

## **La Información Pública y la legislación en materia de Protección Civil y Emergencias**

Ángel Ibáñez Peiró<sup>1</sup>  
(Mayo de 2012)

### **Resumen**

La Información Pública, en situaciones catastróficas o de emergencia, se lleva a cabo desde dos aspectos distintos y, normalmente, opuestos. El “todo vale para aumentar la audiencia”, que suele ser utilizado por los Medios de Comunicación Social privados, choca con la obligación de informar, por parte de la Administración, de forma veraz y sin necesidad de que el ciudadano lo solicite; es decir, la idea de que la Información, en estos casos, es un Servicio Público.

Para dar cumplimiento a lo que el ordenamiento jurídico español impone a las distintas Administraciones Públicas no sólo hay que atender a las características de la información a difundir, también se debe tener muy presente la seguridad y certeza de que, en caso necesario, llegará al ciudadano en el soporte adecuado en tiempo y forma.

Para conseguirlo, se debe disponer de los medios técnicos y humanos apropiados, entre los que se ha de encontrar personal especializado en la gestión de la información que generan estas situaciones.

Las dificultades y responsabilidades a que se enfrentan las Administraciones Públicas en los casos referidos son el objeto de este trabajo. En concreto, se hace un recorrido por las disposiciones legales que regulan el mundo de la protección civil y la obligación que tiene la Administración de hacer llegar la oportuna información al ciudadano con la finalidad de aumentar la autoprotección y la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente, ante situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe y calamidades públicas.

### **Palabras clave**

Información Pública, protección civil, autoprotección, seguridad de las personas, grave riesgo colectivo, catástrofe, calamidad pública.

### **Índice**

1. La normativa preconstitucional. 2. Normativa a partir de 1978. 3. La intervención de los Gabinetes de Comunicación en las campañas informativas. 4. Iniciativas oficiales no incluidas en la legislación. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía y documentación.

---

<sup>1</sup> Ángel Ibáñez es presidente de la Mesa de Comunicación de la Asociación Nacional de Especialistas Profesionales en Protección Civil y Emergencias. Militar de Carrera (Teniente Coronel del CGA). Doctorando de la Facultad de Ciencias de la Información de la UCM. Correo electrónico: [angelip@et.mde.es](mailto:angelip@et.mde.es)

## 1. La normativa preconstitucional

Desde la creación del llamado “Comité Nacional para la defensa pasiva de la población civil contra los peligros de los ataques aéreos” en tiempos de la República, se vio la necesidad de informar a la población sobre determinados puntos para contribuir a la seguridad de las personas. Este Comité Nacional estaba constituido bajo la Presidencia del Consejo de Ministros y estaba integrado por los Ministros de Gobernación, Instrucción Pública, Guerra, Marina y Obras Públicas.

En 1937, durante la guerra, los componentes de los Comités Locales y provinciales para de la Defensa Pasiva contra los ataques aéreos se reforzarían con un representante de la prensa. La composición de estos Comités era la siguiente: un técnico municipal, un médico, un farmacéutico (o un químico, o una persona especializada en gases de guerra), un militar en activo o retirado, donde no haya Jefe local de la Defensa Especial contra Aeronaves, un representante de la prensa y un secretario.

Acabada la guerra se organizó la “Defensa Pasiva Nacional”; tanto en la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva como en las Jefaturas provinciales, se determinaba que debería formar parte de ella el “Delegado de Prensa y Propaganda”. Entre las funciones que se le asignaban a la Jefatura de Defensa Nacional se encontraba la de “Organizar e impulsar el Servicio de Propaganda de la Defensa Pasiva”<sup>2</sup>. Posteriormente, con la aparición del término “Protección Civil”, al tiempo que se la consideraba un “elemento de la defensa nacional”, la función propagandística permanecería con la misma literalidad que se ha reflejado<sup>3</sup>.

Aunque el término propaganda pueda tener connotaciones peyorativas, se debe entender que en esta época al utilizar el legislador este término, quería hacer una clara referencia a lo que hoy se denomina “propaganda blanca” o lo que actualmente son las campañas de comunicación que realiza el Ministerio del Interior a través de la Dirección General de Protección Civil o la Dirección General de Tráfico.

## 2. Normativa constitucional

### 2.1.- La Ley 2/1985, sobre Protección Civil

Con la llegada de la Democracia y la aprobación de la Ley 2/1985<sup>4</sup>, de 21 de enero, sobre Protección Civil, se entendió que la autoprotección era la primera medida que había que promocionar para dar respuesta a cualquier tipo de emergencia. En este orden de cosas, esta Ley, en su Exposición de Motivos, al tratar sobre la autoprotección ciudadana, promueve como primera fórmula de actuación, el establecimiento de un complejo sistema de acciones preventivas e informativas, “con objeto de que la población adquiera conciencia sobre los riesgos que puede sufrir y se familiarice con las medidas de protección que, en su caso, debe utilizar.” Y añade que: “Se trata, en definitiva, de lograr la

<sup>2</sup> Artículo octavo. (España. Decreto de 23 de enero, Organizando la Defensa Pasiva Nacional, del Ministerio del Ejército. Boletín Oficial del Estado; 5 de febrero de 1941; núm. 36, p. 863).

<sup>3</sup> Artículo doce.- Serán funciones de la Subdirección General de Protección Civil: (...) e) Redactar y difundir en la medida conveniente, según se trate de normas, reglas o recomendaciones y hayan de ser cumplidas o atendidas por alguno de los Servicios de Protección Civil o por Empresas u otros particulares cuantos reglamentos, cartillas, folletos o documentos análogos se juzguen precisos para que todos conozcan sus deberes y conveniencias en relación con la Protección Civil. (...) g) Organizar e impulsar la propaganda de la Protección Civil. (España. Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre Estructura y Competencia de la Subdirección General de Protección Civil, del Ministerio de la Gobernación. Boletín Oficial del Estado; 8 de marzo de 1968; núm. 59, p. 3531).

<sup>4</sup> - España. Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, de la Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado; 25 de enero de 1985; núm. 22, p. 2093.

comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de la protección civil, de las que los ciudadanos son, al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios. Comprensión social y participación que, en todos los países, ha requerido tiempo y que, en última instancia, debe ser el resultado de una permanente movilización de la conciencia ciudadana y de la solidaridad social.”<sup>5</sup>

Para conseguir lo apuntado, en el artículo 4.3 se determina que “Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población acerca de las responsabilidades públicas en materia de protección civil.”, y en el apartado 6 de ese mismo artículo se dice: “En las situaciones de emergencia contempladas en esta Ley, los medios de comunicación social vendrán obligados a colaborar con las autoridades competentes respecto a la divulgación de informaciones dirigidas a la población y relacionadas con dichas situaciones.” En concreto, con este artículo, se pretendía llevar a cabo labores de Información Pública para conseguir la comprensión y la participación de toda la población. Actualmente, estas labores informativas se materializan en Campañas de Comunicación e Imagen, dirigidas al más alto nivel, en las que se difunden acciones de refuerzo entre la ciudadanía para sensibilizarla en los términos señalados.

## 2.2. Real Decreto 1378/1985

Como quiera que desarrollar la normativa contenida en la Ley 2/1985 requería, por la complejidad de la materia, la aprobación de un reglamento general conteniendo las normas comunes del nuevo sistema, y teniendo en cuenta las características concurrentes en las situaciones de emergencia, así como la posibilidad de que se produjese en diversas áreas del territorio nacional, se aprobó el Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre Medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. El objeto, según se exponía en su artículo 1, era “establecer las medidas provisionales necesarias para la actuación de los órganos y autoridades competentes en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que puedan producirse hasta que se aprueben y homologuen los planes a que se refiere el artículo 8 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil”.

Aunque este Real Decreto tenía un marcado carácter de provisionalidad, en su artículo 2, al hablar sobre actuaciones a llevar a cabo se dice que “corresponde a la Protección Civil asegurar la realización de cuantas actuaciones contribuyan a evitar, controlar y reducir los daños causados por las situaciones de emergencia”, pasando a enumerar, a continuación, diversos tipos de acciones, entre los que figuraba, en segundo lugar, de forma escueta, la información a la población. Dato que manifiesta la importancia que se le daba ya a la Información Pública en este tipo de actividades, hasta el punto de que, al tratar sobre el Mando único, en el artículo 8.6, se dice que “Se restringirá con rigor el acceso y permanencia en la zona siniestrada y, especialmente, en los puestos de mando. Asimismo se dispondrá en éstos, siempre que sea posible, de espacios especiales para la actuación de las transmisiones en emergencias y de los medios de la comunicación social.”

---

<sup>5</sup> Apartado IV de la Exposición de Motivos. De la mencionada Ley 2/1985, de 21 de enero sobre Protección Civil. En el ámbito de la OTAN este tipo de actividades se denominan Operaciones de Percepción y se definen como: acciones para comunicar y/o negar información concreta específica e indicadores a públicos externos para influir en sus emociones, motivaciones y objetividad, así como sistemas de inteligencia y líderes, a todos los niveles sociales, para influir en sus opiniones, con la finalidad de conseguir comportamientos y acciones que favorezcan los objetivos que se persigan. El manejo de la percepción combina la proyección de la información a difundir de diversas formas, como son: operaciones de seguridad, decepción (entendidas como engaño) y psicológicas. (*Joint Publication 1-02 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms 8 November 2010 -As Amended Through 15 January 2012-* (en línea). AMD - Archive of Military Doctrine / United States Joint Chiefs of Staff: Joint Publications. Disponible en Web: [http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1\\_02\(8-11\).pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1_02(8-11).pdf) (Consulta:17 de marzo de 2012)

No definir la forma de actuar para informar a la población mediante alguna directriz, aunque fuese de forma provisional y, en cambio, legislar sobre el trato que se debía dar a los Medios de Comunicación Social nos lleva a pensar que la Administración Pública los consideraba, más que como colaboradores ante la emergencia, como una posible vulnerabilidad a la hora de gestionar la emergencia que podía provocar problemas de difícil solución.

