

# PROTECCIÓN CIVIL Y FUERZAS ARMADAS (I)



*José Emilio Roldán Pascual*

Teniente General (retirado) del Ejército de Tierra

De la Academia de las Ciencias y las Artes Militares

## 1.- ANTECEDENTES

La relación que ha existido entre lo que hoy denominamos “*Protección Civil*” y la actuación en ese campo (emergencias, catástrofes, calamidades, ...) de las Fuerzas Armadas ha sido permanente e intentaré esbozar, a lo largo de este artículo, lo que ha significado y cómo ha actuado la “*protección civil*” (con diferentes nombres) en nuestro país, finalizando con el estado actual de la misma, dentro del reciente concepto de “*seguridad nacional*”.

Desde que los Ejércitos dejaron de ser una serie de grupos armados, temporalmente organizados para guerrear, y se convirtieron, ya en la Edad Moderna, en organizaciones estables, permanentes y regidas

por los principios de unidad, jerarquía y disciplina, en ese momento, se convirtieron en herramientas del Estado, se convirtieron en la “*ratio regis*”.

Desde entonces, los Ejércitos han sido instrumentos no sólo de la “acción exterior del Estado”, sino también de su actuación en el interior, interactuando con el resto de las organizaciones estatales e instituciones en múltiples aspectos, muy especialmente en “*proporcionar garantía de bienestar y seguridad a sus propios ciudadanos*”.

Remontémonos a la primera unidad de los ejércitos que, en España, tuvo como una de sus “misiones escritas” algo que hoy se entendería como “colaboración con *Protección Civil*”.

Corría el año 1797 cuando el entonces Teniente Coronel de Artillería graduado de Coronel, Don Vicente María de Maturana, crea la “*Brigada de Artillería Volante*” encuadrada en el Cuerpo de Reales Guardias de Corps. Esta Brigada tuvo una existencia efímera (tan sólo permaneció activa desde 1797 hasta 1803) y el artículo XVI de su Reglamento (“*Reglamento para la formación, servicio y permanente conservación de la Brigada de Artillería Volante del Real Cuerpo de Guardias de Corps*”) rezaba:

*“... será uno de los objetos principales de la Brigada emplearse en socorro de la humanidad, en cualesquiera aflicción pública, y especialmente en apagar incendios, ocupándose de los trabajos de más riesgo y confianza, para lo que acudirán vestidos a propósito, y armados de todos los útiles y herramientas de gastadores a la primera señal de fuego que ocurra en la población donde se halle y dirigirán el manejo y servicio de las bombas ydráulicas cuando se pongan a su cuidado ...”*

El ocaso del siglo XVIII nos deja el Reglamento de una unidad militar que refleja por escrito, por vez primera, lo que ha sido de siempre una vocación permanente en los Ejércitos, una vocación de servicio, de apoyo a sus conciudadanos en momentos difíciles o en situaciones complicadas en los que los Ejércitos pueden y deben poner en juego unas capacidades de las que sólo ellos disponen.

## **2.- LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS**

Durante los siglos XIX y XX, los Ejércitos españoles no dudaron en intervenir en labores de apoyo y ayuda a la población cuando ésta fue afectada por algún tipo de catástrofe o calamidad. Los militares han intervenido, sistemáticamente y desde siempre, en beneficio de la sociedad cuando ésta ha sufrido situaciones de emergencia. Numerosos han sido los ejemplos en los que las Fuerzas Armadas han prestado este apoyo, sin distinción entre “*sociedad civil*” y “*sociedad militar*”, sino como esa única sociedad a la que los militares, como ciudadanos que de ella procedemos, servimos con vocación, entrega y pasión.

Estas actuaciones de las Fuerzas Armadas han sido prestadas con los medios de dotación de las distintas Unidades militares y con el trabajo del personal destinado en las mismas y que a pesar de que no estaba, en un principio, formado específicamente para la actuación en este tipo de situaciones, sus resultados fueron siempre de gran efectividad y sus actuaciones positivamente valoradas y agradecidas por la población civil.

Nunca los Ejércitos dieron la espalda a la sociedad a la que pertenecen “*en cualesquiera aflicción pública*”.

### 3.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA “PROTECCIÓN CIVIL” EN ESPAÑA

La *Constitución de 1812* se considera como el inicio de la respuesta gubernamental organizada a los “riesgos colectivos”. Siguiendo las ideas de la Revolución Francesa se reconoció las carencias de las estructuras administrativas para ofrecer un servicio público territorializado y, por tanto, descentralizado. Ello condicionó que fueran los Municipios los órganos encargados de llevar a cabo la citada respuesta.

En 1833 se crea la nueva administración periférica del Estado con un interés político en la “acción previsora” frente a riesgos y calamidades públicas como incendios, inundaciones, terremotos, “plagas de langosta”, ... Como consecuencia, en 1835 una Norma contemplaba actuaciones concretas y sistemáticas para que los Ayuntamientos se enfrentaran a los incendios urbanos. Desde este momento, hasta la Constitución de 1978, la centralización de la “protección civil” fue una seña de identidad.

Tras la Primera Guerra Mundial se conforma la “*protección civil*” como un sistema estructurado orgánica y funcionalmente en el ámbito de la “*Defensa Nacional*” ya que había que hacer frente a dos nuevas amenazas que atentaban directamente a la retaguardia: la aviación y la guerra química. Es esta amenaza a la “seguridad de la nación” la que espolea la acción estratégica gubernamental hacia la protección de poblaciones, centros de producción y comunicaciones.

