

**LAS COMARCAS:
UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
DE ARAGÓN**



**ESTADO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS TRANSFERIDOS A LA
ADMINISTRACIÓN COMARCAL
2002-2005**

G S I C

Grupo Sociológico de Investigación Científica

Universidad de Zaragoza

**LAS COMARCAS:
UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
DE ARAGÓN**

**ESTADO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS TRANSFERIDOS A LA
ADMINISTRACIÓN COMARCAL
2002-2005**

Equipo de investigación:

Ángela López Jiménez
José Luis Ansó Llera
Jaime Minguijón Pablo
Carina Nocetti Olazábal
Enrique Ulldemolíns Julve



G S I C

Grupo Sociológico de Investigación Científica

Universidad de Zaragoza

Octubre 2006

9. PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN DE RIESGOS Y LUCHA CONTRA INCENDIOS

9.1. El ámbito comarcal de la Protección Civil, prevención de riesgos y lucha contra incendios

Aunque el elemento más visible y familiar dentro de esta competencia es lo relacionado con la lucha contra los incendios, lo que se entiende por protección civil tiene unos contenidos más amplios. La competencia transferida a las comarcas contempla, obviamente, el conjunto de todos ellos. Las definiciones usuales de protección civil entienden ésta como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por cualquier tipo de suceso, sea de origen natural o inducido por la acción humana. Ante situaciones recurrentes pero imprevisibles que amenazan vidas y bienes, las sociedades, en la medida en la que han ido modernizándose, han desarrollado dispositivos para minimizar e, incluso, tratar de impedir que los alcances de esos sucesos se magnifiquen. Un elemento clave para hacer efectiva esa protección es la planificación previa de las medidas que deben adoptarse sobre la base de los potenciales riesgos que se identifican en el entorno (físico y social) en el que vive cada sociedad. La salvaguarda de la integridad física de la personas y la minoración de los impactos que puedan ocasionar en los bienes los sucesos de origen natural o humano son, por tanto, los objetivos prioritarios de la protección civil.

En el aspecto legal, la protección civil es una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta las competencias sobre protección civil que surgen de su propio Estatuto de Autonomía, correspondiendo a la administración de la Comunidad Autónoma la regulación de la protección civil dentro del territorio aragonés.

La Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de protección civil y atención de emergencia de Aragón, regula el sistema de gestión de emergencias y acciones diversas de protección para proceder tanto ante emergencias propias de la protección civil, como catástrofes o calamidades, como en aquellas otras situaciones menos graves que, sin producir grandes trastornos sociales y desbordamiento de los servicios esenciales, requieren una atención coordinada y eficaz por estar en peligro la vida e integridad de las personas.

En su articulado esta ley establece los derechos y deberes de los ciudadanos, para dar cumplimiento a los fines que se persiguen con la misma. Se regulan los derechos de información y participación y los deberes de colaboración, las obligaciones de autoprotección, el deber de cumplir las órdenes de las autoridades de protección civil y las medidas de emergencia que éstas pueden adoptar y que en ocasiones son limitativas de derechos. También establecen las actuaciones básicas en protección civil, identificadas con la previsión y prevención de las situaciones de riesgo; la planificación de protección civil, en la que destaca la posición del Plan de protección civil de Aragón; la activación de los planes en caso de intervención y las tareas de rehabilitación y recuperación de la normalidad. Como cierre de las actuaciones se contempla la información y preparación de la población.

A efectos del análisis comarcal que estamos realizando, es importante constatar cómo el Título III de esta Ley, que regula la organización administrativa de la protección civil, incluye a las comarcas y su administración en relación con su objeto. Si tradicionalmente el hincapié se hacía sobre las estructuras territoriales de los municipios, sin menoscabo del papel que éstos siguen desempeñando, la novedad de la Ley 30/2002 es el tratamiento que se da a la comarca, involucrándola como ente de coordinación y con una acusada

responsabilidad territorial sobre los planes de protección civil que deben ser realizados en su territorio. Básicamente, se establece la obligatoriedad de un Plan de protección civil de índole comarcal, en el que deben coordinarse e integrarse los respectivos planes municipales, debiendo ejercer la comarca una acción de liderazgo en el proceso, pues es responsabilidad de la administración comarcal tener a punto el correspondiente Plan de Protección Civil para su territorio. Plan que, obviamente, deberá estar integrado y ser consistente con el plan de nivel superior, responsabilidad de la DGA, teniendo que ser aprobados, por tanto, los planes comarcales por la instancia administrativa superior. Indudablemente esta estructura de planes “anidados”, consolida la estructura administrativa de la comarca y refuerza sectorialmente los servicios y funciones de la competencia transferida.

En la misma línea, la creación en esta ley de la Comisión de Protección Civil de Aragón, como órgano de colaboración de las administraciones en la materia, reconoce el papel de las comarcas en la protección civil, estableciendo la presencia de la comarca junto a la de otras administraciones más consolidadas (en la Comisión de Protección Civil de Aragón están representadas la Administración del Estado, la Provincia, la Comarca, el Municipio y la Administración de la Comunidad Autónoma).