### 2.3. Plan Básico de Emergencia Nuclear

El accidente de Chernóbil<sup>6</sup>, acontecido en dicha ciudad de Ucrania el 26 de abril de 1986, fue el accidente nuclear más grave de la historia. Alcanzó el nivel 7 (el más alto) en la escala INES<sup>7</sup>. De las lecciones que se extrajeron en aquella catástrofe se vio la necesidad de que la población estuviese informada con la anticipación suficiente, detectándose la falta de regulación al respecto.

Probablemente y como consecuencia de este accidente, vio la luz el Acuerdo del Consejo de Ministros del 3 de marzo de 1989, por el que se aprobaba el Plan Básico de Emergencia Nuclear<sup>8</sup>. Esta afirmación se puede sustentar en que el Anexo I comienza diciendo: “La producción de energía eléctrica mediante centrales nucleares de potencia constituye una de las actividades que pueden originar situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública por escape accidental de material radiactivo empleado en las mismas, con repercusión en el exterior de su emplazamiento.

Por ello, es necesario disponer de Planes de Emergencia Nuclear en las diferentes provincias en las que se localizan las centrales mencionadas y en los que se establezcan previsiones para la protección de las personas y de los bienes que puedan resultar afectados por un escape accidental de material radiactivo, con influencia en el exterior del emplazamiento de las instalaciones mencionadas.”

Si se tiene en cuenta que en el artículo 11 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, se disponía que se debían llevar a cabo los Planes especiales de ámbito estatal o que afecten a varias Comunidades Autónomas, y que transcurrieron cuatro años (tres años desde que ocurriera el accidente de Chernóbil) sin que se hiciese nada al respecto, cabe deducir que la aprobación de esta norma fue consecuencia de que la *Directiva 1989/618/Euratom* (de la que más adelante hablaremos). Así las cosas, no parece aventurado decir que la aprobación de este documento jurídico responde a un impulso motivado por intereses políticos más que por la seguridad de las personas, sobre todo, si se tiene en cuenta que ya existían “Planes de Emergencia Nuclear aprobados

---

<sup>6</sup> En la ciudad ucraniana de Chernóbil se inauguró, en 1972, una central de tipo GCR (grafito-uranio natural) refrigerada por gas. El 26 de abril 1986 se produjo un incendio en la zona de turbinas, calificado por las autoridades soviéticas como incidente de nivel 3, "incidente importante" en la escala INES; posteriormente sería calificado de nivel 7, "accidente grave". En la actualidad se encuentra parcialmente desmantelada, pues el edificio del reactor está confinado en un sarcófago especial para evitar emisiones al exterior. El reactor se encuentra en periodo de latencia, proceso que durará 25 años. En 2028 se procederá al desmantelamiento del sarcófago. El revestimiento del mismo es de acero galvanizado, se encuentra separado metro y medio del sarcófago y se eleva a más de seis metros de él.

<sup>7</sup> La Escala Internacional de Sucesos Nucleares (INES) es un mecanismo para comunicar al público, rápida y coherentemente, el significado que tienen para la seguridad. Al poner los sucesos en su perspectiva correcta, la escala facilita la comprensión por parte de la comunidad nuclear, los medios de información y el público.

Organismo Internacional de Energía Atómica. *INES. Escala Internacional de Sucesos Nucleares y Radiológicos*. (en línea). Disponible en Web: [http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/Spanish/ines\\_sp.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/Spanish/ines_sp.pdf), (Consulta: 17 de marzo de 2012)

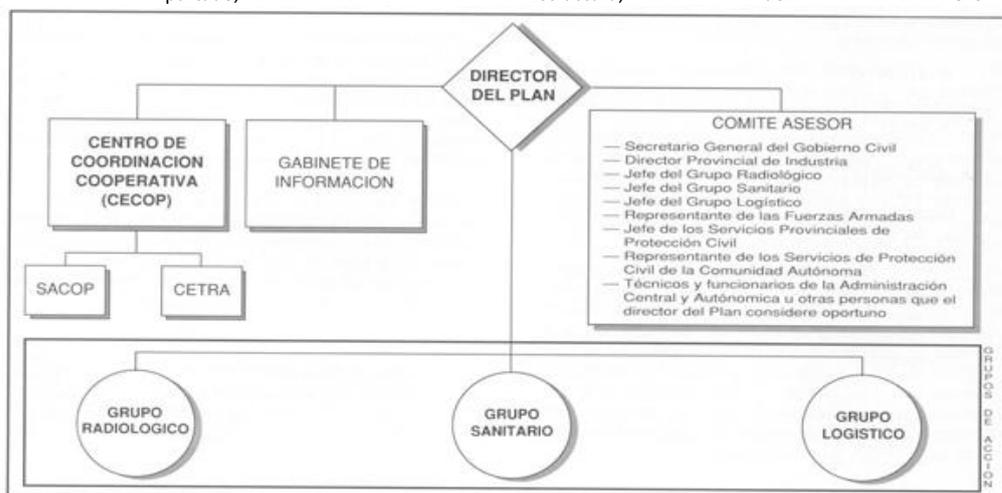
<sup>8</sup> España. Orden de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 14 de abril de 1989; núm. 89, p. 10779.

provisionalmente, en su día, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 1547/1980<sup>9</sup>, de 24 de julio, sobre Reestructuración de la Protección Civil”, planes que facilitaban las labores en este campo. Esta digresión tiene la finalidad de dar una posible justificación al inesperado impulso que se da a la Información Pública regulando aspectos que se debían haber llevado a cabo mucho antes.

En este texto legal, en el Plan Básico de Emergencia Nuclear, se ponía de manifiesto la necesidad de “que el personal interviniente esté capacitado para el cumplimiento de unas misiones que no siempre coinciden con sus tareas habituales y que la población reaccione en una forma adecuada, disciplinada, solidaria y serena frente a la emergencia. Esta doble exigencia hace necesaria la elaboración de un Plan de Información y Capacitación que permita asegurar estos objetivos.” (párrafo octavo de los Presupuestos doctrinales del Anexo II). También se dice que “Si bien el alcance de la Directriz Básica propuesta queda limitado a las centrales nucleares de potencia, los principios y criterios contenidos en la misma pueden ser utilizados, en gran medida, en la Planificación de actuaciones en instalaciones o actividades que puedan dar lugar a dicho tipo de emergencia, teniendo en cuenta además que la organización que aquí se propone, y los mecanismos de disponibilidad, comunicación, catalogación y movilización de recursos humanos y materiales pueden ser aprovechados para emergencias radiológicas, no necesariamente asociadas a las centrales nucleares” (párrafo undécimo de los Presupuestos doctrinales del Anexo II). Paso importantísimo a la hora de emplear la Información Pública en el campo de la Protección Civil, pues también se dice que “El Plan contempla las actuaciones a seguir en el caso de producirse una emergencia radiológica en centrales nucleares de potencia. Sin embargo, muchos de los principios, criterios y guías contenidos en este Plan pueden ser utilizados en la Planificación de actuaciones para otro tipo de instalaciones o actividades en donde puedan darse tales emergencias” (Punto 1.2 de las Bases del Anexo II). Esto significaba que lo prescrito para este plan podía ser extrapolable y aplicable a otras situaciones de crisis y, por supuesto, en el ámbito de la Comunicación Social; así, al tratar sobre la estructura para responder a estos casos, en el apartado II<sup>10</sup>, se dice que “Tiene como finalidad la materialización del objetivo y alcance de las bases sobre las que se sustenta el Plan de Emergencia Nuclear, a través del establecimiento de una organización y de la asignación de funciones a los distintos elementos que la integran”.

<sup>9</sup> España. Real Decreto 1547/1980, de 24 de julio, sobre Reestructuración de la Protección Civil, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 28 de julio de 1980; núm. 180, p. 16998.

<sup>10</sup> Apartado, II Estructura, del Anexo II.



Al reflejar las funciones básicas de la Dirección del Plan (apartado II.1), entre otras, figura la de “Determinar y coordinar la información al público tanto la destinada a adoptar medidas de protección como la general asociada con el suceso”. Es decir, cataloga, en un primer tiempo, a la Información Pública en información previa a la población e información de crisis. Cuestión que por primera vez es reflejada en una normativa legal para responder a la emergencia.

Pero lo novedoso de la estructura que se ha comentado es la creación de un Gabinete de Información para atender, exclusivamente, a este tipo de emergencias, haciéndole depender de la máxima Autoridad. También le fija, en su apartado II.1.3, con relativa claridad su ámbito de actuación y responsabilidades en la Información Pública durante la crisis al decir:

“Dependiendo directamente del Director del Plan, se constituye un Gabinete de Información dentro del Gobierno Civil<sup>11</sup>, cuyas funciones son las siguientes: - Difundir las órdenes, consignas y recomendaciones orientativas, que el Director del Plan dicte, a través de los medios de comunicación social pertinente. - Centralizar, coordinar y preparar la información general sobre la emergencia de acuerdo con el Director del Plan y facilitarla a los medios de comunicación social.- Informar en relación con la emergencia a cuantas personas lo soliciten.- Obtener, centralizar y facilitar toda la información relativa a contactos familiares, localización de personas y datos referidos a los posibles evacuados y trasladados.”

