



El derecho a la información sobre riesgos en las emergencias de protección civil

Josep Ochoa Monzó¹

Universidad de Alicante

España

ORCID: [0000-0002-2128-4730](https://orcid.org/0000-0002-2128-4730)

RECIBIDO: 14 de septiembre de 2023
ACEPTADO: 30 de septiembre de 2023

RESUMEN: El trabajo analiza el derecho de acceso a la información del servicio de protección civil, de la actividad administrativa que debe prever los riesgos, prevenirlos y planificar la actuación frente a emergencias catastróficas. Se demuestra cómo se ha ido ampliando no solo el derecho a conocer el riesgo que soporta una población en un territorio, sino también el derecho a conocer las medidas preventivas adoptadas por los poderes públicos, antes y durante la gestión de las emergencias de protección civil. Y en la fase de recuperación.

Este artículo estudia el sector, y la evolución del mismo que hoy ordena la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, para destacar que se consagran derechos ya aplicables en las normas de transparencia y del derecho de acceso a la información administrativa.

PALABRAS CLAVE: transparencia, derecho de información, riesgos, emergencias de protección civil.

¹ Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Alicante. Magistrado TSJ Comunidad Valenciana (2008-2013). Director General de Responsabilidad Social y Fomento el Autogobierno (2015-2019) en la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. Director de la Cátedra de Buen Gobierno y Transparencia.



CONTENIDOS: 1.- El riesgo en las emergencias de protección civil. 2.- El Sistema Nacional de Protección Civil como actividad pública en la que se obtiene información sobre riesgos. *2.1.- El Sistema Nacional de Protección Civil como actividad pública en la que se obtiene información sobre riesgos: caracterización.* 3.- La identificación del riesgo como presupuesto básico de la información sobre las emergencias de protección civil. 4.- Efectivos instrumentos para la garantía del derecho de información y de su acceso en materia de riesgos o emergencias de protección civil: los planes de protección civil y el registro de planes. *4.1.- La planificación de las emergencias. 4.2.- El Registro de Planes de protección civil.* 5.- Protección civil e información. *5.1.- En la legislación estatal. 5.2.- En la legislación autonómica.* 6.- Conclusiones. -Bibliografía

The right to information about risks in civil protection emergencies

ABSTRACT: This article analyzes the right of access to information from the civil protection service, the administrative activity that must foresee risks, prevent them and plan action in the face of catastrophic emergencies. It is demonstrated how not only the right to know the risk borne by a population and in a territory has been expanded, but also the right to know the preventive measures adopted by public powers, before and during the management of civil protection emergencies. . And in the recovery phase. This article studies the sector, and its evolution as currently mandated by the Law of the National Civil Protection System, to highlight that applicable rights are enshrined in the transparency regulations and the right of access to administrative information.

KEYWORDS: transparency, right to information, risks, civil protection emergencies.



1.- El riesgo en las emergencias de protección civil

La existencia de riesgos, naturales o antrópicos, debe permitir un acceso a la información sobre quién o qué los genera para tener un conocimiento del mismo y, en su caso, si rebasa lo jurídicamente tolerable exigir las medidas oportunas para reducirlo o eliminarlo (ESTEVE PARDO, 1999: 189). Las derivaciones de todo ello se entrecruzan, entre lo que es la publicidad de la actividad administrativa que los identifica, que debe actuar frente a ellos, y la publicidad vista como la forma en que la administración hace comprensible su actuación, informando al ciudadano sobre cuestiones de interés general (GARCÍA MACHO, 2019: 16), lo que alcanza a la transparencia de la actividad pública en donde se enmarca el servicio de protección civil, y al derecho de información sobre este y de acceso a la misma.

Este derecho a conocer los riesgos soportados por la ciudadanía se consagra a diversos niveles en el Ordenamiento Jurídico. Así el art. 6 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. El art. 8 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias y, también los arts. 12, 15 y 17. El art. 1.1 de Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, y el art. 24 o el claro art. 26.1 de la norma referido entre otros a que "las autoridades competentes de las Administraciones públicas comunicarán a las partes interesadas o al público en general teniendo siempre muy presente los principios de ... transparencia la información necesaria ante la existencia de una situación de riesgo en materia de seguridad alimentaria ". Con sustantividad propia está el art. 14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales y sus derivaciones, y como uno directamente relacionado con el tema que nos ocupa, el Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo que conecta con la norma que se menciona de prevención de riesgos de accidentes graves. Otro ejemplo podría ser la previsión del art. 18 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, referido a la publicación de informes sobre la evolución de los impactos y riesgos derivados del cambio climático.

Y es este vector ambiental, como se sabe, donde hay un régimen jurídico específico de acceso a la información frente a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), como es la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente que incorporó las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, pues la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 remite como se sabe a la normativa



específica para aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, en donde la LTGB es supletoria sin entrar aquí en otras derivaciones². Habiendo una clara relación en otros casos de información sobre riesgos en el art. 9 de la Ley 27/2006, en cuanto exige que en caso de amenaza inminente para la salud humana o para el medio ambiente ocasionada por actividades humanas o por causas naturales, lo que encaja perfectamente en una emergencia de protección civil las Administraciones públicas deben difundir inmediatamente y sin demora toda la información que obre en poder de las mismas o en el de otros sujetos en su nombre, de forma que permita al público que pueda resultar afectado adoptar las medidas necesarias para prevenir o limitar los daños que pudieran derivarse de dicha amenaza. Lo que para la misma Ley "se entenderá sin perjuicio de cualquier obligación específica de informar derivada de la legislación vigente", en la que se integra la propia de protección civil y la necesaria publicidad activa, la garantía del derecho de acceso a la información sobre emergencias de protección civil. A la postre, en materia de información sobre riesgos de protección civil nuestro se sigue la dualidad de que los ciudadanos tienen tanto derecho a buscar y obtener información en poder de las autoridades públicas, como el derecho a recibir información relevante por parte de las citadas autoridades (CASADO, 2019: 91). Lo que se ha calificado por otros autores como derecho bifronte (MARTÍN RAZQUIN y RUIZ DE APODACA, 2007).

Como señalara hace años la doctrina, el acceso a la información sobre las actividades de la administración, sobre los datos y documentos que esta posee y que pueden afectar a los derechos e intereses legítimos o las condiciones en las que se desenvuelve la vida es una exigencia elemental del Estado democrático de Derecho (SÁNCHEZ MÓRON, 1995: 57)³. Con las diversas (y estrechas) posibilidades para hacerlo efectivo antes de la LTGB⁴, hubo normas en el ámbito que nos ocupa que recogieron tanto un derecho de acceso a conocer los riesgos que afectan a la población, como a su facilitación por las administraciones públicas. Entre ellos en el llamado derecho nuclear (RUIZ DE APODACA, 2011: 74). En efecto, tempranamente cabe citar el art. 14 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear se

² RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA (2007). RAZQUIN LIZARRAGA (2018). CASADO CASADO (2019).

