIENTE.

## D

Después de analizado el concepto de seguridad pública, abordamos el de urgencia y emergencia en el marco de la protección civil actual.

### LA URGENCIA Y LA EMERGENCIA

En definitiva, se trata de considerar que la emergencia ordinaria permite solventar la emergencia extraordinaria o, lo que es lo mismo, que, si estamos bien preparados para responder adecuadamente a las necesidades de las emergencias ordinarias, mejor lo estaremos frente a las extraordinarias.

Coincido con Anitua (2006), en lo siguiente:

«Para que un sistema de atención de emergencia sea eficaz, la organización debe de mantener el pulso del día a día, no teniendo mucho sentido una organización desengrasada, sin práctica, solo dispuesta para intervenir en grandes siniestros, que por su poca frecuencia no van a contar con personal entrenado y experimentado» (p. 310).

De esta manera, va apuntalándose el concepto de coordinación, desde un punto de vista operativo, engranado, a través de los centros uno, uno, dos (1-1-2), de forma que en los servicios más modernos, en los que el nuevo concepto de atención de emergencias viene a complementar al de protección civil, cada vez es más el apoyo que se da a esta coordinación de las operaciones. Principalmente, los más avanzados en este aspecto han sido originalmente Catalunya, Euskadi y Canarias, y, posteriormente, Galicia, Valencia y Andalucía.

Cabe, por lo tanto, diferenciar entre situaciones de emergencia extraordinaria, accidentes de múltiples víctimas y emergencia ordinaria. Esta clasificación se efectúa en función de los siguientes criterios:

- a. Zona afectada por el incidente.
- b. Medios necesarios para combatir la situación.
- c. Capacidad de respuesta de los sistemas de seguridad pública existentes.

En función de ello, consideramos lo siguiente:

#### 1.1 Emergencia extraordinaria

Es aquel incidente que sobreviene de manera imprevista y está en el marco de la protección civil, tal y como grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Existe



**«La urgencia es aquella situación que requiere atención inmediata desde un punto de vista percibido por el usuario»**

desproporción entre las necesidades y los medios disponibles. Por ejemplo, unas inundaciones con cincuenta víctimas.

**1.2 Accidente de múltiples víctimas**

Es aquel incidente sobrevenido e imprevisto que afecta a más de diez víctimas. También se denomina incidente de múltiples víctimas (INR). Por ejemplo, un accidente de tráfico en el que un autobús con cincuenta pasajeros cae por un barranco.

**1.3 Emergencia ordinaria**

Es aquel incidente sobrevenido e imprevisto que ocurre con frecuencia, tanto en el entorno rural, como en el urbano. Por ejemplo, un accidente de tráfico con dos heridos.

Por lo tanto, un determinado incidente puede producir una situación considerada de diferente manera según se aplique alguna de las variables mencionadas anteriormente, ya que un mismo incidente, en zonas geográficas distintas, puede producir más daños que en otras, e incluso, aun produciendo el mismo daño, la capacidad de resolución que tiene el sistema de emergencia puede ser diferente de unos lugares a otros.

**ÁMBITO SANITARIO**

Por otra parte, en el ámbito de la atención sanitaria urgente, se diferencia entre urgencia y emergencia. A saber:

**1. Urgencia**

Es aquella situación que requiere atención inmediata desde un punto de vista percibido por el usuario y que tiene normalmente una evolución lenta dentro de las próximas seis horas.

**2. Emergencias**

Es aquella situación que compromete la vida, con riesgos de consecuencias irreversibles, y requiere aplicar rápidamente medidas para estabilizar al paciente por lo que son tiempo-dependientes.

**PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS**

En el ámbito de la coordinación operativa es necesario tener clara la diferencia entre los conceptos de protección civil, como algo excepcional; y el de emergencia, como ordinario.

**1. Concepto inicial**

En teoría, el concepto de protección civil se circunscribe a las situaciones excepcionales relacionadas con las catástrofes (grave riesgo, catástrofe y calamidad pública). Pero comenzamos a darnos cuenta de que algo que no se utilizaba habitualmente, sino que su uso se limitaba a momentos especiales y que no sabíamos cuándo iba a ocurrir, resultaba un sistema caro e ineficaz (Anitua, 2006, pp.23 y ss.), toda vez que, cuando era necesario, no funcionaba. Esto hizo que esta idea de carácter limitativo entrara en decadencia.