Pero no quedan aquí las funciones del Gabinete de Información, pues al tratar en el apartado III la Operatividad, le asigna la responsabilidad de “preparar la información sobre la emergencia para su difusión, así como de las órdenes, consignas y recomendaciones orientativas, a través de los medios de comunicación social y de obtener, centralizar y facilitar toda la información relativa a contactos familiares, localización de personas y datos referidos a los posibles evacuados o desplazados.” En este mismo apartado se puntualiza que este Gabinete de Información deberá contar con la infraestructura y el personal especialista que asegure “El conocimiento de los medios de comunicación social, especialmente de estaciones de radiodifusión que puedan ser captadas en la zona de emergencia catalogadas, con detalle de su localización y número telefónico.”

Pero en este Plan Básico de Emergencia Nuclear, no sólo le encomienda al Director del Plan labores de Comunicación Pública, también a las Organizaciones Municipales les insta a que colaboren y complementen “las actuaciones de los grupos de acción en lo que se refiere principalmente a la difusión y aplicación de las medidas de protección y facilitar la información necesaria a la población y a la Dirección del Plan.” Incluso para los casos de emergencia en la denominada “situación 3”<sup>12</sup>, es decir, una vez declarada esta situación por la Dirección del Plan, será responsabilidad de la administración local “Constituir en el Ayuntamiento el Servicio de Información y Relaciones Públicas para ofrecer la información que se requiera sobre la situación y destino de los evacuados.”<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Posteriormente serían las Delegaciones/Subdelegaciones del Gobierno quienes acogerían al Gabinete de Información.

<sup>12</sup> Orden de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear, Apartado III.3.2 Fase de emergencia. “SITUACIÓN 3: la liberación, supuesta o real es tal que, en circunstancias ambientales adversas, las dosis a la población igualan o superan la cuarta parte del nivel superior de intervención, pero no lo sobrepasan. Las medidas de protección a considerar, además de las ya indicadas, son la evacuación de grupos críticos, el control de alimentos y agua y la estabulación de animales.”

<sup>13</sup> Apartado III.4.2. de la ya referida Orden de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear.

Por último, otro aspecto reseñable de este plan, es que se jerarquiza el sistema de Información Pública al entender que “en una situación de emergencia no sólo hay que procurar la difusión de una información realista, clara y sin ambigüedades a fin de alcanzar la finalidad del Plan, cual es la protección de la población, sino también evitar la difusión de información incongruente que puede provocar situaciones de pánico individuales e injustificadas. Para ello está previsto que el Gabinete de Información prepare, centralice y coordine toda la información sobre la emergencia.”<sup>14</sup>

#### 2.4. Directiva 1989/618/Euratom

Al ya referido accidente de Chernóbil le sucedieron diversas iniciativas legislativas, entre ellas, la aprobación a nivel europeo *la Directiva 1989/618/Euratom*<sup>15</sup>, relativa a la Información de la Población sobre las Medidas de Protección Sanitaria Aplicables y sobre el Comportamiento a Seguir en Caso de Emergencia Radiológica. Se puede asegurar que ésta sería la norma pionera en cuestiones de Comunicación para toda la Unión Europea en actividades relacionadas con la Protección Civil y Emergencias.

Aunque la normativa ponía a la luz pública el vacío legal existente en la Unión Europea, no sería hasta diez años después cuando se incorporase al ordenamiento jurídico español una normativa al respecto; más adelante hablaremos de ello.

#### 2.5. La directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico

Con la aparición, en 1991, de la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico<sup>16</sup>, no se conseguiría ningún avance sustancial en el campo de la Información Pública. Esta resolución se limitaría a dar alguna normativa para regular el sistema de avisos a la población, así como ciertas medidas de información a la población, sobre todo, en los aspectos preventivos<sup>17</sup>. Esto se hace más patente al observar que el legislador se limita a transcribir, para los Gabinetes de Información<sup>18</sup>, lo ya previsto para los mismos en el Plan Básico de Emergencia Nuclear.

---

<sup>14</sup> Apartado III.6.3. de la ya repetida Orden de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear.

<sup>15</sup> Unión Europea. *Directiva 1989/618/Euratom* del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la Información de la Población sobre las Medidas de Protección Sanitaria Aplicables y sobre el Comportamiento a seguir en Caso de Emergencia Radiológica. Diario Oficial; 7 de diciembre de 1989, núm. L 357, pp. 0031 – 0034.

<sup>16</sup> España. Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica para la Elaboración y Homologación de los Planes Especiales del Sector Químico. Boletín Oficial del Estado; 6 de febrero de 1991; núm. 32, p. 4033.

<sup>17</sup> “5.4.1. Medidas de protección a la población. 5.4.1.1. Sistemas de avisos a la población. El sistema de avisos a la población tiene por finalidad alertar a la población e informarla sobre la actuación más conveniente en cada caso y sobre la aplicación de otras medidas de protección. Los Planes de Emergencia Exterior preverán la posibilidad de dirigirse a la población a través de las emisoras de radio y, en su caso, de televisión. Dichas emisoras y sus frecuencias figurarán explícitamente en el PEE y se informará de ellas a la población a través de las campañas de divulgación previstas en la implantación del PEE. Así mismo sería deseable la implantación de sistemas de alerta mediante sonidos característicos integrables en la futura red de Alarma Nacional cuya recepción se garantizará en cada uno de los municipios de la zona objeto de planificación. Mediante un sistema adicional de megafonía fija o móvil se podrá informar a la población de las medidas de protección que sean convenientes adoptar, así como medidas de protección de aplicación inminente.”

<sup>18</sup> Artículo 5. Planificación Exterior de Emergencia. Bases y Criterios. 5.6.3. GABINETE DE INFORMACIÓN. “Dependiendo directamente del Comité de Dirección, se constituirá el Gabinete de Información. A través de dicho Gabinete, se canalizará toda la información a los medios de comunicación social durante la emergencia. Sus misiones básicas serán: Difundir las órdenes, consignas y recomendaciones dictadas por el Comité de Dirección del PEE, a través de los medios de comunicación social previstos en el PEE. Centralizar, coordinar y preparar la información general sobre la emergencia, de acuerdo con el Comité de Dirección del PEE, y facilitarla a los medios de comunicación social. Informar sobre la emergencia a cuantas personas u organismos lo soliciten. Obtener, centralizar y facilitar toda la información relativa a los posibles afectados, facilitando los contactos familiares y la localización de personas.”

No deja de llamar poderosamente la atención observar que, en este texto legal, al referirse al órgano de comunicación, se emplee el término Gabinete de Prensa en unos casos<sup>19</sup>, mientras que, en otros, lo denomina Gabinete de Comunicación<sup>20</sup>. Si se entiende que no existe error en la denominación, pues no se publicó ninguna rectificación al respecto, es fácil comprender que, para el legislador, el órgano de comunicación en un plan de emergencia derivado del posible riesgo químico era un dato meramente testimonial. Para mayor abundamiento en la variedad de denominaciones del órgano de comunicación veremos que, al tratar sobre el Plan Básico de Emergencia Nuclear, se le da la de Gabinete de Información y Comunicación.

## 2.6. Norma Básica de Protección Civil

Con la aprobación del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil<sup>21</sup>, en lo referente a la gestión de la Información Pública, tampoco se marcan directrices claras para que sean tenidas en cuenta a la hora de elaborar tanto los planes Territoriales como los Especiales. Se limita a señalar, en las directrices para la elaboración de los mismos, algunos aspectos de forma generalista y difusa como son los “avisos a la población” y la “determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general, para que éste pueda adaptar su conducta a la prevista en un Plan de emergencia” (artículo 4.p).

En lo que toca a Información Pública, no es aventurado decir que en este Real Decreto lo único a destacar es la imprecisión con que la trata; únicamente cabría reseñar lo que determina para los Planes Especiales, con respecto a la metodología técnico-científica a observar en ellos pues, en lo que se refiere a la Información Pública, dice que se tendrán en cuenta las “Características de la información a la población diferenciando la relativa al conocimiento del riesgo y al conocimiento del Plan” (artículo 5.f), primera vez que se hace referencia a la realización de un estudio sociométrico, previo a la elaboración de cualquier tipo de Campaña de Comunicación e Imagen.

## 2.7. Otras iniciativas legislativas

Desde abril de 1993 vieron la luz diversas iniciativas legislativas<sup>22</sup>. En ninguna de ellas se acometía de forma abierta y con decisión el manejo de la Información Pública limitándose

---

<sup>19</sup> “Artículo 5. Planificación Exterior de Emergencia. Bases y Criterios. 5.5.1. Centro de Coordinación Operativa Integrada (CECOPI). El Centro de Coordinación de la Emergencia se instalará en un local con capacidad suficiente y con el equipamiento preciso para poder evaluar la situación y transmitir las decisiones a aplicar en contacto directo con el Puesto de Mando Avanzado, etc. En el mismo edificio, desarrollará sus funciones el Gabinete de Prensa, comunicado adecuadamente con el Comité de Dirección del Plan.

<sup>20</sup> El ya comentado punto 5.6 en el que existe el subapartado 5.6.3. GABINETE DE INFORMACIÓN.

<sup>21</sup> España. Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 1 de mayo de 1992; núm. 105, p. 14868.

<sup>22</sup> España. Orden de 2 de abril de 1993 por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 1 de mayo de 1993; núm. 90, p. 10967.

- España. Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, del Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 14 de febrero de 1995; núm. 38, p. 4846.

- España. Resolución de 5 de mayo de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico, del Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 25 de mayo de 1995; núm. 124, p. 15294.

- España. Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de marzo de 1995, que aprueba el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales.