³ Es más, de forma reiterada el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene ocasión de analizar el papel del derecho de información en las normas y medidas preventiva en caso de desastres, y el derecho de información del público. Vid. Guía sobre la Jurisprudencia del Convenio Europeo de Derechos Humanos Medioambiente, actualizada a 31 de agosto de 2021, disponible en: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Environment_SPA

⁴ Por mencionar algunas las "más clásicas", aun a riesgo de no serlo en su totalidad, en la vertiente constitucional del derecho de acceso a archivos y registros administrativos que consagró el art. 105 c) CE, POMED SÁNCHEZ (1989, 1997), SOTO LOSTAL (2011). SEVERIANO FERNÁNDEZ y PÉREZ MONGUIÓ (2014) o BLANES CLIMENT (2014).



consagró un derecho claro para que el Consejo de Seguridad Nuclear facilitase el acceso a la información y la participación del ciudadano y de la sociedad civil en su funcionamiento, y cuyo art. 12 introducido por el artículo único de la Ley 33/2007, de 7 de noviembre, se remite en cuanto al derecho de acceso a la información y participación del público en relación a las competencias del Consejo referidas a la seguridad nuclear a lo previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Hubo también otro precedente, poco destacado, que se generó en la normativa de prevención de accidentes mayores, que incorporó la Directiva 82/501/CEE de 24 de junio ("Directiva Seveso I"), en la que se consagró un derecho a la población según el cual *"los Estados miembros velarán por que las personas que puedan resultar afectadas por un accidente grave derivado de una actividad industrial..., sean informadas de forma adecuada y sin necesidad de que lo soliciten, sobre las medidas de seguridad y sobre el comportamiento que deberán seguir en caso de accidente. Esta información se repetirá y actualizará a intervalos apropiados.* Lo que se tradujo en el Anexo VII de la Directiva de 1982 en cuanto al contenido mínimo de dicha información, al que también se tenía derecho de acceso, siendo recogido por las normas que la transpusieron al derecho interno en su momento (RD 886/1988 de 15 de julio y RD 952/1990, de 29 de junio), hasta llegar al vigente RD 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, normativa española que regula hoy esta materia. En donde se refuerza el acceso del público a la información, buscando una participación efectiva del público en la toma de decisiones y reconociendo una verdadera acción pública en esta materia (GARCÍA-ÁLVAREZ, 2022). Es destacable, pues, que esta norma de los años 80 del siglo XX regularan ya un claro derecho de acceso a la información como un derecho subjetivo de acceso a la misma, y a que se comunique de oficio el riesgo de accidentes graves como una manifestación del deber de publicidad activa, lo que conecta con la aspiración ciudadana para de disponer datos suficientes acerca de los riesgos expuestos, sobre todo si han sido impuesto a través de una decisión externa, pública o privada a los potencialmente afectados (OCHOA 1996).

Lo más destacable de estas normas fue la línea progresiva y progresista de consagrar un amplio derecho de información a la población y de transparencia en la actividad administrativa, en cuanto a las medidas de seguridad, y de acceso, a saber los riesgos que se soportan, información activa con el contenido hoy del Anexo III del RD



840/2015⁵ que en su art. 15 (lo que se amplifica o concreta en el art. 23) conectan con las garantías de la Ley 27/2006, de 18 de julio. No en vano, basta leer lo que dice el legislador en el art. 16 RD 840/2015, que remite al complemento de la información a la población en episodios accidentales según la normativa de protección civil. Cabe referir que aquella es una legislación en materia de seguridad industrial que conecta con la vieja y aún vigente Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en cuanto a la prevención de riesgos industriales. En los que se habló en un momento de la aparición de una categoría de riesgo asociada al progreso industrial, llamada de forma múltiple como "accidentes con consecuencia graves"; "riesgo tecnológico mayor de origen industrial"; "incidente relevante, grandes riesgos o riesgo de incidente relevante"; "riesgo de accidente mayor como apuntara tempranamente (PRIEUR, 1989). Para destacar que las consecuencias de los daños de dichos accidentes son cualitativa y cuantitativamente distintas para las personas, los bienes y el ambiente por referencia a otros del pasado. Ahí entran episodios trágicos bien conocidos, como los de Seveso (Italia, 1976), Bhopal (India, 1984) o San Juan Ixhuatepec (México, 1984) que, además de causar numerosas pérdidas en vidas humanas, en algunos casos afectaron de manera significativa al medio ambiente.

Por ello la gestión de estos episodios catastróficos son tratados como riesgo industrial grave y se derivaron tempranamente al marco de la respuesta pública dirigida a la previsión, prevención y actuación en caso de emergencias, al sistema de protección civil. Y es que, en efecto, los riesgos del progreso se caracterizan porque uno de los dos factores del riesgo, el daño posible, es esencialmente indeterminado y en gran medida imprevisible, de pronóstico incierto y conjetural (CARRILLO, 2009: 92). No se trata como señalara LAGADEC (1979) de que el ciudadano lo sepa todo acerca de los riesgos (tecnológicos o no), lo que sería quimérico, sino de que esté bien informado de lo que se ventila, de las dificultades, las variantes posibles y sus costes, los riesgos incurridos, las incertidumbres. Al objeto de facilitarle la posibilidad de juzgar y ya en relación con la exigencia de una adecuada información pública ante los riesgos, y en general los tecnológicos y antrópicos, exigía que fuera fiable y entendible, no ya sólo durante el desarrollo de una emergencia, sino en el momento en que se está asistiendo a la creación del riesgo en sí y una vez creado éste. Lo que es innegable es que en episodios accidentales la falta de información del público potencia considerablemente los daños producidos (GARCÍA-ÁLVAREZ, 2022).

En todo caso esos riesgos (no solo los de emergencias de protección civil) deben ser conocidos por la población que tiene un derecho de acceso no ya como mero

⁵ Nos remitimos a su lectura en aras de la brevedad, pero contiene derechos con un capital alcance para conocer ese riesgo por parte de la población entre otros referidos al nombre o razón social del industrial y dirección completa del establecimiento correspondiente. Explicación en términos sencillos de la actividad o actividades llevadas a cabo en el establecimiento. Información general sobre el modo en que se avisará al público interesado, en caso necesario; información adecuada sobre el comportamiento apropiado en caso de accidente grave o indicación de dónde. Algunos de ellos pueden entrar en colisión, si duda, con datos protegidos o con los límites de la LTBG.



artificio estilístico ni como un *desiderátum*, sino como posición subjetiva frente a la Administración (MORENO MOLINA, 2010: 303)⁶, lo que enlaza directamente con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La conexión es clara con el art. 6.1 en cuanto a la información institucional aplicable a los servicios de protección civil⁷ y en cuanto al mismo concepto de información pública y activa del art. 13 de la LTBG, que se deriva a los servicios de gestión de emergencias de todas las administraciones públicas, sin poder entrar en todas y cada una de las cuestiones adjetivas a este concreto sector de lo que significa la transparencia y el derecho de acceso a la información, ni como ha sido interpretado por la doctrina, la jurisprudencia o por las resoluciones de los órganos de transparencia que las han podido tratar⁸.

La información del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) no hay duda que es una información elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones y por sujetos a los que se aplica la legislación de transparencia, en la medida en que es la existencia de la información el presupuesto indispensable para el reconocimiento efectivo del derecho (GUICHOT y BARRERRO, 2022: 33). Información que en nuestro caso se concreta en comunicar o acceder al nivel del riesgo existente para la población afectada, que será variable, pero también en la información que se debe dar en la gestión de la emergencia. Este derecho obliga como mínimo a los poderes públicos a divulgar las medidas dispuestas para contrarrestar dichos riesgos, las recomendaciones a la población para prevenirlos y a dar la máxima participación ciudadana al planificar e implantar las actuaciones ante las emergencias, aspecto este último que la ley configura también como un derecho⁹.

Dentro del SNPC, como veremos, se adoptan decisiones que afectan a la vida y los bienes de las personas a la hora de la gestión de las emergencias, de la detección de los riesgos que exigen la planificación previa de las mismas, junto a las funciones de previsión, prevención y planificación. Se derivan así de la Ley 17/2015, de 19 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC) (y las respectivas legislaciones autonómicas) en conjunción con la legislación de transparencia o la administrativa

⁶ Un ejemplo concreto en el derecho nuclear, RUIZ DE APODACA (2011).

