Universitat Autònoma de Barcelona

SISTEMAS COMPARADOS DE GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS. ESTUDIO, ANÁLISIS, APROXIMACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA Y PROPUESTA INTEGRAL, INTEGRADA E INTEGRADORA ORIENTADA HACIA UN MARCO ORGANIZACIONAL Y OPERACIONAL COMÚN

Pablo Gárriz Galván

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

Universitat Autònoma de Barcelona

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO Y CIENCIAS HISTÓRICO-JURÍDICAS

CÁTEDRA DE DERECHO PÚBLICO GLOBAL

PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD HUMANA Y DERECHO GLOBAL

Tesis doctoral

SISTEMAS COMPARADOS DE GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS. ESTUDIO, ANÁLISIS, APROXIMACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA Y PROPUESTA INTEGRAL, INTEGRADA E INTEGRADORA ORIENTADA HACIA UN MARCO ORGANIZACIONAL Y OPERACIONAL COMÚN

Directora: Dra. Roser Martínez Quirante

Codirector: Dr. José Julián Isturitz Pérez

Doctorando: Pablo Gárriz Galván

Octubre 2020

A vosotros nuestros pequeños porque vuestro amanecer y día desearíamos que fuera nuestro ocaso y nuestra feliz noche.

A ti Pablo -el mejor hermano mayor "pequeño" que haya podido haber- porque nunca te podrás imaginar la fuerza que nos da tu sonrisa.

A ti Jorge -nuestra estrellita- porque, aunque la premura de tu ocaso nos llegó en pleno día, tu luz brillará siempre en el cielo de nuestra familia.

A ti Clara -pequeña tortuguita- porque algún día te contaré el momento tan especial en el que decidiste llegar.

Y a ti Nieves porque eres el mejor apoyo, la mejor compañera y, sobre todo, el suave y cálido sol de nuestro hogar incluso cuando todo se nubla.

A vosotros, Pedro y Maricarmen, mis padres, no hay mayor título ni mayor agradecimiento.

Al Dr. Ballbé Mallol In Memoriam

PREÁMBULO.

AGRADECIMIENTOS.

Siempre he creído, como decía Serrat en su canción, que lo importante de hacer camino es ponerse a andar y que luego, el camino, te lleva a sitios donde no tenías previsto llegar.

En todo caso, hay que tener ganas de caminar, hay que tener ganas de hacer el camino, hay que aguantar las ampollas, pero lo más importante al final es tener con quien caminar. El camino no es cierto pero el compañero de camino si debe serlo.

Y debo decir, por justicia, que en este camino he tenido la suerte de tener buenos compañeros, unos porque me alentaron, otros porque me apoyaron, otros porque iluminaban la senda, otros porque me dieron la oportunidad, otros porque sé que los tenía ahí, otros porque -de una manera u otra- sé que siempre me acompañan y, sin duda, porque todos me ayudaron.

Te debo mencionar José Julián porque me facilitaste el camino, es más, porque tu inquietud nos ha facilitado a otros el camino.

A ti también Roser por tu confianza, tu paciencia, tu comprensión, tu entusiasmo, tu carisma y, como Directora de Tesis, porque me has dado la libertad que necesitaba para investigar.

Y no puedo olvidar en este camino los destellos de genialidad del Dr. Ballbé que, sin duda, su camino es ya patrimonio de todos los que andamos en esto de la Seguridad Humana.

Por último, tampoco puedo olvidar al personal de la unidad de gestión administrativa del Departamento, que siempre están quitando piedras del camino. Gracias a todos, especialmente a ti Gervasio.

DIRECCIÓN DE LA TESIS.

La presente tesis ha sido dirigida por la Dra. Dª. **Roser Martínez Quirante**, profesora Titular de Derecho Administrativo de la Cátedra de Derecho Global Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

Asimismo, también debo reseñar que la presente tesis ha sido codirigida por el profesor Dr. D. **José Julián Isturitz Pérez**.

NOTA DEL AUTOR.

Quiero destacar que esta tesis se finaliza en plena crisis pandémica provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Lo que tristemente refuta, desde la realidad, desde la tozuda realidad, lo expuesto en muchos aspectos de esta investigación y que, asimismo, sirven para poner en valor -no sólo las aportaciones hechas desde la misma- sino la necesidad de abrir un proceso de profunda reflexión y una generosa revisión de las estructuras jurídicas, operacionales y de gestión destinadas a atender las situaciones de emergencia y/o crisis.

Ya que en ello nos va, no sólo la seguridad y la integridad de todos, sino también queda en entredicho y en juego la calidad de nuestros valores y de nuestro sistema democrático.

Va a hacer seis años desde que comencé con esta andadura (y lejos empieza a quedar ya esa primera vez que me monté en un coche con “prioritarios” allá por el año 1991) por lo que el estudio y análisis aquí contenido ha estado cargado de razones que no han necesitado del “oportunismo” coyuntural que ofrecía la situación actual.

Por respeto, por rigor, por no ser el momento y porque ya habrá tiempo para la reflexión sosegada con perspectivas más amplias es por lo que se ha procedido de esta manera.

Ibiza, 14 de octubre de 2020.

RESUMEN

En esta tesis se recogen las motivaciones y elementos que sustentan y explican la necesidad del estudio y de la investigación que aquí se propone y desarrolla. Estos se vincula e imbrica directamente con las diversas perspectivas y dimensiones que tiene el campo de la seguridad y sus diferentes manifestaciones. Lo que ayuda a entender y contextualizar el título de la tesis:

"SISTEMAS COMPARADOS DE GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS. ESTUDIO, ANÁLISIS, APROXIMACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA Y PROPUESTA INTEGRAL, INTEGRADA E INTEGRADORA ORIENTADA HACIA UN MARCO ORGANIZACIONAL Y OPERACIONAL COMÚN"

Esta tesis tiene como eje principal el análisis de aquellos elementos y aspectos que ayudan a establecer el marco de referencia de la gestión de emergencias y crisis dentro del campo de la seguridad. Y, específicamente, de lo que se entiende por "**Seguridad Humana**".

Por tanto, desde este enfoque, la **Seguridad** es un concepto transversal que se desarrollada desde tres perspectivas básicas. Estás perspectivas se basan en la Seguridad como algo **integral**, en la Seguridad como algo **global** y en la Seguridad como un elemento que debe estar -esencialmente- al servicio del **desarrollo humano**.

Lo que, sin duda, está condicionado por el **impacto**, la **vulnerabilidad** y la capacidad de **resiliencia** en todos los órdenes. Lo que afecta -y está afectado- por los procesos de **globalización**, por los elementos que intervienen en la **gobernabilidad** y por el desarrollo de la idea efectiva de lo que supone la **gobernanza**.

Esto anterior supone que las **emergencias** y las **crisis**, en todas sus manifestaciones y en todas las posibles situaciones que las generan, sean fenómenos que pueden tener -y tienen- una incidencia transcendental en aquellos entornos sociales donde acontecen. Por tanto, son situaciones susceptibles de ser "**segurizadas**".

Ante lo cual, en esta tesis se analiza el término y los procesos de "**segurización**" y se propone el "**Ciclo de la Segurización**" como aportación y como mecanismo estratégico que afecta a numerosos factores críticos.

Factores como son la **legalidad**, la **transparencia**, el **control** y la **rendición de cuentas** de los poderes públicos y de sus agentes, así como el funcionamiento, la configuración y la idea de la **protección de los ciudadanos** como un **servicio público esencial**.

Esto anterior supone la vinculación directa de la seguridad (y la falta de seguridad) con el orden y el consenso, con el equilibrio y la estabilidad social así como con el cambio, la disrupción y el quebranto de la normalidad.

De aquí nacen -conceptualmente y como se desarrollan en esta tesis- dos fenómenos sociales asociados que, aunque diferentes, se configuran como realidades, en muchas ocasiones, complementarias. Estos son la **contingencia** y el **conflicto**.

Lo que genera una serie de **factores de peligro** que ayudan a configurar el fundamento de los conceptos del **riesgo** y la **amenaza**. Y, consecuentemente, ayudan a entender las consecuencias incidentales que se manifiestan en forma tanto de **emergencia** como de **crisis**. Lo que influye también en la adaptabilidad y en el diseño de las organizaciones vinculadas con la Seguridad, las Emergencias y la Defensa.

En todo caso, en esta tesis se exponen aspectos no sólo formales y de tipo jurídico, sino también los tan necesarios elementos **sistémicos**, **estructurales**, **funcionales** y **organizacionales** de tipo operacional, procedimental e instrumental que permiten la gestión. Lo que, sin duda, configura de manera efectiva la capacidad y el tipo de **respuesta** que se debe desplegar para cada tipo de escenario.

Lo anterior se conforma como un conjunto articulado de elementos esenciales que deben permitir -en cualquier situación de emergencia y/o de crisis- modular los diferentes elementos que son necesarios gestionar y dirigir de manera coherente, consistente y coordinada.

Con ello se garantiza la **integralidad**, la **integración** y la **integrabilidad** de los mismos lo que evita la divergencia, la desviación y la disonancia entre estructuras, sistemas, funciones, actores y acciones.

En fin, todo lo anterior supone que abordar esta temática desde el ámbito del Derecho Global Público permite ofrecer, no sólo un enfoque inicial jurídico de tipo aplicado, sino que permite contextualizar, entender y enmarca lo que justifica el resto de elementos que deben analizarse y que devienen de otros ámbitos del Derecho (Laboral, Administrativo, Civil y Penal), de la Sociología, de la Psicología Social y Organizacional, de las Ciencias del Trabajo y de las Relaciones Laborales, de la Seguridad y Salud en el Trabajo así como de otros campos técnicos y científicos.

ABSTRACT

In this thesis are collected the motivations and elements that support and explain the need for study and research that are proposed and developed here. It is directly linked and imbricated with various perspectives and dimensions of the field of security and its different manifestations. It helps to understand and contextualize the thesis title:

"COMPARED SYSTEMS OF MANAGEMENT AND DIRECTION OF EMERGENCIES AND CRISIS. STUDY, ANALYSIS, APPROACH TECHNICAL-LEGAL AND AN INTEGRAL, INTEGRATED AND INTEGRATIVE PROPOSAL ORIENTED TO A COMMON ORGANIZATIONAL AND OPERATIONAL FRAMEWORK"

*This thesis has as its main axis the analysis of those elements and aspects that help to establish the framework of reference for emergency and crisis management within the field of security. And, specifically, of what is understood by "**Human Security**".*

*Therefore, from this approach, **Security** is a transversal concept that is developed from three basic perspectives. These perspectives are based on Security as something **integral**, on Security as something **global** and on Security as an element that must be -essentially- at the service of **human development**.*

*This, undoubtedly, is conditioned by the impact, the vulnerability and the resilience capacity in all orders. What affects -and is affected- by **globalization** processes, by the elements that intervene in **governance** and by the development of the effective idea of what governance entails.*

*This supposes that **emergencies** and **crises**, in all their manifestations and in all the possible situations that generate them, are phenomena that can have -and has- a transcendental impact in those social environments where they occur. Therefore, they are situations that can be "**secured**".*

*In view of this, this thesis analyzes the term and processes of "**securitization**" and proposes the "**Cycle of Securitization**" as a contribution and as a strategic mechanism that affects numerous critical factors.*

*Factors like **legality**, **transparency**, **control** and **accountability** of the public powers and their agents, as well as the operation, the configuration and the idea of **protecting citizens** as an **essential public service**.*

This supposes the direct link between security (and the lack of security) with order and consensus, with balance and social stability as well as with change, disruption and the breakdown of normality.

*From here are born -conceptually and as developed in this thesis- two associated social phenomena that, although different, are configured as realities, on many occasions, complementarities. These are **contingency** and **conflict**.*

*This generates a series of **danger factors** that help to configure the basis of the concepts of **risk** and **threat**. And, consequently, they help to understand the incidental consequences that manifest themselves in the form of both emergencies and crises. This also influences in the adaptability and design of the organizations related to Security, Emergencies and Defence.*

*In any case, this thesis presents not only formal and legal aspects, but also the necessary **systemic**, **structural**, **functional** and **organizational** elements of an operational, procedural and instrumental type that allow management. This, without a doubt, effectively configures the capacity and type of response that must be deployed for each type of scenario.*

The foregoing is formed as an articulated set of essential elements that should allow -in any emergency and/or crisis situation- to modulate the different elements that are necessary to manage and direct in a coherent, consistent and coordinated manner.

*This guarantees **comprehensiveness**, **integration** and **integrability** of them, which avoids divergence, deviation and dissonance between structures, systems, functions, actors and actions.*

Anyway, all of the above means that addressing this issue from the field of Global Public Law allows offering, not only an initial applied legal approach, but also allows contextualizing, understanding and framing what justifies the rest of the elements that must be analyzed and comes from others areas of Law (Labour, Administrative, Civil and Criminal), from Sociology, from Social and Organizational Psychology, from Labour Relations and Work Sciences, from Occupational Safety and Health as well as from other technical and scientific fields.

PALABRAS Y CONCEPTOS CLAVE

Seguridad / Seguridad Civil / Seguridad y Salud en el Trabajo / Seguridad Industrial / Seguridad Corporativa / Seguridad Privada / Seguridad Ciudadana / Seguridad del Estado / Orden Público / Seguridad Nacional / Seguridad Pública / Acción Exterior / Defensa Nacional / Defensa Pasiva / Defensa Civil / Protección Civil / Seguridad Humana / Estado / Estado de Derecho / Globalización / Gobernabilidad / Gobernanza / Transversalidad / Interinstitucionalización / Frontera / Soberanía / Soberanía Dual / Impacto / Vulnerabilidad / Resiliencia / Securización / Segurización / Proceso de Segurización / Ciclo de la Segurización / Poderes Públicos / Potestades Públicas / Administración Pública / Publificación / Eficacia / Eficiencia / Efectividad / Fiscalización / Transparencia / Calidad Democrática / Mecanismos de Control / Rendición de Cuentas / *Accountability* / Seguridad Jurídica / Garantía Jurídica / Objetividad / Proporcionalidad / Competencia / Jerarquía / Ejecutividad / Servicio Público / Servicio Universal / Servicio de Interés General / Servicio Esencial / Función Pública / Situaciones de Excepcionalidad / Estado de Alarma / Estado de Excepción / Estado de Sitio / Estabilidad / Estabilidad Social / Orden / Normalidad / Consenso / Equilibrio / Transformación / Cambio / Cambio Social / Sociedad del Riesgo / Impacto / Adaptabilidad / Disrupción / Proceso Disruptivo / Quebranto / Peligro / Contingencia / Conflicto / Riesgo / Amenaza / Emergencia / Desastre / Catástrofe / Calamidad / Calamidad Pública / Crisis / Convergencia / Concurrencia / Respuesta / Reacción / Divergencia Sistémica / Desviación Sistémica / Disonancia Sistémica / Integral / Integralidad / Integrado / Integración / Integrador / Integrabilidad / Operación / Operativo / Operacional / Operabilidad / Interoperabilidad / Proceso de Evaluación Situacional /Estructuras de Respuesta / Sistemismo / Estructuralismo / Funcionalismo / Teoría de Catástrofes / Sistemas Complejos / Administración / Gestión / Sistema de Gestión / Dirección / Metodología / Principios / Marco / Modelo / Sistema / Estructura / Función / Proceso / Tarea / Producto / Autoridad / Agente de Autoridad / Mando / Competencia / Gestión de Emergencias / Dirección de Emergencias / Servicios de Gestión de Emergencias / Servicios de Atención de Emergencias.

0.

ÍNDICE GENERAL DE LA TESIS.[1]

[1] *Nota*: Reseñar que, en el formato digital del índice de esta tesis, tanto los textos de los títulos de los capítulos como los textos de los títulos de los epígrafes de primer nivel, se encuentran *hipervinculados* con el contenido de los mismos.

(p. 0020) **Capítulo 1.**

CONTEXTUALIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICA DEL OBJETO DE LA TESIS.

(p. 0022) 1.1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.

(p. 0039) 1.2. DESCRIPCIÓN Y ALCANCE.

(p. 0047) 1.3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.

(p. 0048) **Capítulo 2.**

MARCO ADAPTADO DE REFERENCIA Y DIMENSIONES CONCEPTUALES APLICADAS DE LA SEGURIDAD.

(p. 0050) 2.1. INTRODUCCIÓN.

(p. 0051) 2.2. LA SEGURIDAD COMO CONCEPTO TRANSVERSAL.

(p. 0056) 2.3. SEGURIDAD INTEGRAL, GLOBAL Y HUMANA.

(p. 0075) 2.4. IMPACTO, VULNERABILIDAD Y RESILIENCIA.

(p. 0082) 2.5. GLOBALIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA.

(p. 0096) **Capítulo 3.**

SEGURIZACIÓN EN EL CAMPO DE LAS EMERGENCIAS Y LAS CRISIS.

(p. 0098) 3.1. LA SEGURIZACIÓN COMO CONCEPTO Y COMO MECANISMO ESTRATÉGICO.

(p. 0115) 3.2. EL PROCESO DE SEGURIZACIÓN.

(p. 0133) 3.3. EL CICLO DE LA SEGURIZACIÓN.

(p. 0135) 3.4. LA SEGURIZACIÓN DE LA EMERGENCIA Y LA CRISIS COMO FACTORES CRÍTICOS.

(p. 0147) 3.5. LA SEGURIZACIÓN DE LA EMERGENCIA Y LA CRISIS EN ESPAÑA.

(p. 0153) **Capítulo 4.**

ESTABILIDAD SOCIAL, PROCESOS DISRUPTIVOS Y DE QUEBRANTO DE LA NORMALIDAD, IMPACTO Y ADAPTABILIDAD ORGANIZACIONAL.

(p. 0156) 4.1 LA ESTABILIDAD EN LAS ESTRUCTURAS SOCIALES.

(p. 0160) 4.2. PERMANENCIA Y PERSISTENCIA DE LA FUNCIÓN REGULADORA.

(p. 0166) 4.3. CAMBIO SOCIAL.

- Orden y consenso.
- Factores que determinan el cambio social.
- El equilibrio y la estabilidad en los procesos de transformación y cambio.

- El cambio social en el contexto internacional actual.
- Tipos de escenarios.

(p. 0184) 4.4. LA DISRUPCIÓN Y EL QUEBRANTO DE LA NORMALIDAD.

(p. 0181) 4.5. PROCESOS Y FENÓMENOS DISRUPTIVOS Y DE QUEBRANTO SOCIAL.

- Las características del fenómeno causante.
- El tipo de impacto provocado.
- La intensidad de sus manifestaciones.
- La velocidad de desarrollo de los acontecimientos.
- La profundidad en las consecuencias.

(p. 0198) 4.6. FENÓMENOS SOCIALES ASOCIADOS, LA CONTINGENCIA Y EL CONFLICTO.

- Contingencia.
- Conflicto.

(p. 0216) 4.7. FACTORES DE PELIGRO, EL RIESGO Y LA AMENAZA.

- Riesgo.
- Amenaza.
- Convergencia y concurrencia metodológica y funcional.

(p. 0239) 4.8. CONSECUENCIAS INCIDENTALES, LA EMERGENCIA Y LA CRISIS.

- Emergencia.
- Categorización y clasificación aplicada del concepto “emergencia”.
- Crisis.
- Categorización y clasificación aplicada del concepto “crisis”.
- Convergencia y concurrencia metodológica y funcional.

(p. 0338) 4.9. PROPUESTA DE “MODELO AGREGADO DE EVALUACIÓN INCIDENTAL” (MAEVI).

(p. 0354) 4.10. ADAPTABILIDAD ORGANIZACIONAL.

- Entornos VUCA.
- Responsabilidad Social Corporativa (RSC).
- Organizaciones de Seguridad, Emergencias y Defensa (OSED).

(p. 0370) 4.11. MECANISMO ADAPTATIVO FUNDAMENTAL, LA RESPUESTA Y LA REACCIÓN.

- Concepto de respuesta y reacción.
- Capacidad y nivel de respuesta.
- Límite (o umbral) de la capacidad de respuesta.
- Planificación y planeamiento de la respuesta.
- Tipificación de la respuesta.

(p. 0386) 4.12. PROPUESTA DE “MODELO AGREGADO PARA LA DETERMINACIÓN DEL TIPO DE RESPUESTA REQUERIDA” (MATRR).

(p. 0394) 4.13. RELACIÓN DE GRÁFICOS AMPLIADOS.

(p. 0399) **Capítulo 5.**

FACTORES Y COMPONENTES ORGANIZACIONALES DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS.

(p. 0402) 5.1. DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA Y CONCEPTUAL.

(p. 0405) 5.2. CARACTERIZACIÓN DEL MARCO Y JERARQUÍA ORGANIZACIONAL.