- España. Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior, disponiendo la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico, del Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 4 de marzo de 1996; núm. 55, p. 8482

a cuestiones puntuales como la información a la población, la centralización de la comunicación<sup>23</sup>, o a que, entre los contenidos mínimos, debían especificar en cada uno de los planes que se realizasen “la composición y funciones de los órganos de apoyo (Comité Asesor y Gabinete de Información) al órgano de dirección del mismo, sin perjuicio de las incorporaciones que por decisión de éste, puedan producirse, en función de las necesidades derivadas de la situación de emergencia”.<sup>24</sup>

Por ser los incendios forestales catástrofes que, desde los tiempos más remotos, se han venido padeciendo con mayor o menor virulencia ayudados por la mano del hombre e intereses inconfesables, será en estas situaciones donde se comience a tomar en cuenta la Información Pública para reaccionar ante una crisis; y así, se determinan los datos generales sobre el incendio que, en un primer momento, debían darse a conocer a los MCS cuando sea de nivel 2<sup>25</sup>. De esta forma se unificaban criterios a la hora de emitir las correspondientes notas de prensa<sup>26</sup>. En igual forma, el Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por

---

- España. Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Accidentes en los Transportes de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril, del Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 22 marzo 1996 nº 71, p. 10998.

- España. Resolución de 4 de julio de 1994. Secretaría de Estado de Interior. Boletín Oficial del Estado; 18 julio 1994 nº 170, p. 22899.

- España. Real Decreto 948/2005, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se Aprueban Medidas de Control de los Riesgos Inherentes a los Accidentes Graves en los que Intervengan Sustancias Peligrosas, del Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 30 de julio de 2005; núm. 181, p. 27034.

- España. Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz Básica de Protección Civil para el Control y Planificación ante el Riesgo de Accidentes Graves en los que Intervienen Sustancias Peligrosas, del Ministerio de Justicia e Interior, Boletín Oficial del Estado; 9 de octubre de 2003; núm. 242, p. 36428.

- España. Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las Operaciones de Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera en Territorio Español, del Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 12 de mayo de 2006; núm. 113, p. 18187.

<sup>23</sup> En el Gabinete de Información, siguiendo las directrices del Comité de Dirección, se centralizará y preparará la información relativa a la situación de emergencia y las recomendaciones e instrucciones que convenga hacer a la población, para su transmisión a los medios de comunicación social (MCS) y a cuantos organismos, entidades o personas lo soliciten. El Gabinete de Información estará formado por el personal de la Delegación del Gobierno o, en su caso, del Gobierno Civil, y el de la Comunidad Autónoma de Canarias que sea designado por el Comité de Dirección (punto 3.3.1. Dirección y coordinación de emergencias declaradas de interés nacional de la Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior, disponiendo la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico del Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 4 de marzo de 1996; núm. 55, p. 8483.)

<sup>24</sup> Punto d-1º del apartado IV.3 del Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Accidentes en los Transportes de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril. (Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, del Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 22 de marzo de 1996; núm. 71, p. 10998).

<sup>25</sup> Nivel 0: referido a aquellos incendios que pueden ser controlados con los medios de extinción previstos y que, aun en su evolución más desfavorable, no suponen peligro para personas no relacionadas con las labores de extinción, ni para bienes distintos a los de naturaleza forestal.

Nivel 1: referido a aquellos incendios que pudiendo ser controlados con los medios de extinción previstos en el Plan de Comunidad Autónoma, se prevé, por su posible evolución, la necesidad de la puesta en práctica de medidas para la protección de las personas y de los bienes que puedan verse amenazados por el fuego.

Nivel 2: referido a aquellos incendios para cuya extinción se prevé la necesidad de que, a solicitud del órgano competente de la Comunidad Autónoma, sean incorporados medios estatales no asignados al Plan de Comunidad Autónoma, o puedan comportar situaciones de emergencia que deriven al interés nacional.

Nivel 3: aquellos incendios en que habiéndose considerado que está en juego el interés nacional así sean declarados por el Ministro de Justicia e Interior. La calificación inicial de la gravedad potencial de los incendios en los niveles 0, 1 y 2 será efectuada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y podrá variarse de acuerdo con la evolución del incendio, el cambio de las condiciones meteorológicas, etc.

<sup>26</sup> El contenido de la información a facilitar por los órganos de dirección de los Planes de Comunidades Autónomas al Plan Estatal en Incendios con Niveles de Gravedad Potencial 2 será, como mínimo, el siguiente: Datos generales sobre el incendio: provincia, términos municipales afectados, día y hora de comienzo, superficie afectada, nivel de gravedad potencial.

Consecuencias, acaecidas y previstas, referidas a: víctimas, evacuaciones (localidades y número de personas), cortes de carreteras, cortes de vías férreas, interrupción de servicios básicos (teléfono, electricidad, agua potable).

Otras consecuencias sobre personas no relacionadas con las labores de extinción y sobre bienes distintos a los de naturaleza forestal. (punto 2.4.2 del Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales). España. Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de marzo de 1995, que aprueba el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales.

carretera en territorio español, concretaría el tipo de información que se debía difundir en caso de accidente de este tipo<sup>27</sup>.

## 2.8.- Nace el concepto de Información previa a la población

Así las cosas, con la finalidad de incorporar al ordenamiento jurídico español la ya citada directiva Euratom, el 1 de octubre de 1999, el Consejo de Ministros aprobó una Resolución por la que se regulaba todo lo relativo a la información que debería darse a conocer al público en caso de emergencia radiológica<sup>28</sup>. El objeto de la disposición era “definir las medidas y procedimientos de información a la población tendentes a reforzar la protección sanitaria de ésta, en casos de emergencia radiológica” (artículo primero); todo ello como consecuencia de los distintos acuerdos europeos.

Entre las novedades más destacadas, en el artículo quinto de este texto legal, se encontraba la expresión “Información previa para la población que pueda verse afectada en caso de emergencia radiológica, así como el comportamiento que debería adoptar en tales situaciones”; también, en ese mismo artículo quinto, se determinaba a quién le correspondería la dirección y coordinación de las actividades de información previa a la población, el contenido y forma de llevar a cabo la comunicación de la información<sup>29</sup>. Para el caso de emergencia radiológica, se regulaba entre otros aspectos las autoridades que, en cada caso, serían las encargadas “de elaborar la información sobre aspectos técnicos y de protección sanitaria destinada al resto de la población, que deba ser difundida a través de los medios de comunicación social y de cualquier otro mecanismo que se considere necesario en cada caso” (artículo sexto), e incluso se determinaba que “Para la transmisión de la información previa, habrán de utilizarse medios que se dirijan individualmente a los ciudadanos (folletos, cartas nominativas, etc.), junto con aquellos que tengan por objeto a la población como colectividad (utilización de los diversos medios de comunicación social,

---

<sup>27</sup> Artículo 20. Actuación y comunicación. (...) 2. La comunicación a que se refieren los apartados anteriores se efectuará por el medio más rápido posible e incluirá los siguientes datos:

Localización del suceso. Estado del vehículo implicado y características del suceso. Datos sobre las mercancías peligrosas transportadas. Existencia de víctimas. Condiciones meteorológicas y otras circunstancias que se consideren de interés para valorar los posibles efectos del suceso sobre la seguridad de las personas, los bienes o el medio ambiente y las posibilidades de intervención preventiva. España. Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las Operaciones de Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera en Territorio Español, del Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 12 de mayo de 2006; núm. 113, p. 18187.

<sup>28</sup> España. Resolución de 20 de octubre de 1999, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1999, relativo a la Información del Público sobre Medidas de Protección Sanitaria Aplicables y sobre el Comportamiento a Seguir en Caso de Emergencia Radiológica. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 22 de octubre de 1999; núm. 253, p. 37214.

<sup>29</sup> “Quinto. Información previa. 1) Dirección y coordinación de las actividades de información previa a la población: La población que pueda verse afectada en caso de emergencia radiológica será informada sobre las medidas de protección sanitaria que le serían aplicables, así como el comportamiento que debería adoptar en tales situaciones. La dirección y coordinación de las actividades de información previa a la población corresponderá: En los ámbitos de planificación por posibles emergencias derivadas de centrales nucleares de potencia, a los Directores de los Planes de Emergencia Exterior de estas instalaciones, con la colaboración y el asesoramiento de la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, del Consejo de Seguridad Nuclear y de la Dirección General de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo. En los demás casos, al Consejo de Seguridad Nuclear y a las autoridades sanitarias con la colaboración de los órganos de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas que tengan asignada la dirección de los Planes de Actuación de Emergencia correspondientes. 2) Contenido y comunicación de la información: El contenido de la información incluirá, como mínimo, los elementos que figuran en el anexo I del presente Acuerdo. Dicha información será comunicada a la población sin necesidad de que la solicite y estará accesible de manera permanente. Los procedimientos específicos para la difusión de la información previa serán publicados para su conocimiento por los grupos de población a los que se dirigen. Las autoridades locales y, en su caso, los titulares de las instalaciones y actividades contempladas en el punto 2 del apartado segundo prestarán la cooperación necesaria para el cumplimiento de lo establecido en los puntos precedentes. Asimismo, colaborarán en las actividades de información previa a la población las instituciones de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los organismos públicos o privados que, en cada caso, determinen los procedimientos específicos aludidos. 3) Actualización del contenido de la información y de los procedimientos: Con carácter general, la información y los procedimientos de información serán revisados periódicamente con una periodicidad mínima de tres años y, en todo caso, cuando se produzcan cambios significativos, tanto en el contenido de la información como en los procedimientos”.

reuniones públicas, etc.). Será particularmente interesante la transmisión de la información mediante la puesta en práctica de programas escolares a todos los niveles” (artículo noveno). De esta forma, solapadamente, se promovían campañas informativas y se empezaba a tener en cuenta a los Medios de Comunicación Social como herramienta de gran valor a emplear en estos casos.