⁷ Al respecto véase la web del Sistema nacional de Protección civil, disponible en: <https://www.proteccioncivil.es/coordinacion/snpc>

⁸ Por ejemplo, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias en Resolución R 273-206 2022, de 30/12/2022 dictó una resolución estimatoria parcial sobre el acceso a las deliberaciones del comité científico y del comité director del Plan Especial de Emergencias Volcánicas de Canarias (PEVOLCA), asumiendo que deben ser entregadas las actas de los órganos colegiados y aquellos informes que no hayan sido facilitados y no estén afectados por causa de inadmisión o límite de la Ley, excluyendo la transcripción de las opiniones individuales emitidas por sus miembros durante la discusión y deliberación en los órganos colegiados o comités.

⁹ Tomo la información de la interesante *Guía técnica para la Información Preventiva a la población en situaciones de riesgos y emergencias* (2018) accesible en <https://www.proteccioncivil.es/documents/20121/0/Informacion-preventiva.pdf/a4a33921-8d91-ac2c-cf5f-9f3aa8214d20>



general (art. 3 Ley 40/2015, de 1 de octubre) derechos para la población directamente ligados al servicio público y a la actividad administrativa que lo presta, que se extienden a conocer cómo funciona éste (ex ante de la catástrofe) a cómo identifica y minimiza los riesgos a los que un territorio está expuesto, todo lo cual será una información que tienen los servicios de protección y que, debe estar recogida en los planes de protección civil. Y es que la población, sin duda, tiene derecho a conocer los riesgos que les afectan, y como se gestionan por los poderes públicos competentes una vez declarada la emergencia de protección civil, lo que permite que esa información sea un elemento esencial y activo del plan de emergencia (ACINAS ACINAS, 2007).

Dicho de otra forma, en el marco de la legislación de protección civil hay una serie de derechos de los ciudadanos frente a los servicios de intervención en emergencias, como los de "ser informados sobre los riesgos colectivos graves que puedan afectarles y sobre las actuaciones previstas para hacerles frente" o el derecho a "recibir información e instrucciones sobre las medidas de seguridad a adoptar y la conducta a seguir", en caso de catástrofe, por seguir lo que dice la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, de la Comunitat Valenciana en relación con el capital Decreto 22/2017, de 24 de febrero, del Consell, por el que se regula la gestión de la información ante situaciones de emergencia o grave riesgo colectivo, al que luego nos referiremos. Todo lo cual es una regulación clara de la transparencia administrativa enlazada con las obligaciones de publicidad activa que tienen las Administraciones Públicas, como derecho a que se difunda de oficio (o al que se puede acceder) en la actividad pública de protección civil. Evidentemente este derecho de tener o de contar con información en caso de catástrofes tiene todo un componente psicológico en el que no podemos ahondar, referido a la misma percepción del riesgo o su tolerancia por la población¹⁰. Ya que "el peligro ha estado presente en todas las épocas y en todas las culturas, si bien su esencia y la percepción del mismo por los ciudadanos han variado" (Exposición de Motivos de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León).

Sin entrar ahora en las diversas clases de riesgos, hay que asumir que el riesgo cero no existe, y que hay una categoría estructural que incluye dentro de la misma tanto a los de origen natural como los de origen antrópico, caracterizado no tanto por el origen del peligro, por la potencialidad dañosa y esperada del evento mismo al esperar objetivamente daños tan intensos que rebasen los sistemas normales de protección. En ese caso es cuando se exige la puesta en marcha de aquellos servicios -planificados- para hacer frente a posibles emergencias, este es el objeto de la protección civil que, aun tomando en consideración especial determinados riesgos (sísmicos, inundaciones, etc.), no se agota con la prevención de esos, sino que está llamada a prevenir cualquier evento potencialmente catastrófico que

¹⁰ Guía técnica para la Información Preventiva a la población en situaciones de riesgos y emergencias (2018), CARRILLO DONAIRE (2009, 93).



puede desembocar en una catástrofe o emergencia. La acción pública en que se traduce la actividad administrativa de protección civil tiene ciertos presupuestos fácticos nominados¹¹, como son el grave riesgo; la catástrofe o calamidad pública; las emergencias excepcionales, las emergencias colectivas; el grave riesgo colectivo¹², expresiones que dejando de lado su mayor o menor vaguedad o indeterminación permiten concluir definitivamente sobre el objeto de la protección civil.

Tampoco merece mayor argumentación que en el marco en el que nos movemos hay claras conexiones con el derecho urbanístico en la medida en que es evidente el papel de la planificación territorial en la prevención de riesgos de protección civil¹³, que debe amplificar el principio de integración (SARASÍBAR, 2022). Lo que conecta con el derecho de acceso a la información de que dispongan aquí las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental (art. 5 c Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) y también con conocer el riesgo en el territorio que se ordena o planifica. No podemos entrar *in totum* en esta conexión tan capital que se sigue consagrando en España, por las Comunidades Autónomas que son las competentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Lo que también hace la legislación estatal básica en el art. 3.2. del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Lo anterior es evidente si se parte de que la gestión del riesgo ha existido desde siempre si se entiende como la toma de decisiones frente al mismo, en donde se aprecia con toda su agudeza la tensión entre el elemento científico-técnico y el elemento jurídico¹⁴. Se trata de decidir la crucial cuestión de cuáles son las medidas de protección o de reacción que deben adoptarse ante el riesgo antijurídico, junto las consiguientes garantías procedimentales. Asimismo, a la gestión del riesgo por el derecho también compete regular el derecho-deber de información (CARRILLO, 2009: 94). Entre ellas hay medidas claramente preventivas (y de acceso a la información) nacidas en el derecho ambiental, como la evaluación del impacto

¹¹ La variedad es tal en ocasiones que, sin poder precisarlas todas, no es óbice para asumir lo que es la protección civil o el sistema de gestión de emergencias: que es global, ya para las ordinarias, ya para las extraordinarias. Vid. MORENO GARCÍA (2020).

¹² Hoy el art. 2 de la LSNPC en cuanto a las definiciones. Se manejan otras expresiones muy variadas en las leyes autonómicas como "emergencias no calamitosas", o "emergencias catastróficas", pero se ha impuesto por arrastre de la noma estatal la denominación de "emergencias de protección civil", que es "una situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva".

¹³ OCHOA (2000).

¹⁴ Me remito a la Estrategia Nacional de Protección Civil en la que se señalan los rasgos fundamentales caracterizan hoy a la denominada sociedad del riesgo.



ambiental, y las ligadas al control integrado de la contaminación ya mediante la exigencia de autorización ambiental integrada -o licencia ambiental-, en cuyo procedimiento hay derecho a obtener información sobre un determinado nivel de riesgo ambiental. Es el caso, por ejemplo, del art. 39 c) del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la (derogada) Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que exige que haya publicidad activa para "los estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales". Y es que algunos de esos riesgos ambientales son también riesgos de protección civil, por lo que el entrecruzamiento es evidente en la medida en que la relación entre normas ambientales aspira a minimizar el riesgo industrial que puede derivar en una emergencia de protección civil. Como se ha dicho fue la prevención de un riesgo industrial, el de accidentes graves en instalaciones industriales el antecedente del control del riesgo químico que deriva de la normativa Seveso la primera norma en consagrar un derecho de información en materia ambiental y en materia de riesgos¹⁵.