(p. 0412) 5.3. SISTEMISMO, ESTRUCTURALISMO, FUNCIONALISMO Y OTRAS APORTACIONES.

- Sistemismo.
- Estructuralismo.
- Funcionalismo.
- Limitaciones y utilidad práctica.
- Otras perspectivas aplicables: "Teoría de Catástrofes" y "Sistemas Complejos".

(p. 0450) 5.4. COMPONENTES Y ELEMENTOS ORGANIZACIONALES.

- Modelo, sistema y estructura.
- Función, proceso, tarea y producto.

(p. 0482) 5.5. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN.

- Administración.
- Gestión.

(p. 0467) 5.6. SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONCEPTO DE DIRECCIÓN.

(p. 0470) 5.7. AUTORIDAD, MANDO Y COMPETENCIA.

- El mando como función.
- El mando como acción.
- Desempeño y competencia.

(p. 0490) 5.8. SISTEMAS DE GESTIÓN APLICADOS A LA DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS.

- Componentes funcionales sistémicos.
- Mecanismos reguladores sistémicos aplicados.
- Mecanismos de integración de los componentes sistémicos fundamentales.

(p. 0669) 5.9. ELEMENTOS SISTÉMICOS Y FUNCIONALES DE TIPO OPERACIONAL.

- Descripción de componentes operacionales.
- La función directiva de tipo operacional.
- El Ciclo Operacional aplicado POP-CEC.
- El Desempeño Operacional: el "Triángulo Integrado de la Acción Operacional".

(p. 0708) **Capítulo 6.**

APORTACIONES, PROPUESTAS Y CONCLUSIONES FINALES.

(p. 0710) 6.1. APORTACIONES.

(p. 0712) 6.2. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL Y FUNCIONAL PROPUESTO.

- Marco teórico referencial.
- Marco teórico funcional.

(p. 0736) 6.3. MODELO AGREGADO DE "VALORACIÓN CONJUNTA Y EVALUACIÓN".

(p. 0740) 6.4. MODELO "ESCENARIOS INCIDENTALES" Y "RESPUESTA REQUERIDA".

(p. 0757) 6.5. MODELO SISTÉMICO DE GESTIÓN APLICADO A LAS EMERGENCIAS/CRISIS.

(p. 0771) 6.6. LA FUNCIÓN DIRECTIVA Y EL DESEMPEÑO SISTÉMICO.

(p. 0773) 6.7. EL PROCESO Y LA FUNCIÓN DIRECTIVA APLICADO A LA GESTIÓN OPERACIONAL.

(p. 0779) 6.8. EL CICLO OPERACIONAL APLICADO "POP-CEC".

(p. 0783) 6.9. PROPUESTA SISTÉMICA Y FUNCIONAL ORIENTADA A LA ACCIÓN.

(p. 0786) 6.10. ANÁLISIS DEL MARCO SISTÉMICO VIGENTE ACTUAL.

(p. 0793) CONCLUSIONES.

(p. 0795) **Anexo I.**

MECANISMOS DE CONTROL, TRANSPARENCIA, GARANTÍA JURÍDICA Y SERVICIO PÚBLICO.

(p. 0798) AI.1. INTRODUCCIÓN.

(p. 0802) AI.2. EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.

- Eficacia.
- Eficiencia.
- Efectividad.
- Conceptos complementarios y evaluables.
- Niveles relacionales.
- Valor jurídico.
- Valor práctico aplicado.
- Cuadro comparativo y análisis.

(p. 0819) AI.3. FISCALIZACIÓN, TRANSPARENCIA Y CALIDAD DEMOCRÁTICA.

(p. 0824) AI.4. MECANISMOS DE CONTROL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y SEGURIDAD JURÍDICA.

(p. 0827) AI.5. LA ACTUACIÓN ORDINARIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

- Objetividad.
- Proporcionalidad.
- Competencia y jerarquía.
- Ejecutividad y limitaciones.
- Sistema de derechos y obligaciones específico.
- Estructura y órganos.

(p. 0849) AI.6. EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO Y SU EVOLUCIÓN.

- Inicio y evolución.
- Definición y alcance.
- Características propias y principios comunes.

(p. 0905) AI.7. GESTIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, MODALIDADES Y TIPOLOGÍA.

- Gestión de Servicio Público.
- Servicio Universal.
- Servicio de interés general
- Servicio esencial.

(p. 0927) AI.8. LA PROTECCIÓN DEL CIUDADANO COMO SERVICIO PÚBLICO.

(p. 0938) AI.9. PERSONAL Y ATRIBUCIONES ESPECIALES SINGULARIZADAS.

- Esfera y perspectiva penal.
- Esfera y perspectiva público-administrativa.
- Implicaciones efectivas.
- Elementos instrumentales.
- Función pública y garantías jurídicas.

(p. 1043) AI.10. CARACTERIZACIÓN NORMATIVA DE LAS SITUACIONES DE EXCEPCIONALIDAD.

- Estado de Alarma. Concepto.
- El estado de alarma. Declaración y efectos.
- Estado de Excepción. Concepto
- El estado de excepción. Declaración y efectos.
- Estado de Sitio. Concepto.
- El estado de sitio. Declaración y efectos.

(p. 1057) AI.11. MECANISMOS DE REGULACIÓN DE LAS SITUACIONES DE EXCEPCIONALIDAD.

- Artículo 153 de la CE.
- Artículo 155 de la CE.
- Situación de interés para la Seguridad Nacional.
- Gestión de Crisis.
- Emergencias de Protección Civil.
- Emergencia de interés nacional.

(p. 1066) AI.12. OTROS ELEMENTOS QUE APORTAN GARANTÍA.

- Procesos y acciones formativas.
- Gestión del conocimiento, aprendizaje organizacional y memoria corporativa.
- Las Reglas de Enfrentamiento.
- Evaluación del desempeño.
- Normalización e implantación de sistemas de gestión.
- El Derecho de Necesidad.

(p. 1096) **Anexo II.**

ANÁLISIS Y MARCO COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS.

(p. 1098) AII.1. BASES DEL PROCESO DE COMPARACIÓN.

(p. 1100) AII.2. ANÁLISIS COMPARADO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS.

- Estados Unidos de América (DoD, FEMA y NFPA) y el entorno OTAN.
- Entorno ONU (OCHA, UNDAC e INSARAG) y EUCP.
- AIIMS y NZ-CIMS.
- GSB/COBR-UK.
- GOC-MRT (FR).
- SIOPS (PT).
- Entorno normalizador ISO-EN-UNE.

(p. 1167) AII.3. ANTECEDENTES Y CONTEXTO.

(p. 1177) AII.4. ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS EN ESPAÑA.

- Sistema "Seguridad Nacional".
- Sistema "Acción Exterior".
- Sistema "Defensa Nacional".
- Sistema "Seguridad Pública".
- Definición y componentes del (sub) Sistema Nacional de Protección Civil.
- Estructura del (sub) Sistema Nacional de Protección Civil.
- Otras consideraciones sistémicas.

(p. 1253) **Anexo III.**

REFERENCIAS BÁSICAS Y BIBLIOGRAFÍA.

(p. 1254) A.

(p. 1255) B.

(p. 1256) C.

(p. 1256) D.

(p. 1257) E.

(p. 1257) F.

(p. 1259) G.

(p. 1262) H.

(p. 1262) I.

(p. 1263) J.

(p. 1263) K.

(p. 1263) L.

(p. 1264) M.

(p. 1265) N.

(p. 1266) O.

(p. 1267) P.

(p. 1267) R.

(p. 1269) S.

(p. 1270) T.

(p. 1271) U.

(p. 1271) V.

(p. 1272) W.

(p. 1272) Z.

PÁGINA INTENCIONALMENTE EN BLANCO

1.

Capítulo.

CONTEXTUALIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICA DEL OBJETO DE LA TESIS.

CONTENIDO

1.1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.

1.2. DESCRIPCIÓN Y ALCANCE.

1.3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.

1.1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.

La idea del desarrollo de esta tesis surge, en primera instancia, como una necesidad propia derivada de mis inquietudes personales, profesionales y académicas. Inquietudes todas ellas que, de una manera o de otra, se han ido retroalimentando entre ellas a lo largo de mi vida.

Por un lado tengo el gran privilegio y la gran suerte de poder dedicarme a una actividad profesional a la que llegué por vocación. Y es esta misma vocación, confrontada con la realidad de la actividad profesional, la que me ha hecho entender la necesidad de desarrollar una actitud vital de sano inconformismo, de sentido crítico y de espíritu de mejora continua como base sobre la cual sustentar la mejor profesionalidad que uno puede ofrecer.

En este sentido, en la Universidad -y, más concretamente, en la formación universitaria- residen gran parte de los valores antes referidos. Es más, la evolución en la formación que he ido recibiendo han generado un itinerario que, por lógica, debería acabar en una actividad investigadora formal.

De hecho, la propia formación y las titulaciones obtenidas han tenido un papel dual en mi caso ya que por un lado el nivel de formación me ha permitido acceder a determinados puestos de trabajo y la propia actividad profesional en estos puestos es la que me ha motivado para mantener y mejorar mi desempeño profesional mediante la necesaria ampliación y actualización de mis conocimientos.

Por otro lado, y con independencia de las motivaciones profesionales y/o académicas que pudiera tener en el plano personal, la evolución y desarrollo de nuestra sociedad ha hecho evolucionar y desarrollar -del mismo modo- el concepto de "**seguridad**" en sus diferentes prismas.

Evolución que ha supuesto poner el foco en la "seguridad" como un concepto amplio, holístico y transversal que se centra en el individuo como unidad mínima de su comunidad. Y por ende, donde el conjunto de comunidades y de interrelaciones entre individuos y grupos configura el sustento del tejido social.

Si la sociedad cambia, cambian también los factores que la configuran y, por tanto, los riesgos a los que se expone, las amenazas que se presentan, las vulnerabilidades que surgen, el nivel de protección efectivo que se ofrece y, en consecuencia, la capacidad de respuesta, la posibilidad de resistencia y los mecanismos de resiliencia de las estructuras afectadas.

En este sentido, la "seguridad" como concepto está sufriendo un proceso adaptativo y una profunda revisión en base a lo anterior. Los cambios sociales demandan marcos conceptuales nuevos que den respuesta a estas nuevas realidades y, es aquí, donde la acuñación del término "**Seguridad Humana**" cobra un especial sentido y relevancia.

El concepto de "Seguridad Humana" aparece con fuerza y empieza a ser usado en el entorno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 1994 y, finalmente, queda definido explícitamente en la resolución 66/290 de la Asamblea General de esta organización. Lo que supone que ya sea un elemento y un concepto ampliamente aceptado[2].

Esto anterior supone, además de una nueva dimensión conceptual, un cambio de paradigma que ofrece y aporta, no sólo una nueva definición, sino un enfoque sólido y consistente que permite:

- Pasar de la coordinación (como mero marco relacional donde el beneficio reside en la cobertura de las interdependencias) a la integración (como verdadero sistema conjunto cooperativo donde objetivos, sinergias, beneficios y éxitos y pérdidas y fracasos son compartidos).

- Promover alianzas entre los múltiples interesados (donde el compromiso, la suma de voluntades y la adhesión consciente son el sustento de las relaciones de cooperación).

- Ayudar a encontrar soluciones locales inclusivas con el soporte externo y desde el apoyo que aporta una perspectiva global ofrecida por diversos organismos e instituciones (lo que supone ofrecer un mecanismo comparativo de entornos que sirve de catalizador y de supresor de las resistencia al cambio).

- Poner el foco en la prevención y la resiliencia como mecanismos fundamentales que garantizan la cohesión social, los derechos humanos y la dignidad de los individuos.

Y todo ello acompañado de una agenda política al máximo nivel que propicie y favorezca estos cambios.

[2] Según se señala en la resolución 66/290 de la Asamblea General, «*la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos».* En la resolución se exigen *«respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas*». Fuente: https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/

Por tanto y como veremos más adelante, hablar de "Seguridad Humana" supone vincular, interrelacionar e integrar las diferentes perspectivas y dimensiones de la seguridad de una forma cooperativa. Lo que abarca -de manera no exhaustiva- la "Seguridad Ciudadana", la "Seguridad Pública", la "Seguridad Civil", la "Seguridad del Estado", la "Seguridad Privada", la "Seguridad Corporativa", la "Seguridad Industrial", la "Seguridad y Salud en el Trabajo" o, incluso, la "Seguridad Nacional", entre otros ámbitos.

"Seguridades" que, en todo caso, tratan de proteger bienes jurídicos concretos pero que, sin lugar a dudas y en su acción conjunta, tienen como eje central un elemento fundamental, la protección y la pervivencia del ser humano y de su "ecosistema".

No obstante y más allá de los matices que, muy acertadamente, plantean FREIXES SANJUÁN y REMOTTI CARBONELL (1995)[3] en relación con el encaje en el ordenamiento constitucional del "Orden Público", de la "Seguridad Ciudadana" y de la "Seguridad Pública" y más allá, también, del análisis que hacen sobre el concepto de la "Seguridad Nacional" y su evolución ALDA MEJÍAS y DE SOUSA FERREIRA (2015)[4], es necesario poner en valor las aportaciones de BALLBÉ MALLOL[5] en este ámbito ya que contextualizan y dan sentido al objeto planteado en esta investigación y lo incardinan directamente dentro del campo de la "Seguridad Humana".

En este sentido el BALLBÉ MALLOL ha defendido la necesidad de superar las nociones tradicionales en relación con la "seguridad"[6]. Es decir, ha entendido y preconizado que la "seguridad" -que nace como mecanismo inicial de autoprotección de las propias estructuras de poder- en su evolución democrática y dentro de las formas de gobierno actual, se configura como un elemento -sin duda humanista- donde el foco está puesto en:

[3] FREIXES SANJUÁN, Teresa; REMOTTI CARBONELL, José Carlos. "*La configuración Constitucional de la Seguridad Ciudadana*". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), ISSN 0048-7694. Enero-Marzo 1995, núm. 87, págs. 141 a 162.

[4] ALDA MEJÍAS, Sonia; DE SOUSA FERREIRA, Susana (et al.). "*La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*". Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado". Madrid, 2015.

[5] BALLBÉ MALLOL, Manuel. (1951-2020) Doctor, Catedrático de Derecho Administrativo y Coordinador del Programa de Doctorado en Seguridad Humana y Derecho Global de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

[6] BALLBÉ MALLOL, Manuel. "*Seguridad Integral. Un nuevo concepto*". Instituto Superior de Estudios de Seguridad (ISES). Madrid, España. 2003.

1. El Estado está al servicio del ciudadano, que es quien ostenta la titularidad de los derechos, que es de quien emana y donde reside la soberanía de un país y es quien legitima -con la expresión de su voluntad- los elementos de representación y las estructuras de gobierno que deben articularse.

2. El Estado es el garante del ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos por lo que también debe contar con mecanismos que le protejan en su función frente a terceros en su intento por quebrantarlo.

3. El individuo, por el mero hecho de ser persona, goza (al menos en teoría) de una carta de derechos reconocida mundialmente[7].

En este punto me gustaría apuntar y abundar, complementariamente y desde la perspectiva democrática de un Estado de Derecho, una idea fundamental: No hay "Seguridad del Estado" si no hay Estado y no hay Estado si no hay individuos que tengan la consideración de "ciudadanos" -que no súbditos- de ese Estado[8].

[7] "Declaración Universal de los Derechos Humanos" elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero estando traducida a más de 500 idiomas. Fuente: http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/

[8] Entendiendo "Estado" desde la perspectiva moderna del "Estado-Nación" como sistema de organización política que se desarrolla a finales del siglo XIX y que cuenta con tres elementos fundamentales que son: una población más menos constante, un territorio definido y unas instituciones de gobierno soberanas. Configurándose como una estructura administrativa que soporta e interviene, de manera, más o menos activa, en la esfera política, en la social y en la económica.
El Estado moderno está íntimamente relacionado con el racionalismo, el surgimiento de la burguesía y la aparición del capitalismo: surgió en la Europa medieval, se consolidó durante el periodo de la monarquía absoluta (siglos XVII y XVIII) como Estado absolutista y se fortaleció a partir de las revoluciones burguesas (finales del siglo XVIII y siglo XIX).
El Estado-nación se articula en torno a dos elementos fundamentales: la soberanía y la ciudadanía.
a. La soberanía corresponde al derecho de los Estados a ejercer la autoridad política de manera exclusiva e indivisible sobre un territorio geográfico definido y sobre un pueblo o grupo de pueblos que residen sobre ese territorio
b. El concepto de ciudadanía está inextricablemente vinculado con el de Estado. La ciudadanía es la forma legal del individuo, la que lo vincula exclusivamente a un Estado (o dos o más para los individuos que tienen varias nacionalidades).

En derecho internacional, ciudadanía y nacionalidad son equivalentes. Ciudadano y Estado tienen deberes específicos uno hacia el otro. Siendo el Estado quien atribuye al ciudadano sus derechos (y en caso necesario se los retira o limita), debe garantizar y cubrir los elementos y las necesidades básicas a sus ciudadanos y es el que ostenta el uso legítimo de la fuerza.
En este contexto el individuo queda definido legalmente por su nacionalidad y por su vinculación a un Estado y es, desde este punto de vista, donde el concepto de Estado-nación cobra todo su sentido legal. [Varias fuentes, Diccionario del Poder Mundial, http://poder-mundial.net/]

Por lo tanto -y si partimos de la premisa por la cual se acepta que el Estado está al servicio del ciudadano- la Seguridad del Estado está, de la misma manera, al servicio del ciudadano dado que protege las estructuras que velan por este "constructo" social y jurídico que se erige como el garante de los derechos y libertades de estos mismos ciudadanos.

Considerando lo anterior, se reconoce y se visualiza al Estado por la organización y el conjunto de medios y recursos de los cuales dispone (o puede disponer), siendo su máximo exponente las estructuras y regulaciones administrativas que lo soportan, lo legitiman, le dan consistencia, lo materializan y le dan visibilidad.

De hecho, se puede afirmar que las grandes diferencias que pueden existir entre los países -en tanto en cuanto son Estados- en relación con sus respectivas capacidades para cumplir sus obligaciones para con sus ciudadanos se deben, principalmente, a la calidad del aparato estatal (burocrático y administrativo) y a la competencia y diligencia de sus respectivos regímenes políticos (lo que se enmarca en la "**gobernabilidad**" y la "**gobernanza**"[9]).

En consecuencia, un Estado lo es -en tanto en cuanto- tiene una organización propia que lo sostiene, es decir: la "Administración". Siendo ésta una administración que sirve a todos los ciudadanos y al "interés general"[10] en base a unos preceptos y a unos mandatos de gestión que nacen de los poderes públicos, por eso podemos utilizar la expresión "Administración Pública".

Por lo cual, en este contexto y en todo caso, el ciudadano pasa a tener una doble cualidad (ciudadano-administrado) y una fuente específica de derechos y obligaciones (el Derecho Administrativo).

[9] La "gobernabilidad" está vinculada con el ejercicio del poder por parte de los poderes públicos donde se entiende al "ciudadano" como un sujeto pasivo donde la "aceptación/sumisión" y la "autoridad" no dejan de ser valores centrales a considerar. Donde los procesos de toma de decisiones están muy centralizados y definidos y donde, además, el sentido de las decisiones está jerarquizado y es descendente, es decir, de arriba hacia abajo.
Por el contrario, la "gobernanza" está más relacionada con el "empoderamiento" del individuo y su dimensión social y comunitaria, donde el ciudadano pasa a ser un sujeto activo de la vida política participando en los procesos de toma de decisiones, corresponsabilizándose de la acción política pública e implicándose en la gestión de lo "público". Lo que permite ganar en transparencia, generar espacios de decisión y ganar, al menos teóricamente, en calidad democrática al pasar de una democracia representativa a una democracia participativa. Control social que sirve también para limitar las posibilidades de corrupción que ofrece el acceso al poder.

[10] Concepto el del "Interés general" que ha venido siendo muy matizado por conceptos como el del "interés nacional" o el "interés colectivo".

En este sentido, apuntar que el concepto de "Estado-nación" aquí utilizado es complemente consistente con la idea de "Estado Territorial" propuesta por HERZ (1959) para evitar hablar de los estados como elementos vinculados a una "nacionalidad" y definiéndolos éste como:

> "(…) *una unidad de área centralizada cuya soberanía, independencia y poder resultan todas de su territorialidad*"[11].