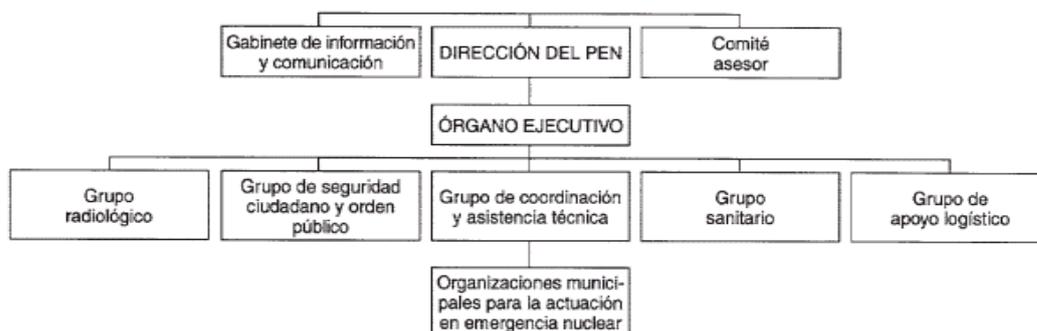
## 2.9. La revisión del Plan Básico de Emergencia Nuclear

La creciente consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil, a través del progresivo proceso de asunción de sus competencias por las Comunidades Autónomas; la publicación de la Directiva 1989/618/Euratom y su incorporación al ordenamiento jurídico español mediante el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de octubre de 1999, provocaron la revisión del Plan Básico de Emergencia Nuclear, y por Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprobó el Plan Básico de Emergencia Nuclear. Es de resaltar que en este documento ya se trata a la Comunicación Social como algo relevante, pues para garantizar que la información en una emergencia llega a sus destinatarios, en el Título I (artículo 7.m), al tratar sobre las bases para la planificación de emergencias nucleares, se determina que “los planes de emergencia nuclear establecerán los procedimientos y cauces necesarios para garantizar, de forma rápida y apropiada, la cobertura informativa a la población efectivamente afectada, a las Administraciones públicas implicadas y al resto de la población.”

Dentro de la Organización, estructura y funciones para los planes del nivel de respuesta exterior (Título III, punto 1), se establece una “estructura jerárquica y organizativa básica para el PEN”<sup>30</sup>, en la que figura, por primera vez el término, el “Gabinete de información y comunicación”, al que hace depender directamente del Director del PEN. Esta estructura deberá permitir el ejercicio de diversas funciones básicas, entre ellas, “La información a la población efectivamente afectada, a los organismos concernidos de las Administraciones públicas y a los medios de comunicación social, durante la emergencia. (...) Para llevar a cabo todas las actuaciones relacionadas con la información a la población efectivamente afectada por la emergencia, la información a los organismos concernidos de las Administraciones públicas y la información a los medios de comunicación social, el director del PEN dispondrá de un gabinete de información y comunicación, que será la célula de información del PEN.” Dentro de las responsabilidades que se le asignan al director, figura la de “Informar a la población efectivamente afectada por la emergencia y a las autoridades competentes y a los organismos concernidos de las

<sup>30</sup> PEN: Plan de Emergencia Nuclear Exterior a la Central Nuclear. La estructura jerárquica y organizativa básica para el PEN se representa en la figura.

**FIGURA 1: ORGANIGRAMA DEL PEN**



España. Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 14 de julio de 2004; núm. 169, p. 25691.

distintas Administraciones públicas.” Los contenidos que componen la información a la población efectivamente afectada por la emergencia son propuestos por el órgano ejecutivo al director<sup>31</sup>.

Pero la auténtica novedad es la que se determina en el punto 1.3 del Título III por el que se determinan, de forma expresa, las competencias del Gabinete de Información y Comunicación del PEN:

“El jefe del gabinete de información y comunicación será el jefe de prensa del órgano cuyo titular sea, asimismo, el director del PEN. El jefe del gabinete de información y comunicación será, también, el portavoz único de la dirección del PEN, en la emergencia.

El director del PEN nombrará un sustituto.

El gabinete de información y comunicación del PEN estará situado en la sede de la Delegación o Subdelegación del Gobierno de la provincia donde se ubique la central nuclear.

Estará integrado por personal de esta Delegación o Subdelegación del Gobierno y, en su caso, por personal de otras Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno afectadas por el PEN. Así mismo, podrá incorporarse a este gabinete de información y comunicación personal especializado en materia de información y comunicación de las Comunidades Autónomas concernidas por el PEN.

Funciones del gabinete de información y comunicación.

a) Conformar y difundir la información y las recomendaciones que el director del PEN deba transmitir a la población.

b) Centralizar y coordinar la información general sobre la emergencia a la población efectivamente afectada y facilitarla a los medios de comunicación social.

c) Facilitar toda la información relativa a contactos familiares, localización de personas y datos referidos a los posibles evacuados y trasladados a centros de asistencia médica.”

En este mismo documento, al Director del Plan de Actuación Municipal en Emergencia Nuclear (PAMEN) que, normalmente, suele ser el Alcalde, entre las responsabilidades que se le encomiendan en materia de comunicación figuran las de “mantener permanentemente informada a la población sobre la situación de emergencia y sobre el comportamiento que deba adoptarse, de acuerdo con las directrices del director del PEN”, así como “dar servicio de información a familiares de afectados, en coordinación con el gabinete de información y comunicación del PEN.”<sup>32</sup>

En los mismos términos que para el Gabinete de Información y Comunicación del PEN, se determinan las directrices que deben regir en el Gabinete Central de Información y Comunicación para el Plan de Emergencia Nuclear del Nivel Central de Respuesta y Apoyo (PENCRA)<sup>33</sup>, y así, se dice que:

---

<sup>31</sup> “El director del PEN dispondrá de un órgano ejecutivo dentro de su estructura organizativa. La determinación y propuesta de las medidas de protección que se vayan a aplicar y de otras actuaciones que se realicen, en las zonas afectadas, corresponderá a este órgano ejecutivo, en coordinación con los directores de los planes de actuación municipal en emergencia nuclear, y contando con el apoyo del grupo de coordinación y asistencia técnica.

Las medidas de protección y otras actuaciones de emergencia serán ejecutadas por los grupos operativos y las organizaciones de respuesta municipal, a través de sus servicios operativos. Para optimizar la respuesta, el desarrollo de esta estructura jerárquica y organizativa básica, desde el nivel de servicios operativos, deberá tener en cuenta las circunstancias específicas en el ámbito de cada PEN”. (Título III, punto 1).

<sup>32</sup> Letras e y f del punto 1.6 del Título III.

<sup>33</sup> Es de destacar que el director del PENCRA será el titular del órgano del Ministerio del Interior competente en materia de protección civil. (Título III, punto 2.1)

“El gabinete central de información y comunicación será la célula de información del PENCRA, y estará situado en la sede del órgano competente en materia de protección civil del Ministerio del Interior.

El jefe del gabinete central de información y comunicación será designado por el Ministro del Interior, de acuerdo con el Portavoz del Gobierno.

El jefe del gabinete central de información y comunicación será, asimismo, el portavoz único del director del PENCRA, en la emergencia.

Por este mismo procedimiento se nombrará un sustituto.

El gabinete central de información y comunicación estará integrado por personal de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y, en su caso, por otro personal del Ministerio del Interior. Así mismo, podrá incorporarse a este gabinete personal especializado en materia de información y comunicación de los organismos de la Administración General del Estado concernidos por el PENCRA.

Funciones del gabinete central de información y comunicación:

a) Centralizar, conformar y difundir la información sobre la emergencia, elaborada por el Consejo de Seguridad Nuclear, en colaboración con la autoridad sanitaria competente, destinada al público en general y a los medios de comunicación social de difusión nacional.

b) Recabar y realizar el seguimiento de toda la información que estuviera siendo suministrada por el gabinete de información y comunicación del PEN.”<sup>34</sup>

Por último, en el punto 3 del Título IV de este documento, se estudia la preparación para la respuesta en emergencia nuclear con objeto de alcanzar y mantener una adecuada preparación para actuar en situaciones de emergencia y para ello se hace ver la necesidad de programar, desarrollar y poner en práctica sistemáticamente diversas actividades, entre ellas la “Información previa a la población que pueda verse efectivamente afectada”; esta información tiene por objeto que la “población que pueda verse afectada por un accidente en una central nuclear tenga conocimiento de los riesgos, del plan de emergencia nuclear y de las medidas de protección que vayan a adoptarse previstas en éste. Ello propiciará, además, que, en caso de emergencia, la población efectivamente afectada reaccione adecuadamente facilitando la aplicación de tales medidas.” Por ello cada PEN “dispondrá de un «programa de información previa a la población» que será aprobado y dirigido por el director del PEN.

El órgano ejecutivo del PEN elaborará y ejecutará el correspondiente programa de información previa a la población, teniendo en cuenta las directrices establecidas, así como las propuestas de los directores de los PAMEN y de los organismos concernidos de las Comunidades Autónomas. El jefe del grupo de coordinación y asistencia técnica del PEN coordinará y ejecutará la puesta en práctica del programa de información previa a la población en la que colaborará el gabinete de información y comunicación del PEN.

## 2.10. Las portavocías

Aunque en la práctica los portavoces de las entidades oficiales se ven eclipsados por las Autoridades titulares de las mismas, con el Real Decreto 991/2006<sup>35</sup>, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio del Interior, se legalizaba de forma expresa la figura del Portavoz al decir sobre él, en su artículo 5, lo siguiente: “Depende directamente del Ministro la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales, a cuyo titular corresponde actuar como portavoz del Ministerio del

<sup>34</sup> Título III, punto 2.3.

<sup>35</sup> España. Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se Desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio del Interior, del Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado; 12 de septiembre de 2006; núm. 218, p. 32220.

Interior, impulsar y coordinar las relaciones sociales e informativas de los distintos servicios del departamento y las campañas informativas que se pretendan desarrollar en su ámbito. Sus puestos de trabajo se proveerán teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 17.4 del Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, y normativa complementaria.”