2.- El Sistema Nacional de Protección Civil como actividad pública en la que se obtiene información sobre riesgos: caracterización

No podemos analizar de manera amplia el sistema español de gestión de emergencias. Este se vertebra modernamente con la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil que estableció un primer marco normativo que se cerró con la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC en adelante como se ha dicho), y muy recientemente con el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (NBPC). Lo que hace que tengamos un modelo de gestión emergencias y catástrofes en donde convergen competencias de diversas administraciones públicas, vertebradas desde el bloque de constitucionalidad, que la definen y enlazan con la seguridad pública, lo que tiene sustantividad propia como se ha señalado¹⁶. Con conexiones con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las propias normas de las Comunidades Autónomas a la hora de regular la gestión de emergencias o de protección civil, las leyes de coordinación de policías locales, y la propia Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (art. 21).

¹⁵ Un caso concreto de este derecho de acceso a riesgos y de publicidad activa es el del Reglamento (CE) nº 1907/2006, de 18 de diciembre, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), en particular arts. 118- y 119. Para MORENO MOLINA (2010: 317), se deriva de ellos una a accesibilidad a la información allí prevista que se ha calificado como de "verde, ámbar y rojo".

¹⁶ OCHOA (1996). Después, son imprescindibles, entre otros, BARCELONA LLOP (2007), IZU BELLOSO (2009), AAVV, (2011), TALAVERA ESTESO (2013).



Cabe por esto asumir de manera pragmática que la protección civil es la acción administrativa para hacer frente a todo tipo de catástrofes o calamidades, también ambientales, pues esta amplificación de los servicios de emergencias (y su necesaria) unificación no es extraña en una sociedad o civilización del riesgo en donde lo propio debe ser incrementar la cultura de la prevención maximizando la respuesta en términos de eficacia y eficiencia o cuando se asume que "el riesgo que acompaña al ser humano a lo largo de su historia adopta nuevas formas hoy en día, debido al desarrollo industrial y tecnológico y a las diversas interacciones con el medioambiente, así como a la evolución poblacional y las modalidades de ocupación del territorio" (Exposición de Motivos de la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura) .

La LSNPC de 2015 recoge la evolución legal del sistema español de protección civil que se ha consagrado sobre todo con la interpretación del Tribunal Constitucional (que parte de la STC 123/1984, de 18 de diciembre y la STC 133/1990, de 19 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Protección Civil de 1985) de lo que se reconocen al Estado su competencia derivada del artículo 149.1. 29.ª de la Constitución y, por tanto, integrada en la seguridad pública, para de hecho asumir que estamos ante una legislación estatal de protección civil en una materia de competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Un modelo que parte de que la materia básica "protección civil" no se menciona en la Constitución Española más que indirectamente sí en el art. 30.4⁷, pero que la protección civil es una política de seguridad que encuentra su fundamento jurídico, dentro de la Constitución, en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales, en los principios de solidaridad interterritorial y en las exigencias de eficacia y coordinación administrativa. Sin ambages, la LSNPC señala que *"la protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público¹⁸ que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada"* (art. 1.1).

En lo que interesa, el SNPC permite a día de hoy dar una respuesta natural a toda catástrofe, riesgo actualizado podemos decir, de manera cada vez más creciente

¹⁷ La misma tónica del silencio expreso (lo que recuerdan muchas leyes de protección civil y de gestión de emergencias) se encontró en prácticamente todos los Estatutos de Autonomía antes de la reforma generalizada que se hizo a partir del año 2006.

¹⁸ Me remito al análisis sobre esta calificación de servicio público, a AGUDO GONZÁLEZ (2013). Y en cuanto a las emergencias ordinarias y las de protección civil a MORENO GARCÍA (2020).



dentro del marco del art. 149.1.29 CE¹⁹, dejando otras derivaciones con la seguridad pública, o la seguridad nacional, bajo la Ley 36/2015, de 28 de septiembre²⁰ o la Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, o con la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

No es determinante a nuestros efectos la mayor o menor corrección de la calificación de la protección civil como servicio público (entre otros art. 2 n) de la Ley 3/2019, de 8 de abril, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria, o el art. 2.1 de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia que lo califica de servicio esencial"). O de su no expresa calificación como tal (Ley 3/2023, de 5 de abril, de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia). En todo caso, si el objeto de la LSNPC es "*establecer el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, y regular las competencias de la Administración General del Estado en la materia*" (art. 2), o el que caractericen las leyes autonómicas, no hay duda que las administraciones públicas desempeñan una actividad pública, llevan a cabo una serie de acciones según su ámbito competencial, de la que hay que informar activamente, pero que genera también una información pública vista como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, en nuestro caso para la elaboración de los Planes de protección civil, a la que hay un derecho de acceso.

Por ello, es indiferente la competencia entre las distintas Administraciones Públicas dentro del sistema, lo que ha despejado reiteradamente la jurisprudencia constitucional (junto a la citada, SSTC 155/2013, 184/2016, de 3 de noviembre, entre otras,) en la medida en que tanto los derechos de acceso a la información sobre riesgos como la misma transparencia del sistema lo son al margen de quién sea competente para ejercer las funciones en el SNPC, que ha acabado reconociendo unas efectivas competencias autonómicas sobre emergencias en las que no estuviera presente el interés nacional²¹. Lo que afirma el Real Decreto 524/2023, de

¹⁹ Como señala GARCÍA-ÁLVAREZ (2022), si las medidas de protección civil no son respuesta inmediata a una emergencia, no serán parte de la seguridad pública por carecer de esa urgencia y la Administración General del Estado no será competente para su adopción.

²⁰ Vid. la STC 184/2016, de 3 de noviembre.

²¹ Con un buen criterio técnico se puede ver el art. 132 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no afectado por la STC 31/2010 de 28 de junio, y la doctrina de la misma que dirá que "en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales», por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a «las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego» (STC 133/1990, FFJJ 5 y 6)...".



20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil que, entre otras, actualiza la definición de las Directrices Básicas de Planificación, como instrumento esencial para garantizar que los planes de las diferentes administraciones públicas respondan a un modelo homogéneo y coherente, lo que está orientado directamente a alcanzar la mayor efectividad posible del sistema²².

3.- La identificación del riesgo como presupuesto básico de la información sobre las emergencias de protección civil

El SNPC tiene una serie de funciones como la previsión y prevención de riesgos, y actúa planificadamente en caso de emergencias. Desarrolla toda una actividad pública (art. 16 LSNPC) ligada al propio servicio administrativo, por lo que entran en la definición de información administrativa del art. 13 de la LTIBG los documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de los servicios de protección civil al ser elaborados o adquiridos en el ejercicio de las funciones del SNPC, que pueden contener datos e información sobre riesgos que podrá ser accesibles, al margen de la que precise ser publicada. En las diversas leyes autonómicas hay referencias indirectas a ese derecho de acceso a conocer los riesgos ligadas a la información que se debe proporcionar por los sujetos a los que afectan las leyes de transparencia, en materia de ordenación del territorio y medio ambiente (Galicia, Cantabria, Navarra, Aragón, Madrid) en la medida en que, como dijimos, el análisis de riesgos es necesario en este ámbito.

En lo que interesa, en toda esa actividad pública se garantizan los derechos de información a la población en caso de catástrofes y de emergencia de protección civil de forma dinámica, es decir, durante la gestión de la emergencia, pero también de forma estática, es decir, los riesgos soportados por los ciudadanos en un territorio, antes y después de que se actualicen. En donde surge el derecho de la ciudadanía no solo a conocerlos sino a saber cómo se gestiona la emergencia, cómo se informará a la población e incluso qué medidas preventivas deben tomar los ciudadanos.

