

# La comunicación en situaciones catastróficas o de emergencia y la nueva Ley 17 2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil

ALÍA PLANA, José Miguel (Doctor en Periodismo)  
IBÁÑEZ PEIRÓ, Ángel (Doctor en Comunicación Social)  
(Noviembre de 2015)

Un sistema de gestión de catástrofes y emergencias eficaz debe abordar la respuesta a estas situaciones desde el empleo de tres dispositivos, distintos pero complementarios: la estructura de dirección de la respuesta a la emergencia; un adecuado sistema de transmisión de datos; y una estructura eficaz de gestión de la Información/comunicación a la población.

De las dos primeras se trata con profusión en el marco legal de la protección civil, y los poderes públicos han puesto todo su empeño y esfuerzo social para que, permanentemente, se estuviese en disposición de afrontar una situación calamitosa con los medios materiales y humanos adecuados. Pero respecto a la tercera, señalamos que aunque en países como, por ejemplo, Estados Unidos (después del huracán Katrina), la información a la población es considerada como imprescindible para conseguir que un sistema de emergencias sea eficaz en su respuesta, en España no ha suscitado el interés ni la consideración que merece y que sería deseable.

Para la Administración, las funciones públicas de informar y de proporcionar seguridad a la población son mandatos constitucionales que se complementan, a fin de aumentar la autoprotección y la resiliencia de la población. En el artículo 4.3. de la Ley 2/1985 sobre protección civil de forma nítida se le encomendaba a la Administración la siguiente misión:

*“...lograr la 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”.*

Este mandato se reforzaba cuando se incidía en el asunto:

*“Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población a cerca de las responsabilidades públicas en materia de protección civil”.*

Lo anterior se refiere a lo que podemos denominar “propaganda blanca”, realizada mediante campañas de persuasión para aumentar la resiliencia de la población. Ahora

bien, apenas podíamos contar con más herramientas legales al respecto, la “topografía normativa”, los “mapas legales” de los que disponíamos eran muy escasos, las herramientas teóricas, inexistentes. En efecto, durante casi treinta años, la ingeniería social a la que la Ley hacía referencia, y autorizaba, solo se puso en práctica para riesgos derivados de emergencias radiológicas, y ello como resultado de la Directiva 89/618/Euratom, por la cual se obligaba a los Estados de la Unión Europea a difundir la denominada “información previa a la población”. El esfuerzo administrativo había sido, pues, muy parco, y las estructuras creadas ad hoc, de escasísima musculatura. Aunque durante los últimos cuatro años la normativa comenzó a contemplar la inclusión de planes de comunicación de emergencia en algunos riesgos, como por ejemplo, los sísmicos, no ha habido ninguna iniciativa que, de forma contundente, considere la importancia de la información a la población en estas situaciones. Sirva de demostración el paupérrimo escenario de inversiones llevadas a cabo en sustento de una política pública informativa de esta naturaleza. Los datos publicados en el Informe de Publicidad y Comunicación Institucional de 2014, ponen a la luz pública que la Administración no ha hecho ningún gasto en los objetivos e) y f), determinados el artículo 3 de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional, cuyo tenor literal es el siguiente:

*“Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios”.*

*“Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural”.*

Ello pone de manifiesto la poca importancia que se le ha dado al asunto, situación que el legislador parece ha querido paliar en la normativa más reciente. La nueva Ley 17 2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en su punto 2 de su Preámbulo, trata de cubrir estas carencias al establecer que:

*“...todos los ciudadanos tienen derecho a estar informados sobre los riesgos colectivos importantes que les afecten, lo que obliga a los poderes públicos a divulgar las medidas dispuestas para contrarrestarlos, a recomendar conductas para prevenirlos y a dar la máxima participación ciudadana al planificar e implantar actuaciones ante las emergencias, que se configura también como un derecho. (...) Todos los planes de protección civil deberán establecer programas de información preventiva y de alerta para garantizar el entrenamiento permanente de los servicios intervinientes en las emergencias, de los afectados por ellas y de los medios de comunicación, en su caso.”*

Aparte de esta declaración formal, la verdadera novedad en esta materia es la referencia que se hace en el artículo 6 al derecho a la información, pues, sin descubrir nada nuevo, recuerda que la Administración está obligada a cumplir con la función pública de informar:

*“1. Todos tienen derecho a ser informados adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que les afecten, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y las conductas que deban seguir para prevenirlos.*

*2. Dichas informaciones habrán de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente, antes de que las situaciones de peligro lleguen a estar presentes.”*

No obstante, también hay que decir que si con este artículo, mediante la información, se atiende a la función pública de proporcionar seguridad a la población que se pueda ver afectada por un riesgo, parece ser que el legislador, nuevamente, no le da la importancia que se merece al cumplimiento del mandato constitucional relativo al derecho a la información que tienen todos los ciudadanos para conocer los hechos relacionados con las emergencias o catástrofes, aunque no estén afectados directamente por la crisis. La Administración está obligada a ejercer un periodismo de fuentes; deber que sin embargo no se tiene presente en este texto legal. En efecto, apenas se alude al asunto tímidamente en el artículo 18, al declinar esta responsabilidad en el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil encomendándole las funciones de:

*“c) Divulgar periódicamente datos y estadísticas sobre emergencias y evaluar la conveniencia y forma de utilización de las redes sociales ante una emergencia de protección civil.”*

*“f) Canalizar la información que deberán proporcionar los ciudadanos y las entidades públicas y privadas en los términos establecidos en esta ley.”*

Estas tareas son más propias del Gabinete de Comunicación Dirección General de Protección Civil y Emergencias, según se desprende del punto 2 del citado artículo, según el cual...

*“Las funciones encomendadas al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil se encuadran en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias”.*

La gran novedad de esta ley, con respecto a la gestión de informar al público, es la creación de un “Fondo de Prevención de Emergencias” que, entre otras actividades, podrá financiar acciones preventivas, tales como “programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos” (ver el artículo 11).

Por último, es sabido que cuando se produce un hecho catastrófico, los primeros momentos suelen ser vitales para proteger y poner a salvo a la población afectada. Esta Ley subraya que la cultura preventiva sobre situaciones de riesgos es fundamental a la hora de dar una adecuada respuesta, cuando los riesgos pueden producir sucesos catastróficos. Pero, nuevamente, no se trata debidamente la gestión de la información en tales situaciones pues, como ha quedado patente en otros países, es la mejor herramienta para conseguir la autoprotección y la resiliencia de la población afectada.

Si bien la nueva ley pretende modernizar el sistema español de protección civil, debería haber prestado más atención a los asuntos de información pública, pues la regulación actual es parca y, nos tememos, alicorta.