Abundado en este contexto y desde una perspectiva social y del Derecho, BALLBÉ MALLOL hace un interesante análisis del proceso histórico por el cual la "seguridad", en base a lo anterior, deja de ser considerada un factor de control de tipo militar y/o policial exclusivamente para ampliar su radio de acción conceptual y práctico hacia la "prevención de peligros" con criterios de "integralidad" (en orden, fundamentalmente, a mejorar su eficacia, eficiencia y efectividad).

El proceso evolutivo conceptual que expone este autor supone, en un primer estadio, entender e identificar que la función de la "seguridad" es básicamente garantizar el orden público -y el "*estatus quo*" del reparto de poder-.

No obstante, las sociedades que tienen un mayor grado de legitimidad y legitimación de sus estructuras de poder permiten, en un segundo estadio, pasar a entender la "seguridad" como un mecanismo no sólo de tipo reactivo y coercitivo sino también como un medio anticipativo y una herramienta social que permite prevenir el delito.

Claro, si como apunta BALLBÉ MALLOL, cuando el daño y la lesión social e individual provienen, ya no sólo del acto criminal intencionado tradicional, sino de amenazas y peligros que derivan -cada vez más- de negligencias, de infracciones administrativas y/o de acciones involuntarias (a las que yo añadiría el desarrollo de actividades humanas de todo tipo donde las consecuencias de las mismas no se han medido y donde la propia interactuación con el entorno y con el medio ambiente no se han evaluado), la "seguridad" debe ampliarse ya no sólo a la prevención del delito, como se exponía en el párrafo anterior, sino también a la prevención del riesgo en general.

Esta concepción de la seguridad y su correspondiente dimensión social conlleva que podamos hablar de la "Sociedad del Riesgo" en el sentido de entender que las posibilidades de materialización de un determinado peligro pueden conllevar la

[11] HERZ, John H. "*International Relations in the Atomic Age*". *Columbia University Press*, Nueva York, 1959, página 58.

necesidad de proteger la salud y el derecho a la vida. Objetivo primordial de un Estado de Derecho[12], como también arguye BALLBÉ MALLOL.

Si el Estado de Derecho y los poderes públicos correspondientes -a través de sus resortes, estructuras y mecanismos administrativos- tienen como objetivo primordial lo anterior, ello conllevará que en esta nueva "Sociedad del Riesgo" se obligue a replantear el Derecho Administrativo como un elemento "*in vigilando*", preventivo y prevencionista que quede instituido como un servicio público y de policía.

Al eje formado por el "derecho a la vida" y el "derecho a la salud" BALLBÉ MALLOL y MARTIÍNEZ QUIRANTE (2018)[13] introducen un nuevo derecho que articula un nuevo eje que complementa a lo anterior. Este derecho complementario pero casi, casi, principal y primero es el "derecho a la información".

Ya que sin información, ni el conocimiento ni las decisiones y, por consiguiente, tampoco la capacidad de elegir, se pueden fundamentar más allá de la ignorancia bienintencionada o el azar.

Si se asume que la autonomía de las personas y su derecho a elegir es la base del ejercicio de la libertad personal y que la libertad sólo es plena cuando se tienen -sino todas- la mayoría de las variables fundamentales para decidir, podemos asumir entonces la máxima socrática que establece que "*el conocimiento nos hará libre*".

En este sentido MÁRTINEZ QUIRANTE (2018)[14] apunta la necesidad de poder disponer de datos para decidir el tipo y dimensión de la respuesta en base al impacto que causa cada situación de daño. De hecho, hace referencia a los esfuerzos que se están haciendo en materia de lucha contra el terrorismo cuando las pérdidas por las catástrofes "aparentemente" naturales derivadas del cambio climático (incluso en término de vidas humanas) son, sustancialmente, mayores por este último motivo.

---

[12] Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, «*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*» y artículo 15 de la Constitución Española, «*Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra*».

[13] BALLBÉ MAYOL, Manuel; MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser. Seminario "*Los retos de la metodología doctoral*", Departamento de Derecho Público y Ciencias Historicojurídicas. Programa de Doctorado en Seguridad Humana y Derecho Público Global, Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Bellaterra (Barcelona), junio 2018.

[14] MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser; BALLBÉ MAYOL, Manuel. Conferencia inaugural "*La información y la Seguridad Humana*". II Jornadas Técnicas sobre "Inteligencia y Emergencias", Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Ibiza (Baleares), septiembre 2018.
[Conferencia completa en el siguiente enlace: https://www.youtube.com/watch?v=p7q05q8lN_E]

Es más, apunta también que estas decisiones quedan sujetas a la percepción subjetiva que se tiene sobre los riesgos y sobre los daños que estos causan. Percepción que se crea desde la experiencia interna propia y, en la mayoría de los casos, desde la proyección externa con la que se nos bombardea de una manera, más o menos, condicionada e intencionada.

Esto anterior es un mecanismo que retroalimenta -y en cierto sentido "vicia"- el proceso de decisión de los poderes públicos ya que, por un lado, las sociedades demandan soluciones inmediatas lo que provoca que las políticas y las actuaciones públicas se orienten a resolver esas percepciones subjetivas de los ciudadanos (aún pudiendo no ser reales) y, por otro, deben resolver la situación de la manera -aparentemente- más rápida, por lo que se centran en objetivos cortoplacistas sin tener opción de entrar en el fondo de las situaciones. Lapso de tiempo que en muchas ocasiones también viene condicionado por cuestiones, como mínimo, vinculadas con la rentabilidad política y por cuestiones económicas.

Como consecuencia directa de lo anterior estamos asistiendo a un campo (el de la "Seguridad Humana") en constante evolución, completamente transversal, con elementos incipientes que necesitan incorporarse, desplegarse en toda su amplitud y, en su caso, asentarse y crecer doctrinalmente.

Tanto es así que la "Seguridad Humana", en sus diversas vertientes, se está configurando como un nuevo nicho de empleabilidad, como una nueva "industria" y como una nueva (cuando no renovada) actividad profesional.

Estas nuevas actividades laborales (con nuevos perfiles y con nuevas competencias profesionales) se deben incorporar a organizaciones que o bien están en una fase de adaptación a los cambios presentes o bien son de nuevo cuño. En todo caso, buscan responder a las nuevas necesidades y retos que se plantean.

No obstante, el éxito y la capitalización social de lo ya expuesto pasa -de manera ineludible e inexorable- porque el ámbito académico superior -es decir, el ámbito universitario- se incorpore de manera efectiva y activa en todos estos procesos.

De hecho, ISTURITZ PEREZ (2013)[15] ya en su tesis introducía una importante reflexión al respecto en relación con determinados campos de la Seguridad Humana (especialmente en lo relativo al ámbito de los Servicios de Atención a Emergencias) y donde exponía literalmente:

[15] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. "*Regulación y organización de Servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial*". Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Barcelona, 2013.

> "(…) *Estamos, ante una materia teóricamente antigua, pero con nuevas visiones y conceptos en los que se carece de una disciplina universitaria específica con suficientes años de implantación…*".

El objeto de investigación de mi Tesis se alinea en este sentido con la de ISTURITZ PÉREZ y encuentra similares dificultades y limitaciones dado que este campo, al ser tan multidisciplinar y transversal, necesita un enfoque integral y una visión conjunta que no es exclusiva ni propia de una ciencia concreta y, en consecuencia, necesita aportaciones de las distintas ramas.

La investigación formal y la formación reglada de tipo académico unido a la experiencia práctica y profesional conforman el binomio fundamental que permite normalizar y aprovechar gran parte de este conocimiento aplicado que se ha estado gestando en diversos campos de la seguridad y que, fundamentalmente, proviene de una base empírica y/o de la búsqueda de soluciones prácticas aplicadas a problemas reales.

Pero esto anterior es (y debe ser) un camino de doble sentido, ya que todas estas actividades, experiencias y conocimientos prácticos y aplicados ya mencionados -más o menos sectoriales, aislados, compartimentados, incipientes y/o de origen empírico- necesitan que se expongan y se confronten al rigor del método científico y a la estructuración derivada del procedimiento academicista para que sean validados, aceptados y aceptables.

La "Seguridad Humana", entendida de manera global, explicada por FERNÁNDEZ PERERIA (2015)[16] desde la multidemensionalidad y estructurada como un conjunto de sistemas y subsistemas interrelacionados, tiene ante sí el reto de hacer de estos conjuntos de elementos mecanismos comparables, compatibles, complementarios e interoperables. Y es aquí donde reside una parte fundamental del interés nuclear de esta tesis doctoral.

De hecho, si se entiende la "Seguridad Humana" como un factor transversal (que además sirve como elemento articulador de la mayoría de nuestras sociedades) se debe tener claro y no olvidar que estamos en un campo donde la multifactorialidad, la multiculturalidad, la interrelación específica de las diferentes estructuras sociales y organizacionales vinculadas entre sí sumado a la multiplicidad de actores e intereses, provoca que estos sistemas y subsistemas se tornen complejos en su gestión y difíciles en su coordinación, dirección y alineamiento en cuanto a los objetivos y misiones que se les asignan.

[16] FERNANDEZ PEREIRA, Juan Carlos. Tesis Doctoral "*Seguridad Humana*". Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Barcelona, 2015.

Todo ello sin olvidar que: el contexto es cambiante; el nivel de incertidumbre es muy elevado; las presiones sobre los distintos actores son muy fuertes y variadas; los procesos de toma de decisiones están muy condicionados por la incertidumbre y por la disponibilidad (o no) de información útil en el momento adecuado; los sistemas e infraestructuras informáticas y de telecomunicación cada vez tienen un papel más preponderante y determinante; el impacto de las decisiones tomadas puede tener una trascendencia crucial en las circunstancias vitales y personales de muchos de los afectados (e incluso incidir directamente en las propias personas que toman las decisiones) y, sobre todo, porque el factor "tiempo" es un elemento y un recurso escaso, irrecuperable, trascendental y clave.

En este sentido hay una dificultad añadida a todo lo anterior (cuando no es su propio origen) ya que encontramos y/o subyace (de manera más o menos manifiesta y/o explícita) una dialéctica -en la mayoría de veces contrapuesta- entre lo público y lo privado, entre lo civil y lo militar, entre lo social y lo económico, entre el nivel político y la ciudadanía, entre el interés particular y el bien común, entre lo conveniente y lo ético, entre lo legal y lo ilegal, entre lo reglado jurídicamente y lo desregulado, entre lo normalizado y procedimentado y lo informal y lo improvisado, entre lo protegido y lo desamparado, entre lo rígido y lo laxo, entre lo que genera beneficio y lo que provoca pérdidas, entre lo eficaz y lo ineficiente, entre el factor humano remunerado y la prestación personal voluntaria, entre el corporativismo cerrado y la multidisciplinariedad, entre la visión cultural del norte y la del sur, entre lo europeo y lo norteamericano, entre lo occidental y lo oriental, entre lo urbano y lo forestal y rural, entre la explotación industrial y la sostenibilidad medioambiental, entre lo pragmático y lo dogmático, …

En definitiva, la "Seguridad Humana" -y los campos y actividades vinculados a ella- pasa de ser un valor y un bien intangible (matizado por valoraciones y estimaciones en términos de probabilidad y posibilidad) a un elemento materializado, cuantificable, descriptible, real y vivo cuando la amenaza y el riesgo dejan de ser un futurible y una entelequia y el daño y la pérdida se manifiestan de manera efectiva.

Y es, precisamente en este punto, cuando hacen su aparición la "emergencia" y la "crisis" (que, como ya veremos, no son términos equivalentes y de utilización confusa).

Ya no se trata de esperar, adelantarse, prever, prevenir y/o evitar el "incidente disruptivo", bien al contrario, es el momento en el cual el incidente ya se ha materializado, se ha roto el equilibrio (de ahí lo de disruptivo) y sólo queda la respuesta en base a la preparación previa, la formación y a las capacidades, medios y recursos que se hayan podido implementar y se hayan también podido poner a disposición de los diferentes actores.

Por tanto, a las "emergencias" y a las "crisis" (entendidas de manera amplia y con la oportunidad posterior de ajustar su definición y alcance) se las debe responder mediante:

a. Medidas concretas realistas, realizables, adaptadas, adaptativas y adaptables.

b. Acciones, actuaciones y operaciones especificas, planificadas, procedimentadas y adecuadamente diseñadas.

c. Procesos eficaces, eficientes y efectivos que maximicen los esfuerzos y rentabilicen la aportación de recursos en todos los órdenes al objeto de minimizar el impacto y los daños.

d. Actores conscientes, preparados y dispuestos, dotados de la formación y de los recursos adecuados a la función que desempeñan y a los requerimientos de la situación.

e. Organizaciones coherentes, organizadas, alineadas y coordinadas que se apoyen entre sí y, fundamentalmente, que apoyen a las estructuras sociales afectadas.

f. Elementos legitimadores y legitimados de tipo jurídico, administrativo, económico, social, político y técnico que garanticen y soporten los procesos de toma de decisiones así como el conjunto de las operaciones.

g. Ciudadanos y agentes sociales formados, solidarios, involucrados y exigentes que tengan desarrollado un alto nivel de cultura del riesgo y que sepan relacionarse con su entorno desde la previsión, la precaución, la prevención y la autoprotección.

En definitiva, supone articular mediante la "gestión" y el "gerenciamiento" y mediante la "administración", la "dirección", el "buen gobierno" y la "gobernanza" todos aquellos recursos y elementos que posibilitan reducir al máximo los riesgos y sus consecuencias haciendo de las sociedades, en su conjunto, elementos orgánicos resilientes con capacidad no sólo de protegerse y resistir sino también de recuperarse, aprender y prevenir.

ISTURITZ PÉREZ con su tesis titulada "*Regulación y organización de servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico,*

multifuncional y multifactorial" hace un gran esfuerzo y trata de aproximar y adaptar conceptos del "*management*" tradicional y de la teoría de las organizaciones en general al campo de los servicios de atención de emergencias de nuestro país, haciendo una serie de importantes aportaciones.

Primero hace un diagnóstico certero de la situación de las organizaciones especializadas en la atención de las emergencias en este momento en España (y que por tanto serán las primeras en ser llamadas también en función del tipo de crisis que pueda presentarse, aspectos que se tendrá oportunidad de desarrollar más adelante).

Y segundo, aboga y aporta un cambio de paradigma donde el concepto global inicial de "Protección Civil" queda limitado -en su redacción jurídica y práctica- y superado -en su desarrollo y realidad material-, por lo que debe evolucionar hacia lo que denomina "*la atención de emergencias y su gestión*"[17]. Conceptos que configuran, por tanto, el campo de la "atención de emergencias" -desde una perspectiva genérica- y la "gestión de emergencias" -desde una perspectiva organizacional-.

Asimismo, tanto el campo de la "Protección Civil" (entendido de manera tradicional pero abierta y flexible) como el campo de la "Atención de Emergencias" (entendido de manera evolucionada como "Gestión de Emergencias") conllevan una componente transversal a todos los niveles lo que supone dos cuestiones:

– A nivel internacional, se establecen acuerdos y estrategias marco conjuntas orientadas a la reducción de desastres, tales como las propuestas planteadas desde Naciones Unidas -a través de la Secretaria Interinstitucional de la Estrategia para la Reducción de Desastres-[18] o como lo establecido a través del Mecanismo Europeo de Protección Civil propuesto por la Comisión Europea. También desde otras organizaciones "supra" o "inter" gubernamentales se lanzan iniciativas en este

[17] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. *"De la Protección Civil a la Atención de Emergencias: nueva visión". Revista Cuadernos de Seguridad. Madrid, enero 2018, págs.74 a 78.*

[18] En 1989 la Organización de Naciones Unidas (ONU) estableció por primera vez un marco de acción a nivel internacional enfocados a la reducción del riesgo de desastre. El primero de ellos fue el "Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales" (1989). Posteriormente, se estableció la "Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos" y su correspondiente "Plan de Acción" (1994). A esto le siguió la "Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres" (1999).
En 2005 se suscribió por parte de la totalidad de los países miembros de Naciones Unidas el "Marco de Acción de HYOGO para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres". Y, en el año 2015, en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) acordó el nuevo marco de acción para los quince años siguientes, es decir, el "Marco de SENDAI para la Reducción del Riesgo de desastres 2015-2030". Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UNISDR) [Fuente: http://www.unisdr.org/].

sentido, aunque con diferencias notables, como pueden ser las que se proponen desde la OCDE[19] (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) o desde el entorno de organizaciones militares internacionales como es el caso de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte).

– A nivel nacional, nuestra estructura político-administrativa de organización del Estado (aunque con un cierto grado de imperfección) hace un reparto competencial donde se les reconoce a los distintos niveles sus correspondientes potestades y áreas de actuación. Lo que obliga a articular y a establecer mecanismos participativos, colaborativos y cooperativos en aquellas áreas que son concurrentes y que deben organizarse de manera sistémica y, en cierto modo, necesitadas de una actuación unificada y/o unificadora.

En consecuencia, estos dos niveles de "transversalidad" es lo que confiere a estas materias una ineludible, cuando no obligada, labor conjunta de coordinación y cooperación entre todos los actores y agentes y, muy particularmente, entre los propios de la esfera del poder político-administrativo.

De ahí, que debamos hablar de "*interinstitucionalización*" -como también apunta ISTURITZ PÉREZ-. Es decir, desde esta perspectiva de la "Seguridad Humana", los organismos e instituciones responsables -con independencia de su marco territorial-

[19] La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un Organismo Internacional de carácter intergubernamental del que forman parte 34 países miembros, fundado en 1960 y con sede en París. Es un foro en el que los Gobiernos de estos Estados, todos ellos democracias con una economía de mercado, trabajan conjuntamente para enfrentarse mejor a los desafíos económicos, sociales y de buen gobierno, acentuados con la globalización, y para aprovechar mejor las nuevas oportunidades que surgen.
(…) Su trabajo se centra, por tanto, en el análisis del Desarrollo Económico y Social, así como en todas las políticas sectoriales que influyen en él. De ahí, que su ámbito de actividad abarque no sólo el estudio y seguimiento de la situación económica y de las políticas económicas que se aplican en los diferentes países, sino también las cuestiones sociales, medioambientales, de buen gobierno de las instituciones, energía, educación, economía de la salud, actividades industriales y de servicios, comercio, ayuda al desarrollo, etc.
(…) Desde un punto de vista práctico, los trabajos que realiza se materializan en informes y recomendaciones de utilidad para las Administraciones Públicas y los Gobiernos de los Estados miembros, así como para un gran número de Estados no miembros de las diferentes partes del mundo que siguen con interés los trabajos de esta Institución, colaborando incluso, en alguno de sus Grupos de Trabajo.
(…) La OCDE ha ido evolucionando, desde una Organización Internacional centrada en temas económicos, a ser uno de los foros mundiales más influyentes en el análisis de políticas públicas y en la elaboración de estándares e identificación de buenas prácticas en muy distintos ámbitos como empleo, educación, transporte (a través del ITF), igualdad de género, investigación, sanidad, política de defensa de los consumidores, medioambiente, agricultura, energía (a través de sus dos Agencias), política industrial, gobernabilidad y servicios públicos, ciencia y tecnología, fiscalidad, o la lucha contra la corrupción. Solo se excluyen claramente de sus competencias las áreas de Defensa, Cultura, Orden Publico o los Deportes. [Fuente: www.exteriores.gob.es y www.oecd.org]

deben coaligarse, aliarse y alinearse, ya que los fenómenos causantes de las situaciones de quebranto de la seguridad (como es el caso de las emergencias y las crisis) son cada vez más globales y complejas.

Esto anterior confiere a estas situaciones un marcado carácter "transterritorial", "transnacional" y "transfronterizo", en el sentido de no respetar ni límites administrativos territoriales ni límites geopolíticos y ya sean estos de tipo interno y/o externo.

Lo que supone que se desdibujen conceptos en su aceptación tradicional tales como el de "autoridad", "competencia", "frontera" y "soberanía" que se basan únicamente en la delimitación de un ámbito territorial concreto. Lo que permite, a su vez, introducir y poner en valor elementos ya apuntados por BALLBÉ MALLOL y MARTÍNEZ QUIRANTE (2003) como es del concepto de "soberanía dual"[20].

De hecho, esto último tiene una dimensión muy particular y cobra especial sentido en el caso de España ya que esta confluencia y convergencia competencial en el marco de la Protección Civil (y la Gestión de Emergencias por añadidura) es fuente de numerosos conflictos competenciales e institucionales entre los distintos actores y, muy particularmente, entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Convirtiéndose esta situación en una fuente de inoperancia, desorganización y estancamiento del sistema de Seguridad Pública en lo tocante a la atención de emergencias.