Pero no puede haber derecho a ser informado del riesgo, si no se sabe el que existe. Por esto el SNPC tiene como objeto básico identificarlos y evitar que deriven en una catástrofe, que es una *"situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad"* (art. 2 LSNPC). En esa catalogación, que hacen los propios servicios de protección civil (o en los que se apoya), existen riesgos con

²² La Disposición Derogatoria Única de hecho deroga toda la normativa vigente, pero en su tercer apartado asume que "las Directrices Básicas de Planificación y los Planes Estatales de protección civil continuarán aplicándose hasta tanto sean aprobados, de conformidad con lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 5 y 14.1 de la Norma Básica, los nuevos instrumentos de planificación que los sustituyan".



cierta especialidad querida por el legislador (riesgos que deben ser objeto de planificación especial), pero en todo caso el sistema debe identificarlos todos en un determinado territorio, por lo que la previsión y prevención de riesgos son esenciales.

La previsión es la fase necesaria en el sistema que se dedica a la delimitación espacial, temporal y territorial del riesgo. Aquí la LSNPC dice que *"tiene por objeto determinar los riesgos en un territorio basándose en las condiciones de vulnerabilidad y las posibles amenazas, y comprende los análisis y estudios que permitan obtener información y predicciones sobre situaciones peligrosas"* (art. 8). Pero no dice qué tipo de riesgos o sobre cuáles de ellos se centra esa función, si bien parece tener presente aquellos ligados al análisis geográfico, cartográfico o de riesgos que identifiquen éstos para un territorio en concreto y, en su caso, elaboren mapas de riesgo. Hay que decir que las tareas de previsión corren a cargo de las distintas administraciones territoriales, por cuanto si el inventario de riesgos (mapa) debe figurar en todo plan protección civil, el ente que sea competente para la elaboración y aprobación del mismo es el que deberá llevarlo a cabo. Hoy en día como mínimo deben analizados ser los del Anexo de la NBPC de 2023, con la advertencia de que según el art. 13 de la misma norma esto no significa que no quepan planes de protección civil relativos a otros riesgos no incluidos en el catálogo, que se denominarán protocolos, procedimientos de actuación, planes sectoriales o planes específicos.

En todo caso, es tras esa tarea de previsión cuando se estará en condiciones de identificar objetivamente el derecho de información en caso de catástrofe pues se habrá concretado en un determinado riesgo, lo que conecta con la poco precisa referencia del art. 6.1 LSNPC del derecho a ser "informado adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que les afecten". La duda es clara ¿Cuáles son esos riesgos colectivos "importantes"? ¿Es que hay riesgos colectivos "no importantes"? ¿Cómo se definen unos y otros? La poco afortunada expresión del legislador del 2015 no debe difuminar que tal derecho lo es en relación con el sistema de protección civil en su conjunto y, por cierto, la norma estatal no define lo que se el "riesgo colectivo". La reciente aprobación de la NBPC (2023) determina y concreta un tanto los mismos que a la postre son básicamente todos los que requieren una planificación especial, en relación con el art. 2.1 que dispone que "el catálogo de riesgos que deban ser objeto de planificación contiene los que, por su frecuencia, duración, ámbito territorial e impacto en la población y en sus bienes, en los animales, en el medio ambiente o en el patrimonio histórico artístico y cultural, deban ser objeto de planes de protección civil, previa aprobación, en su caso, de la correspondiente Directriz Básica de Planificación". Nótese, pues, como la reciente norma de protección civil no solo asume esa conexión con el medio ambiente, sino que la extiende además a posibles riesgos cuyo impacto sea para los "animales" (sic) o en el "patrimonio histórico artístico y cultural".



Pero no solo hay un derecho a ser informado sobre los riesgos, sino un derecho también a obtener información sobre qué hacen o harán los poderes públicos para que "las situaciones de peligro no estén presentes" (sic), en dicción del art. 6.2 LSNPC, lo que tiene sentido en la medida en que el peligro es el "potencial de ocasionar daño en determinadas situaciones a colectivos de personas o bienes que deben ser preservados por la protección civil". La prevención es básica y dirá el art. 10 LSNPC que es "... *el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y amenazas de emergencia*". Remite, pues, a la puesta en marcha de medidas concretas que pueden estar bastante diversificadas, caso de la planificación territorial u ordenación urbanística para prevenir riesgos²³, adopción de medidas estructurales, o no, obras públicas de defensa, construcción sismorresistente, etc. En todo caso, con la extensión que se configure, sobre el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar emergencias de protección civil hay también un derecho de acceso, a conocerlos.

4.- Efectivos instrumentos para la garantía del derecho de información y de su acceso en materia de riesgos o emergencias de protección civil: los planes de protección civil y el Registro de Planes

4.1.- La planificación de las emergencias

El SNPC tiene también otra función básica que le da sentido pleno como es la planificación de la respuesta a las emergencias, para fijar las líneas de actuación ante el grave riesgo, la catástrofe o calamidad, para evitar desfavorables consecuencias para las personas, bienes y el medio ambiente. Si los derechos de información sobre emergencia de protección civil han de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente, antes de que las situaciones de peligro lleguen a estar presentes (art. 6.2 LSNPC) es el Plan de Protección Civil donde se prevé el conjunto ordenado de actividades para actuar en situaciones de catástrofe o calamidad, como respuesta del derecho ordinario que estructura la respuesta de todas las Administraciones Públicas una vez declarada una emergencia de protección civil²⁴. Plan cuya naturaleza jurídica es reglamentaria, normativa (BARCELONA LLOP, 2007: 76) lo que abunda en el obligatorio cumplimiento del mismo tanto para las Administraciones Pública como para los particulares. En todo caso, los planes pretenden hacer bueno lo que dijera con acierto la Exposición de Motivos de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de Gestión de Emergencias de las Illes Balears de que "*esta ley pretende huir de la improvisación de la única forma posible, mediante la planificación*".

²³ OCHOA MONZÓ (2000).

²⁴ MORENO GARCÍA (2020), en cuanto a las distintas situaciones de emergencia ordinarias y las propias de protección civil.



En efecto, el art. 14 LSNPC dirá que “los Planes de Protección Civil son los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir”. En ese esquema de coordinación hay diversas estructuras de coordinación y dirección de competencias administrativas, en la medida que unas mínimas garantías de operatividad requieren definir, para tener a su vez probabilidades de éxito, qué debe hacerse; por quienes; cómo, cuándo, es decir, planificar las respuestas ante las situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad y prever la estructura para coordinación todas las actuaciones para hacerle frente.

En la LSNPC y la NBPC se distingue una planificación dual e integrada, entre planes territoriales que afectan como indica su nombre a un determinado espacio, y planes especiales que se integran en ellos para riesgos concretos (como inundaciones, de incendios forestales, terremotos y maremotos, riesgos volcánicos, fenómenos meteorológicos adversos, accidentes en instalaciones o durante procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas, el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, los accidentes catastróficos en el marco del transporte de viajeros y los riesgos nucleares, radiológicos y biológicos). Y son justamente los planes los instrumentos que identifican estáticamente el riesgo a cuya divulgación y acceso tiene derecho la población según el art. 6 LSNPC: “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”. Lo que se completa con el derecho de participación ciudadana del art. 7 LSNPC, y con otras garantías en cuanto a la información de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil (art. 9 LSNPC) en la que se integra en el importante Mapa Nacional de Riesgos de Protección Civil o el Registro Nacional de Datos sobre Emergencias y Catástrofes, una vez ya señalada la obligación de contar con un registro (único) informatizado de todos los planes de protección civil.