Finalmente, destacamos que el artículo 50 de la ley 30/2002, al atribuir responsabilidades a las comarcas en materia de protección civil, reproduce casi al pie de la letra, el listado de funciones y servicios que la ley de medidas de comarcalización había establecido⁴⁹. Si mencionamos este hecho es por la relevancia que tiene el que la legislación especializada y sectorial armonice los contenidos de las competencias que debe desarrollar cada estructura territorial

⁴⁹ Literalmente, el artículo 5º de la Ley 30/2002 establece que Corresponde a las comarcas en materia de protección civil las siguientes obligaciones: a) *Promover la creación de una estructura comarcal de protección civil y de grupos permanentes de intervención en emergencias.* b) *Elaborar y aprobar el Plan comarcal de protección civil.* c) *Recoger y transmitir datos relevantes para la protección civil.* d) *Elaborar el catálogo de recursos movilizables del Plan comarcal de protección civil.* e) *Prestar apoyo, asistencia y cooperación a los municipios en materia de protección civil.* f) *Elaborar y ejecutar programas comarcales de previsión y prevención, promoviendo campañas de concienciación y sensibilización de la población, divulgando las medidas de autoprotección y realizando prácticas y simulacros de protección civil.* g) *Promover la creación de organizaciones de voluntariado en el territorio comarcal.* Nótese la similitud con las competencias traspasadas a las comarcas en el Decreto de transferencias y que se reflejan en el cuadro siguiente. Citamos en extenso el contenido.

y se tenga en consideración el nuevo nivel territorial de la administración comarcal. Igualmente sintomático de la relevancia que se otorga en esta materia a la comarca, es el papel que se confía al presidente comarcal en materia de protección civil. Análogamente al papel que tradicionalmente desempeñan los alcaldes en sus términos municipales en caso de catástrofe o calamidad, la ley refleja esta afinidad de roles en territorios diferentes estableciendo que *“el presidente de la comarca es la máxima autoridad comarcal de protección civil. Cuando acontezca una emergencia colectiva dentro del territorio comarcal, que afecte a más de un término municipal de su delimitación o que exceda de la capacidad personal y material del municipio para hacerle frente, asumirá la dirección y coordinación de los servicios de socorro y asistencia e informará inmediatamente de la situación a los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma”*.

En esta materia es fundamental la coordinación interadministrativa. Por ello, competencias compartidas, tales como las que implican intercambio de información y documentación (en ambos sentidos: de la comarca hacia la DGA y viceversa) para la planificación, promoción y fomento de la Protección civil y la prevención y extinción de incendios para el conjunto del territorio son particularmente importantes. En este marco el Consejo de Cooperación Comarcal juega un papel central para regular y asegurar que estos flujos de información circulan adecuadamente entre las distintas instancias con competencia y responsabilidad en la materia. Asegurar una comunicación fluida es importante no sólo en las situaciones de crisis sino en el trabajo preventivo que se hace cotidianamente y que incluye desde la formación de profesionales y voluntarios en estas materias hasta asesoría y diversas asistencias técnicas a requerimiento de las comarcas o porque el servicio central detecta su necesidad para mantener a punto y asegurar las capacidades de intervención al conjunto del sistema de protección civil.

En el cuadro se refleja resumidamente la comparación entre las competencias que son de la administración de la Comunidad Autónoma y las que se han traspasado a las comarcas de acuerdo al Decreto 4/2005 de 11 de enero, del

Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspasos de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarca.

Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma	Competencias de las Comarcas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar y aprobar el Plan de Protección civil y los planes especiales, así como elaborar y aprobar las disposiciones de carácter general en materia de Protección civil, y fijar las directrices generales de la política de prevención y autoprotección. ▪ Elaborar el mapa de riesgos, el catálogo de riesgos y el catálogo de recursos movilizables de la Comunidad Autónoma. ▪ Colaborar en el impulso de la redacción de los planes territoriales de Protección civil comarcales y municipales. ▪ Desarrollar y coordinar la política y programas de prevención y autoprotección. ▪ Crear y mantener servicios propios de intervención en emergencias, y de sistemas de aviso y alerta. ▪ Solicitar de los órganos competentes el concurso de las Fuerzas Armadas en caso de catástrofe o calamidad. ▪ Ejercer la superior dirección y coordinación de las acciones y medios de ejecución de los planes de Protección civil cuando así lo dispongan aquellos. ▪ Disponer la aplicación del Plan de Protección civil y ejercer la dirección única y coordinación del mismo a través de su titular, salvo en la situación de emergencia de nivel estatal. ▪ Establecer cauces de cooperación en materia de Protección civil con la Administración del Estado y con otras comunidades autónomas. ▪ La Comunidad Autónoma de Aragón arbitrará las medidas necesarias para la participación de la Comarca en la Comisión de Protección civil. ▪ Todas las demás competencias en la materia, no asumidas por las comarcas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar y aprobar el Plan comarcal de Protección civil en coordinación con la Diputación General de Aragón. ▪ Determinar la estructura organizativa comarcal de Protección civil y de los grupos permanentes de intervención en emergencias. ▪ Recoger y transmitir datos relevantes para la Protección civil. ▪ Elaborar el catálogo de recursos movilizables del Plan comarcal de Protección civil. ▪ Prestar apoyo, asistencia y cooperación a los municipios en materia de Protección civil. ▪ Elaborar y ejecutar programas comarcales de previsión y prevención ▪ Promover y realizar campañas de concienciación y sensibilización de la población, divulgando las medidas de autoprotección y realizando prácticas y simulacros de Protección civil. ▪ Promover la creación de organizaciones de voluntariado en el territorio comarcal. ▪ Crear un registro de agrupaciones de voluntarios en el ámbito territorial de la Comarca. ▪ Comunicar a la Dirección General del Departamento competente en esta materia aquellos actos inscribibles y datos asociados necesarios para el mantenimiento y actualización del Registro de agrupaciones de voluntarios. A su vez, la Dirección General de Interior comunicará a la Comarca y a la agrupación el número de registro que corresponda, así como la conformación de las variaciones de datos y bajas en dicho Registro.

9. 2. Actuaciones y servicios

El cómputo de acciones realizadas por las comarcas en esta materia es más bien modesto como puede observarse en el cuadro siguiente. En general, es un área que presenta notables retrasos en la asunción de los servicios y funciones que tanto la Ley 30/2002 de medidas de protección civil como el Decreto 4/2005 de transferencias atribuye a las comarcas.