En 1935 la República crea, por Decreto de 8 de agosto, el “*Comité Nacional para la Defensa Pasiva*” de la población civil ante ataques aéreos. Dicho Comité dependía del Presidente del Consejo de Ministros (Presidente del Gobierno) y preveía un funcionamiento centralizado a través del Ministerio de la Guerra y una organización territorial que descansaba en los Municipios, bajo la dirección de los Gobernadores Civiles de cada provincia.

Ya en la Guerra Civil (zona republicana), fue el Gobierno de la Generalidad el primero que creó el “*Servicio de Defensa Pasiva Antiaérea*” en el año 1936. Al año siguiente (1937) fue la Junta de Defensa de Madrid la que estableció la “*Junta Superior de Defensa Pasiva y Antigás*”.

En este mismo año (1937) la República organizó, por Decreto, la “defensa pasiva” en todo el territorio controlado mediante la “*Dirección de la Defensa Especial contra Aeronaves (DECA)*” y la organización de comités provinciales y locales.

En la zona nacional se mantuvo en vigor el Decreto de la República de 1935 (“*Comité Nacional para la Defensa Pasiva*”) hasta el año 1937 en el que se crea el “*Servicio de Antiaeronaútica*”, dependiente del Ejército del Aire, que se hizo cargo de esta “defensa pasiva”.

En 1941, con la Guerra Civil terminada, se reorganizó esta defensa con una “*Jefatura Nacional de la Defensa Pasiva y del Territorio*”, dependiendo de la Presidencia del Consejo de Ministros, y al mando de un General. De dicha Jefatura dependían las Jefaturas Provinciales (presididas por los Gobernadores Civiles) y las Jefaturas Municipales (en los Ayuntamientos que no eran capital de provincia). La organización era muy similar a la establecida por el ya citado Decreto de la República de 1935.

Durante los siguientes veinte años la “defensa pasiva” estuvo prácticamente militarizada y la aportación de los ayuntamientos y demás departamentos civiles estuvieron dirigidos por las autoridades militares. La Cruz Roja formó parte de este organismo.

En 1960, por Decreto 827/1960, se crea a semejanza de los países de nuestro entorno, la *"Dirección General de Protección Civil"* en la Presidencia del Gobierno (sustituyendo a la Jefatura Nacional de la Defensa Pasiva) que se ocuparía de los riesgos "no exclusivamente bélicos" y, por vez primera, atendería calamidades públicas en *"una sociedad que había iniciado un proceso acelerado de industrialización y urbanización"*. Se utilizarían servicios y medios previamente existentes en las administraciones públicas y no se crearían estructuras *"ex novo"*. La Dirección quedaría al mando de un General del Ejército de Tierra y los responsables territoriales serían los mismos: Gobernadores Civiles y Alcaldes.



En 1967, como consecuencia de una reorganización de la Administración Civil del Estado, para reducir el gasto público, la Dirección General pierde rango y pasa a ser una *"Subdirección General de Protección Civil"*, dependiente de la Dirección General de la Guardia Civil, en el seno del Ministerio de la Gobernación.

Un año después (1968) se regula su organización y funcionamiento. Mantiene las referencias a los riesgos bélicos y se introducen, por primera vez, las "bases doctrinales" de las que, hasta ese momento, había carecido este servicio público.

En la reorganización del Ministerio de la Gobernación de 1976 (Real Decreto 2614/1976) la Subdirección General de Protección Civil pasa a depender de la Dirección General de Política Interior, dando un paso más hacia un carácter estrictamente civil.

La *Constitución de 1978* supuso un giro copernicano en la vida política y en la gestión pública. Aunque en los primeros debates parlamentarios sí se contempló, en algún momento,

la previsión de una Ley de Protección Civil, ésta no llegó nunca a prosperar ni esta materia fue objeto de reparto de competencias, ya fueran como exclusivas del Estado (artículo 149) o ya fueran asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos. Esta laguna ha sido fuente continua de problemas de competencias durante los años siguientes.

En el año 1980, la *Ley Orgánica 6/1980, sobre "criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar"* (modificada posteriormente por *Ley Orgánica 1/1984*), regulaba en términos

equivocos la “defensa civil” con respecto a la dependencia de la “protección civil” de la “política militar”.

En el año 1981 la **Ley Orgánica 4/1981, de los “Estados de Alarma, Excepción y Sitio”**, potenció esa “conciencia estatal” de la protección civil cuando atribuye al Gobierno la potestad de declarar estos estados en “*caso de catástrofe, calamidades y desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud*”

En el año 1985 se promulga la **Ley 2/1985, de “Protección Civil”**. Con ella se cerraba la implantación de la protección civil en España como respuesta moderna de los poderes públicos al problema social de los riesgos y sus consecuencias catastróficas.

Las “líneas maestras” sobre las que se estableció esta Ley fueron:

*a/ actividad pública centralizada pero desconcentrada en Ayuntamientos y, sobre todo, en las recién creadas Comunidades Autónomas*

*b/ actividad basada en estructuras de respuesta ya existentes (no “ex novo”) en las diferentes Administraciones*

*c/ actividad flexible, que se ha tenido que ir adaptando a las distintas formas de vertebración política*

*d/ necesidad de información recíproca y coordinación de acciones*

*e/ lucha contra cualquier tipo de sucesos pero, a su vez, con servicios especializados en diferentes misiones*

*f/ carácter continuo y de permanencia, atendiendo al “ciclo de desastre”, con sus tres fases: la previa, la de emergencia y la posterior*

También se produjo el cambio de denominación de la Dirección General de Protección Civil para adoptar el nombre de “*Dirección General de Protección Civil y Emergencia*”, nombre que, en la actualidad, todavía ostenta.

(continúa con “**PROTECCIÓN CIVIL Y FUERZAS ARMADAS (y II)**”)