En este Real Decreto también se determina que a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias se le encomienda la preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y, en su caso, a los ciudadanos, es decir, se hace de ella la “entidad portavoz” del Estado en estas lides y, en su artículo 10, se le encarga la difusión de lo que se puede denominar “Información Preventiva”.

### **3. La intervención de los Gabinetes de Comunicación en las campañas informativas**

Como consecuencia de lo que se determina en el Plan Básico de Emergencia Nuclear (PLABEN), en 2005, se aprobaría la Directriz de información previa a la población en los Planes de Emergencia Nuclear<sup>36</sup> desarrollando las bases y objetivos establecidos en el mismo en relación con los «programas de información previa a la población» de los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las Centrales Nucleares Existentes en las Provincias de Burgos, Cáceres, Guadalajara, Tarragona y Valencia, conocidos respectivamente como PENBU, PENCA, PENGUA, PENTA y PENVA. Sus objetivos son los siguientes:

- “1. Establecer las líneas de actuación a seguir en materia de información previa a la población.
2. Facilitar la elección de metodologías adecuadas para la puesta en marcha de los Programas de Información Previa a la población de cada PEN.
3. Establecer y hacer públicos los procedimientos mediante los cuales se facilitará información previa a la población que pueda verse afectada por una emergencia nuclear.
4. Armonizar, en lo posible, los Programas de Información Previa a la población de los diferentes planes de emergencia nuclear.
5. Ayudar a la implantación material efectiva de los planes de emergencia nuclear.”

Uno de los aspectos más relevantes de esta directriz es la delimitación de responsabilidades y funciones, lo que hasta la fecha no se había hecho. Así se prescribe que: al director de cada PEN le corresponde la aprobación, publicación y dirección de los Programas Trienales de Información Previa a la Población, al igual que los Programas Anuales. En lo referente a la coordinación y ejecución de los programas de información previa, se determina que “El jefe del grupo de coordinación y asistencia técnica del PEN correspondiente coordinará la puesta en práctica de las actividades contenidas en los Programas de Información Previa a la población en colaboración con el gabinete de comunicación e información del PEN”, dato relevante pues por primera vez se reconoce a los gabinetes de comunicación la trascendencia de su labor. Todo esto se tratará en detalle más adelante.

---

<sup>36</sup> Anexo I. España. Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría del Interior, por la que se Aprueban las Directrices por las que se han de Regir los Programas de Información Previa a la Población, la Formación y Capacitación de Actuantes y los Ejercicios y Simulacros de los Planes de Emergencia Nuclear, Exteriores a las Centrales Nucleares, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 21 de junio de 2005; núm. 147, p. 21617.

## 4. Iniciativas oficiales no incluidas en la legislación

Tras el recorrido hecho por el Ordenamiento Jurídico sobre los aspectos legales que regulan la Información Pública en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe, cabe preguntarse por las iniciativas “extra-legislativas” habidas en este campo; pues bien, se pueden calificar de pocas, en número, y tímidas en sus resultados. Pasemos a analizar dos de las más señeras y que han tenido origen en la Dirección General de Protección Civil y emergencias<sup>37</sup>.

### 4.1. Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia

Con la pretensión de ser un referente en la gestión de la comunicación de Riesgos Industriales<sup>38</sup>, en 1991, se publicó un documento que era pionero en el asunto. Con este documento se quería dar respuesta a la legislación comunitaria y española al establecer, ambas, la necesidad de informar a los ciudadanos que viven cerca de complejos industriales sobre los riesgos que entrañan estas actividades y sus consecuencias. En concreto, se pretendía cumplir la Directiva de la CEE 1982/501, causante de que el Gobierno español promulgase el Real Decreto 886/1988, sobre Prevención de Accidentes Mayores en Determinadas Actividades Industriales y, en particular, lo que se dice en su artículo 12<sup>39</sup>; Directiva comunitaria que sería modificada y ampliada por nuevas Directivas (1987/216/CEE y 88/610/CEE, lo que motivó la promulgación de nuevas disposiciones legales por parte del Gobierno español recogidas en el Real Decreto 952/1990<sup>40</sup>, cuyo artículo 2 reza de la siguiente forma:

“1. La información a la población a la que se refiere el art. 12 del R.D. 886/1988 deberá ser comunicada o difundida por las Autoridades competentes a las personas que puedan ser afectadas por accidentes graves sin necesidad de que éstas lo soliciten, debiendo repetirse la comunicación o difusión semestralmente y, además, una vez actualizada, siempre que sea necesario incorporar datos nuevos o que sean modificados los anteriores.

2. La comunicación o difusión deberá contener los elementos contenidos en el anexo que se adiciona al Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, bajo el número VI y que figura incluido dentro del anexo C del presente Real Decreto.

3. La información estará en todo momento a disposición del público y así se hará constar a través de los medios que se utilicen para su comunicación o difusión.”

---

<sup>37</sup> En la actualidad existe gran cantidad de iniciativas comunicativas de tipo individual sobre casos concretos. Un ejemplo de ello es la puesta en práctica por el Consejo de Seguridad Nuclear, en el Módulo 10, sobre *Comunicación con el público* del Curso General de Formación de Actuantes en Emergencias Nucleares.

España. Consejo de Seguridad Nuclear. *Curso General de Formación de Actuantes en Emergencias Nucleares*. (en línea). Disponible en Web: [http://www.csn.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4193&Itemid=259&lang=es](http://www.csn.es/index.php?option=com_content&view=article&id=4193&Itemid=259&lang=es) (Consulta: 18 de marzo de 2012).

<sup>38</sup> España. Dirección General de Protección Civil. *Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia*. (en línea y CD-ROM. Nipo: 126-91-051-9, Nipo en línea 126-11-164-8) 1991. Disponible en Web: <http://www.proteccioncivil.org/documents/11803/22691/Gu%C3%ADa+para+la+comunicaci%C3%B3n+de+riesgos+industriales> (Consulta: 17 de marzo de 2012).

<sup>39</sup> “Artículo 12º. Información a la población. La autoridad competente, en cada caso, con la colaboración de los industriales afectados, deberá informar adecuadamente a los ciudadanos en la forma que determine el correspondiente Plan de Emergencia Exterior sobre: Razones que motivan esta información. Los posibles riesgos graves de las actividades industriales radicadas en su territorio y los que puedan derivarse de la implantación de nuevas industrias. Las medidas de autoprotección existentes en las mismas. Las instrucciones a seguir por la población en caso de una alarma por accidente mayor en el interior de aquellas instalaciones industriales que puedan tener efectos en su entorno inmediato”. (Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre Prevención de Accidentes Mayores en Determinadas Actividades Industriales, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Boletín Oficial del Estado; 5 de agosto de 1988; núm. 187, p. 24287).

<sup>40</sup> España. Real Decreto 952/1990, de 29 de junio, por el que se Modifican los Anexos y se Completan las Disposiciones del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre Prevención de Accidentes Mayores en Determinadas Actividades Industriales, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Boletín Oficial del Estado; 21 de julio de 1990; núm. 174, p. 21322.

Según se desprende de esta Guía, en estos años (1991 a 1993), parece ser que no se tenía muy claro la forma y la técnica con que debía abordarse la Información Pública en la emergencia pues, al tratar de justificar el por qué de informar, se planteaban un conjunto de dudas. Entre ellas, algunas como: “¿debemos conseguir que la población acepte el riesgo?, ¿podemos conformarnos simplemente con que conozcan la existencia de planes de emergencia?, ¿debemos pretender cambiar la percepción de las poblaciones afectadas hasta conseguir que se sientan seguras?”<sup>41</sup>.

Estas dudas, y otras muchas que se planteaba la Guía en cuestión, serían resueltas posteriormente con la citada Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría del Interior, por la que se Aprueban las Directrices por las que se han de regir los Programas de Información Previa a la Población.

Debido a la forma tan elemental con que aborda los puntos que trata, la manera de exponerlos, la profundidad y el rigor que ofrece, se puede afirmar que más que una guía era un documento orientativo sobre la necesidad de comunicar a la población los datos oportunos para reaccionar ante este tipo de riesgos, resaltando la dificultad de hacerlo y del que se deduce que esa labor debe ser llevada a cabo por personal cualificado. Un botón de muestra de lo referido es su Anexo 1, punto 3:

“Entender la labor de los medios de comunicación:

Los estudios realizados sobre la cobertura que realizan los medios de comunicación de las cuestiones relacionadas con los riesgos han mostrado diversas tendencias, cuya existencia se ve confirmada por la experiencia:

- Lo negativo, inusual o polémico interesa más que lo positivo, habitual o anodino.
- A los medios de comunicación les interesan las afirmaciones rotundas, no las ambiguas.
- En un tema de riesgo, a los medios les interesa más el aspecto sociopolítico que el científico.
- Existen más probabilidades de que los medios se ocupen del lado humano de la noticia que del estadístico.

Las inclinaciones naturales de las autoridades y de las empresas, en lo que respecta a las cuestiones de riesgo, son casi diametralmente opuestas a las tendencias de los medios.