Actuaciones en el Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón. 2002-2005

	2002	2003	2004	2005
Planes comarcales de Protección civil elaborados en coordinación con la Diputación General de Aragón	3	3	5	6
Registro de agrupaciones de voluntarios en el ámbito territorial de la Comarca	5	7	10	12
Nº de Organizaciones de voluntariado creadas en el territorio comarcal	14	58	67	86
Nº de Voluntarios en el territorio comarcal	331	514	708	901

Aunque se percibe un incremento constante a lo largo de la serie temporal para la que se han obtenido los datos, el hecho es que a finales de 2005 tan sólo había seis comarcas que tenían elaborado y aprobado por la DGA el Plan Comarcal de protección Civil. Siendo, como así se establece en la Ley 30/2002, los Planes de protección civil el elemento esencial para llevar adelante las actuaciones pertinentes en caso de calamidad, catástrofe o accidentes graves, puede resultar sorprendente el exiguo número de planes elaborados. Dado el carácter absolutamente central de éstos para hacer frente a las contingencias derivadas de los sucesos que pueden poner en riesgo tanto vidas humanas como los activos territoriales, una primera lectura que cabría hacer de la escasa atención que las comarcas parecen prestar a esta cuestión, estaría relacionada con la percepción de los riesgos existentes en el territorio. A juzgar por los planes de prevención realmente existentes y los datos que recogimos en nuestra encuesta referidos al número de comarcas que tienen establecido y

mantienen al día un registro de asociaciones de voluntarios (12 comarcas a finales de 2005) y aquellas que manifestaron que tienen un catalogo de recursos movilizables en caso de intervención (15 comarcas), cabría deducir que la percepción del riesgo en el conjunto de nuestras comarcas es relativamente bajo. Frente a tan sólo 6 comarcas que disponen de Plan, un poco menos de la mitad cuentan al menos con estos instrumentos parciales que les permitirían planificar y evaluar teóricamente las capacidades que disponen para hacer frente a una contingencia catastrófica en términos de recursos humanos y materiales. Aunque sólo en 12 comarcas está creado el registro de agrupaciones de voluntarios, otras 11, aunque no han implantado el registro, informaron que en su territorio existen asociaciones de este tipo.

Esa percepción difusa de vivir en un territorio relativamente seguro es posible que lleve, tanto a la opinión pública como a los responsables electos, a que los temas relativos a la prevención no ocupen un lugar preeminente en la agenda de las demandas sociales, correspondiendo a los técnicos de los niveles administrativos centrales garantizar y velar por los sistemas de prevención e intervención en caso de riesgo. Como se verá más adelante, el gasto realizado en esta materia vendría a corroborar esta situación.

No obstante, a lo anteriormente expuesto, habría que agregar que tanto las diputaciones provinciales, como a un nivel más general, la propia administración de la Comunidad Autónoma, han sido durante mucho tiempo las responsables de asegurar las estructuras y redes de servicios y recursos técnicos que aseguran la protección civil en el territorio. Los parques de bomberos, uno de los servicios más emblemáticos asociados a la protección civil, han sido impulsados y dotados hasta fecha bien reciente casi exclusivamente por las diputaciones provinciales (en los casos de Zaragoza y Teruel). Por tanto, el hecho de que tanto desde las diputaciones provinciales como desde la misma DGA se garantice la existencia de un sistema de protección civil en todos los territorios de nuestra Comunidad, lleva a que, salvo en algunos espacios de características particulares, la percepción del riesgo no sea acuciante y las autoridades comarcales, en esta primera fase de

instalación de la administración, no hayan sentido por ello especial urgencia en impulsar las intervenciones que tienen atribuidas en esta materia.

De acuerdo a la información que han facilitado las comarcas, los datos relativos a 2005 reflejan la tendencia que cabría esperar a partir de ahora. De mantenerse el crecimiento observado entre 2004-2005, se confirmarían nuestras apreciaciones anteriores: la ausencia de una percepción intensa de riesgos en nuestra región que, a su vez, no incentiva invertir recursos en esta materia. Y ello, por dos razones fundamentales: mientras se crea y consolida una administración que tiene que atender otras necesidades más perentorias, el gasto en protección civil no suele visualizarse como una urgencia: el futuro y la incertidumbre vinculada al azar no suele ser un tema particularmente atractivo en el que invertir recursos (salvo casos particulares, de experiencias colectivas cercanas y traumáticas). Y, porque hasta la fecha, como se ha mencionado, son otras las instituciones que satisfacen razonablemente el nivel de seguridad socialmente demandado. Por ello, a medida que se consolide la administración comarcal, no debería descartarse el que aumenten las inversiones y el número de acciones que las comarcas realizan en esta área. Como quiera que uno de los elementos esenciales de la competencia es la redacción de los Planes de protección civil comarcales, en los próximos años es de esperar que se generalizará la redacción de éstos y, por la propia naturaleza de los contenidos que deben contemplarse en estos planes, aflorará la cuestión de la coordinación, racionalización y corresponsabilidad en la inversión y gestión de los recursos con los agentes que tradicionalmente se han ocupado de estas materias: diputaciones y municipios (sobre todo, aquellos de mayor tamaño que han centralizado la financiación para la prestación del servicio).