Fue apareciendo progresivamente el sentir generalizado de que aquello «que no se usa todos los días, no funciona en una situación excepcional» (Olabegoya Venturini, 1983<sup>1</sup>).

La primera Ley de Protección Civil circunscribió esta materia a las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública. Esta ley fue recurrida al Tribunal Constitucional (TC) y de facto dejada sin efecto.

La incertidumbre por la que esa etapa se caracterizó, desde 1985 hasta 1990, hizo que en muchas comunidades autónomas no se impulsara esta materia (Ballbé, 2007, pp. 215-276), ya que ni producía transferencia de equipos humanos, ni de medios materiales, ni tampoco recursos económicos. Mientras, otras comunidades esperaban al resultado de la sentencia del TC.

La ley nació, por tanto, herida desde un punto de vista práctico, y constantemente había en el sector un sentir generalizado sobre su provisionalidad y no aplicabilidad, cuestionando su ámbito conceptual y competencial.

Posteriormente, en 1992, la Norma Básica de Protección Civil, teniendo ya en cuenta las mencionadas sentencias, nos ubicó definitivamente en la situación actual, redistribuyendo las competencias y permitiendo una participación de todas las comunidades autónomas.

En la práctica, desde 1985 hasta 1992, los movimientos que se hicieron en España en materia de protección civil fueron titubeantes y llenos de obstáculos.

## 2. El impulso de la protección civil

Se puede afirmar que a partir de 1992 comienza, con carácter general, un nuevo impulso del concepto actual de protección civil. Salvo excepción hecha de algunas

comunidades autónomas, como la de Euskadi o Catalunya, que ya llevaban algunos años actuando en esta materia, fue entonces cuando realmente comenzó a despegar este servicio.

A partir de entonces, comienza a estar operativa la Comisión Nacional de Protección Civil<sup>2</sup>, instrumento en el que participa la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y que es un verdadero catalizador e integrador del sistema.

A partir de comienzos de la década de los noventa, aparecen nuevas tendencias en lo que se llamó coordinación operativa, ya que fue tomando cuerpo la idea de que algo debía cambiar, lo que fue generando verdaderas crisis en los servicios convencionales de emergencias, concebidos hasta entonces, exclusivamente, como dispositivos para actuar únicamente en caso de emergencia excepcional.

## ESTRATEGIA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

En abril de 2019 se publicó la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (Orden PCI/488/2019). Esta Estrategia se enmarca en la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2005) y pretende ir más allá de lo que habitualmente se ha entendido como seguridad para tener una visión integral del concepto con un enfoque más orientado hacia la seguridad humana.





Concibe la Estrategia con una visión integral de la protección civil entendida como un servicio público que protege a las personas y bienes mediante una respuesta adecuada. (apartado 2, Orden PCI/488/2019).

Establece las siguientes líneas estratégicas:

«1. Implementar, a través de la colaboración entre todas las Administraciones competentes, la Estrategia Nacional de Protección Civil, tras su aprobación por el Consejo de Seguridad Nacional.

2. Completar el marco jurídico de la protección ante emergencias y catástrofes, desarrollando normativamente la Ley 17/2015.

3. Fomentar los mecanismos de colaboración y participación de la sociedad civil en las políticas públicas de protección civil, especialmente en materia de prevención.

4. Fortalecer la integración de capacidades de todo el Sistema Nacional de Protección Civil incrementando la cooperación y coordinación entre todas las Administraciones Públicas competentes, con actuaciones concretas:

a) Constituir e implantar la Red de Alerta Nacional de Protección Civil para mejorar la prevención, con un enfoque integrado y multirriesgo.

b) Mantener directorios de capacidades.

c) Diseñar en común acciones de asistencia integral a las víctimas.

d) Establecer protocolos de gestión y comunicación a nivel nacional e internacional, en coordinación con la UE y otros organismos internacionales.