Asimismo, la fuerte atomización, la asimetría competencial y los desequilibrios territoriales marcan y lastran nuestro sistema estatal con multitud de compartimentos prácticamente estancos a nivel territorial y administrativo y que, como muy bien indica VIDAL DELGADO[21], hacen de nuestro sistema un conjunto de diecisiete (o diecinueve, si tenemos en cuenta las ciudades autónomas) sistemas "regionales" distintos de Protección Civil que coexisten simultáneamente en el conjunto del Estado.

Tradicionalmente, como apuntan varios autores, los estudios sobre la Seguridad Pública en nuestro país se han ido centrando en las actuaciones de los diferentes poderes públicos para garantizar la seguridad de las personas frente a las nuevas amenazas en un entorno cada vez más globalizado y, donde, el protagonismo se lo han llevado las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por su obvia e importantísima función fiscalizadora, preventiva, protectora, persecutora del delito y como actor jurídico y judicial.

[20] BALLBÉ MAYOL, Manuel; MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser. "*Soberanía dual y constitución integradora: la reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*". Editorial Ariel, Barcelona, 2003.

[21] VIDAL DELGADO, Rafael. "*Pasado, presente y futuro de la Protección Civil española*". Seguridad Pública y Protección Civil, Belt Ibérica, Madrid, 2012. [Fuente: http//: www.belt.es]

Sin embargo, por diversos motivos, no se ha prestado la suficiente atención a los diversos elementos que integran el concepto de Seguridad Pública en sus diversas perspectivas y entre los que se encuentra la denominada Protección Civil. Cuestión que, sin embargo, no es equiparable a la literatura científico-técnica disponible en otros entornos donde estas cuestiones están muy avanzadas y suelen responder, en el caso anglosajón, no solo al concepto tradicional de "*Civil Defence/Defense*"[22] o "*Civil Protection*"[23] sino también a términos tales como: "*risk management*"[24], "*emergency management*"[25], "*disaster management*[26]" y "*crisis management*"[27].

En consecuencia y a la vista de todo lo anterior, debo subrayar que el objeto de esta tesis y la motivación última de la misma es poder contar con una investigación que nos sitúe en la realidad actual de nuestro sistema, que nos permita identificar las bondades y los inconvenientes del mismo desde la perspectiva operacional en sus distintos niveles así como ahondar en las posibilidades de desarrollo de éste teniendo en cuenta el entorno cambiante, las últimas modificaciones normativas de otros ámbitos pero que vinculan y condicionan este campo de la Seguridad Pública y las necesidades imperiosas de buscar soluciones que garanticen la interoperabilidad, la coherencia y la consistencia de nuestro sistema.

De ahí el título inicial propuesto: "***Sistemas comparados de Gestión y Dirección de Emergencias y Crisis. Estudio, análisis, aproximación técnico-jurídica y propuesta integral, integrada e integradora orientada hacia un marco organizacional y operacional común***". Título que, en cierto sentido es algo extenso, identifica claramente las diferentes dimensiones que se plantean.

En primer lugar, se analizan los elementos estructurales, sistémicos y organizacionales, buscando la clarificación conceptual y abstrayendo los elementos metodológicos que permiten el avance semántico, terminológico y doctrinal. En este sentido, se trata de tomar referencias, buscar experiencias y extrapolar -en la medida de lo posible- lo que se hace en otros entornos.

---

[22] Traducido en castellano como "Defensa Civil" (en sus dos acepciones inglés tradicional e inglés americano).

[23] Traducido en castellano como "Protección Civil".

[24] Traducido en castellano como "Gestión del Riesgo".

[25] Traducido en castellano como "Gestión de Emergencias".

[26] Traducido en castellano como "Gestión de Desastres".

[27] Traducido en castellano como "Gestión de Crisis".

Por tanto, con un espíritu crítico, se procede a la identificación y el estudio de las tendencias y el estado del arte en estas áreas. Por ello se usa la comparación ("*benchmarking*") como medio básico para entender los problemas que se plantean y las soluciones que se aportan en los diferentes entornos de referencia.

El diseño de los sistemas organizacionales y de sus componentes responde a realidades concretas que hace que sus elementos adaptados de dirección y gestión de emergencias y crisis tengan establecidos mecanismos de funcionamiento que pueden ser de interés en otros entornos (tanto funcionales como geográficos).

Además analizar los términos (como es el caso concreto de los términos "emergencia" y "crisis" -entre otros-) supone comprender la esencia de lo que se quiere decir, más si cabe, cuando se trata de vocablos que son traducidos de otras lenguas y/o son utilizados con diferentes acepciones en otros campos. Lo que ayuda a limitar también los problemas de "contaminación" semántica y de distorsión terminológica.

Este estudio y análisis, como no puede ser de otra manera, se hace mediante una aproximación técnico-jurídica puesto que, como ya he apuntado, este campo entra de lleno, se incardina, vertebra y se vincula con la actuación de los propios poderes públicos en materias básicas que afectan tanto a los derechos fundamentales de las personas (en su condición de ciudadanos) como al funcionamiento de estos poderes (en su expresión instrumental como administraciones públicas que son).

Derechos especialmente protegidos y sensibles como lo son el "derecho a la vida" y el "derecho a la salud" (más el "derecho a la información" como ya hemos visto). Lo que supone que cualquier medida de tipo organizativa, técnica u operativa debe estar amparada y legitimada en su correspondiente marco legal, orgánico y funcional.

Y es, en este punto, donde se tratan de hacer las aportaciones de tipo más práctico y operacional que, de manera fundamentada, aporten un marco que limite los problemas de la dispersión competencial, que genere sinergias y que facilite: la interoperabilidad y la unificación funcional y práctica, acuerdos sobre aspectos doctrinales compartidos, la sostenibilidad del conjunto y la innovación técnica y organizacional mediante fórmulas comunes de funcionamiento.

Funcionamiento que, tomando de referencia lo que ISTURITZ PÉREZ[28] expone en su tesis en relación con las dimensiones de la seguridad:

> "[…] *La seguridad tiene cuatro dimensiones. Uno de carácter integral, en tanto en cuanto es global y aborda las diferentes seguridades que existen. Otro, la*

[28] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. *Op. cit.*, página 23.

> *integrada, ya que la seguridad debe estar imbricada en el tejido social de la organización para que todos sus componentes la interioricen y les sea significativa. Una tercera, que es única y debe ser vista en su totalidad, como un solo elemento. Por último, debe ser eficiente, es decir, no solo eficaz, sino además, al menor precio posible* […]"

Se reformula en términos similares en esta tesis pero con las siguientes aportaciones y matizaciones.

El marco organizacional y operacional común que se propone en esta tesis en materia de sistemas de gestión y dirección de situaciones de emergencia y crisis debe ser:

➔ **Integral.**

Porque como sistema abarca a todo el conjunto de situaciones y debe servir para todos sus elementos.

➔ **Integrado.**

Porque los diversos elementos forman parte del engranaje del sistema y son piezas funcionales que aportan valor específico al conjunto.

➔ **Integrador.**

Porque debe ser capaz de escalar y modularse en función de las necesidades de la situación aceptando a aquellos elementos que aportan valor o capacidades nuevas y/o diferenciadas.

Y además, como ya se expondrá más adelante, se requiere que esto se haga no sólo sobre la base de la **eficiencia** y la **eficacia** sino también sobre la base de la **efectividad**.

1.2. DESCRIPCIÓN Y ALCANCE.

Las sociedades modernas (fundamentalmente de corte occidental y democrático) basan su funcionamiento y su vertebración en sistemas reguladores de tipo normativo y legislativo donde los principios de legalidad y seguridad jurídica se constituyen como el primer garante que engrana el conjunto social.

Los citados mecanismos de regulación, desde cualquiera de sus perspectivas, abarcan todos los ámbitos de la Sociedad y, muy en especial, aquellos donde la acción de los poderes públicos se hace clave para garantizar el funcionamiento, e incluso, la pervivencia de la Sociedad en su conjunto.

Esta acción reguladora e interventora, donde los distintos actores -públicos y privados- se incardinan, se complementan, se solapan, se superponen, se subordinan, se rinden cuentas e, incluso, se fiscalizan de maneras diversas, busca crear sistemas y marcos organizativos (no solo nacionales) donde los mecanismos organizacionales legítimos y legitimados puedan desarrollar su actividad con la máxima eficacia, eficiencia y efectividad posible y donde los márgenes de injerencia y distorsión de unos niveles sobre otros queden limitados o, por lo menos, definidos y clarificados en cuanto a sus responsabilidades y márgenes de decisión[29].

En todo caso, lo anterior se entiende como un intento por dotarse y, en su caso, por crear y desarrollar estructuras sociales resistentes y resilientes ante aquellas situaciones de impacto que tensan el funcionamiento ordinario de la Sociedad hasta, incluso, hacerla quebrar.

Situaciones en las que los derechos y las libertades así como los deberes y las obligaciones correspondientes -ante determinados supuestos- quedan supeditados en su ejercicio a las potestades -más o menos extraordinarias- de terceros (fundamentalmente de los poderes públicos) en base al interés general y común -como factor prioritario y estratégico-.

[29] Todo esto es cierto y además adquiere una perspectiva real cuando nos manejamos en sistemas de corte democrático que se sustentan en la separación de poderes como base fundamental de su funcionamiento y donde la fiscalización y la rendición de cuentas son una constante.
De hecho, la conceptualización de la manera de entender la "seguridad" desde sus diferentes perspectivas es también un factor fundamental en la caracterización del nivel democrático de un sistema político.
En este sentido, cuando el poder y los rangos de control se concentran en muy pocos elementos que actúan con un nivel elevado de discrecionalidad y con poca o ninguna obligación de rendir cuentas ante terceros, nos encontramos ante un claro indicador demostrativo de la calidad democrática del sistema en cuestión.

En consecuencia, el libre ejercicio de derechos puede quedar limitado y/o supeditado a la seguridad en su sentido más amplio -tanto individual como colectivamente-. Situación que obliga a conjugar y a articular los correspondientes deberes de acatar determinado tipo de instrucciones así como la de asumir restricciones, obligaciones y/o prestaciones de todo tipo.

Por tanto, cualquier acción de tipo operacional -desde el punto de vista de la gestión de una emergencia y/o crisis- que se quiera prever, planificar, anticipar, organizar e implementar debe contar con los elementos jurídicos básicos que regulen y respalden su alcance, profundidad, competencia, marco temporal, nivel de responsabilidad y tipo de jurisdicción.

Es más, cualquier sistema diseñado para responder ante una situación de daño, ya sea efectivo o potencial, debe tener en todos sus aspectos la legitimidad y el amparo correspondiente que haga que todos sus elementos se adapten y cuenten con las capacidades y competencias legales, jurisdiccionales y operacionales que posibiliten una ajustada y adecuada actuación.

De hecho, si tenemos en cuenta lo que BALLBÉ MALLOL plantea en relación a la evolución del Derecho Administrativo en la "Sociedad del Riesgo", debemos entender que las situaciones de emergencia y crisis son parte de la realidad humana y, por tanto, también necesitadas de ser "administradas" en la esfera de lo público y, consecuentemente, también procedimentadas en base a las regulaciones correspondientes de este ámbito.

Esto supone definir y estructurar, no sólo los elementos jurídicos y administrativos formales, sino que éstos respondan a las necesidades operativas reales, concretas y efectivas de cada emergencia o situación de crisis.

Es decir, lo anterior tiene implicaciones directas en: el diseño y dimensionamiento de la estructura de respuesta, los márgenes de decisión y las responsabilidades de cada nivel, las interrelaciones y dependencias orgánicas, jerárquicas y funcionales, la compartimentación de las funciones, las capacidades técnicas a desarrollar, el ajuste de los medios materiales y humanos -lo afecta a la gestión de sus particularidades-, a las jerarquías, a las amplitudes de las potestades, etc…

La conjunción de todo ello es lo que hace posible la coordinación, la cooperación, la colaboración y el trabajo conjunto (y en conjunto) basado en la interoperabilidad, la integralidad, la integración y la integrabilidad.

Así como, en la implementación de las infraestructuras y mecanismos de comunicación común -incluida la comunicación social-, en los sistemas de "Mando y Control", en la

estandarización de los despliegues y de los procedimientos operativos, en la adaptación de las políticas de personal y, cómo no, en la gestión particularizada de los recursos humanos para que respondan a las necesidades operacionales detectadas y que sea posible poder dotarse de este factor estratégico fundamental.

Esto último es de vital importancia ya que afecta: al dimensionamiento de plantillas y a su diseño orgánico y operativo; a la aplicación particularizada de las medidas de seguridad y salud a estos colectivos; a los mecanismos y supuestos disciplinarios particulares; a la carrera profesional teniendo en cuenta los puestos orgánicos y los operativos; a las necesidades específicas de instrucción, adiestramiento y formación mediante mecanismos tanto académicos como profesionales; etc…

En este contexto común además hay que entender y sumarle que las situaciones y los entornos están cada vez más interconectados e interrelacionados y que, por tanto, las situaciones de emergencia y/o crisis no tiene únicamente una dimensión local. De hecho y en términos generales, las emergencias -por una sencilla cuestión espacial y geográfica- no entienden de cuestiones políticas, administrativas, culturales, sociales, económicas ni religiosas.

A esto anterior hay que sumarle la necesidad de prestarse ayuda recíproca entre distintos entornos cuando las capacidades se copan o cuando hacen falta recursos especializados.

De facto, en el contexto internacional -sumado a los interés que se crean entre países "donantes" y "donados"- sucede que la prestación y el ofrecimiento de ayuda en situaciones de emergencia y crisis se configure -además de como un fin en sí mismo- también como un medio que facilita y/o provee ganancias secundarias a los distintos actores.

Es decir, es también un mecanismo puramente político de "acción exterior" que ayuda, facilita y permite a los Estados que se vinculan a crear estructuras "supra" y "multi" nacionales legitimadas para intervenir en entornos soberanos ajenos (bien directamente, bien como una derivada segunda por pertenecer a otras organizaciones, bien como consecuencia de ambas situaciones). Intervenciones de agentes y potencias exteriores que serían impensables en otro marco circunstancial.

Por otra parte y en términos más "domésticos", debe reseñarse que la propia idiosincrasia de la estructura del Estado español -derivado del asimétrico desarrollo de nuestro propio sistema autonómico- ha conllevado, por un lado, la atomización de las organizaciones de respuesta frente a emergencias y, por otro, que el ejercicio de la competencia ejecutiva en determinadas materias -como la que nos ocupa- haya

supuesto y presente una "divergencia sistémica" que está en función del entorno geográfico al que nos refiramos.

Utilizo el término "divergencia sistémica" debido a su diversidad y diversificación como consecuencia del reparto competencial entre las diferentes administraciones públicas así como al desarrollo que, en cada uno de estos ámbitos jurisdiccionales, se le ha querido dar al concepto de seguridad en sus diferentes manifestaciones.

Circunstancias que han generado una situación de falta de homogeneidad, asimetría y desequilibrios territoriales que permiten utilizar sin reparos también los calificativos de "desviación sistémica" y "disonancia sistémica".

Estos tres conceptos son descriptivos de la situación actual y se explican muy bien si los vinculamos, por definición, de la siguiente manera:

- "**Divergencia Sistémica**", en relación con la flexibilidad, el margen de discrecionalidad y la multitud de opciones estructurales y organizativas que cada sistema tiene a nivel tanto autonómico como local y que se fundamenta en el poder de autoorganización y en el grado de independencia de cada administración pública.

- "**Desviación Sistémica**", en relación con los diferentes resultados obtenidos en la comparación de situaciones, circunstancias, elementos y/o estructuras cuando -se suponen- son homogéneos y se comparan con un estándar dado. Por tanto, concepto muy unido a los de calidad y consistencia en el resultado.

- "**Disonancia Sistémica**", en relación a la falta de correspondencia y armonía en el funcionamiento conjunto de diferentes sistemas que están interrelacionados. Por tanto, concepto muy unido a los de coherencia, consistencia, vulnerabilidad y robustez.

Situación que afecta también directamente a las posibilidades de integración y alineamiento de este sistema (o "subsistema") con el sistema superior estratégico de gestión de situaciones de crisis o de seguridad nacional (como ya tendremos oportunidad de analizar).

De hecho, tal diversidad hace que la coherencia y cohesión dentro del Sistema Estatal de Emergencias y Protección Civil quede completamente comprometida. Cuestión que

también pone de manifiesto ISTURITZ PÉREZ[30] cuando expone la caracterización del sistema actual:

- "[…] *El sistema está compuesto por organizaciones cuyo objetivo es diferente unas a otras. Trabajan aisladamente, con escasa coordinación y con una importante posibilidad de mejora en la cooperación. Responden a interés corporativistas de su subsector*".

- "[…] *Es asimétrico geográficamente ya que en unos territorios se responde de manera diferente a otros y también es asimétrico funcional, ya que las prestaciones también son distintas*".

- "[…] L*a intercomunicación en el sistema actual es muy escasa, manteniendo compartimentos estancos de carácter organizacional, limitando la tecnología y la información*".

Esto anterior supone -entre otras cuestiones que no son sólo técnicas sino también de tipo jurídico, económico y social- que no se puedan garantizar capacidades operativas básicas y normalizadas relacionadas tanto con la intervención como con la coordinación, la comunicación, el mando y el control.

Situación que deriva y es consecuencia de una falta de herramientas normalizadoras y vertebradoras reales y eficaces. Lo que ha hecho que, incluso, el papel del Estado haya quedado relegado en su función y sesgado en su acción.

La situación del papel testimonial del Estado dentro del sistema, que ahora se está tratando de revertir[31] con muchas dificultades y limitaciones, ha derivado de un factor importante y que tiene como origen la propia definición "autolimitada" del concepto de Protección Civil contenido en la norma original[32] de nuestro último periodo democrático.

[30] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. *Op. cit.*, página 295.

[31] Con la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME); añadiendo a la denominación de la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior el término "y Emergencias"; una nueva Ley de Protección Civil que configura este campo como un "Sistema Nacional"; con la transformación del tradicional SACOP ("Sala de Coordinación Operativa") en el CENEM (Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias); con la aprobación de planes estatales de emergencias para diversos riesgos especiales; etc…

[32] Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil derogada por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

Definición que vinculaba la Protección Civil (y en consecuencia las competencias del Estado) con las situaciones excepcionales relacionadas con las emergencias "no ordinarias" o también denominadas "extraordinarias"[33] (y por extensión con aquellas denominadas de grave riesgo, catástrofes y/o calamidad pública).

Situación que justifica muy acertadamente ISTURITZ PÉREZ[34] cuando expone en su tesis:

> "[…] *Por otra, el hecho de que la Administración General del Estado, con un aparente gran interés en este tipo de competencias, no se ocupó de la atención a la emergencia ordinaria, sino que parecía interesarle solo la excepcional (grave riesgo, catástrofe o calamidad pública), de forma que dejó en manos de la Administración Autonómica y Local, un interesante "nicho de mercado", como era la atención a la emergencia ordinaria. Esta demanda social fue rápidamente detectada y atendida por* estas administraciones emergentes, que tenían gran avidez de competencias, siendo más cercana al ciudadano, de forma que pronto se "hicieron cargo" de esta "nueva Protección Civil" […]".

Esto último se ha visto agravado por tres circunstancias muy concretas:

1. La falta de un cuerpo doctrinal compartido y común generado, emitido y/o aprobado por un conjunto de centros formales u organismos de referencia que lo creen y validen.

2. La falta de una oferta formativa de tipo académica formal -en todos sus niveles- consolidada y específica.

3. La falta de estudios académicos formales superiores y universitarios que -aplicando el rigor del método científico- generen conocimientos serios, contrastados y fundamentados sobre estas materias y disciplinas y que vayan más allá de las simples opiniones o de los análisis desestructurados y faltos de fundamento.

En consecuencia, la dirección de emergencias y crisis -como sistema integrado y conjunto de gestión- necesita un análisis y una aproximación holística, comparada,

[33] Distorsión terminológica que no tiene sentido si no se relaciona con los umbrales en las capacidades de respuesta de cada sistema (o subsistema) concreto, puesto que ¿dónde reside el límite, en términos objetivos, entre la situación ordinaria y la extraordinaria?. Cuestiones conceptuales que se analizarán más adelante.

[34] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. *Op. cit.*, páginas 51 y 52.

multifactorial, multinivel y metaorganizacional de todos aquellos aspectos y fundamentos reguladores, técnico-jurídicos, organizacionales, estructurales, estructuradores, operacionales y fácticos.

Elementos todos ellos que garantizan la calidad de la respuesta ante una situación de emergencia y/o crisis (catastrófica o no) e, incluso, determinan la calidad del propio diseño previo que se haya hecho de esa respuesta en concreto.

Esto elementos referenciados se relacionan doctrinal, tradicional y directamente con las actividades propias encomendadas a los sistemas de Protección Civil, como son la previsión, la planificación y la prevención más la recuperación y la rehabilitación[35].