El número de voluntarios y el de asociaciones de voluntarios ha experimentado un crecimiento regular durante el periodo de instalación comarcal al que se refiere la encuesta, si bien en proporción distinta. Si las agrupaciones de voluntarios se han multiplicado casi por seis en el periodo, el número de voluntarios que se encuadran en ellas tan solo se ha triplicado. Lo que estos

datos reflejan, probablemente, es que a pesar de la escasa dedicación presupuestaria a esta competencia, la influencia comarcal a pesar de sus limitados medios sí ha tenido un efecto difusor de estas posibilidades de participación y encuadramiento en los esquemas comarcales de protección civil que se ha traducido en un número significativo de lugares y ayuntamientos que han decidido constituir su agrupación de voluntarios de protección civil, haciendo aumentar el número total de éstas de las 14 agrupaciones iniciales a las 86 existentes a finales de 2005. Sin embargo, el número de nuevos voluntarios que se han comprometido en las agrupaciones surgidas no ha mantenido similar ritmo. La paradoja es que el número de miembros por agrupación disminuye. Las del año 2005 son más pequeñas que las que había en 2002, aunque ahora el número de núcleos de población que tienen una agrupación de voluntarios haya aumentado. Es bastante plausible suponer que la comarcalización está teniendo un papel impulsor en esta materia. La difusión de información sobre las actividades a realizar en protección civil que han impulsado las comarcas habría llevado a que en muchos municipios y núcleos de población que antes no tenían agrupación ahora hayan decidido constituirla. La expectativa de recibir apoyos por parte de la comarca para su funcionamiento reforzaría, en la misma dirección, la creciente constitución de asociaciones.

Como complemento al cuadro anterior, en la tabla siguiente se resume el número de comarcas que a finales de 2005 realizaban alguna de las acciones que de acuerdo a las competencias transferidas en la materia les correspondería realizar. Se han identificado ocho acciones cuya realización correspondería a la comarca. De todas ellas, la que más comarcas realizan, es la de facilitar asistencia y cooperación a los municipios en materia de protección civil. El 69% de las comarcas llevan a cabo sistemáticamente esta actividad en 2005. Las menos frecuentes, junto a la elaboración de los Planes de Protección Civil comarcales y registro de asociaciones de voluntarios que comentábamos líneas arriba, serían: la transmisión de datos relevantes para la protección civil (tan sólo lo hace el 14% de las comarcas); contar con una organización comarcal de protección civil; mantener actualizado el catálogo de

recursos movilizables en caso de catástrofe y la realización de actividades y programas de prevención, actuaciones todas ellas que sólo realizan el 15% de las comarcas. El bajo número de comarcas que realizan estas actividades es congruente con el hecho de que son muy pocas las que han elaborado su plan. Las actividades que se han enumerado son aspectos a integrar en un marco que los articula. En ausencia de ese marco estas intervenciones presentan un carácter voluntarista y un tanto aleatorio. No obstante, estas acciones terminarán incluyéndose en los instrumentos de planificación que a medida que se consolide la administración comarcal se realizarán. Finalmente, es interesante resaltar que el 53% de las comarcas habían realizado en 2005 alguna actividad de sensibilización o concienciación de la población en relación a los riesgos que se corren y las maneras de protegerse y evitarlos. Si antes comentábamos que la percepción del riesgo en nuestra Comunidad no es muy intensa, tampoco eso quiere decir que sea una sociedad despreocupada y que viva de espaldas a estas eventualidades: 17 comarcas tienen incluidas actividades de sensibilización dentro de sus tareas y programas de trabajo cotidianos.

Materias competencias de las comarcas. Protección Civil. Comarcas de Aragón

	Número de comarcas	% comarcas
Comarcas con estructura organizativa comarcal de Protección civil y de los grupos permanentes de intervención en emergencias determinada	6	19%
Comarcas con Plan comarcal de Protección civil en coordinación con la Diputación General de Aragón	15	47%
Comarcas que recogen y transmiten datos relevantes para la Protección civil	14	44%
Comarcas con el catálogo de recursos movilizables del Plan comarcal de Protección civil elaborado	15	47%
Actuaciones de asistencia y cooperación a los municipios en materia de Protección civil.	22	69%
Comarcas con programas comarcales de previsión y prevención elaborados y ejecutados (*)	15	47%
Actuaciones de promoción campañas de concienciación y sensibilización de la población, divulgando medidas de autoprotección y realizando prácticas y simulacros.	17	53%
Comarcas con registro de agrupaciones de voluntarios en el ámbito territorial de la Comarca creado	12	38%

(*) En realidad, más que a programas, las respuestas recogidas se refieren a las acciones realizadas y que pertenecen con carácter general a este ámbito. Un programa sería algo más consistente y sistemático; idealmente, este ítem debería haberse referido a la existencia de planes específicos frente a contingencias que por su naturaleza requieren este tipo de planificación: incendios, inundaciones... como las más evidentes; pero también, y en función de la naturaleza del territorio y su probabilidad de ocurrencia podrían establecerse para otros contenidos: derrames químicos, catástrofes ferroviarias, accidentes fabriles, desprendimientos de tierra... Sin embargo dado el escaso tiempo de funcionamiento de las administraciones comarcales y los ya expuesto acerca del exíguo grado de inversión y énfasis puesto en estas materias, las respuestas a esta cuestión se mueven simplemente en el terreno de actividades realizadas que tengan alguna relación con la finalidad preventiva en general, tales como establecimiento de retenes preventivos; acciones ante nevadas, seguridad escolar, elaboración de mapas de riesgos por municipios...

Desde el punto de vista del número de funciones y servicios traspasados, realizadas usualmente por las comarcas a finales de 2005, esta misma información nos proporciona otra lectura complementaria al considerar el mapa comarcal.

En el cuadro siguiente resumimos conjuntamente la información relativa al número de comarcas que realizan un determinado número de actividades de acuerdo a lo que establece el Decreto de transferencias. Se trata de las ocho

acciones, objeto de intervención comarcal, y que ya hemos identificado en el cuadro anterior.