Sin embargo, negarse a jugar el juego según las reglas de los medios significa simplemente colocar a las autoridades en el banquillo, mientras que otros -determinados

---

<sup>41</sup> “Sin embargo, la comunicación de estos riesgos y de los consiguientes planes de emergencia plantea algunos interrogantes sobre el cómo de esta tarea. Si bien es cierto que es obligatorio y positivo informar, también lo es que la comunicación de los riesgos es un asunto muy delicado que, mal gestionado, puede crear muchos más problemas de los que se pretendían evitar. ¿Se puede generar alarma, si se informa de una manera no adecuada?, ¿Cuáles serían los efectos de esta alarma en la población?, ¿Cómo evitarla? Los expertos en este tipo de comunicación afirman que no existe una única manera de abordar la comunicación de los riesgos, ya que el mejor sistema es aquel que se ajusta a las condiciones específicas de cada zona y de cada población. Sí coinciden en afirmar que la comunicación de riesgos es un proceso que pretende conseguir un público informado, interesado, práctico y colaborador y que, en ningún caso, pretende minimizar la preocupación del público. En las páginas que vienen a continuación se ha tratado de exponer cuáles deben ser las pautas fundamentales que hay que seguir para desarrollar una comunicación eficaz de los riesgos y planes de emergencia en el Estado Español, partiendo de las experiencias internacionales.

El para qué comunicar los riesgos es también un asunto controvertido o para el que tampoco hay una única respuesta: ¿debemos conseguir que la población acepte el riesgo?, ¿podemos conformarnos simplemente con que conozcan la existencia de planes de emergencia?, ¿debemos pretender cambiar la percepción de las poblaciones afectadas hasta conseguir que se sientan seguras?

La mayor parte de los expertos y de las autoridades que ya han trabajado en la comunicación de riesgos se han inclinado por limitar los objetivos al campo de lo realista y, por lo tanto, la mayor parte de los planes de comunicación de riesgo tienen un objetivo común: Dar información a las poblaciones afectadas sobre:

- Los riesgos que para la población entrañan las operaciones de la industria.
- Las medidas que debe tomar la población para informarse y protegerse en caso de accidente”. (Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia. 1991. Págs. 6 y 7)

grupos activistas- proporcionan a los medios la información que desean. Al permitir que otros cuenten “la noticia” a los medios, lo más probable es que la Administración y sus representantes se encuentren a la defensiva y tengan menos elementos para poder hacer oír su voz y sus razones a través de los medios.

Jugar el juego de los medios significa varias cosas: emplear un lenguaje rotundo, utilizar ejemplos concretos y mostrar el lado de interés humano.

Por otro lado, será necesario preparar una serie de materiales para los medios que respondan a sus necesidades informativas.”

Para concluir, esta guía no delimita ni aclara la forma de utilizar lo que es información previa a la población, información de tipo preventivo, ni información a difundir en caso de que surja una crisis. El tratamiento de la información lo hace de una forma conjunta con lo que puede conducir a error a personal que desconozca las técnicas de comunicación y difusión de la información. También se debe señalar que, esta guía no debió de tener mucha aceptación pues su aplicación se redujo al campo de los riesgos industriales químicos, dato que pone de manifiesto las afirmaciones hechas al respecto. Aunque, en 1992, se llevó a cabo un trabajo para la elaboración de un modelo guía de respuesta en el aspecto informativo, que no consiguió su finalidad y de la cual hablaremos a continuación, dada la carencia de iniciativas en este campo, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, en 2001, volvió a editar el documento en cuestión en formato CD-ROM junto con otras guías para análisis de riesgos pues, al parecer, tuvieron gran demanda<sup>42</sup>.

#### 4.2. Análisis de la demanda de información y elaboración de un modelo guía de respuesta

Con el título “Análisis de la demanda de información y elaboración de un modelo guía de respuesta”<sup>43</sup>, el Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia<sup>44</sup>, en

---

<sup>42</sup> La Dirección General de Protección Civil inició, en el año 1991, con la Publicación "Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia" una colección de Guías Técnicas sobre el Riesgo Químico, encuadradas en el marco de la Directriz Básica de dicho Riesgo.

En 1994 se procedió a la edición de una trilogía de Guías Técnicas en donde se describen las distintas metodologías existentes para el Análisis de Riesgos, ofreciendo en la primera de ellas una visión general de conjunto y en las otras dos, diversos métodos de análisis cualitativos y cuantitativos.

Estas Guías constituyeron, y constituyen todavía, una eficaz herramienta de trabajo y consulta tanto para los órganos de las Administraciones Públicas como para las empresas y otras entidades interesadas en la comunicación de riesgos y las metodologías para el análisis de los mismos.

Dado que la edición está agotada y ante la demanda continua de dichas Guías Técnicas, la Dirección General ha considerado de sumo interés realizar una edición de las mismas en soporte electrónico, ya que este sistema permite una difusión de la información de mayor alcance. Vid. Juan San Nicolás Santamaría. Director General de Protección Civil. (presentación del CD-ROM). (España. Ministerio del Interior. *Guías Técnicas para el Análisis y la Comunicación de Riesgos*. (CD-ROM) Dirección General de Protección Civil, 2001, NIPO: 126-01-040-3. DL: M-54767-2001).

<sup>43</sup> Se trata de un estudio muy específico, realizado en los años 1992 y 1993, entre dos colectivos de informantes relacionados con las situaciones de emergencia: los periodistas o creadores de opinión y los responsables institucionales de gestión de riesgos y gabinetes de prensa.

En la primera parte se estudia el punto de vista de los gestores institucionales de emergencias (Jefes de Unidades de Protección Civil) y de los Gabinetes de Prensa de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno; los que en la práctica conforman el colectivo de responsables de la coordinación y de la información de Protección Civil.

En la segunda parte se pretende detectar que tipo de redacción tienen las noticias y reportajes que elaboran los periodistas cuando trabajan sobre sucesos catastróficos.

El objetivo del estudio, además de analizar la composición y estilo literario más frecuente de este tipo de noticias, era el de detectar qué aspectos de los sucesos interesaban más a los periodistas y qué canales de información utilizaban para elaborar sus reportajes. (Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Análisis de la demanda de información y elaboración de un modelo guía de respuesta. García, Andrés. 2004. Introducción de. Estudios y conferencias sobre gestión social y política de situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España. Martín Serrano, Manuel. (EURODOXA, S.A) 2004. Disponibles en [http://www.proteccioncivil.org/publicaciones-catalogo?p\\_p\\_id=122\\_INSTANCE\\_Sv6M&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-3&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&p\\_r\\_p\\_564233524\\_categoryId=445897](http://www.proteccioncivil.org/publicaciones-catalogo?p_p_id=122_INSTANCE_Sv6M&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_categoryId=445897). Consulta: 18 de marzo de 2012).

<sup>44</sup> El Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia (CEISE) es una dependencia de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias que, de acuerdo con el Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se Desarrolla la

1992 llevó a cabo un estudio muy específico, entre “los periodistas o creadores de opinión y los responsables institucionales de gestión de riesgos y gabinetes de prensa”, por entender que eran “los que en la práctica conforman el colectivo de responsables de la coordinación y de la información de Protección Civil”. Según se expresa en el documento de presentación, el objetivo del estudio “además de analizar la composición y estilo literario más frecuente de este tipo de noticias, era el de detectar qué aspectos de los sucesos interesaban más a los periodistas y qué canales de información utilizaban para elaborar sus reportajes.” Para ello, utilizaron la “metodología Delphi” y contaron con la participación de 38 periodistas, separándolos en dos grupos “de una selección de medios escritos, de radio y de televisión, con la tarea de cubrir las noticias de dos casos ficticios”.

El estudio en sus conclusiones informa sobre: “a) La estructura que tienen las narraciones de las catástrofes. b) Las actuaciones de los periodistas que informan sobre catástrofes. c) Las funciones que se asignan a Protección Civil en las catástrofes, por parte de los periodistas.” Aunque el informe, en su segunda parte, resaltaba que la investigación “Supone una metodología de simulación que es novedosa en este campo. Hemos pretendido ofrecer con este estudio otro modo de investigar prácticas complejas, como las que suceden cuando existe una catástrofe y se trata de mantener informada a la población”, los resultados prácticos no debieron ser los esperados, o no se consiguió la finalidad perseguida, pues no se llegó a elaborar ningún modelo de guía de respuesta (para gestionar la Información Pública), o no se publicó por parte de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias ningún documento al respecto.

Es de señalar que en este trabajo al dar la “Visión global de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones del estudio”, llega a unas conclusiones que, en la actualidad, cuando menos, son discutibles. Quizá debido a que tanto la legislación como los medios y tecnologías de la información actuales han contribuido a superar el punto de vista desde el que se hizo el trabajo a que nos referimos<sup>45</sup>.

---

Estructura Orgánica Básica del Ministerio del Interior, tiene encomendado el desarrollo de investigaciones y estudios sobre aspectos sociológicos, jurídicos y económicos, relevantes para la protección civil.

España. Dirección General de Protección Civil. Internacional C.E.I.S.E. (en línea). 2011. Disponible en Web: <http://www.proteccioncivil.org/ceise> (Consulta: 19 de marzo de 2012).

<sup>45</sup> “Las respuestas de nuestros encuestados indican que en una situación de riesgo hay que comunicar para influir en los comportamientos de las personas, de modo que se contribuya a la autoprotección y a la cooperación. Se trata, por lo tanto, de una comunicación para la acción: una clase de intervención informativa que las respuestas dejan traslucir que los responsables de esa comunicación para dirigir el comportamiento de las personas afectadas o implicadas por un desastre, desconfían de su propia capacidad para lograr ese propósito, y no creen dominar las técnicas comunicativas adecuadas. En realidad, esa desconfianza y esa perplejidad, son una muestra de sensatez; habría que sentirse preocupado si acaso los responsables de la comunicación, ante una emergencia, se hubiesen manifestado con otro tono más autocomplaciente.” A esto se añade que “Conviene tener una idea correcta de cómo funcionan los procesos que intervienen en la representación de lo que sucede, y del modo parcial en el que puede intervenir la información de los MCM en la configuración de dicha representación. Porque, en caso contrario, se pueden cometer dos errores: el primero, confiar a la información funciones que ella sola no puede cumplir en situaciones de riesgo; el segundo, suponer que para conseguir con la comunicación los objetivos que Protección Civil pretende inducir en la población, en situaciones de emergencia, basta con utilizar mejores técnicas comunicativas.”