Por tanto, la normalización, la normativización, la regulación y la estandarización de los elementos, criterios y factores a considerar permiten administrar, gestionar y garantizar todos los procesos, factores y actores involucrados.

En definitiva, los procesos de toma de decisiones, los mecanismos de planificación, las acciones operativas de intervención -alineadas y contextualizadas en un marco regulado-, la aplicación de criterios que garanticen la Seguridad y Salud de los involucrados, etc… permiten ofrecer mecanismos coherentes y consistentes tanto al propio sistema como a la Sociedad en su conjunto y tanto en ordinario como en los momentos de máxima incertidumbre.

En fin, todo lo anterior supone abordar esta temática desde el ámbito del Derecho Global Público lo que permite ofrecer, no sólo un enfoque inicial jurídico de tipo aplicado, sino que permite también contextualizar, entender y enmarca lo que justifica el resto de elementos que deben analizarse y que devienen de otros ámbitos del Derecho (Laboral, Administrativo, Civil y Penal), de la Sociología, de la Psicología Social y Organizacional, de las Ciencias del Trabajo y de las Relaciones Laborales, de la Seguridad y Salud en el Trabajo así como de otros campos técnicos y científicos.

[35] Metodológica y doctrinalmente en el entono estadounidense se refieren estos principios como: "*prevention*", "*mitigation*", "*response*" y "*recovery*".

1.3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.

Los objetivos básicos que inicialmente se proponen en esta investigación se orientan hacia lo siguiente:

a. Elaborar, mediante una aproximación metodológica, analítica, pautada y comparada, un estudio de los diferentes "Sistemas de Gestión y Dirección de Emergencias y Crisis" con el objeto de entender su entorno generador y su razón de ser en función de las circunstancias concretas que los rodean.

b. Aportar una visión rigurosa, desde el binomio y la perspectiva dual técnico-jurídica, que permita entender y comprender el alcance social y humano de estos sistemas y su posible aplicabilidad en términos operacionales y prácticos.

c. Apoyar con datos, estudios y experiencias contrastadas las posibilidades de mejora y de incremento del rendimiento de los sistemas existentes teniendo en cuenta el momento coyuntural que se está viviendo en todos los órdenes con nuevos riesgos y con amenazas en constante transformación.

d. Desarrollar una propuesta integral, integrada e integradora orientada hacia un marco organizacional y operacional común que responda a las necesidades de nuestro entorno actual, centrándolo y acotándolo a un entorno geográfico concreto.

Para la consecución de lo anterior, como es común en el ámbito de las Ciencias Sociales y Jurídicas, la metodología de investigación que se ha propuesto se ha basado en:

- La recogida de datos de modo prospectivo por diversas fuentes.

- El tratamiento de los datos, bien para su análisis por separado bien para su comparación con otros elementos y/o como marco referencial para el análisis de situaciones similares.

- El estudio del caso y el análisis de experiencias, que sirven como ejemplo claro a partir del cual poder establecer reglas de funcionamiento, modelos metodológicos y/o paradigmas de situaciones comunes y/o transversales de los fenómenos analizados.

- El estudio comparado de los marcos reguladores nacionales e internacionales (normativos, legislativos y técnicos) vigentes en nuestro entorno.

- La confrontación de situaciones y la enunciación de posibles hipótesis que permitan extraer conclusiones prácticas, realistas, fundamentadas y, sobre todo, aplicables.

- La actividad "prospectiva" que permita identificar y, en su caso, incorporar las aportaciones que se han ido haciendo en el entorno de la investigación académica superior, siendo su máxima expresión los contenidos de las tesis doctorales publicadas.

Por último y en concordancia con el diseño de la estructura del contenido de esta tesis, se recomienda para una mejor contextualización de lo expuesto:

I. En relación con el Capítulo 2 y el Capítulo 3, tomar en consideración el contenido del Anexo I de esta tesis titulado "MECANISMOS DE CONTROL, TRANSPARENCIA, GARANTÍA JURÍDICA Y SERVICIO PÚBLICO".

II. En relación con el Capítulo 5 y el Capítulo 6, tomar en consideración el contenido del Anexo II de esta tesis titulado "ANÁLISIS Y MARCO COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS".

2.

Capítulo.

MARCO ADAPTADO DE REFERENCIA Y DIMENSIONES CONCEPTUALES APLICADAS DE LA SEGURIDAD.

CONTENIDO

2.1. INTRODUCCIÓN.

2.2. LA SEGURIDAD COMO CONCEPTO TRANSVERSAL.

2.3. SEGURIDAD INTEGRAL, GLOBAL Y HUMANA.

2.4. IMPACTO, VULNERABILIDAD Y RESILIENCIA.

2.5. GLOBALIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA.

2.1. INTRODUCCIÓN.

Los "Sistemas de Gestión y Dirección de Emergencias y Crisis" -como piedra angular sobre la que pivota la investigación y el análisis objeto de esta tesis- son, por definición y tal y como ya se ha adelantado, elementos vinculados directamente con el campo de la seguridad de manera directa y transversal.

No obstante, para avanzar en la construcción de un marco teórico de la seguridad en el que todas las dimensiones y perspectivas queden adecuadamente integradas y representadas, se deben explicitar y contextualizar una serie de elementos de manera concreta.

Por tanto, en primer lugar, se debe comenzar por clarificar una serie de conceptos genéricos y de definiciones generales -más sus respectivos campos de acción- que serán los que se utilicen como marco referencial en esta tesis y a estos efectos.

2.2. LA SEGURIDAD COMO CONCEPTO TRANSVERSAL.

El término castellano "**seguridad**" proviene etimológicamente del vocablo latino *securĭtas, -ātis*[36] -el cual deriva de *securus/secura/securum*- que significa también en latín "confianza". Está formado a partir de sē-/*sine* (sin) y *cūra* (cuidado, ansiedad, esfuerzo, preocupación). Por tanto, significaría de manera literal "*estar libre de cuidado, sin preocupación*"[37].

En todo caso, la Real Academia Española (RAE) define en su Diccionario de Lengua Española (DEL) el término "**seguridad**" como "*cualidad de seguro*". Y, consecuentemente, por "**seguro**": *"libre y exento de riesgo*"; "*cierto, indubitable*"; "*firme o bien sujeto*"; "*que no falla o que ofrece confianza*"; "*dicho de una persona: que no siente duda*"; "*seguridad, certeza, confianza*" y "*lugar o sitio libre de todo peligro*".

De manera común, por tanto, los conceptos seguridad/seguro se refieren a la ausencia de riesgo o a la confianza en algo o en alguien, lo que supone estar libre de amenazas o de agresiones y/o que alguien o algo quede libre de daño o perjuicio.

En términos generales, la seguridad se puede definir también como "*el estado de bienestar que percibe y disfruta el ser humano*"[38]. Como apunta AGOZINO (2013)[39]:

> "[…] *realza la propiedad de algo donde no se registran peligros, daños ni riesgos. Una cosa segura es algo firme, cierto e indubitable. La seguridad, por lo tanto, puede considerarse como una certeza*".

Por su parte LA ROTTA (2005)[40] en el "*Diccionario de Seguridad METIS*" proporciona como definición lo siguiente:

> "*Estado, actitud, método, actividad, cultura y conducta, que producen un efecto de paz, tranquilidad y orden*".

Asimismo esta misma fuente también usa como referencia las siguientes definiciones:

---

[36] Real Academia Española (RAE) y Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE). "*Diccionario de Lengua Española*" (DLE). Madrid, 2017. [Versión electrónica 23.1, http://dle.rae.es/?w=seguridad]

[37] Varias fuentes: http://latin-dictionary.net, https://es.glosbe.com, https://www.latin-is-simple.com.

[38] PÉREZ PORTO, Julián; GARDEY, Ana. Publicado en https://definicion.de/seguridad. Actualizado 2012.

[39] AGOZINO, Adalberto. "*En torno a la Ciencia de la Seguridad*". En su blog, entrada de 19 de noviembre de 2013. [http://adalbertoagozino.blogspot.com/2013/11/en-torno-la-ciencia-de-la-seguridad.html]

[40] LA ROTTA BAUTISTA, Luis Enrique. "*Didáctico Diccionario de Seguridad Metis*". Ed. Sicurex, Instituto de Seguridad Metis. Colombia 2005. Páginas 563 a 564.

- "*Conjunto de medidas contra actos indeseables que tratan de salvaguardar a la comunidad, al individuo y sus bienes.*"

- "*Sistema de combinación de métodos, procedimientos, técnicas y elementos (físicos, lógicos y psicológicos) diseñados para disuadir, detectar, denegar, demorar, aceptar o reaccionar con respecto a la amenaza.*"

- "*La situación ambiental mediante la cual la integridad moral, social, física y psicológica de las personas, las instalaciones y su patrimonio, se encuentra cubierta o a salvo de inferencias o perturbaciones (riesgos) sustanciales, de carácter natural, accidental, circunstancial o intencional*."

Apuntar también que, por los problemas de traducción que ello conlleva, en inglés el concepto "seguridad" no es inequívoco ni univoco ya que tiene dos vocablos diferenciados para referirse a este término en castellano: "***security***"[41] y "***safety***"[42].

El primero de ellos ("*security*") suele hacer referencia a la ausencia de peligro y al control de la amenaza, por lo que se refiere a los aspectos más patrimoniales y de protección de las personas desde una perspectiva de los actos antisociales e intencionales, mientras que el segundo término ("*safety*") conlleva connotaciones vinculadas con el estado físico, la ausencia de lesiones y la protección de la vida frente a peligros y riesgos fortuitos y accidentales.

Sin embargo, el término "seguridad" (con independencia de ser un concepto social, psicológico, político, económico y jurídico) puede tener diversos significados según el área o campo al que se haga referencia.

Por lo que esta polisemia conceptual y funcional supone una riqueza lingüística pero también una fuente de confusión.

De hecho, abundando en lo anterior y como bien refiere OROZCO RESTREPO (2005)[43] en referencia a lo expuesto por BARBÉ IZUEL (*et al*., 2001)[44] "(…) *la centralidad de la*

[41] Definición (Oxford Dictionaries) [https://en.oxforddictionaries.com/definition/security)] "*The state of being free from danger or threat*."

[42] Definición (Oxford Dictionaries) [https://en.oxforddictionaries.com/definition/safety)] "*The condition of being protected from or unlikely to cause danger, risk, or injury. / Denoting something designed to prevent injury or damage.*"

[43] OROZCO RESTREPO, Gabriel. "*El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*". Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, número. 72, Instituciones para una Cooperación Internacional al Desarrollo de Calidad, Diciembre 2005-Enero 2006. Páginas 161 a 180.

seguridad en la disciplina, tal y como reconocen los mismos analistas, no está exenta de problemas conceptuales y semánticos. Por el contrario, el término seguridad es ambiguo en su contenido y en su forma, en el cual no es fácil identificar el nivel de aplicación, ni el espectro de referencias al que hace mención".

En este sentido MAURICE (*et al.*, 2008)[45] en la publicación conjunta "*Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales*" expone que, dado que el concepto de seguridad es difícil de captar en todas sus dimensiones, la falta de visión común en torno a ella supone también un concepto difícil de promover[46].

Por el contrario, expone también muy acertadamente que "(…) *Tener una misma concepción de la seguridad, debería permitir una mejor concertación entre las diferentes disciplinas y sectores implicados, y así favorecer la descompartimentación de las intervenciones. Esto debería impulsar el desarrollo de iniciativas globales que apunten no sólo a reducir tal o tal problema, sino también a una mejora de la seguridad de la población con una perspectiva global. De esta manera, se facilitará una visión positiva de la seguridad como valor que promover en nuestras colectividades.*"[47]

En consecuencia, proponen que un marco conceptual común puede ser un buen "*hilo conductor*" entre los distintos modelos utilizados lo que debe favorecer la colaboración entre los distintos actores y sectores implicados y, por tanto, supondría una mejor coordinación de sus intervenciones.

En este contexto se propone la siguiente definición de seguridad[48]:

> "***La seguridad es un estado donde los peligros y las condiciones que puedan provocar daños de orden físico, psicológico o material, están controlados para***

[44] BARBÉ IZUEL, María Esther; ORIETA, Perni. "*Más allá de la seguridad Nacional*". En: CUETO DE, Carlos y JORDAN, Javier (Ed) "*Introducción a los estudios de Seguridad y Defensa*". Editorial Comares, Granada, 2001. Página 5.

[45] MAURICE, Pierre (et al.). "*Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales*", Instituto nacional de salud pública de Quebec, Centro colaborador de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la promoción de la seguridad y prevención de traumatismos, Red de Salud Pública y Ministerio de Salud y Servicios Sociales del Quebec (Canadá). 2008. [Fuente: http://www.inspq.qc.ca]

[46] MAURICE, Pierre (et al.). "*Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales*". *Op. cit*., página 4.

[47] MAURICE, Pierre (et al.). "*Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales*". *Op. cit*., página 5.

[48] MAURICE, Pierre (et al.). "*Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales*". *Op. cit*., página 9.

> ***preservar la salud y el bienestar de los individuos y la comunidad. Es un recurso indispensable para la vida cotidiana, que permite al individuo y a la comunidad realizar sus aspiraciones***."

Por tanto, la seguridad se considera un estado resultante del equilibrio dinámico entre los distintos componentes de un medio de vida dado. Es decir, es el resultado de un proceso complejo donde el ser humano interactúa con su medio ambiente. Entendiendo por medio ambiente, no solamente el ambiente físico sino también los entornos culturales, tecnológicos, políticos, sociales, económicos y organizacionales.

Esta definición que se presenta sobre la "seguridad" como concepto general tiene un matiz importante que se vincula con la imposibilidad de garantizar la seguridad absoluta.

Es decir, el riesgo cero no existe. Por tanto, la seguridad no supone la eliminación de todos los peligros y amenazas, sino más bien la adopción de medidas de minimización, reducción y control que permitan preservar la salud y el bienestar tanto de los individuos como del conjunto de la comunidad y su entorno.

A la vista de lo anterior, podemos inferir que la "seguridad" tiene dos marcadas dimensiones: una objetiva y otra subjetiva.

- La **dimensión objetiva** de la seguridad se basa en parámetros observables, medibles y representables tanto relacionados con las conductas de los individuos como relacionados con las condiciones de los entornos.

- La **dimensión subjetiva** de la seguridad se fundamenta en elementos relacionados con la percepción y el sentimiento y, en algunos aspectos, con los procesos cognitivos irracionales o inconscientes.

En todo caso la idea de seguridad se configura y se construye desde estas dos dimensiones y, sobre todo, en base a su término opuesto: la "inseguridad". Es muy importante apuntar este elemento ya que es determinante para identificar el "**nivel de seguridad**" necesario, requerido y/o alcanzado.

Es decir, es el "**nivel de inseguridad**" (en contraposición al nivel de seguridad) el que determina el umbral de tolerancia de las situaciones que se presentan y la modulación de las acciones e intervenciones que pudieran establecerse para cada materia concreta.

Es cierto que el foco tiende a estar en la prevención y en la previsión pero la realidad tangible de la protección y la defensa está en la capacidad de reacción y de respuesta efectiva ante un riesgo o una amenaza que se materializa.

En consecuencia, el binomio seguridad/inseguridad son las dos caras de la misma moneda que se retroalimentan y que provocan que el sistema se mueva accionado por un resorte o por el otro y en un sentido o en el otro.

En este contexto la materialización de las amenazas y de los riesgos supone un quebranto objetivo de la seguridad cuando además causan pérdidas y/o daños efectivos, niveles profundos de incertidumbre e, incluso, caos.

Estas situaciones configuran a los "Sistemas de Dirección y Gestión de Emergencias y Crisis" (en sus diferentes acepciones y denominaciones) como elementos "bisagra" transversales, de transición, estratégicos, homeostáticos y adaptativos fundamentales.

Siendo éstos los elementos sistémicos y estructurales que deberían ser capaces de dar respuesta y suprimir -o limitar en su caso- las consecuencias provocadas por los distintos fenómenos agresores o dañinos.

Además deben ser capaces de facilitar la asistencia a los afectados y al conjunto de la población; de devolver el equilibrio; de facilitar la recuperación y la rehabilitación así como de garantizar, en último extremo y como último recurso, la capacidad de resiliencia de los elementos afectados.

2.3. SEGURIDAD INTEGRAL, GLOBAL Y HUMANA.

El ser humano, en su necesidad de "certezas" que le permitan vivir con una cierta sensación de control sobre su destino y su vida, ha ido creando, ampliando y perfeccionando ese conjunto de constructos que favorecen una serie de condiciones -objetivas y subjetivas- las cuales nos posibilitan hablar de seguridad y de su contexto.

En este sentido la seguridad, tanto desde una perspectiva personal y humana como desde una perspectiva sistémica y social, no puede ser tratada de manera limitada ni restringida a modo de cubículos estancos, por lo que de manera natural surge en la construcción del discurso un elemento fundamental: lo **integral**.

Por este motivo se puede afirmar que la seguridad es un fenómeno antropológico expansivo que lo acaba impregnando todo y que evoluciona metodológicamente con el propio desarrollo del individuo en sus diversas manifestaciones.

Nace como mecanismo que garantiza la supervivencia de la persona en su calidad de ser vivo que es, situación que se retroalimenta con la "tribu" como elemento de referencia y protección -además de ser un facilitador de acceso a los recursos-, que evoluciona con las diferentes formas de organización social -siendo el Estado-nación su proveedor primario y su máximo exponente en la era moderna-, que es motor básico que debería permitir el desarrollo humano y que acaba siendo una exigencia fundamental y un requerimiento incuestionable en las sociedades más avanzadas.

Sin obviar que esta **visión estatocéntrica** no ha sido ni igual ni ha sido tampoco homogénea en su evolución en todos los ámbitos geográficos. Cabe reseñar que, como muy bien desarrolla MARTÍNEZ QUIRANTE (2002)[49] en relación con la formación de los Estados americanos, el monopolio de la seguridad no ha residido siempre en las estructuras político-administrativas formales sino en el propio individuo.

A decir verdad, está **visión individuocéntrica** más moderna y en relación con lo anterior deriva en gran medida de la imposibilidad que tenían las referidas estructuras político-administrativas formales de extender y mantener en extensas áreas de sus supuestos dominios su acción y presencia en todos los órdenes.

Lo que dejaba sin amparo a amplios grupos de población en lugares alejados, mal comunicados, inhóspitos y/o en zonas de disputa y conflicto con terceros. Quedando obligados a garantizarse ellos mismos su propia protección y resguardo en todos los órdenes.

[49] MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser. "*Armas: ¿Libertad Americana o Prevención Europea?*". Colección Ariel Derecho, Editorial ARIEL. 2002.

A esto hay que sumar también que individuos, grupos y comunidades enteras buscarán asentarse en estas zonas alejadas del control de las referidas estructuras político-administrativas formales por cuestiones económicas, sociales, políticas, culturales y/o religiosas y así poder desarrollar sus propios modelos sociales con un alto grado de independencia, libertad y poder de decisión.

Lo que inevitablemente les obligaba a desarrollar mecanismos y estructuras propias de autodefensa, autoprotección, impartición de justicia y mantenimiento del orden interno (incluso de tipo armado y más o menos permanente). Lo que sin duda se arrastra hasta la fecha en diversos entornos [50].

Lo cual incide en muchos aspectos vinculados con la Seguridad y en todas sus manifestaciones[51] puesto que son comunidades que acaban convirtiéndose en "pseudo-estados" o "estados imperfectos" dentro de otro Estado (de ahí que se preconice la república y la federación/unión de estados/repúblicas como forma de gobierno de referencia).

Paradigmáticamente es el caso de EEUU de América, como también apunta muy acertadamente MARTÍNEZ QUIRANTE (2015)[52] en relación a la problemática que suponen las armas de fuego y el derecho a su tenencia y uso por parte de particulares. Los cuales están legitimados para adquirirlas libremente (o con muy pocas barreras de acceso) y para hacerlas servir legalmente en determinadas condiciones y en determinados supuestos (que se resumen en, básicamente, la defensa de la propiedad privada, la legítima defensa y -llegado el caso- la defensa de la constitución -Federal o de un Estado en concreto-)[53].

[50] Sirvan de ejemplo las comunidades de cuáqueros, de mormones, de menonitas o las zonas bajo jurisdicción tribal de nativos indios.