Número de actividades de competencia comarcal. Comarcas de Aragón. 2005

Numero de actividades	Comarcas que las realizan	% comarcas
8	3	9%
7	4	13%
6	3	6%
5	1	3%
4	7	22%
3	2	6%
2	5	16%
1	2	6%
Ninguna	5	16%

En relación a las actuaciones realizadas en este ámbito por las comarcas hay que resaltar la disparidad existente en lo tocante al grado de implantación y ejecución de las acciones asociadas a la misma. De acuerdo a lo que establece el Decreto de transferencias de las ocho acciones o intervenciones identificadas en esta materia que deberían ser objeto de intervención exclusivamente comarcal, a finales de 2005, considerando el mapa comarcal de Aragón, tan sólo hay tres comarcas que declaran realizar todas aquellas acciones y la prestación de servicios que el decreto de transferencias (y la Ley 30/2002) les encomienda. El 22 % de las comarcas, en 2005, realizaban al menos cuatro de las 8 tareas transferidas y existían todavía cinco comarcas que no habían puesto en marcha esta competencia, ya que declararon que no habían realizado ninguna de las actuaciones traspasadas en esta materia.

9.3. Presupuestos y Personal

En la siguiente tabla se presenta la información cuantitativa referida a la evolución del personal comarcal del conjunto de las comarcas adscrito al área de protección civil, prevención y extinción de incendios, así como su evolución en los últimos cuatro años.

Personal del Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón. 2002-2005

	2002	2003	2004	2005
Técnicos	2	8	10	10
Auxiliares	--	--	--	--
Otros	--	20	27	31
Total personal	2	28	37	41
Variación interanual (%)			32,1	10,8
Evolución (índice 100=2003)		100	132	146
Evolución técnicos (índice 100=2003)		100	125	125

La evolución del personal comarcal asignado ha seguido la propia dinámica de constitución y organización de la administración comarcal. El gran salto que se observa del año 2002 al 2003, en el que se pasa de 2 servidores públicos a 28, refleja el momento en el que la mayor parte de las comarcas se crean y se contrata el personal para la puesta en funcionamiento de los servicios y funciones transferidos. Dado que las competencias en materia de protección civil estaban encomendadas a los municipios y que la administración autonómica y las diputaciones de Zaragoza y Teruel aseguraban recursos para mantener los parques de bomberos y los equipamientos existentes, no fue inicialmente un área prioritaria para las comarcas, ya que lo esencial de los aspectos que suelen relacionarse con la protección civil, la protección y la lucha

contra los incendios, estaba razonablemente cubierto por las inversiones y equipamientos que venían habilitando las diputaciones y la DGA, existiendo una más que razonable homogeneidad en la dinámica seguida por todas las comarcas a la hora de abordarla: no siendo una prioridad a contemplar en los primeros momentos de construcción de la administración, va emergiendo su necesidad a medida que otros procesos de consolidación administrativa van siendo finalizados o, al menos, puestos en marcha. Por esa razón, los índices comparativos que figuran en el cuadro se han calculado a partir de 2003.

Es interesante reparar también en la evolución seguida por las pautas de contratación. Se observa un cierto estancamiento en la contratación de personal técnico frente a la categoría “otros” que incluye perfiles tales como “bomberos”, capataces y brigadas de servicios que sí ha crecido proporcionalmente más. La proporción de técnicos sobre el total de personal ha pasado de un 29% de los primeros en el año 2003 al 24% en 2005, disminuyendo su peso en el conjunto de las contrataciones dentro de esta área.

En conjunto, a finales de 2005, el empleo generado en esta área, en relación al empleo total de la administración comarcal, es el 2,6%. Si esta misma relación la observamos a través de los años transcurridos, resulta que la proporción de personal empleado en protección civil prácticamente se ha mantenido, sin variación, alrededor de un 3% de toda la masa laboral que contratan las comarcas⁵⁰.

Por lo que respecta a la evolución del presupuesto, a título informativo, una visión resumida se refleja en la siguiente tabla.

⁵⁰ En realidad se ha producido un ligero descenso en esta relación. Ha pasado de suponer el 3,2% en 2003, al 2,8 % en el 2004 y al 2,6% en 2005. Aunque el empleo ha crecido en esta área no lo ha hecho con la intensidad a la que han aumentado los efectivos en el conjunto, por lo que dentro del conjunto ve reducido su peso. Es de esperar que a medida que la administración comarcal se consolide y las comarcas aumenten el número de acciones relacionadas con esta competencia a partir de la elaboración de sus planes de protección civil, las contrataciones en esta área experimentarán un repunte.

Presupuestos del Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón. 2003-2005

	2003 (miles €)	2004 (miles €)	2005 (miles €)	Evolución 2004/2003	Evolución 2005/2004	Evolución 2005/2003
Protección Civil	2.318,0	2.712,5	3.777,35.3	17,0	39,3	63,0
Todas las áreas	76.798,8	96.051,6	119.240,2	25,1	24,1	55,3
% que representa respecto al total del presupuesto	3,02	2,82	3,17	-	-	-

El desempeño económico de esta área ha evolucionado desde los 2,3 millones de euros gastados en el año 2003 a los 3,7 millones de euros que se han presupuestado para el año 2005. Bajo el supuesto de que se ejecutara completamente el presupuesto programado, el gasto en las actividades que contempla esta competencia habría supuesto un aumento del 63%. Durante los tres años transcurridos, la tendencia es creciente. De hecho, el gasto en esta área crece, a partir de 2004, por encima del incremento general del gasto comarcal. En relación al crecimiento presupuestario que han experimentado otras competencias cabría decir que el área de protección civil sería la quinta que más ha crecido. Se situaría en el tramo medio de crecimiento. A pesar de ello, sigue siendo la penúltima área competencial en términos de gasto, tan solo por delante de Patrimonio Cultural, que es la que dispone de menores dotaciones económicas.