Desde aquí asumimos que la piedra angular que prefigura los derechos de información y transparencia está en la propia planificación de las emergencias, además de establecerse en estos el derecho (que marca la NBPC), entre ellos de los “avisos a la población”, que no deja de ser una forma concretar el derecho a obtener información, junto a saber las medidas de protección, de actuación y de intervención una vez activado el Plan, declarada la emergencia. Lo que en ocasiones se concreta en diversas fases. En todo caso hay que remarcar que el art. 20.1 LSNPC extiende los derechos de información también a la fase de recuperación tras la emergencia, que está integrada por el conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades



públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta.

4.2.- El Registro de Planes de Protección Civil

Es innecesario referir ahora que un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública conecta con la que deba tener acceso en los registros públicos que son la esencia de la transparencia y la publicidad. En este sentido, es solo tras la LSNPC cuando se impone una obligación general de que todos los planes de protección civil deban formar parte de un registro administrativo, pues con el ya derogado RD Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprobó la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencias solo se exigía para los planes de autoprotección, a la par que se consagraba el derecho de acceso a los datos referidos en el Anexo IV del RD 393/2007.

Ni la LPC de 1985 ni la legislación 1992 exigieron un registro para todos los planes de protección civil, lo que sí hace la NBPC de 2023 (art. 15) que exige una obligación general de disponer de un registro administrativo en cuanto impone que cada Administración Pública deba llevar un registro de planes de protección civil, de todos las que sean de su competencia y no ya como antes de los de autoprotección, que también se deben publicar así como los planes sectoriales²⁵.

Ello no es óbice para que el art. 15.3 NBPC remita a un registro nacional único que debe aprobar el Ministerio del Interior en cuanto a la condiciones y el procedimiento de acceso; lo que no puede limitar los derechos del art. 6 y 7 NBPC. Como registro administrativo, el derecho de acceso a la información allí contenida se ampara evidentemente en la LTBG y con sus mismos límites. Si bien habrá que reinterpretar o ajustar el del art. 14.1 d) referido a la "seguridad pública", en la medida en que las competencias sobre protección civil se asientan sobre este título competencial, para no llegar al absurdo de que el acceso a datos generados por una actividad como la protección civil ligada a la seguridad pública se limiten por razones de seguridad pública.

Pues bien, antes de la norma estatal de 2023 fueron apareciendo regulaciones autonómicas que de una manera u otra configuraba ese registro de los planes de autoprotección a la par que consagraban el derecho de acceso a la información del mismo. Así, el Decreto 95/2009, de 30 de abril, por el que se crea el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección de Andalucía, que en su art. 1.2 asume que

²⁵ Según el art. 13 de la LSNPC son los relativos a riesgos no incluidos en el catálogo, que se denominarán protocolos, procedimientos de actuación, planes sectoriales o planes específicos, y se adaptarán a la Norma Básica, con el fin de garantizar la homogeneidad global del sistema. Esta misma denominación corresponde a los instrumentos de planificación de actuaciones de carácter transversal a diferentes riesgos.



“el Registro de Planes de Autoprotección tiene carácter público y es un instrumento para el conocimiento y publicidad de los datos mínimos registrables según lo establecido en el Anexo I de la Norma Básica de Autoprotección”, y que según el art. 10, el derecho de acceso a los datos contenidos en el Registro se regirá por lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el mismo sentido el Decreto 24/2010, de 23 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la estructura y organización del Registro de Planes de Protección Civil de Aragón.

El Decreto 6/2014, de 20 de febrero, crea y regula el Registro de Planes de Autoprotección de Castilla y León, y lo configura como un derecho de acceso restringido exclusivamente a ciertos titulares del mismo.

Estando aprobada la LTBG, pero no en vigor en cuanto a lo que seguimos, el art. 15 del Decreto 32/2014, de 14 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Catálogo de Actividades con Riesgo de la Comunitat Valenciana (que derogaba el anterior Decreto 83/2008, de 6 de junio, del Consell) y por el que se creaba el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección como “un instrumento para el conocimiento de los planes de autoprotección por parte de los servicios esenciales y complementarios de intervención en emergencias previstos en la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias” (art. 15.1), remitiendo en cuanto al derecho de acceso a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” (sic).

En cambio, el Decreto 24/2015, de 23 de abril, regula el procedimiento de Control Administrativo y Registro de los Planes de Autoprotección en Cantabria y tras decir en su art. 18.1 que “podrán acceder al Registro el titular de la actividad respecto de su hoja registral, los servicios públicos de prevención, extinción de incendios y salvamento y los servicios de emergencias sanitarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Las administraciones públicas titulares de los servicios determinarán las personas autorizadas para acceder al Registro”, en su segundo apartado reconoce claramente, ante la ambigüedad de la norma valenciana “el derecho de acceso a la información del Registro por parte del resto de los ciudadanos sí podrá ejercitarse en los términos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y demás normativa aplicable”, sobre todo en cuanto a la protección de datos personales que tienen



acceso al Registro, lo que basta saber aquellos que acceden para entender las cautelas²⁶.

También reconoce un derecho de acceso amplio el art. 15.1 del Decreto 4/2017, de 29 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de Datos de Planes de Autoprotección de la Comunidad de Madrid, que consagra el derecho de acceso a los datos contenidos en el mismo que se registrará por lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia. Y una especie de acceso cualificado en su art. 15.2 según el cual "tendrán acceso telemático al contenido del mismo, en la forma que determine la Consejería competente en materia de protección civil, los ayuntamientos respecto de centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias sitas en sus términos municipales, servicios públicos competentes en materia de atención de emergencias y otros órganos administrativos con competencias que afecten a la autoprotección".

En fin, como más reciente ejemplo tenemos el Decreto 32/2023, de 5 de abril, por el que se regula el Registro de los Planes de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Extremadura la estructura, contenido mínimo, y en su art. 13.1 le atribuye el carácter público, único, administrativo y electrónico, siendo un instrumento para el conocimiento y publicidad de los planes de protección civil (de todos), cuyo derecho de acceso (art. 14.1) se ejercita conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en la normativa autonómica. Siendo el más claro a la hora de recordar estos derechos de la ciudadanía en general con los de aquellas personas, incluidos los titulares de las actividades y/o establecimientos, respecto de sus datos registrales, que están *latu sensu* dentro del sistema de protección civil (art. 14.2).

²⁶ Así, datos generales: nombre establecimiento. Dirección completa. Teléfono, fax, E-mail. N.º ocupantes (clasificación). N.º empleados (clasificación). Actividad o uso del establecimiento. Actividades o usos que convivan en la misma edificación. Datos del titular (nombre, dirección, teléfono...). Información sobre el entorno (urbano, rural, proximidad a ríos, a rutas por las que transitan vehículos con mercancías peligrosas, a industrias, a zonas forestales, edificio aislado o medianero con otras actividades. Tipo de actividades del entorno y sus titulares.). Focos de peligro y vulnerables: tipo de riesgo más significativo que emana del edificio. Tipo y cantidad de productos peligrosos que se almacenan y/o procesan. Puede verse, entre otros, los arts. 10 y ss. del Decreto valenciano para entender las cautelas.