[51] En muchos lugares de EEUU el *Sheriff*, como elemento policial, no está profesionalizado sino que es un cargo al que se accede por elección y votación del resto de ciudadanos. O el caso de grandes terratenientes latinoamericanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, etc…) que tienen verdaderos ejércitos a sueldo para garantizar la seguridad de sus vastas "Haciendas" con escasa o nula intervención de las Autoridades formales. O bien el caso de zonas bajo control de movimientos "guerrilleros" (de toda índole, incluidos los cárteles de "narcos") que implantan sus leyes y estructuras organizacionales y de poder sin la posibilidad de acción por parte de los gobiernos teóricamente legitimados (Honduras, Guatemala, México, Colombia, Ecuador, etc…)

[52] MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser. "*Armas en Estados Unidos: sangre y negocio*". Artículo. Periódico AHORA semanal, edición digital. Publicado el 16 de octubre de 2015. [Fuente: https://ahorasemanal.es/roser-martinez-quirante]

[53] Sirva también aquí de ejemplo la vigente Constitución de los Estados Unidos de México de 1917 que hace referencia al derecho de todo ciudadano a tener armas (artículo 10, "[…] *para su seguridad y legítima defensa*").

También esto explica la amplia tradición que existe en el conjunto del continente americano con relación a los servicios de bomberos, rescate, salvamento y asistencia sanitaria extrahospitalaria urgente (ambulancias) que, en gran parte de los casos, se sustentan en la prestación personal voluntaria de los ciudadanos y en el compromiso social de éstos con este tipo de instituciones/asociaciones/organizaciones humanitarias, beneméritas y/o de benevolencia.

Entidades con personificaciones, generalmente, públicas o publificadas pero también, en muchos ocasiones, de tipo "*parapúblicas*" o amparadas en un derecho de asociación particularizado o singularizado (aunque con un funcionamiento y una personalidad jurídica privada).

Ya que cuando el Estado no llega son los propios ciudadanos (o comunidades de ciudadanos) los que se organizan, participan e, incluso, buscan la financiación y/o financian directamente los servicios de emergencia propios con los que ellos mismos se dotan para su propia seguridad y protección[54].

En todo caso y en otro orden de cosas, es cierto que tradicionalmente -y por cuestiones ligadas al estado de la técnica y al conocimiento científico- muchos de los riesgos que hoy en día se pueden gestionar, hasta hace no tanto tiempo, no podían comprenderse en su formación ni en su mecánica de acaecimiento. Por lo que se entendían como elementos casi mágicos o que respondían a una voluntad de tipo divino y de imposible previsión. Esto conllevaba que el margen de acción quedara restringido a la actuación sobre sus consecuencias una vez materializado el fenómeno.

Sin embargo, en aquellas situaciones donde se podía prever una cierta intencionalidad, la seguridad ha tenido un proceso distinto ya que nacía de la posibilidad de conflicto y de la necesidad de protegerse de la amenaza -interna o externa- creada por otros individuos o por otros grupos en confrontación o en competencia. Lo que, en muchas

[54] No se pueden olvidar en EEUU las arraigadas unidades militares de voluntarios de determinados Estados que han servido también como germen de la actual Guardia Nacional, que además es la base del sistema de fuerzas de reserva. O la posibilidad de ser nombrado agente de la Ley de manera temporal y/o circunstancial en determinados Estados. O la de ser voluntario encuadrado en fuerzas "regulares" de seguridad ciudadana y orden público (incluso "patrullando" fronteras). O las legales figuras de los "cazarrecompensas" que colaboran por cuenta propia con el Departamento de Justicia en la detención de fugitivos haciendo el mismo trabajo que el *US Marshal Service* pero actuando como empresarios privados que se retribuyen por las recompensas obtenidas con cada captura.
Figuras éstas últimas, en todo caso, no muy alejadas de las tradicionales "patentes de corso" otorgadas por determinados reyes/países en el ámbito europeo (España, Francia, Gran Bretaña, Portugal, etc…) para que particulares actuaran por cuenta de éstos pero a riesgo propio. O también en nuestro ámbito las unidades de voluntarios -en forma de "partidas" o milicias- que se organizaban a nivel local o regional para defenderse o combatir en determinadas contiendas.

ocasiones, era consecuencia de los procesos de lucha por el poder y de los mecanismos de legitimación y de aceptación de éste.

Enfoques ambos, el del riesgo y el de la amenaza, que han ido entrelazándose de tal manera que han ido convergiendo y divergiendo en diferentes momentos históricos y en función de las circunstancias.

De hecho, tal y como se recoge por Naciones Unidas en el "*Informe sobre Desarrollo Humano de 1994*"[55] -y como muy acertadamente también apunta ZAVALETA HERNÁNDEZ[56]- el concepto de seguridad se ha ido interpretando de tal forma que, aunque en principio nace para responder a las necesidades básica de protección del individuo, se aleja de este enfoque para responder fundamentalmente a las necesidades básicas de sus "infraestructuras" y de sus "superestructuras"[57].

Es decir, se relega al ser humano como individuo a un segundo plano por lo que ha ido prevaleciendo una conceptualización estrecha, limitada y *estatocéntrica* de la seguridad.

Esto ha supuesto que hayan preponderado y primado los aspectos vinculados con el mantenimiento y la preservación del orden social, político y económico (tanto en términos internos y externos como en términos nacionales, regionales y mundiales).

Primando también la protección de la independencia y de la soberanía nacional, la defensa de la integridad territorial, la proyección y la preservación de los intereses nacionales en materia de política exterior, el mantenimiento de la influencia diplomática o el desarrollo de la capacidad de disuasión y la posibilidad del empleo de la fuerza (de manera más o menos legítima).

---

[55] "*Human Development Report 1994*" (Informe sobre Desarrollo Humano, IDH), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Oxford University Press*, Nueva York (EEUU), 1994.

[56] ZAVALETA HERNÁNDEZ, Sandra Kanety. "*Alcances y límites de la seguridad humana como el marco de acción del Estado para proveer seguridad*" en la publicación electrónica "Seguridad Humana, una puesta imprescindible", Departamento Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana (México), 2015. [https://piensadh.cdhdf.org.mx/images/publicaciones/libro_electronico_y_conmemorativo/2015_seguridad_humana.pdf]

[57] Sirva aquí la concepción teórica marxista de los términos "infraestructura" y "superestructura". Donde el primero de los términos se refiere a la base material de la sociedad que determina la estructura social, el desarrollo y el cambio social (lo que incluye las fuerzas productivas, los medios y las relaciones de producción). De ella depende la superestructura, es decir, el conjunto de elementos de la vida social dependientes de la infraestructura, como son, por ejemplo, las formas jurídicas, políticas, artísticas, filosóficas y religiosas de un momento histórico concreto. Por tanto, los aspectos estructurales se refieren a la organización misma de la sociedad, las reglas que vinculan a sus miembros y el modo de organizar la producción de bienes.

Elementos todos ellos, sin embargo, que han sido determinantes a la hora de poder establecer el marco común que ha permitido hablar de seguridad a nivel internacional.

Por tanto, después de dos guerras mundiales en un mismo siglo como consecuencia de un colonialismo "*imperator*"[58], del fracaso de la Sociedad de Naciones para evitarlas y con la aparición de dos bloques polarizados en la denominada era de la "Guerra Fría" (ambos con capacidad nuclear suficiente como destruirse mutuamente varias veces), la construcción del discurso evoluciona hacía un elemento más amplio en su definición pero más concreto en su aplicación: lo **global**.

En este sentido, el renombrado teórico de la seguridad global BUZAN (1996)[59] expone que:

> "[…] *La seguridad persigue la libertad frente a las amenazas y la habilidad de los estados y las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra las fuerzas de cambio que perciben como hostiles. La línea inferior de la seguridad es la supervivencia, pero también incluye razonablemente un rango sustancial de preocupaciones acerca de las condiciones de existencia*".

De hecho, este planteamiento de la seguridad desde una perspectiva "global" nace como un elemento con una carga y con un marcado carácter ideológico que consigue aunar y hacer converger los postulados más liberales y economicistas con los planteamientos más sociales y humanísticos. Advirtiendo, eso sí, que nace y se promociona desde una visión ciertamente occidentalizada y entendiendo como marco necesario, aunque no imprescindible, el de los sistemas políticos basados en instituciones y funcionamientos de corte democrático (aunque sólo sean formales) que necesitan de una serie de valores compartidos.

No obstante, no se puede dejar de reseñar que el desarrollo del concepto de "**seguridad global**" (evolucionado desde el concepto de "seguridad internacional") nace inicialmente y en origen como medida de prevención y de gestión de la violencia y del conflicto armado y como requisito necesario para el mantenimiento de la paz entre países "alineados" y "no alineados". Países que presentan divergencias e interés sociales, políticos, económicos y culturales muy dispares -cuando no contrapuestos o enfrentados-.

---

[58] En su concepción latina del término que significa "detentor del poder militar" o "detentor del poder coercitivo".

[59] BUZAN, Barry G. "*New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*", en "*Strategy and Force Planning*". *Naval War College Press*, Newport (EEUU), 1996, página 86.

Ante esta tesitura se vio la necesidad de crear foros y puntos de encuentro reconocidos y legitimados que, conjuntamente con mecanismos de relación formal y arbitrio más organizaciones diferenciadas de las estructuras de los Estados, permitiera articular y, en lo posible, armonizar las acciones políticas, diplomáticas y militares de los distintos actores.

Es más, la evolución del entorno internacional -teniendo en cuenta la cantidad de factores geoestratégicos y jurídicos interrelacionados en la actualidad y la falta de eficacia de determinadas estrategias de la época de la "Guerra Fría" basadas fundamentalmente en la disuasión y la intervención militar- imposibilita hoy día la gestión de aquellos conflictos que afectan a la seguridad de los Estados -y la de sus respectivos aliados- de manera unilateral y aislada.

En este sentido, el desarrollo del concepto de "seguridad global" -y de todos los elementos y herramientas de cooperación y colaboración que ello ha conllevado- ha permitido tomar conciencia y aprovechar sinergias, acercando nuevamente el enfoque de las situaciones derivadas de eventos intencionales (guerras, conflictos armados, violencia, delincuencia y terrorismo) con los derivados de factores accidentales (tanto antrópicos como tecnológicos y naturales).

Es decir, el conjunto de elementos coyunturales y estructurales que se han ido desarrollando en el campo de la seguridad internacional/global se han demostrado, a efectos prácticos, igualmente útiles para su empleo, no sólo en las situaciones bélicas y/o de conflicto armado sino también en las situaciones derivadas de la materialización de los diversos riesgos que ocasionan emergencias, catástrofes y/o crisis de toda índole.

Abundando en lo anterior, cabe mencionar que en los contextos nacionales surge del conflicto bélico el concepto, la organización y el desarrollo de las estructuras para la protección y el soporte de la población propia. Estos elementos son conocidos en su conjunto como "Defensa Civil" y son sistemas que derivan de la evolución avanzada del concepto de "Defensa Pasiva" (que facilitaba, básicamente, el refugio y la protección de la población situada en retaguardia en caso de bombardeo aéreo).

Estos sistemas, que se diseñan inicialmente para hacer frente a situaciones de guerra o similar, son también adecuados y sirven para responder a otras situaciones que generan contextos catastróficos, amenazas graves o problemas severos a la población y a su continuidad. Lo que en la actualidad se conoce, de manera general, como "Protección Civil", abarcando con este término esta nueva dimensión que lo hace útil y permite su aplicación en la gestión de situaciones de emergencia, catástrofe y crisis.

Esto ha tenido, análogamente, una consecuencia directa en el entorno internacional y en el desarrollo de la idea de "seguridad global". Ya que los Estados -y las organizaciones internacionales en las que se integran- han ido complementando y transformando la respuesta militar y la civil desde esta perspectiva, integrando recíprocamente puntos de vista, estructuras y recursos.

No obstante, la **visión estatocéntrica** derivada de la visión occidental del Estado como ostentador de derechos y obligaciones y como la unidad básica más estable del sistema internacional que sustenta, asimismo, el propio sistema jurídico en este orden, resulta insuficiente para explicar la realidad y las dinámicas del sistema internacional contemporáneo.

De hecho, y como también afirma CUESTAS ZAMORA (2015)[60], la situación internacional requiere que conjuntamente con la acción de los Estados se alineen las acciones del resto de actores, tanto incardinados en organizaciones supranacionales como provenientes del "tercer sector"[61] y de otros colectivos no institucionales o no institucionalizados.

Bien es cierto, tal y como sigue exponiendo CUESTA ZAMORA, que fue la propia "[…] *Corte Internacional de Justicia (CIJ) la que definió el derecho internacional contemporáneo esencialmente como las relaciones jurídicas entre los Estados y las Organizaciones Internacionales, el fenómeno de la globalización y la proliferación de actores en la escena internacional han sido los elementos determinantes para la comprensión de las relaciones internacionales y el derecho internacional del siglo XXI. Es así que los Estados han abierto el camino a la cooperación internacional a fin de reconocer que tanto la amenaza como el conflicto han sido reemplazados por*

[60] CUESTAS ZAMORA, Edgard Junior. "*El ocaso del paradigma estatocéntrico: la redefinición del Estado a la luz del derecho internacional y las relaciones internacionales contemporáneas*". Revista "CRITERIOS, Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional", volumen 8, número 1. Enero-junio 2015, págs. 193 a 220. [Fuente: http://www.revistas.usb.edu.co/index.php/criterio]

[61] El "tercer sector" hace referencia al sector de la economía que no es el sector privado de las empresas y organizaciones dirigidas y orientadas a conseguir beneficios económicos para sus propietarios o accionistas, ni tampoco el sector público, en el que están todos los organismos que dependen del Estado y que se encaminan a dar servicio a la ciudadanía en los distintos países.
En su mayoría los ámbitos de intervención son los sociales, educativos, sanitarios, humanitarios, medioambientales y de protección animal, de cooperación internacional, culturales, artísticos, deportivos… Actualmente, muchas de las acciones orientadas al desarrollo de estos ámbitos se basan, en una parte muy importante, en el trabajo que desarrollan estas organizaciones.
Se caracterizan por estar organizadas formalmente y tienen entidad jurídica propia lo que les obliga a tener sus propios órganos de autogobierno, son entidades sin ánimo de lucro y de tipo privado no siendo parte del sector público ni forman parte del a estructura del Estado y cuentan, generalmente, además con personas que prestan sus servicios de forma voluntaria.
[Fuente: "Ayuda en Acción", publicado en https://ayudaenaccion.org/ong/blog/solidaridad/que-es-el-tercer-sector/ el 07/02/2018]

mecanismos de integración y desarrollo colectivo. Por tanto, la comprensión de la política internacional se basa en el análisis de los fenómenos que están ligados a agentes estatales y no estatales como las empresas, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y los individuos, quienes también son titulares de derechos y obligaciones en el derecho internacional".

En este sentido y conviniendo con lo anterior, más allá de la tradicional acción exterior de los gobiernos nacionales y de sus respectivos foros y organizaciones formales internacionales, el "tercer sector" se ha convertido en un actor relevante en el desarrollo social y económico en los entornos en los que actúa debido a la necesidad de nuevas respuestas a los nuevos paradigmas que se presentan (incluidos, como se ha apuntado ya, a los relacionados con la globalización).

No se puede obviar que la inestabilidad en algunas regiones, los desequilibrios de poder entre actores y sus manifestaciones más o menos violentas, las guerras y el resto de conflictos armados, la búsqueda de influencia de las nuevas potencias emergentes, los estados fallidos e, incluso, la corrupción y la delincuencia organizada, unido todo ello a las grandes emergencias, las catástrofes y las crisis severas (derivadas de hambrunas, sequías, de movimientos migratorios forzados, de la discriminación y represión organizada de grupos y colectivos por cuestiones étnicas y religiosas, etc…) exige cada vez más soluciones ágiles e imaginativas a las diversas demandas que ni el Estado -y ni el sector privado- pueden o están en disponibilidad de desarrollar.

Desde esta visión, las entidades del "tercer sector" existen como mecanismo útil -y cada vez más necesario- que complementa la acción institucional formal ya que aportan un plus de independencia que facilita su entrada e intervención. Por lo que se convierten en un elemento instrumental que complementa el resto de actuaciones y, en algunas ocasiones, es el propio tejido social el que las lidera.

De hecho, superada -o por lo menos matizada en gran parte- la posibilidad del holocausto nuclear como consecuencia de la relajación de las tensiones entre bloques tras la caída de la antigua URSS, aparece un nuevo marco cooperativo y colaborativo donde muchos de los graves problemas que afectan a la seguridad, en términos globales y que amenazan a los Estados en su concepción tradicional, ya no derivan de enfrentamientos bélicos a gran escala.

Es más, organizaciones de tipo militar que se mantienen tras la caída del "telón de acero", como es el caso de la OTAN, han tenido que evolucionar y orientarse hacía funciones casi "policiales", de cooperación y ayuda humanitaria y de soporte especializado a las actuaciones en materia de acción exterior de sus respectivos integrantes. Lógico si tenemos en cuenta que sus capacidades, medios y experiencia

tanto logística como operacional y que, por otra parte, responden también a su razón de ser.

Por tanto, ya no se trata sólo de mantener la paz como condición básica para mantener la seguridad, sino que se debe facilitar el desarrollo (y además de manera sostenible) como elemento básico que garantiza los dos elementos anteriores. Es decir, el desarrollo sostenible garantiza la paz y la seguridad.

En consecuencia y desde una perspectiva internacional y global, hay que trabajar el enfoque orientado a la comunidad y al individuo. Lo que permite volver a poner en valor las necesidades de las personas en todos sus ámbitos, es decir, supone vincular y relacionar narrativa y conceptualmente este concepto, el de la seguridad, con un factor básico: lo **humano**.

El concepto de "**Seguridad Humana**" aparece con fuerza y empieza a ser usado en el entorno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 1994 y, finalmente, queda definido explícitamente en la Resolución 66/290 de la Asamblea General de esta organización. Lo que supone que ya sea un elemento y un concepto ampliamente aceptado política y socialmente a este nivel.

En esta resolución se expone que "*la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos" para* lo cual se exigen *"respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas*".

Esta visión de la "Seguridad Humana" se explica muy bien si tenemos en cuenta lo que se referencia desde el "*UNITED NATIONS TRUST FUND FOR HUMAN SECURITY*" (UNTFHS)[62] cuando se expone lo siguiente:

> "*El mundo de hoy es para muchas personas un lugar inseguro, plagado de amenazas en múltiples frentes. Las crisis prolongadas, los conflictos violentos,*

[62] "*UNITED NATIONS TRUST FUND FOR HUMAN SECURITY*" (UNTFHS), traducido como "FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA", se establecido en 1999 y cuya finalidad es financiar actividades desarrolladas por los distintos elementos del sistema de Organización de Naciones Unidas (ONU) al objeto de brindar respuestas integrales, intersectoriales y preventivas a desafíos complejos y multidimensionales. Al combinar un conjunto de principios fundamentales que caracterizan el enfoque de seguridad humana (protección y empoderamiento, centrado en las personas, integral, específico para el contexto y orientado a la prevención), el Fondo promueve respuestas integradas y dirigidas que abarcan distintos sectores y se basan en las realidades locales, permitiendo abordar las causas profundas de las vulnerabilidades, crear resiliencia y adoptar asociaciones de los múltiples actores interesados al objeto de realizar plenamente la promesa transformadora de la Agenda 2030. [Fuente: https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/]

> *los desastres naturales, la pobreza persistente, las epidemias y las recesiones económicas imponen privaciones y socavan las perspectivas de paz, estabilidad y desarrollo sostenible. Esas crisis son complejas y entrañan múltiples formas de inseguridad humana. Cuando esas formas se solapan, la inseguridad puede crecer de manera exponencial e invadir todos los aspectos de la vida de las personas, destruyendo comunidades enteras y cruzando las fronteras nacionales*."

Esto anterior conlleva, además de una nueva dimensión conceptual, un cambio de modelo que ofrece y aporta, no sólo una nueva definición, sino un enfoque sólido y consistente que permite[63]:

- Pasar de la coordinación (como mero marco relacional donde el beneficio reside en la cobertura de las interdependencias) a la integración (como verdadero sistema conjunto cooperativo donde objetivos, sinergias, beneficios y éxitos y pérdidas y fracasos son compartidos).

  > "[…] *El enfoque de la seguridad humana es un marco de análisis y planificación de valor comprobado que ayuda a las Naciones Unidas a formular respuestas más amplias y preventivas de carácter intersectorial y a desarrollar soluciones contextualmente pertinentes y crear alianzas para contribuir a hacer realidad un mundo libre de temor, miseria y falta de dignidad*."

- Promover alianzas entre los múltiples interesados (donde el compromiso, la suma de voluntades y la adhesión consciente son el sustento de las relaciones de cooperación).