9. 4. Equipamientos

A continuación se presenta una breve relación de los equipamientos existentes relacionados con esta competencia en el conjunto de las comarcas, aunque fundamentalmente, se trate de equipos para la lucha contra el fuego.

Recursos y equipos del Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón. 2004-2005

	2004	2005
Parques de bomberos	32	32
Subparques de bomberos	40	41
Bomberos profesionales	215	223
Bomberos voluntarios	633	668
Total Bomberos	848	891
Número de autobombas	138	147
Otros vehículos	135	138

Con 32 parques de bomberos y 41 subparques se asegura una más que aceptable cobertura para la extinción de incendios. No obstante si las cifras absolutas se ponen en relación con su distribución territorial se detecta que algunas comarcas carecen de este equipamiento básico en el área de protección civil. La comarca más desfavorecida es Campo de Belchite que no tiene parque ni subparque de bomberos. Comarcas que no tienen un parque de bomberos en su territorio hay todavía 10. Pero, al menos tienen un subparque. En cuanto al número de bomberos y material disponible, hay un esfuerzo constante por mantener las dotaciones de parques y subparques adecuadamente preparadas y equipadas. Los ligeros aumentos observados obedecen a ese empeño. Hay un total de 14 comarcas que no cuentan con ningún bombero profesional, y 6 que no cuentan con bomberos voluntarios. Sin embargo, las cifras recabadas no permiten observar el reemplazo de los equipamientos que sí se realizan de manera continua y que garantizan el nivel de operatividad de parques y subparques.

Recursos y equipos del Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón.2005

	Parques bomberos	Subparques bomberos (apoyo)	Bomberos TOTAL	Bomberos profesionales	Bomberos voluntarios
La Jacetania	1	3	60	0	60
Alto Gállego	1	2	35	10	25
Sobrarbe	4	0	44	4	40
La Ribagorza	5	0	100	4	96
Cinco Villas	3	0	37	22	15
Hoya de Huesca	2	1	75	27	48
Somontano de Barbastro	1	0	17	4	13
Cinca Medio	1	0	13	1	12
La Litera	1	0	7	7	
Los Monegros	0	2	23	0	23
Bajo Cinca	1	0	73	8	65
Tarazona y El Moncayo	1	1	29	13	16
Campo de Borja	0	1	20	0	20
Aranda	0	1	10	0	10
Ribera Alta del Ebro	1	3	74	0	74
Valdejalón	1	0	14	14	0
Ribera Baja Ebro	1	0	12	0	12
Bajo Aragón-Caspe	1	0	16	16	0
Comunidad de Calatayud	1	0	18	18	0
Campo de Cariñena	1	0	11	11	0
Campo de Belchite	0	0	32	0	32
Bajo Martín	1	1	26	0	26
Campo de Daroca	1	0	11	11	0
Jiloca	1	1	15	10	5
Cuencas Mineras	0	4	25	0	25
Andorra-S ^a Arcos	0	1	2	0	2
Bajo Aragón	1	1	27	17	10
Comunidad de Teruel	1	2	30	26	4
Maestrazgo	0	3	7	0	7
Sierra de Albarracín	0	5	12	0	12
Gúdar-Javalambre	0	6	12	0	12
Matarraña	0	2	4	0	4
TOTAL Comarcas	32	41	891	223	668

9.5. Situación actual

Los datos precedentes han puesto de manifiesto que el desarrollo de esta competencia se encuentra desigualmente asentada en las comarcas

aragonesas y, en general, bastante atrasada en su implementación. Se han adelantado algunas posibles explicaciones que nos parecen plausibles a la hora de entender por qué las funciones y servicios vinculados a esta competencia han tardado más que otras en iniciar su despegue. Se ha visto que la relativamente escasa dotación de personal y el moderado presupuesto dedicado a estas acciones son decisiones que pueden tener su origen, por un lado, en la percepción difuminada que existe acerca de los riesgos que amenazan el territorio y, por otro, en condicionantes de tipo estructural derivadas del hecho de que otras instancias administrativas han asegurado hasta la fecha coberturas de protección razonables.

9.5.1. El proceso de transferencias: resultados y aprendizajes

Descontando aquellas comarcas que no han iniciado todavía actividades relacionadas con esta competencia, la valoración mayoritaria que se ofrece del proceso confirma que éste se ha realizado sin mayores contratiempos. Tan sólo hemos sabido de la existencia anterior de acciones relativas a esta competencia en seis comarcas aunque con diferente grado de desarrollo, profundización y efectividad. El hecho de que existiera tan escasa experiencia comarcal (recursos humanos capacitados, estructuras físicas, red de relaciones con los técnicos, gestores y políticos que se encargan de este tema en la administración de la DGA) explicaría, en gran parte, el escaso número de comarcas en las que estas funciones han despegado. En el resto de casos, la preocupación por incorporar las dimensiones (funciones y servicios) de la protección civil a la gobernanza del territorio es un efecto directo de la creación de la administración comarcal.

Las valoraciones sobre los resultados del proceso son cautelosas. Según nos manifiestan, esta competencia, por su novedad, ha sido de las últimas en incorporarse y está empezando a despegar recientemente. De hecho, una

buena proporción de comarcas están realizando estudios, o han creado comisiones en su seno, durante el año 2005, para la preparación de los planes de protección civil comarcales. El papel de las agrupaciones de voluntarios es visto como un elemento sumamente positivo dentro del proceso global de asunción de esta competencia por la comarca. La adquisición de equipamientos para muchos ayuntamientos, que se ha podido realizar gracias a la existencia de presupuestos comarcales, también es señalado como un elemento que se atribuye directamente a la existencia de la comarca.