5. Promover la coordinación y cooperación internacional en materia de protección civil, con especial atención al mecanismo de protección civil de la UE y la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres de la ONU, así como, de forma bilateral, con terceros países.

Teniendo en cuenta las anteriores LAE de la Estrategia de Seguridad Nacional, así como el análisis de los principales riesgos y amenazas que afectan a España en materia de protección civil, y que han quedado recogidas en el presente documento, los poderes públicos dispondrán los recursos humanos y materiales necesarios para desarrollar las siguientes líneas de acción de la Estrategia Nacional de Protección Civil:

– Impulsar el desarrollo normativo de la Ley 17/2015, promoviendo la elaboración de los correspondientes planes de protección civil, y en particular, la adopción de un Plan General Estatal de Protección Civil, que guarde la debida coherencia con las estrategias existentes para la adaptación al cambio climático.

– Fortalecer los vínculos entre los distintos planes de protección civil ante los diferentes tipos de riesgos y los instrumentos de planificación para la ordenación del territorio, uso del suelo y desarrollo urbanístico.

– Desarrollar e implementar las redes nacionales de información y alerta de protección civil.

– Mejorar las herramientas de coordinación entre las diferentes administraciones públicas, así como los mecanismos de participación y colaboración con ciudadanos, empresas y sociedad civil organizada.

– Renovar los instrumentos de recuperación post-emergencia, con un enfoque basado en el fortalecimiento de una sociedad cada vez más resiliente frente a las emergencias y catástrofes.

– Mejorar la atención a las personas en situación de especial vulnerabilidad por razones sociales y/o personales, considerando esta variable tanto en la elaboración de los protocolos de actuación, como en la formación de los intervinientes y en los procedimientos de comunicación pública ante situaciones de emergencia.

– Impulsar la coordinación de las políticas de comunicación pública ante situaciones de emergencia o

catástrofe, reforzando los canales y protocolos de comunicación ante este tipo de eventos.

- Fortalecer las políticas de educación, formación y autoprotección de los ciudadanos, promoviendo una cultura preventiva.
- Potenciar la cooperación internacional, y el desarrollo de actuaciones dirigidas a dar cumplimiento a los compromisos de España en el marco europeo y global, así como la participación en la acción exterior del Estado.
- Avanzar hacia la interoperabilidad de los centros de coordinación operativa y las capacidades de intervención a nivel nacional. Entre otras acciones, es preciso desarrollar el Plan Nacional de Interconexión previsto en la Ley 17/2015, y facilitar una formación básica común para los profesionales de las unidades de intervención de cualquier titularidad, con el fin de mejorar las posibilidades de una eficaz colaboración en la respuesta conjunta a las emergencias.
- Fomentar el desarrollo de nuevas herramientas predictivas de detección de materialización de riesgos naturales.
- Promover la realización de ejercicios y simulacros en el ámbito nacional e internacional.» (Capítulo 4, Orden PCI/488/2019).

## PLAN ESTATAL GENERAL DE EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL

La Administración General del Estado ha aprobado el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil-PEGEM- (Resolución de 16 de diciembre, 2020), en el que su objeto y ámbito contiene el marco orgánico-funcional, los mecanismos de movilización de recursos y el esquema de coordinación de las Administraciones Públicas intervinientes en las emergencias de protección civil de interés nacional, en las que establece la dirección y coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil por los órganos centrales de este. Además, la descripción de los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar asistencia y apoyo a otras Administraciones Públicas en las emergencias de protección civil de su competencia, así como los procedimientos e instrumentos de coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas implicadas en la gestión de emergencias de protección civil. Organizar el apoyo del

Sistema Nacional de Protección Civil a otros Sistemas Nacionales en supuestos de graves crisis que requieran la aportación de medios, recursos y organización propios del Sistema Nacional de Protección Civil. Integrar al Sistema Nacional de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional.

En cuanto a la competencia la establece como:

- En el nivel central. En el nivel central, son órganos competentes del PLEGEM, el Ministerio del Interior y el Comité Estatal de Coordinación y Dirección (CECOD).