  > "[…] *Al adoptar el enfoque de la seguridad humana se promueven respuestas amplias que encaran las causas multidimensionales y las consecuencias de los problemas complejos. El enfoque en sí mismo exige la adopción de medidas integradas por una red de partes interesadas para poder dar respuestas duraderas a las deficiencias de más difícil solución en los ámbitos de la paz y el desarrollo*".

- Ayudar a encontrar soluciones locales inclusivas con el soporte externo y desde el apoyo que aporta una perspectiva global ofrecida por diversos organismos e instituciones (lo que supone ofrecer un mecanismo comparativo de entornos que sirve de catalizador y de supresor de las resistencia al cambio).

[63] Adaptación. [Fuente: https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/]

> "[…] *Reconocer que las causas fundamentales y las manifestaciones de los problemas varían considerablemente entre los distintos países y comunidades, el concepto de seguridad humana alienta a dar respuestas basadas en la realidad local y ayuda a adaptar las agendas nacionales e internacionales al medio local para asegurar que nadie se quede atrás*."

> "[…] *En torno al concepto de seguridad humana se agrupan los conocimientos especializados y los recursos de una amplia gama de agentes del sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las comunidades locales, lo que permite aprovechar las sinergias derivadas de las ventajas comparativas de los distintos interesados.*"

– Poner el foco en la prevención y la resiliencia como mecanismos fundamentales que garantizan la cohesión social, los derechos humanos y la dignidad de los individuos.

> "[…] *La prevención es el objetivo fundamental de la seguridad humana. Ayuda a desentrañar las causas profundas de las vulnerabilidades, presta especial atención a los riesgos incipientes y hace hincapié en la intervención temprana. La prevención refuerza la capacidad local para crear resiliencia y promueve soluciones que consolidan la cohesión social y hacen valer el respeto de los derechos humanos y la dignidad*."

Y todo ello acompañado de una agenda política al máximo nivel que propicie y favorezca estos cambios. Para ello se cuenta con programas específicos que son financiados por el propio "Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana" (de sus siglas en inglés, UNTFHS).

Estos programas sirven para reforzar el apoyo que se presta desde las Naciones Unidas a los Estados Miembros con el fin de aumentar su resiliencia ante el cambio climático y los desastres naturales; promover sociedades pacíficas e inclusivas; desentrañar las causas subyacentes de la pobreza persistente y potenciar la transición de la crisis humanitaria al desarrollo sostenible a más largo plazo.

El empleo de este enfoque como herramienta orientadora y de impulso político tiene como objetivo final poder también potenciar las medidas adoptadas por las Naciones Unidas y sus asociados para cumplir plenamente con los compromisos de

transformación enunciados en la "**Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**"[64], en la "**Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes**", en el "**Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres**" y en la "**Agenda de Sostenimiento de la Paz**".

Este nuevo enfoque supone pasar de poner el acento, casi en exclusiva, en la seguridad territorial para pasar a ponerlo, con mucho mayor énfasis, en la seguridad de la población (y, concretamente, en la comunidad). Además, supone también pasar de poner el énfasis en la capacidad de persuasión, disuasión e imposición que ofrece la tenencia y el empleo de la fuerza a pasar a ponerlo complementariamente en el desarrollo humano sostenible como mecanismo de aglutinación, concienciación y convencimiento individual y social. De hecho, la "**Seguridad Humana**" se ha enunciado desde el principio mediante dos componentes principales: la "**libertad respecto del miedo**" y la "**libertad respecto de la necesidad**".

Es más, a los anteriores enfoques que son la "libertad para vivir sin miedo" (lo que engloba el conjunto de derechos ligados a la supervivencia y que son los que garantizan la "Paz") y la "libertad para vivir sin miseria" (entendido como conjunto de derechos ligados a los medios de vida y que son los que garantizan el "Desarrollo"), debemos añadir la "**libertad para poder vivir con dignidad**" ya que es éste el elemento básico que sustenta la propia declaración de los Derechos Humanos.

En este sentido, la lista de amenazas contra la Seguridad Humana puede ser muy amplia. No obstante, la mayoría de ellas pueden agruparse en siete categorías principales que son las que afectan a la seguridad: económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal y de la comunidad[65].

---

[64] Se hace eco de los principios de la seguridad humana, se pone de relieve «*un mundo sin pobreza, hambre, enfermedades ni privaciones, un mundo sin temor ni violencia, un mundo en el que haya acceso equitativo y generalizado a una educación de calidad en todos los niveles, a la atención sanitaria y la protección social, al agua potable y al saneamiento, donde los alimentos sean suficientes, inocuos, asequibles y nutritivos, un mundo cuyos hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles y donde haya acceso universal a un suministro de energía asequible, fiable y sostenible*». Ello requiere estrategias de desarrollo que den lugar a sociedades resilientes en las que las personas estén a salvo de amenazas crónicas como la pobreza extrema, el hambre, las enfermedades, la violencia y la represión y protegidas contra los problemas que causan trastornos repentinos y perjudiciales en su vida cotidiana. [Fuente: https://www.un.org/humansecurity/es/agenda-2030/]

[65] "*Guía metodológica para la aplicación del enfoque de Seguridad Humana*", publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS, por sus siglas en inglés). San José (Costa Rica), 2012.
[Fuente: https://www.iidh.ed.cr/]

La seguridad humana como nuevo modelo condensa en siete categorías las áreas en las cuales se puede ver bajo amenaza la seguridad de un individuo, comprendidas así: Seguridad económica (ingreso básico asegurado); Seguridad Alimentaría (acceso físico y económico a los alimentos que se compran); Seguridad en materia de salud (acceso amplio y garantizado a un servicio de salud competente); Seguridad ambiental (acceso a un medio físico saludable y servicios de saneamiento); Seguridad personal (garantía de la integridad física); Seguridad de la comunidad (garantía de libertad política, ideológica, cultural, generacional o étnica) y Seguridad política (garantía de los derechos humanos y fundamentales dentro de un Estado democrático) (PNUD, 1994, 28-26).

Como se puede observar y es obligado remarcar, el proceso mediante el cual se ha ido evolucionado -conceptualmente en el campo de la seguridad y en los términos aquí referidos- no ha sido un proceso de sustitución de unos por otros, sino de búsqueda de la complementariedad y del mantenimiento y refuerzo de las estructuras que se han ido creando.

Es decir, el concepto de la "seguridad integral" nace como un valor y un factor interior (casi de carácter nacional) que se proyecta al exterior como modelo. Es el pilar que permite desarrollar la idea de la seguridad en el entorno internacional y, por ende, la seguridad desde su perspectiva más global. Contexto y conjunto de interacciones donde los Estados son un elemento fundamental que garantiza la articulación de todo el sistema. Sistema que sólo gana en eficacia si se le incluyen los postulados que atienden a las necesidades de la condición humana, lo que nos permite hablar de la Seguridad Humana como una dimensión efectiva y concreta.

Por tanto, vemos que la construcción de la seguridad como sistema empieza con los cimientos de la propia seguridad que son capaces de proveer los Estados para sí mismos y como proyección de sus intereses. De ahí que podamos hablar, con matices, de "Seguridad del Estado" y de "Seguridad Nacional". Elementos ambos vertebradores del sistema de seguridad internacional y, en su conjunto, articuladores del sistema de "Seguridad Global".

Si bien es cierto, como apunta ZAVALETA HERNÁNDEZ[66], esta conceptualización y construcción del marco de la seguridad ha supuesto una evidente desvinculación y una cierta brecha entre lo que los Estados, en general, conciben como seguridad y lo que perciben las concepciones más integrales de este ámbito como es la seguridad humana.

[66] ZAVALETA HERNÁNDEZ, Sandra Kanety. *"Alcances y límites de la seguridad humana como el marco de acción del Estado para proveer seguridad"*. *Op. cit.*, página 171 y ss.

Sin embargo y como también apunta esta autora, esto no quiere decir que exista "*per se*" una separación entre ambas concepciones. Muy al contrario, la seguridad desde la perspectiva de un país (ya sea como "Seguridad Nacional" ya sea como "Seguridad del Estado") y la Seguridad Humana son complementarias y no deben desvincularse.

La seguridad del Estado, entendida ésta de menara amplia, ha de sustentarse en elementos de carácter integral, multidimensional y multidireccional que deben estar en estrecha interdependencia y relación con los valores, la realidad y las necesidades de la sociedad que la fundamenta. Mientras que la seguridad humana debería concebirse de esta forma como parte fundamental de las doctrinas, estrategias y políticas de seguridad de los Estados, por tanto, se configura como un elemento orientador e inspirador de las mismas.

El valor de este enfoque, más allá de su sustento ético-filosófico e ideal, se apoya en la necesidad de hacer aportaciones prácticas que permitan ganar eficacia, eficiencia y efectividad en términos reales. Es decir, como bien apunta FERNÁNDEZ PERERIA (2015)[67], pasar de una visión y concepción "**estatocéntrica**" de la seguridad a una visión y concepción "**humanocéntrica**" de la misma conlleva aportaciones prácticas determinantes.

En primer lugar, la seguridad humana es un concepto indivisible y las "inseguridades" que puedan afectar a una de las dimensiones afectarán, del mismo modo, también al conjunto de ellas.

En segundo lugar, y como también se apunta en el "Informe sobre Desarrollo Humano" de 1994 de Naciones Unidas, velar por la seguridad no significa quitar a las personas su responsabilidad y la oportunidad de orientar y dirigir sus propias vidas. Muy al contrario, la capacidad de estar en condiciones de cuidarse a uno mismo, de tener la posibilidad de satisfacer las necesidades esenciales y de obtener los recursos básicos que garantizan el sostenimiento propio y el de las personas que se puedan tener al cargo, se configura como la base de los componentes críticos que permiten el desarrollo propio y en conjunto (con el resto de los individuos de la comunidad) de una manera inclusiva, participativa y solidaria.

No obstante, este nuevo enfoque que se aporta desde la conceptualización de la seguridad humana -sumado al papel y al empuje de ciertos actores (como es el caso del "tercer sector" y del resto de la sociedad civil) o a la mayor importancia que se le pudieran dar a determinadas estructuras regionales, supranacionales e internacionales- no nos puede hacer caer en la ingenua tentación de pensar en un desbanque de los actores tradicionales.

[67] FERNANDEZ PEREIRA, Juan Carlos. Tesis Doctoral "*Seguridad Humana*". *Op. cit.*, página 43, 44, 50 y ss.

Por tanto, y como afirma CUESTAS ZAMORA (2015)[68], pese a la proliferación de sujetos internacionales y al proceso de regulación que acompaña su surgimiento, el Estado sigue siendo el actor más poderoso que define la estructura del sistema internacional. Siendo, por otra parte, el que facilita el "empoderamiento" formal, el acceso a determinados ámbitos y cede parte de su soberanía en la ejecución de la acción a estos nuevos actores.

Es decir, este nuevo paradigma no supone la pérdida de capacidad ni de los Estados ni de sus respectivos gobiernos, sino la búsqueda del alineamiento de los intereses de los diversos actores (y de sus respectivos "empoderamientos") con el aprovechamiento de las correspondientes sinergias. Sinergias que, en ningún caso, supondrán dejar de lado la responsabilidad legítima de los Estados que derivada del ejercicio de su propia soberanía y de la necesidad de protección de sus intereses nacionales.

Por tanto, aunque el Estado sigue siendo el actor más importante en la estructura internacional como sujeto de derecho, su actividad queda regulada y limitada por el propio ordenamiento jurídico internacional. Marco normativo que busca básicamente garantizar la paz y la seguridad y que, en última instancia, trata también de restringir un comportamiento unilateral y egoísta de épocas anteriores.

Con la multiplicación en el ámbito del derecho internacional de los sujetos jurídicos a los que se les reconocen derechos y obligaciones en este ámbito, los Estados han cedido multitud de funciones que han pasado de éstos a otros organismos internacionales. Lo que supone, más que una reducción del ejercicio de soberanía estatal (que en cierto sentido si lo es), la permeación del concepto de "soberanía dual" del que ya se ha hecho referencia y que viene introducido por BALLBÉ MALLOL y MARTÍNEZ QUIRANTE.

En este sentido, y como sigue apuntado CUESTAS ZAMORA (2015)[69], "*la consolidación de los instrumentos internacionales en diferentes áreas, la correlación entre el fenómeno de la globalización y las relaciones internacionales, los procesos de integración y la promoción de los valores occidentales han contribuido a la concepción del sistema internacional como la interacción permanente de las unidades que lo componen*".

[68] CUESTAS ZAMORA, Edgard Junior. "*El ocaso del paradigma estatocéntrico: la redefinición del Estado a la luz del derecho internacional y las relaciones internacionales contemporáneas*". *Op. cit*., páginas 2016 y 2017.

[69] CUESTAS ZAMORA, Edgard Junior. "*El ocaso del paradigma estatocéntrico: la redefinición del Estado a la luz del derecho internacional y las relaciones internacionales contemporáneas*". Op. cit., páginas 2016 y 2017.

No obstante, en 2012 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por consenso la ya mencionada Resolución 66/290[70], en la cual se recordaban y se reafirmaban dos cuestiones importantes:

1. Que los derechos humanos, la paz y la seguridad son los tres pilares de esta organización y que están interrelacionados y se refuerzan mutuamente.

2. Que esta organización de derecho internacional se configura a partir de la unión de las naciones, es decir, es una organización de organizaciones nacionales, en definitiva, de Estados.

Esta Resolución tiene un importante calado ya que, y a la vista de lo expuesto, el desarrollo conceptual de la Seguridad Humana debe conllevar el acotamiento y la clarificación del papel de los diversos actores al objeto de evitar interpretaciones desviadas.

Por tanto, la Seguridad Humana es un elemento instrumental que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, a los medios de subsistencia y a la dignidad de sus ciudadanos. Sobre esta base, el entendimiento común con respecto al concepto de seguridad humana engloba lo siguiente:

a. El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano.

b. La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades.

c. La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

d. El concepto de seguridad humana es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación.

[70] El título completo de la Resolución es: "*Seguimiento del párrafo 143, relativo al seguridad humana, Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*".

e. La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado.

f. La seguridad humana se basa en la implicación nacional. Puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la seguridad humana varían considerablemente entre los países y dentro de ellos, así como en diferentes momentos, la seguridad humana refuerza las soluciones nacionales compatibles con la realidad local.

g. Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos y proporcionarles el apoyo necesario, cuando lo soliciten, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas actuales e incipientes. La seguridad humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil.

h. La seguridad humana se debe hacer efectiva respetando plenamente los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluidos el pleno respeto de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no injerencia en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. La seguridad humana no entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados.

Asimismo, se reconoce también el papel, las aportaciones y el apoyo instrumental e institucional fundamental que presta el "Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana" (de sus siglas en inglés, UNTFHS), recalcando y advirtiendo que los proyectos financiados con cargo a este fondo deben contar con el consentimiento del Estado en que se van a ejecutar y ajustarse a las estrategias y prioridades nacionales a fin de asegurar la implicación nacional.

En consecuencia, y ratificando lo ya avanzado, la evolución del concepto de seguridad se ha ido construyendo como mecanismo de consolidación, apoyo y refuerzo de las propias estructuras básicas que sustentan el contexto internacional, es decir, los Estados. Dado que este contexto internacional se proyecta, nutre y se retroalimenta de los propios contextos y coyunturas nacionales/estatales.

Sentadas estas bases, se debe cerrar el círculo desde el punto de vista metodológico. Es decir, si tenemos en cuenta que la enunciación de la seguridad humana es un

proceso integrador con un marcado carácter anticipador y preventivo, hace falta desarrollar las herramientas para cuando aparece la "inseguridad"[71].

Expuesto todo lo anterior, es en este punto donde se está en situación de entender el contexto en el que se fundamentan, se justifican y se desarrollan en toda su extensión los "Sistemas de Gestión y Dirección de Emergencias y Crisis", configurándose en base a lo siguiente:

- Son elementos y estructuras transversales a las diferentes conceptualizaciones y manifestaciones tanto de la seguridad como cuando se produce la ausencia o menoscabo de ésta (inseguridad).

- Nacen de las distintas realidades y necesidades internas de los diferentes Estados que, además, se pueden ofrecer como mecanismos solidarios de cooperación, ayuda y acción exterior.

- Integran y complementan, en su evolución y funcionamiento, tanto la perspectiva civil como la militar en aquellas situaciones en las que se puede poner en peligro a la Sociedad y/o afectar a la continuidad de los entornos sociales de los que nacen y a los que sirven.

- Su diseño y desarrollo corresponde (en primera instancia) a los poderes públicos, los cuales legitiman formalmente a sus distintos elementos y les dotan de las correspondientes atribuciones y responsabilidades jurídicas, legales y técnicas.

- Son mecanismos que permiten articular todos los recursos y medios necesarios de una Sociedad a fin de minimizar el daño y garantizar la supervivencia frente a riesgos y amenazas de todo tipo, facilitando la participación y alineando los objetivos y las actuaciones de todos los sectores sociales involucrados (lo que incluye, además del sector público, el sector privado, el "tercer sector" y el conjunto de ciudadanos tanto individual como colectivamente).

Por tanto los "Sistemas de Gestión y Dirección de Emergencias y Crisis" son elementos instrumentales de los poderes públicos (y, por tanto, herramientas también políticas) que se sustentan en las respectivas administraciones dependientes de éstos y que responden a criterios de integralidad, globalidad y humanidad.

[71] Entendida ésta como una falta o ausencia de seguridad.

En consecuencia, y como veremos más adelante, hablar de "Seguridad Humana" supone vincular, interrelacionar e integrar las diferentes perspectivas y dimensiones de la seguridad de una forma cooperativa.

Lo que abarca ámbitos de la seguridad -de manera no exhaustiva- tales como la "Seguridad Ciudadana", la "Seguridad Pública", la "Seguridad Civil", la "Seguridad del Estado", la "Seguridad Privada", la "Seguridad Corporativa", la "Seguridad Industrial", la "Seguridad y Salud en el Trabajo" o, incluso, la "Seguridad Nacional" y la "Protección Civil", entre otros ámbitos.

2.4. IMPACTO, VULNERABILIDAD Y RESILIENCIA.

En la materia que nos ocupa no sólo hace falta tener elementos que permitan la gestión del evento dañino materializado, sino también preparar la respuesta que facilite la rehabilitación y la recuperación de la normalidad cuanto antes, reduciendo el impacto del mismo al máximo. Esto supone evolucionar hacia la reducción de la vulnerabilidad como mecanismo de construcción de la resiliencia teniendo en cuenta que el nivel de impacto en los elementos afectados y la gravedad en las consecuencias está mediatizado por estos parámetros mencionados.

Y es, precisamente en este punto, donde el "Informe sobre Desarrollo Humano" (IDH) de 2014[72], publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo el título "*Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*", hace una serie de aportaciones de gran calado escrutando dos conceptos que están recíprocamente interconectados y que son también inmensamente importantes para favorecer el progreso del desarrollo humano (como forma también de sustentar la paz y la seguridad).

Progreso que sólo puede garantizarse con medidas que faciliten -no sólo la anticipación y la prevención- sino una adecuada respuesta ante las situaciones de emergencia y crisis. Lo que pone, otra vez más de manifiesto, la relación funcional, transversal y conceptual de base de estos elementos con el propio desarrollo de la Seguridad Humana en sus distintas dimensiones.

Por tanto, la seguridad humana y el desarrollo sostenible son los elementos que permiten garantizar la vida de los individuos y la pervivencia de sus comunidades, por este motivo en este informe de Naciones Unidas se recogen una serie de reflexiones acerca de la posibilidad real que existe de evitar que se estén perdiendo vidas y que se estén socavando medios de subsistencia y desarrollo por motivo de catástrofes y crisis naturales o inducidas por los seres humanos.

Esto se debe a que, si bien toda sociedad es vulnerable al riesgo, algunas sufren muchos menos daños y se recuperan más rápidamente que otras cuando están expuestas a eventos y circunstancias similares. Responder a este fenómeno es lo que se hace por primera vez desde un IDH global considerando la vulnerabilidad y la resiliencia como factores fundamentales que favorecen el desarrollo humano.

Aunque el objeto nuclear de esta tesis no es la resiliencia ni el estudio específico y concreto de las vulnerabilidades en general, si se hace necesario introducir este

[72] "*Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York (EEUU), 2014. [Fuente: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf]

enfoque para poder comprender al alcance y el ciclo completo de los procesos de gestión y dirección de las emergencias y las crisis. Por este motivo, lo primero es definir estos conceptos a los efectos de uso y referencia en esta investigación.

La palabra "**vulnerabilidad**" deriva del término latino "*vulnerabilis*", que se compone de la palabra "*vulnus*" (que significa "herida") y del sufijo "*-abilis*" (que indica posibilidad), por lo que etimológicamente significa "una mayor probabilidad de ser herido". En este sentido, el Diccionario de la RAE define este término como "cualidad de vulnerable, que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente".