Hay también una parte de los informantes que señala los aspectos negativos del proceso, sobre todo la falta de recursos puestos a disposición de esta área y la queja hacia el papel de la DGA, que hubieran preferido más activo y directivo. Paradójicamente, y aun cuando la apreciación del voluntariado sea positiva, también indican como limitante la falta de compromiso e implicación de la población que hizo difícil en algunos lugares la constitución de agrupaciones de voluntarios. Otro asunto que se ha señalado en las entrevistas se refiere a la descoordinación entre municipios grandes que tenían sus planes y disponían de estructuras para la protección civil y la comarca que intenta extender estas acciones y estructuras al conjunto de municipios del territorio.

9.5.2. En el presente: dificultades y lo que habría que mejorar

La constatación casi unánime es que *“se está empezando ahora a poner en marcha la protección civil en las comarcas”*. Sobre esta idea general, ampliamente manifestada por nuestros informantes, caben algunas matizaciones y precisiones en función de las circunstancias y particularidades de cada lugar y del grado de implantación que se ha conseguido en este tiempo.

Hay un lugar común recurrente que, a partir de cierto desempeño, inquieta a los responsables de esta competencia: la necesidad de contar con personal

técnico adecuado a la función y una dotación presupuestaria acorde con las tareas previstas. Es igualmente cierto, sobre todo en las visiones provenientes de aquellas comarcas en las que la competencia se ha desarrollado de manera amplia y cuentan con experiencia en su gestión, que en relación a las cuestiones de personal y presupuesto, se plantean críticamente la adecuada dimensión que esta competencia debe tener en la comarca para evitar equipamientos y estructuras que desbordan las capacidades comarcales de mantenimiento y gestión. Después de todo, una adecuada planificación podría satisfacer y racionalizar el equipamiento necesario y suficiente para prevenir adecuadamente los riesgos contemplados. Y ése es justamente el punto más débil del presente actual en esta competencia: el relativo retraso en las tareas de planificación que deberían haber puesto en marcha las comarcas como primer paso para cumplir con las funciones atribuidas en la competencia transferida. Sin embargo, es realmente notable cómo, en poco menos de dos años de ejercicio, la mayor parte de las comarcas se han dado cuenta de esta carencia y la reacción está siendo, en un número significativo de casos, la elaboración del correspondiente plan de protección civil. Tarea que requiere, por un lado, un periodo de tiempo relativamente dilatado de preparación, discusiones, ajustes y redacción y, por otro, conocimientos y apoyo técnico que, por ahora, no está disponible en todas las comarcas. Como se comentaba en el epígrafe correspondiente, en el conjunto de las comarcas tan sólo hay 10 técnicos que están trabajando en esta área. Por tanto, en la situación actual, puede llegar a ser un tanto difícil avanzar en la dirección que se ha identificado como correcta (planificar las intervenciones ante los riesgos identificados para proteger adecuadamente a las poblaciones).

La movilización de las sociedades locales a través de la creación de agrupaciones de voluntarios es otra realidad importante, en estrictos términos de protección civil, que la comarcalización ha hecho aflorar. Aunque existían agrupaciones en algunos municipios —y sigue siendo una de las competencias municipales— indudablemente uno de los efectos de la existencia de la comarca ha sido la dinamización de estos grupos y la generalización de la sensibilización hacia la protección civil, prácticamente inexistente con

anterioridad, con las excepciones ya mencionadas. La creciente sensibilidad hacia estos temas y la preocupación de la administración hacia los mismos es reciente y en parte coincidente en el tiempo con el hecho de la creación comarcal. No obstante, sin la mediación de la administración comarcal y los recursos que ésta ha movilizad o es dudoso que hubiera alcanzado el grado de generalización logrado, en términos de territorio y número de personas interesadas. Este resultado tiene una relación directa con la incipiente, y todavía desordenada, labor desarrollada por las administraciones comarcales.

Los responsables de protección civil manifiestan, en general, estar satisfechos del apoyo que reciben de sus Consejos Comarcales, si bien también admiten que ese apoyo no se traduce de manera directa e inmediata en mayores recursos para el área. Son conscientes de que en la agenda política de las prioridades comarcales, la protección civil no ocupa un lugar preferente. Por ello, y considerando la situación anterior, en la que “hace tan sólo unos años no había nada”, se acepta como razonable el actual reparto de recursos aunque se aspire a aumentar los medios disponibles para mejorar las funciones que desempeñan. En los pocos casos en los que la comarca cuenta con un servicio de protección civil consolidado la visión es más crítica y exigente hacia la “escasez” de medios que el Consejo asigna.

Finalmente, es interesante destacar la percepción que, según los responsables de esta área, tiene la gente en las comarcas de la protección civil. Las valoraciones se moverían entre el respeto y la ignorancia. Una gran parte de la población es por completo ajena a lo que significa la protección civil y no suelen estar al corriente de lo que se hace en esta materia. Sin embargo, cuando tienen conocimiento de las actividades y alcance de la protección civil la respuesta es siempre positiva y merecedora de respeto y cierta admiración.

Ha contribuido bastante a esta apreciación positiva, al decir de los técnicos entrevistados, la creación de los grupos de voluntarios y las actividades que han realizado desde su creación: presencia en actos multitudinarios, cursos de capacitación, actividades de sensibilización en las que han participado..., y aunque todavía haya situaciones precarias en cuanto a medios y dotaciones,

reconocen el esfuerzo que se ha hecho para equipar a las agrupaciones con algunos medios básicos.

9.5.3. Futuros

La visión de futuro que proyectan los responsables comarcales de protección civil es bastante incierta. O cuando menos poco definida. Posiblemente, reflejo del escaso tiempo que lleva implantada y de la percepción abrumadora de las tareas que deberían llevarse a cabo.