El Ministerio del Interior, como titular de la competencia de protección civil, participa en todas las fases del PLEGEM, de acuerdo con las atribuciones conferidas por la Ley 17/20015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, las demás que sean de aplicación, y las normas reglamentarias y de estructura.

La persona titular del Ministerio del Interior ejerce la Dirección del PLEGEM en todas sus fases, y especialmente en las emergencias de interés nacional. Presidirá el Comité Estatal de Coordinación y Dirección (CECOD) en las activaciones del PLEGEM en la fase de apoyo a otros Sistemas Nacionales.

La Subsecretaría del Interior es el órgano superior del Departamento en el que se encuadran las funciones de protección civil y emergencias. Su titular, asistirá





Tapati Rinchumrus/Shutterstock

permanentemente a la persona titular del Ministerio del Interior en el ejercicio de sus funciones como máxima autoridad nacional en materia de protección civil y emergencias, y podrá dirigir el PLEGEM, por delegación, en su fase de preemergencia.

Le corresponderá, igualmente, la presidencia del Comité Estatal de Coordinación y Dirección (CECOD) en las fases de preemergencia y emergencia de interés nacional, y la vicepresidencia en las activaciones del PLEGEM en la fase de apoyo a otros Sistemas Nacionales.

La Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCE) es el centro directivo del Ministerio del Interior encargado de proveer asistencia inmediata a la persona titular del Departamento, y a la persona titular de la Subsecretaría del Interior, en el ejercicio de sus funciones de dirección del PLEGEM, así como el órgano responsable de las funciones de gestión, mantenimiento, implantación y evaluación del Plan.

La persona titular de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCE) podrá dirigir el PLEGEM, por delegación, en la fase de preemergencia, y ostentará la vicepresidencia del Comité Estatal de Coordinación y Dirección (CECOD) en las fases de preemergencia y de emergencia de interés nacional.

- En el nivel autonómico o provincial. En el nivel autonómico son órganos competentes en el PLEGEM los Comités de Dirección de los Planes Territoriales o Especiales, y las Delegaciones del Gobierno.

- En el nivel provincial son órganos competentes en el PLEGEM los establecidos en ese nivel territorial por los correspondientes Planes Territoriales o Especiales activados, y las Subdelegaciones del Gobierno.

Los Comités de Dirección autonómicos estarán integrados por un representante de la Comunidad o Ciudad Autónoma, con rango de Consejero o la persona en quien delegue, y la persona titular de la Delegación del Gobierno. **(apartado 1,4).**

Los anteriores órganos se constituirán y actuarán únicamente en las emergencias de interés nacional, así como en la fase de apoyo si así se determina por la Dirección del PLEGEM.

Funciones de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno realizarán en sus respectivos ámbitos territoriales las funciones que les atribuye la legislación sobre protección civil y emergencias, este Plan Estatal General y los Planes Estatales Especiales, bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior.

Otros órganos y entidades participantes en el PLEGEM. La participación de otros órganos y entidades en el PLEGEM se decidirá por la Dirección del Plan en función de la naturaleza de la emergencia o catástrofe, y se efectuará mediante su incorporación al Comité Estatal de Coordinación y Dirección (CECOD). \*

#### Referencias:

1.- Frase reiteradamente repetida por Ricardo Olabegoya Venturini, que fue primer director de Protección Civil de Euzkadi, posteriormente, entre otros cargos, director general de Interior del Gobierno de Navarra y director general de Emergencias en la Generalitat de Catalunya. Durante el mandato del Sr. Olabegoya, en 1983, se crearon los centros de coordinación operativa del Gobierno vasco, que dieron lugar a varias sentencias del Tribunal Constitucional que marcaron la nueva dinámica de la protección civil en el Estado español. Para el autor de este texto, un verdadero Maestro.

2.- La Comisión Nacional de Protección Civil es un órgano colegiado interministerial, dependiente del Ministerio del Interior, que tiene por finalidad la coordinación entre los órganos de la Administración General del Estado y las Administraciones de las comunidades autónomas en materia de protección civil para la eficaz actuación de los poderes públicos en orden al estudio y la prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan (artículo 17 de la Ley 2/1985). Fuente: Ministerio del Interior.