5.- Protección civil e información

5.1.- En la legislación estatal

La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil no consagró ningún derecho de información en caso de catástrofe más allá de la previsión del art. 4.6 referida a que "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". Será poco después 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 (aplicable hasta que se desarrollara el sistema, lo que solo se consigue con el derogado Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprobó la primera Norma Básica de Protección Civil) el que exigió concretar los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general, para que éste pudiera adaptar su conducta a la prevista en un Plan de emergencia. Evidentemente el derecho de acceso a la misma lo era bajo la (estrecha) normativa aplicable.

Pero desde ahí y tras las últimas reformas, podemos decir que los derechos de información ligados a la transparencia en el servicio de protección civil, tomando como presupuesto las funciones del sistema, conectan precisamente con tres haces:

a) el derecho a ser informado adecuadamente por la Administración de los riesgos en un territorio, lo que conecta con la tarea de identificación del riesgo, la previsión y los estudios, mapas o catálogos de riesgos que se consiguen con la misma.

b) el derecho a conocer y saber, y a que se le faciliten de oficio, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente (y después en la fase de recuperación), lo que conecta con la vertiente preventiva del SNPC. El art. 4.2 de la reciente Ley 3/2023, de 5 de abril, de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia dirá que se debe "disponer con prontitud de información fiable, evitando que por la urgencia en comunicarla se difunda información no veraz", lo que va ligado a la información que ha de proporcionarse en la gestión de una emergencia que tiene sustantividad propia en algunos casos. Y se suele vehicular en los planes de protección civil.

c) el derecho, en su caso, a acceder por la ciudadanía a la información generada en sistema de protección civil.

Los derechos referidos, ya en su vertiente de información difundida o publicada de oficio o de derecho de acceso se diversifican en una serie de posibilidades que, podemos decir, en ocasiones son estáticas (conocer los riesgos analizados previamente o identificados por los servicios de protección civil) o dinámicas (saber los riesgos cuando se activa el plan de protección civil y saber cómo se gestiona la



emergencia, cómo se le va a hacer frente, así como la que debe darse durante la misma) que definen los Planes en función de los órganos que dirigen la emergencia, lo que alcanza a las medidas que deben seguir los ciudadanos para protegerse. Es justo en esta fase de intervención, activado el plan, cuando se deben desarrollar las labores de coordinación de los organismos, entidades involucradas en la protección civil, de todos los medios y recursos, incluyendo cómo y quién transmite la información. La relación de todos esos derechos con la normativa de transparencia es clara en el art. 14. 4 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, según el cual "en situaciones de emergencia o grave riesgo colectivo, hay que publicar el protocolo de actuación y hay que difundir sin demora la información de la que disponga en caso de amenazas inminentes para la salud humana o el medio ambiente, teniendo en cuenta lo que prevé la normativa que regula la gestión de la información en estas situaciones", con lo que se remite, en el caso de la Comunitat Valenciana, a la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias.

Como se puede ver, destaca de nuevo la importancia de la tarea preventiva (Red Nacional de Información de Protección Civil), y la información en caso de alerta se articula, a nivel estatal, con la creación de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil (art. 12 LSNPC) a fin de que los servicios públicos esenciales y los ciudadanos estén informados ante cualquier amenaza de emergencias como sistema de comunicación de avisos de emergencia a las autoridades competentes en materia de protección civil. Un acabado correcto del sistema lo tenemos, de nuevo en el derecho nuclear, en el Real Decreto 586/2020, de 23 de junio, relativo a la información obligatoria en caso de emergencia nuclear o radiológica, y la norma sectorial con el que conecta, que detalla no solo el deber de información en caso de emergencia nuclear o radiológica (art. 7) o de forma previa.

5.2.- En la legislación autonómica

Sin pretender un relato exhaustivo de cómo se configuran en las leyes autonómicas de protección civil los derechos referidos hasta ahora, cabe recordar la pionera Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña (art. 4) que ya proclamara el derecho de la población a "ser informados de los riesgos colectivos graves que pueden afectarles y de las medidas públicas para hacerles frente", junto al derecho a "recibir información e instrucciones de forma amplia, precisa y eficaz sobre las medidas de seguridad a tomar y la conducta a seguir en caso de emergencia".

El art. 6.1 de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón se expresa en términos similares.

El art. 4.1 g) de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears extiende ese derecho también "al personal de aquellas empresas e



instituciones que puedan ser afectados por catástrofes y calamidades" y sigue en el art. 6 la misma dicción literal que la Ley de Aragón.

Una concreción acertada es la del art. 4.1 g) de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia que no solo consagra el "derecho a ser informados de los riesgos que puedan afectarles" sino "de las consecuencias de los mismos que sean previsibles, así como de los medios de que dispone la Comunidad Autónoma de Galicia para hacerles frente".

Correcto es asimismo el art. 4.2 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, que se remite a la hora de concretar el derecho de información que protege, a lo que se disponga en los planes de emergencia.

El art. 31 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra (tras reformas de 2019 y 2023) tiene en cuenta el derecho a que "las personas con discapacidad conozcan los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención, sean atendidas e informadas en casos de emergencia...". Y señala que la acción pública en materia de protección civil y atención de emergencias (art. 3 h), incluye la información, sensibilización y formación de los ciudadanos que pueden resultar afectados por las situaciones de emergencia.

La Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias tiene una formulación similar en su art. 4.2, pero la completa con que sea una "información pública veraz, detallada y periódica acerca de los riesgos de agresión delictiva, accidente o calamidad pública a la que se vean expuestas las personas". Introduce la nota cualitativa de un derecho de información podemos decir dinámico, periódico, lo que en caso del sistema de protección civil no tiene gran trascendencia en la medida en que los riesgos, de alguna forma, quedan determinados o concretados con una cierta fijeza y no son por esencia mutables. Quizás, solo para el caso de "riesgos de agresión delictiva", en función de los índices de criminalidad puede tener esto sentido. Destacable es el art. 22 según el cual las Administraciones Públicas canarias deben promover programas de difusión a los ciudadanos y visitantes (sic) en materia de seguridad y emergencias.

La Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunitat Valenciana, en su art. 4 habla en términos parecidos pero mayor calado tiene el Decreto 22/2017, de 24 de febrero, del Consell, por el que se regula la gestión de la información ante situaciones de emergencia o grave riesgo colectivo, en el que se asume que la normativa vigente "a veces no dejan claro de una manera formal y exhaustiva cómo se ha de facilitar la información a la población afectada", que vertebrará una regulación específica de la gestión de la información ante situaciones de emergencia o grave riesgo colectivo (art. 1). Debe ser una información puntual, objetiva, contrastada y rigurosa que incluya información sobre los sistemas



de atención directa a víctimas, familiares, grupos y zonas especialmente afectadas. Se debe dar con un lenguaje claro y comprensible para el conjunto de la ciudadanía, y sin que ya de forma verbal, ya escrita, suponga riesgos innecesarios a la población o sea una información alarmista. Por supuesto, debe ser una información sencilla y transparente contrastada con las explicaciones técnicas y científicas oportunas, según el tipo de emergencia. Por lo que el riesgo debe ser cierto, científicamente constatable.

El Decreto contiene mecanismos claros de coordinación administrativa (art. 5, y el capital art. 9.4.5) y exige que la información pública se deberá mantener publicada durante las situaciones de hecho subsistan, por lo que abarca no solo la de la gestión de la emergencia, sino la de la fase de recuperación. Todo lo cual conecta con la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, el ya citado art. 14. 4 y el art. 24. b) que obliga a dar información pública sobre la calidad de las aguas y del aire, o sobre la recuperación de las zonas que hayan sufrido incendios forestales o cualquier otro tipo de catástrofe medioambiental, catástrofe que puede ser debida a un riesgo de protección civil (incendio, inundación, terremoto, accidente industrial, riesgo nuclear...).

La Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja no sigue la tónica de referir como derechos de la ciudadanía los antes referidos de forma expresa, si bien si como acción pública en materia de protección civil y atención de emergencias (art. 3), la información y formación de los ciudadanos que pueden resultar afectados por las situaciones de emergencia, salvo que no usa el término "sensibilización", como la Ley Foral.

El Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias del País Vasco, en su art. 3 tiene uno de los elencos más amplio de derechos en materia de gestión de emergencias. No solo para las personas "ser informadas sobre los riesgos colectivos graves que puedan afectarles y sobre las actuaciones previstas para hacerles frente...", que no puede incluir datos protegidos por la legislación vigente", sino el derecho a que los servicios públicos competentes identifiquen lo más rápidamente posible a las víctimas en caso de emergencias y se ofrezca información precisa a sus familiares o personas allegadas, según los protocolos de actuación. Consagrando un claro derecho de información *ex post* a la catástrofe, y también a las tareas de recuperación a las que se refiere el art. 20.1 LSNPC.

Nada singular aportan las leyes de gestión de emergencias de Cantabria (2019) que se remite a los derechos de la legislación estatal. Cierta novedad supuso la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo art. 2.l exige que "toda información, formación, educación y divulgación deberá ser clara, concisa y accesible para todas las personas, especialmente para los colectivos que presenten dificultades de



comprensión, utilizando los medios adecuados para asegurar el entendimiento"; lo que se completa con la remisión a la legislación estatal (art. 5.1) y a que se facilite la misma a colectivos vulnerables, y que se adapte a lectura fácil.

Cabe citar por último dos normas recientes. Una es la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid que poco aporta. Al igual que la Ley 3/2023, de 5 de abril, de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia que se remite a artículo 6 de la LSNPC con el añadido y la cautela de que "en caso de emergencia de protección civil, las Administraciones públicas asegurarán el derecho de todas las personas a disponer con prontitud de información fiable, evitando que por la urgencia en comunicarla se difunda información no veraz. La obtención o transmisión de información no condicionará las acciones prioritarias de control, resolución, mitigación, coordinación o dirección en estas situaciones".

6.- Conclusiones

La protección civil es hoy un instrumento de la política de seguridad pública, y como servicio protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada (art. 1.1 LSNPC). Esto deriva en un complejo reparto de competencias entre las distintas administraciones públicas que llevan a cabo tareas de previsión, de prevención y de planificación. La legislación vigente consagra el derecho de la ciudadanía a la protección en caso de emergencia (art. 5 LSNPC), pero también la transparencia del mismo y derecho de información que tiene la población sobre los riesgos que les afectan, así como de las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente por las administraciones públicas, por seguir la dicción literal del art. 6 LSNPC.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que es norma básica en el sistema español, y la consolidación en el art. 3.1 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, del principio de transparencia como uno de los básicos del Derecho Administrativo y las normas autonómicas llegan a toda la actividad administrativa y por supuesto al sistema de protección civil. En donde se habían consagrado ante de aquellas (derecho nuclear, normativa de prevención de accidentes graves) derechos a tener y a acceder a la información en materia de riesgos, lo que se irá generalizando hasta llegar a la legislación vigente de protección civil (2015) y la NBPC de 2023, potenciado con la obligación de que exista un registro de planes de protección civil.

Se consolida en el derecho español tanto el derecho de la población a estar protegida frente a catástrofes, pero también a estar informada antes y durante la



gestión de la emergencia, conectado con el derecho de información y de acceso a los registros públicos en materia de protección civil.

El esquema resultante permite, en suma, afirmar que tenemos una regulación en materia de información sobre riesgos que, no altera los planteamientos o garantías esenciales del ordenamiento general.

Bibliografía

- AAVV. (2011). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, MENÉNDEZ REXACH, A., (Dir.) y DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana, (coordinadora), La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid.
- ACINAS ACINAS, M^a P. (2007). "Información a la población en situaciones de emergencia y riesgo colectivo", en *Psychosocial Intervention*, vol. 16, nº 3.
- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2013). "Función pública y servicio público: análisis desde la perspectiva de la legislación en materia de protección civil", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 86, pp. 13-48.
- BARCELONA LLOP, J. (2007), *La protección civil municipal*, Iustel, Madrid.
- BECK, U. (1986). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*.
- BLANES CLIMENT, M.A. (2014), *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Thomson-Reuters Aranzadi.
- CASADO CASADO, L. (2019). "El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, pp.90-157.
- CARRILO DONAIRE, J. A. (2009), "Seguridad y calidad productiva: de la intervención policial a la gestión de riesgos", en *Revista de Administración Pública*, núm. 178, pp. 89-142.
- DOMENECH PASCUAL, G. (2006). *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ESTEVE PARDO, J. (2003). "De la policía administrativa a la gestión de riesgos", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 119, pp. 323-346.
- ESTEVE PARDO, J. (1999). *Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Ariel, Barcelona.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., y PEREZ MONGUIÓ, J.M. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.



- GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2022). "Emergencias y riesgos industriales y energéticos", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61.
- GARCÍA MACHO, R., y DÍEZ SANCHÉZ, J. J. (2019) (Dir.). *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la de la Comunitat Valenciana*, Reus- Universidad de Alicante.
- GUICHOT REINA, E., y BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2022). *El derecho de acceso a la información pública en la Región de Murcia*, Consejo de Transparencia de la Región de Murcia. Murcia.
- IZU BELLOSO, M. J. (2009). «De la Protección Civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 35, 2009, pp. 301-370.
- LAGADEC, P. (1983). *La civilización del riesgo (catástrofes tecnológicas y responsabilidad social)*, Ediciones Mapfre, Madrid.
- MORENO GARCÍA, J. (2020). "El Derecho ante las emergencias ordinarias. El confuso marco jurídico actual y una propuesta para su ordenación", *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, pp. 195-245.
- MORENO MOLINA, M. (2010). *El régimen jurídico de los productos químicos en la Unión Europea*, Iustel.
- OCHOA MONZÓ, J. (1996). *Riesgos mayores y protección civil*, Mc Graw-Hill, Madrid.
- OCHOA MONZÓ, J. (2000) "Planificación territorial, protección civil y prevención de riesgos. La experiencia francesa", en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 179, pp. 91-118.
- PRIEUR, M. (1989). *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris.
- POMED SÁNCHEZ, L. A. (1989). *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Instituto Nacional de Administración pública.
- POMED SÁNCHEZ, L. A. (1997), "El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa", en *Revista de Administración Pública*, nº 142, pp. 439-480.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2018). «El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9, 1, pp. 1-58.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. (2007). *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Aranzadi, Cizur Menor.



- RUIZ DE APODACA, A. (2011). "Los derechos de los ciudadanos ante las decisiones públicas de riesgo: el caso de la energía nuclear", en *Persona, tolerancia y libertad a través del cine: estudios jurídicos*, PÉREZ ALVAREZ et al (Coord.).
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1995). "El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente", en *Ponencias del I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Imprenta del BOE, Madrid.
- SARASÍBAR IRIARTE, M. (2022). "El Derecho ante los riesgos y desastres naturales", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61.
- SOTO LOSTA, S. (2001). *El derecho de acceso a la información, el Estado social y el buen gobierno*, Tirant Lo Blanch, Valencia,
- TALAVERA ESTESO, F. (2013). "El Sistema Nacional de Protección Civil", en *Cuadernos de Estrategia*", nº165, pp. 19-28.