No obstante, y a pesar de esta visión de un futuro borroso, los planteamientos recogidos acerca de las expectativas inmediatas a realizar en esta área, son bastante concretos y traducen una percepción muy consistente tanto de lo que queda por hacer como de por dónde empezar hacia dónde dirigir los primeros pasos. En ese sentido, una gran parte de las respuestas recogidas se refieren a la necesidad de finalizar, o empezar, según los casos, los procesos de planificación que permitan a las comarcas contar con su plan de protección civil para, a partir de ahí, estructurar las actividades e ir paulatinamente asumiendo de manera más eficaz las funciones transferidas. Ello pasa también por contar con una mayor dotación de personal técnico al frente de esta competencia en las comarcas. Una vez elaborados y aprobados los planes de protección civil quedará el dotarlos adecuadamente de recursos considerando en los presupuestos las necesidades que se planteen. Y, en bastantes casos, el futuro pasa ineludiblemente por resolver problemas de coordinación entre las distintas instituciones que tienen competencias concurrentes o intervienen en alguno de los múltiples aspectos relacionados con la protección civil: diputaciones provinciales, ayuntamientos, parques de bomberos, DGA...

Mientras la mayor parte de las comarcas ven que en el futuro las agrupaciones de voluntarios se irán consolidando, tendrán más medios y un papel relevante en los planes de protección civil, una minoría de comarcas opta por una

estructura de protección civil absolutamente profesionalizada para lo que ya han dado los primeros pasos, contratando personal para que se haga cargo de estas funciones prescindiendo del voluntariado.

Cualquiera que sea la forma que adopte el sistema de protección civil en las comarcas su tarea fundamental deberá consistir en lograr el mejor aprovechamiento posible de las medidas de protección a utilizar. Para ello es preciso lograr que la población tenga una adecuada comprensión de los problemas involucrados en la protección civil y conozca y entienda la necesidad de su participación en las acciones que se planifiquen a esos efectos. Consecuentemente, y al margen de la protección del Estado y de la Administración Autonómica, la población en el territorio debe estar preparada para alcanzar por sí misma tal protección. El papel que juegan las comarcas en estos aspectos de autoprotección ciudadana son fundamentales. Ante una emergencia que requiere la actuación de la protección civil, una parte muy importante de la población depende, al menos inicialmente, de sus propias fuerzas. Las competencias transferidas a las comarcas tienen por finalidad asegurar en el nivel territorial que este primer escalón de intervenciones funcione adecuadamente. En los países en los que los esquemas de protección civil están ampliamente consolidados, el convencimiento de la población y conseguir su participación ha supuesto bastante tiempo. Lograr la comprensión y la participación de la población aragonesa en las tareas propias de la protección civil, es sin lugar a dudas una tarea que no ha hecho más que empezar en las comarcas y que, a buen seguro, incrementará su importancia en el futuro inmediato.

BIBLIOGRAFIA

- Báguena, José Antonio (2003). «Las directrices de ordenación del territorio y la comarcalización», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 103-114.
- Barberán Ortí, Ramón (2003). «La comarcalización de Aragón. Una perspectiva económica», en *Economía Aragonesa*, núm. 21, pp. 50-86.
- Barberán Ortí, Ramón (2003). «Proceso de comarcalización, gasto público y eficiencia», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 185-231.
- Batet, M.; Pastor, J.; Carreras, J.M.; Mora, A. (2003). *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Bielza de Ory, Vicente (2003). «La delimitación comarcal de Aragón», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 115-136
- Biescas Ferrer, José Antonio (2003). «La economía aragonesa en el territorio», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 57-80.
- Boisier, Sergio (2005). «Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?», en *Revista de la CEPAL*, núm. 86, pág. 47-62.
- Boné Pueyo, Alfredo y Silva Gayoso, Rogelio (2003). *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales.
- Boné Pueyo, Alfredo (2003). *Comarcas de Aragón: La historia de un reto*. Zaragoza, Mira Editores.
- Callizo Soneiro, Javier (2005). «Las comarcas, solución aragonesa al minifundismo municipal», en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, XIII, junio 2005, pp.47-57.

- Embid Irujo, Antonio (2002). «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, p. 83-116.
- Escolano, Severino (2003). «Sobre algunas bases territoriales de la comarcalización aragonesa», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 169-183.
- Frutos, Luisa María (2003). «Aproximación geográfica al territorio aragonés», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 19-55.
- García Castrillo, Pedro; Lanaspá Santolaria, Luis; Pueyo Baldellou, Fernando y Sanz Gracia, Fernando (2005). *Estructura productiva, infraestructuras y dotación de servicios en las comarcas aragonesas*. Zaragoza, CESA.
- Mairal Buil, Gaspar (2003). «La comarca como paisaje cultural», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 157-167.
- Minguijón Pablo, Jaime y Pac Salas, David (2006). *Calidad de vida en el medio rural aragonés*. Zaragoza, Cáritas Autonómica de Aragón.
- Precedo Ledo, Andrés (2004). «El modelo de desarrollo comarcal», en *Boletín de la A.G.E.*, núm. 38, pp. 29-45.
- Romero González, Juan (2005). «El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial», en *Boletín de la A.G.E.*, núm. 39, pp. 59-86.
- Salanova Alcalde, Ramón (1999). *La comarcalización de Aragón*. Zaragoza, Cortes de Aragón.
- Salanova Alcalde, Ramón (2002). «La comarca en Aragón: una nueva organización territorial», en *Economía Aragonesa*, núm. 18, pp. 103-121.
- Ubieto Arteta, Agustín (2001). *El largo camino hacia las comarcas en Aragón (aproximación didáctica)*. Zaragoza, Diputación General de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.
- Ubieto Arteta, Agustín (2003). «La organización territorial de Aragón: perspectiva histórica», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 81-101.