Igualmente “Estas consideraciones obligan a concluir con una recomendación: convendría facilitar a los responsables de la comunicación pública de Protección Civil un seminario, en el que tuviesen ocasión de tratar con especialistas cómo funciona la información en relación con los comportamientos públicos.” En último lugar, “En definitiva, se están trayendo a colación tres características de la comunicación: la credibilidad de la fuente, la completitud y no ambigüedad del mensaje. Ciertamente estos rasgos son necesarios, aunque no suficientes, para que un mensaje contribuya a generar autocontrol en las audiencias. Pero lamentablemente las situaciones de emergencia no siempre permiten contar con emisores tan cualificados y con mensajes tan cuidadosamente elaborados.

Se deduce de las respuestas que en algunos lugares existen “formatos” de comunicados ya elaborados, a falta de que el acontecer venga a determinar cuáles deben ser los contenidos concretos. En la medida en que la experiencia haya dictado tales “prefabricados”, pueden representar una alternativa válida. Pero, en todo caso, hay otros aspectos de la comunicación que también convendría que se incluyesen en el diseño de las intervenciones informativas en situaciones de emergencia o catástrofe. La más importante de ellas es la realimentación. Cuando las circunstancias lo permitan, y tan pronto como fuese posible, habría que lograr que el receptor de la información pasase a ocupar también el papel de emisor. Cabe suponer que la audiencia se identifica más fácilmente con otro afectado, que con unas autoridades -sean administrativas o morales- que están fuera de

## 5. Conclusiones

Independientemente de la función asignada a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias<sup>46</sup>, sobre “La preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y, en su caso, a los ciudadanos”, la Información Pública en las emergencias es considerada desde dos prismas distintos: la información previa a la crisis y la información durante crisis; las dos son complementarias y tienen la misma finalidad. La primera está perfectamente regulada por la Administración y se mueve, principalmente, en el campo de la prevención de los riesgos; la segunda trata de dar respuesta a las necesidades informativas cuando se produce una crisis o catástrofe, teniendo en cuenta el Plan de Comunicación de Crisis correspondiente.

Tanto en un caso como en el otro la gestión es totalmente centralizada y se basa en la utilización de los Gabinetes de Comunicación con personal especializado que, a su vez, dependen de un Director de Plan o una Autoridad que es la responsable única ante la Opinión Pública y los MCS<sup>47</sup>.

En ninguno de los dos casos se contempla que los técnicos de la emergencia o los grupos operativos, que intervienen en alguna crisis o catástrofe, estén capacitados y, menos aún, autorizados para ejercer labores de Información Pública. Tales cometidos se reservan a Autoridades, Mandos y personal especializado componente de los Gabinetes de Información y Comunicación.

---

peligro, y que por definición, son objeto de proyección expiatoria cuando hay que encontrar culpables de una ayuda que no llega en el momento necesario para evitar un daño.”

<sup>46</sup> Artículo 13.e. del Real Decreto 1181/2008, por el que se Modifica y Desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio del Interior.

España. Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se Modifica y Desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado; 16 de julio de 1988; núm. 171, p. 31041.

<sup>47</sup> Dirección General de Protección Civil y Emergencias. 1. Corresponden a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias las siguientes funciones: (...) La preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y, en su caso, a los ciudadanos. (Artículo 13. del ya citado Real Decreto 1181/2008).

## 6. Bibliografía, documentación y legislación

### Bibliografía

- Consejo de Seguridad Nuclear. *Curso General de Formación de Actuantes en Emergencias Nucleares*. (en línea). Disponible en Web: [http://www.csn.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4193&Itemid=259&lang=es](http://www.csn.es/index.php?option=com_content&view=article&id=4193&Itemid=259&lang=es) (Consulta: 19 de marzo de 2012).
- Dirección General de Protección Civil. *Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia*. (en línea y CD-ROM. Nipo: 126-91-051-9, Nipo en línea 126-11-164-8) 1991. Disponible en Web: <http://www.proteccioncivil.org/documents/11803/22691/Gu%C3%ADa+para+la+comunicaci%C3%B3n+de+riesgos+industriales>. (Consulta: 17 de marzo de 2012)
- EE.UU. Department of Defense. *Joint Publication 1-02 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms 8 November 2010 -As Amended Through 15 January 2012-* (en línea). AMD - Archive of Military Doctrine / United States Joint Chiefs of Staff: Joint Publications. Disponible en Web: [http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1\\_02\(8-11\).pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1_02(8-11).pdf) (Consulta: 19 de marzo de 2012).

### Documentación

- Dirección General de Protección Civil. Internacional C.E.I.S.E. (en línea). 2011. Disponible en Web: <http://www.proteccioncivil.org/ceise> (Consulta: 19 de marzo de 2012).
- Organismo Internacional de Energía Atómica. *INES. Escala Internacional de Sucesos Nucleares y Radiológicos*. (en línea). Disponible en Web: [http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/Spanish/ines\\_sp.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/Spanish/ines_sp.pdf), (Consulta: 17 de marzo de 2012)
- Dirección General de Protección Civil y Emergencias. *Estudios y Conferencias sobre Gestión Social y Política de Situaciones de Emergencia, Crisis y Catástrofes Mayores en España. 1987-2003* (CD-ROM).  
Análisis de la demanda de información y elaboración de un modelo guía de respuesta. Equipo de investigación, coordinación y objetivos García, Andrés. (CEISE). 2004.  
Introducción de. *Estudios y conferencias sobre gestión social y política de situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España. Diseño, trabajo de campo y análisis*, Martín Serrano, Manuel.(EURODOXA, S.A) 2004.  
Disponibles en Web: [http://www.proteccioncivil.org/publicaciones-catalogo?p\\_p\\_id=122\\_INSTANCE\\_Sv6M&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-3&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&p\\_r\\_p\\_564233524\\_categoryId=445897](http://www.proteccioncivil.org/publicaciones-catalogo?p_p_id=122_INSTANCE_Sv6M&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_categoryId=445897). Consulta: 18 de marzo de 2012)

### Legislación

- España. Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de marzo de 1995, que aprueba el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales.
- España. Decreto de 23 de enero, Organizando la Defensa Pasiva Nacional, del Ministerio del Ejército. Boletín Oficial del Estado; 5 de febrero de 1941; núm. 36, p. 863).
- España. Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre Estructura y Competencia de la Subdirección General de Protección Civil. del Ministerio de la Gobernación. Boletín Oficial del Estado; 8 de marzo de 1968; núm. 59, p. 3531).
- España. Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves

en los que intervienen sustancias peligrosas. Ministerio de Justicia e Interior, Boletín Oficial del Estado; 9 de octubre de 2003; núm. 242, p. 36428.

- España. Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, de la Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado; 25 de enero de 1985; núm. 22, p. 2093.

- España. Ministerio del Interior (Dirección General de Protección Civil y Emergencias). *Guías Técnicas para el Análisis y la Comunicación de Riesgos*. (CD-ROM) Dirección General de Protección Civil, 2001, NIPO:126-01-040-3. DL: M-54767-2001.

- España. Orden de 29 de marzo, por la que se dispone la Publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 14 de abril de 1989; núm. 89, p. 10779.

- España. Orden de 2 de abril de 1993 por la que se publica el Acuerdo del consejo de Ministros que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 15 de abril de 1993; núm. 90, p. 10967.

- España. Real Decreto 1547/1980, de 24 de julio, sobre Reestructuración de la Protección Civil. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 28 de julio de 1980; núm. 180, p. 16998.

- España. Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre Medidas Provisionales para la Actuación en Situaciones de Emergencia en los Casos de Grave Riesgo, Catástrofe o Calamidad Pública. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 10 de agosto de 1985; núm. 191, p. 25408.

- España. Real Decreto 886/1988, de 15 julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales. Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Boletín Oficial del Estado; 5 de agosto de 1988; núm. 187, p. 24285.

- España. Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 1 de mayo de 1992; núm. 105, p. 14868.

- España. Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril. Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 22 de marzo de 1996; núm. 71, p. 10998.

- España. Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 14 de julio de 2004; núm. 169, p. 25691.

- España. Real Decreto 948 /2005, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 30 de julio de 2005; núm. 181, p. 27034.

- España. Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 12 de mayo de 2006; núm. 113, p. 18187.

- España. Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado; 12 de septiembre de 2006; núm. 218, p. 32220.

- España. Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado; 16 de julio de 2008; núm. 171, p. 31041.

- España. Real Decreto 952/1990, de 29 de junio, por el que se modifican los anexos y se completan las disposiciones del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención

de accidentes mayores en determinadas actividades industriales. Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Boletín Oficial del Estado; 21 de julio de 1990; núm. 174, p. 21322.

- España. Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 6 de febrero de 1991; núm. 32, p. 4033.

- España. Resolución de 4 de julio de 1994 (REF. 94/16738). Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 18 julio 1994; núm. 32, p 170 22899.

- España. Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones. Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 14 de febrero de 1995; núm. 38, p. 4846.

- España. Resolución de 5 de mayo de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico. Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 25 de mayo de 1995; núm. 124, p. 15294.

- España. Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior, disponiendo la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico. Ministerio de Justicia e interior. Boletín Oficial del Estado; 4 de marzo de 1996; núm. 55, p. 8482.

- España. Resolución de 20 de octubre de 1999, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1999, relativo a la información del público sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 22 de octubre de 1999; núm. 253, p. 37214.

- España. Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría del Interior, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 21 de junio de 2005; núm. 147, p. 21617.

- Unión Europea. Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Diario Oficial; 7 de diciembre de 1989, núm. L 357, p. 0031 – 0034.