De manera específica y según refiere SALVAGO GONZÁLEZ (2018)[73] y tal como se recoge el "*Glosario básico de términos acordados relacionados con la gestión de desastres*"[74] de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (conocida por sus siglas en inglés como UNIDR[75]), se entiende por vulnerabilidad a aquellas características y circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza (y añado o riesgo).

Asimismo, en la propia Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC)[76] se define este concepto como la característica de una colectividad de personas o bienes que los hacen susceptibles de ser afectados en mayor o menor grado por un peligro en determinadas circunstancias.

Es cierto que esta definición identifica la vulnerabilidad como las características propias de los distintos elementos (una comunidad, un sistema o un bien en concreto) y que es independiente del tipo y nivel de exposición frente a una situación de daño

[73] SALVAGO GONZÁLEZ, Benjamín. "*Capítulo I. La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes*" en: "*La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". Documento de Trabajo 03/2018, Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 6, Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2017 asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2018. Páginas 41 y 42.

[74] "*Internationally agreed glossary of basic terms related to Disaster Management*". Departamento de Asuntos Humanitarios, Organización de Naciones Unidas (*United Nations Department of Humanitarian Affairs),* 2009. [Fuente: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.]

[75] Creada en diciembre de 1999, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR por sus siglas en inglés), es el punto focal designado en el sistema de las Naciones Unidas para la coordinación de la reducción del riesgo de desastres, para asegurar sinergias entre las actividades de reducción de desastres de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, y de las actividades en los campos socioeconómicos y humanitarios.

[76] Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

(potencial o efectivo). Sin embargo, en su acepción común, con frecuencia esta palabra se utiliza más ampliamente para también incluir el grado de exposición de esos elementos.

En todo caso y en definitiva, la vulnerabilidad es un factor interno propio de un sujeto, de una comunidad o de un sistema en general que, expuesto a un peligro, puede ser susceptible de sufrir un daño, circunstancia que está directamente relacionada con el grado de resistencia y protección del mismo.

No obstante, la vulnerabilidad adopta diferentes formas, dependiendo de la naturaleza del objeto de estudio, sus causas y sus consecuencias.

Por lo que, dependiendo de la naturaleza de la debilidad o carencia, se pueden definir diferentes tipos de vulnerabilidad. Algunos de los tipos de vulnerabilidad que tienen incidencia en el campo que no ocupa son:

- **Vulnerabilidad social**: indefensión ante amenazas, riesgos, traumas y presiones debido a las condiciones sociales que presenta la persona o grupo.

- **Vulnerabilidad económica**: encuadrado dentro de lo social, se asocia a la pobreza y a la incapacidad de generar más recursos económicos por la situación social particular.

- **Vulnerabilidad laboral**: vinculado con la vulnerabilidad económica, la inestabilidad o precariedad laboral de un individuo.

- **Vulnerabilidad ambiental**: es la incapacidad para mantener las funciones sin alterar las capacidades biológicas que permiten sobrevivir a las especies debido a los cambios en las condiciones naturales de su hábitat.

- **Vulnerabilidad física**: vinculado con la vulnerabilidad ambiental, indica la sensibilidad ante la materialización de determinados fenómenos generalmente ad de la población frente a estructuras no preparadas para los desastres naturales, como un huracán o un terremoto.

- **Vulnerabilidad alimentaria**: en caso de desastres naturales, guerra, conflictos bélicos o crisis políticas graves, por ejemplo, puede resultar difícil encontrar agua potable o comida no contaminada.

– **Vulnerabilidad informática y tecnológica**: se refiere a los puntos débiles de un sistema computacional o TIC donde su seguridad informática no cuenta con los mecanismos de defensas necesarios en caso de un ataque.

A la vista de lo anterior y adaptando lo que expone SAUMA FIATT[77] en relación con los diferentes enfoques que tiene el concepto de "vulnerabilidad" y desde su perspectiva, fundamentalmente social, podemos decir que "*se trata de un fenómeno multidimensional que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que los sustenta*".

Por tanto, se puede entender como la combinación de:

a. Eventos, procesos o rasgos que entrañan adversidades potenciales para el ejercicio de los distintos tipos de derechos ciudadanos o el logro de los proyectos de las comunidades, los hogares y las personas.

b. La incapacidad de respuesta frente a la materialización de estos riesgos y, por último, la inhabilidad e incapacidad para adaptarse a las consecuencias de la materialización de estos riesgos.

Conceptos, todos ellos, que nos permiten introducir a su vez el concepto de "resiliencia" y así comprender su estrecha vinculación con estos aspectos.

Por su parte, la palabra "**resiliencia**" es un término que también proviene del latín y deriva del verbo "*resilio*", "*resilire*" que significa "saltar hacia atrás, rebotar".

De hecho el Diccionario de la RAE define este término como la capacidad que tiene una persona o un grupo de recuperarse frente a la adversidad para seguir proyectando el futuro. También refiere esta fuente que, en ocasiones, las circunstancias difíciles o los traumas permiten desarrollar recursos que se encontraban latentes y que el individuo desconocía hasta el momento.

Es decir, por "resiliencia" se entiende a la capacidad de sobreponerse a momentos críticos y adaptarse tras sufrir o experimentar alguna situación inusual e inesperada, por lo que también hace referencia a la capacidad de volver a la normalidad.

[77] SAUMA FIATT, Pablo. Seminario: "*Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos, y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe*", ponencia: "*Marco conceptual: pobreza, desigualdad, vulnerabilidad y protección social Mecanismos de transmisión: de los choques a la pobreza*". Organizado por: *United Nations Development Policy and Analysis Division* (UN/DESA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). [Fuente: http://www.un.org/en/development/desa/policy/capacity/projects_socpro/pdfs/sauma_conceptual_framework.pdf]

Usando las mismas fuentes que para el término "vulnerabilidad" anterior y teniendo de referencia concretamente la definición aportada desde la "Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas" (EIRD) explicitada en 2009, se define la resiliencia como "*la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza*[78] *para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas*".

Con independencia de los antecedentes en la creación del término resiliencia y la utilidad que pueda tener este concepto en otros campos, tanto desde el enfoque de la física y en la ingeniería como después en la ecología y en la geografía humana y más adelante en la psicología e incluso en la economía, aquí nos interesa su enfoque "sistémico" y, en cierto sentido, "conjunto" y/o "comunitario".

En definitiva, la resiliencia significa la capacidad de "resistir a" una situación o de "resurgir de" un evento de tipo traumático e inesperado. Como refiere GONZÁLEZ GARCÍA (2007)[79] específicamente en relación con la gestión de desastres, es "*la capacidad de reaccionar con efectividad y rapidez a los efectos de los desastres*".

No obstante y como señala DUEÑAS MOLINA (2015)[80], con frecuencia se identifica exclusivamente la capacidad de afrontamiento sólo con la capacidad de reacción frente a una situación emergente con potencial de daño. Lo que supone que se excluyan aquellas actividades que contribuyen a fortalecer la capacidad "resiliente". Esto es, se excluyen las actividades de prevención y mitigación, limitando la capacidad de afrontamiento a la de preparación para la gestión del evento dañino.

Por tanto, debemos considerar la capacidad de afrontamiento como mecanismo que nos permite identificar, conocer y evaluar el tipo y nivel de exposición sumado al posible impacto de estas situaciones. Lo que nos permite ampliar y complementar el concepto tradicional de "resiliencia reactiva" con el de "resiliencia anticipatoria y

[78] Desde la perspectiva que aporta la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (EIRD) (2009) una amenaza es "*un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales*".

[79] GONZÁLEZ GARCÍA, José Luis. "*El concepto de resiliencia en la gestión de desastres*", Revista Tierra y Tecnología. Ilustro Colegio Oficial de Geólogos (ICOG), noviembre, 2007. [Fuente: https://www.icog.es/TyT/index.php/2007/11/concepto-resiliencia-la-gestion-desastres/]

[80] DUEÑAS MOLINA, Carlos. *"¿Por qué hay que hablar de resiliencia en la gestión del riesgo de desastres?*". Revista Digital "*Reducción del Riesgo de Desastres*". Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Ministerio del Interior. España. Número 2 (septiembre-diciembre). 2015. [Fuente: http://www.proteccioncivil.es/revistadigital/revistaNoticia.php?page=0&n=39]

proactiva". De hecho, no se puede hablar tampoco de una recuperación eficaz sí sólo se hace en términos de "vuelta a la normalidad" y de "velocidad de recuperación" y si esto no se hace teniendo en cuenta criterios de previsión y prevención.

Es decir, esto supone entender también el concepto de resiliencia a partir de sus componentes dinámicos de tipo evolutivo y adaptativo. Lo que implica que el sistema afectado debe ser capaz de aprender del evento para que tras el suceso de daño salga reforzado en sus capacidades de afrontamiento, resistencia y recuperación a futuro.

Asimismo, como indican TIERNEY y BRUNEAU[81] la resiliencia como capacidad puede ser medida mediante la comprobación del nivel de adaptación y/o funcionamiento de un sistema y/o de una infraestructura después de ocurrido un desastre, así como también por el tiempo que tardan éstos en volver a sus niveles de origen.

Como se puede observar, tanto la vulnerabilidad y como la resiliencia, son dos factores en tan estrecha vinculación que se conforman y comportan como un binomio. De hecho, en el ya citado "Informe sobre Desarrollo Humano" (IDH) de 2014[82], publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los trata como tal.

En este mismo informe se expone que este enfoque -vinculando vulnerabilidad y resiliencia- es particularmente importante a la hora de preparar a los ciudadanos para un futuro menos vulnerable, lo que implica el fortalecimiento de la resiliencia intrínseca de las comunidades y los países.

Es más, este informe hace una serie de apreciaciones muy importantes en relación con el objeto de esta tesis ya que "[…] *reconoce que sin importar lo eficaces que sean las políticas públicas a la hora de reducir las vulnerabilidades inherentes, las crisis seguirán ocurriendo con consecuencias potencialmente destructivas*".

Por tanto, es fundamental el desarrollo de capacidades que garanticen la preparación y la recuperación ante una situación de grave impacto, ya que esto es lo que permite a las comunidades sobrevivir a los desastres, lidiar con las crisis y recuperarse de ellos en las mejores condiciones posibles.

De hecho, aquellos entornos que no están suficientemente preparados, que no son conscientes de los riesgos y las amenazas a los que están expuestos y/o que no tienen

[81] TIERNEY, Kathleen; BRUNEAU, Michel. "*Conceptualizing and Measuring Resilience. A Key to Disaster Loss Reduction*". *Natural Hazard Research Center* (NHRC) y *Multidisciplinary Center for Earthquake Engineering Research (MCEER)*.

[82] "*Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York (EEUU), 2014. [Fuente: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf]

una capacidad mínima preventiva y previsora adecuadamente desarrollada, son los que sufren con especial intensidad los efectos catastróficos. Además y como también diagnostica este informe, "*las sociedades que no están preparadas para hacer frente a las crisis suelen padecer daños y pérdidas mucho mayores y más duraderos*".

Por otra parte, hay que ser conscientes que, por muy preparado que esté un país y por muy bueno que sea su marco normativo, los acontecimientos adversos suceden y, a menudo, con consecuencias inevitables y muy destructivas.

A lo que se debe añadir, que se trata de eventos que generan situaciones de daño efectivo y potencial que -tanto en origen como por su impacto- no entienden ni de fronteras, ni de demarcaciones, ni de delimitaciones geográficas de tipo político-administrativo, por lo que se requiere una acción colectiva, cooperativa y coordinada, sumado a compromisos amplios a nivel internacional.

En consecuencia, las acciones que limitan las vulnerabilidades necesitan: una perspectiva global, que se desarrollen mediante el impulso de las políticas implementadas por los Estados y por sus respectivos gobiernos a tal efecto. Y cuyo objetivo principal sea el aumento de la resiliencia social, material e institucional.

2.5. GLOBALIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA.

La actuación de los Estados y el papel de éstos en un entorno globalizado, así como el impacto y trascendencia que tiene la propia **globalización** sobre estos actores, es un tema muy discutido y que suscita numerosas inquietudes, controversias y debates al respecto.

En este sentido, la globalización es un fenómeno que ha alterado los entornos tradicionales y ha supuesto para todos los actores involucrados la necesidad de desarrollar una respuesta acorde a estos procesos de cambio. Cuestiones todas ellas con especial incidencia en lo que se refiere al rol y la función que desempeñan los Estados como unidades básicas y principales que son en el entorno internacional.

Esto ha supuesto la aparición de contextos coyunturales y transformaciones que afectan, además de a los Estados en su concepción y utilidad, a otros elementos fundamentales vertebradores de la sociedad como son: los propios valores democráticos, el derecho público y la legitimación en el ejercicio del poder y las potestades públicas; la gobernabilidad, la gestión pública y el "buen gobierno"; las relaciones internacionales y su ordenamiento jurídico; las alianzas, las convenciones y los convenios políticos; la estabilidad institucional y social; el desarrollo económico y humano; etc… En definitiva, aspectos todos ellos vinculados con conceptos emergentes tales como la "gobernanza", tanto en su vertiente interna -es decir, hacia dentro de las fronteras propias- como en su vertiente externa -es decir, en su proyección internacional-.

En todo caso y como muy acertadamente refleja SERNA DE LA GARZA (2010)[83]:

> "[…] *pueden identificarse dos polos que proponen hipótesis distintas sobre la naturaleza y alcance de dicho impacto. De esta manera, uno de esos polos sostiene que la globalización ha de llevar a la disolución del Estado o, por lo menos, a su debilitamiento fundamental. El otro polo, por su parte, defiende la idea de que el Estado se está transformando de diversas maneras, en una especie de proceso de adaptación a los procesos y fenómenos identificados con la llamada globalización*".

No obstante y más allá de las perspectivas polarizadas de autores como MATHEWS (disolución del Estado) y SLAUGHTER (transformación del Estado), hay elementos

[83] SERNA DE LA GARZA, José María. "*Globalización y Gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*". Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Estudios Jurídicos, número 158, México D.F. (México), 2010. Página 11 y ss. [Fuente: Biblioteca Virtual Jurídica, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/2.pdf]

suficientes para afirmar que el Estado-nación no está desapareciendo y ni tampoco se está disolviendo su poder de regulación y de organización de las conductas sociales.

De hecho, como sigue apuntando SERNA DE LA GARZA (2010)[84] -quien converge con varios investigadores de la Universidad de Bremen-, es cierto que:

> "[…] *el Estado retiene actualmente sus características básicas como Estado territorial, Estado constitucional, Estado nación democrático y Estado intervencionista, si bien cada vez más comparte responsabilidades en la provisión de seguridad física, seguridad jurídica, autodeterminación democrática y bienestar social, con instituciones al nivel internacional".*

Desde esta perspectiva, no se puede considerar que el Estado haya perdido capacidad regulatoria y operacional. Lo que sucede es que -en esta necesidad de reconceptualizar el papel del Estado en lo relativo a su poder, autoridad, soberanía, legitimidad, diferenciación entre lo público y lo privado, entre lo interno/nacional y lo externo/internacional- se deben integrar y desarrollar maneras de actuar diferentes que ya no permiten el monopolio y el "*freelancing*" en su ejercicio, sino que necesitan procedimientos coordinados, cooperativos y colaborativos que incluyan, a su vez, factores participativos, tanto en los procesos de decisión como en la ejecución de la acción (lo que, como ya hemos visto, tiene una importancia central en el desarrollo conceptual de lo que se entiende por Seguridad Humana y su evolución).

En todo caso, estos debates tienen en la mayoría de los casos como eje principal los aspectos relativos a la **gobernabilidad** de los Estados, en tanto en cuanto son elementos sociales dotados con un cierto nivel de organización, estructura y jerarquía que requieren ser "gobernados".

Es decir, son entes dirigidos, regulados y administrados por un grupo de personas a las que (elegidas o impuestas) se les confiere por parte de una Sociedad concreta la capacidad para gobernarla. Lo que incide tanto en la forma del gobierno como en la forma de gobernar.

No obstante, y más allá de los debates sobre la madurez, las condiciones que deben darse y la capacidad de la sociedad civil para la autorregulación, el autodesarrollo y el autogobierno sin necesidad de entes "*tutelantes*" y más allá de debates sobre el nivel y la necesidad de mando y control de las estructuras político-administrativas de los

[84] SERNA DE LA GARZA, José María. "*Globalización y Gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC". Op. cit.,* Página 19.

poderes públicos y su dimensionamiento para tal efecto[85], podemos distinguir dos dimensiones básicas de interés nuclear para el objeto de esta tesis.

Es decir, adaptando lo que refieren AGUILAR VILLANUEVA[86] y PARDO[87], la "gobernabilidad" entendida por un lado como "*la capacidad de gobierno del propio gobierno*" -en el sentido de la habilidad de dirección y administración del propio equipo de dirección y de sus órganos subordinados- y por otro como "*la capacidad de gobernar del gobierno*" -en el sentido de las posibilidades y opciones de dirección y administración del conjunto de la sociedad de la que nace y a la que, en teoría, sirve-.

Por tanto, el concepto de gobernabilidad desde sus dos dimensiones básicas queda definido, también y del mismo modo, desde cuatro componentes funcionales fundamentales de tipo relacional:

a. Una componente funcional endógena primaria.

Esta componente es la inherente al funcionamiento del propio equipo de gobierno en sí mismo, como máximo elemento en el que recae la legitimidad del sistema y como máxima autoridad en la que recae la visión y el impulso estratégico conjunto a su nivel. Por tanto, son las relaciones y el reparto de competencias establecidas entre el máximo representante del órgano y los titulares que conforman en conjunto el máximo órgano del que forman parte.

b. Una componente funcional endógena derivada.

Esta componente es la referida al marco establecido entre los órganos de gobierno y las estructuras que lo soportan, así como las relaciones establecidas entre éstos (en tanto en cuanto cuentan también con atribuciones y ámbitos de decisión delegados). Lo que vincula a los miembros del gobierno con la acción de gobierno que ejercen sobre sus órganos subordinados y su interactuación con los mismos,

[85] Debate en gran medida abierto a partir del informe titulado "*The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*", escrito por Michael CROZIER (que mostraba una aproximación europea), Samuel P. HUNTINGTON (con el punto de vista de EEUU) y Joji WATANUKI (por Japón).
Este informe fue encargado, financiado y publicado en 1975 por la denominada "Comisión Trilateral", organización internacional de corte neoliberal de carácter privado fundada en 1973 por iniciativa de David Rockefeller.

[86] AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "*Gobernanza y Gestión Pública*", México, Fondo de Cultura Económica. 2008, página 38.

[87] PARDO, María del Carmen. Reseña de "*Gobernanza y gestión pública*" de AGUILAR VILLANUEVA, Luis. F. Foro Internacional, vol. XLVII (Abril-Junio), número 2, Editorial El Colegio de México, A.C., 2007. Páginas 443-447. [Fuente: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911149010]

sumado a la relación interna entre los diferentes órganos de la estructura completa y en su conjunto.

En esta categoría se pueden incluir también las relaciones y dependencias establecidas con los restantes órganos de gobierno (y sus respectivas estructuras administrativas) que corresponden a los niveles administrativos inferiores que queden subordinados.

c. Una componente funcional exógena primaria.

Esta componente es la inherente a la proyección de la acción de gobierno sobre el conjunto de la Sociedad. Lo que vincula, entrelaza y conecta las estructuras político-administrativas de los poderes públicos con el resto de elementos de la Sociedad. Y, muy particularmente, con el ciudadano (en su calidad también de administrado) y su correspondiente tejido socio-económico y cultural.

d. Una componente funcional endógena derivada.

Esta componente es la referida al marco establecido entre los órganos de gobierno (y sus respectivas estructuras que lo soportan) con los órganos de gobierno (y las correspondientes estructuras administrativas correspondientes) de aquellas organizaciones análogas u homólogas a su nivel.

En esta categoría se pueden incluir también las relaciones y obligaciones que puedan estar establecidas con aquellas organizaciones en las que se integra y que tienen una actuación de ámbito superior o bien en las que se tiene representación y responsabilidad en su funcionamiento.

La conjugación y conjunción de los aspectos endógenos y exógenos de la acción de gobierno, como máxima expresión de esta capacidad -y por extensión de la "gobernabilidad" en sus distintas manifestaciones-, supone un mapa de relaciones y equilibrios complejo de manejar.

Esta complejidad deriva en gran medida de la heterogeneidad de los actores, su multiplicidad de fines, su diversidad de intereses (cuando no su contraposición), sus diferentes capacidades de influencia y sus posibilidades de presión y visibilidad sobre el resto de actores y sobre los nodos de decisión (lo que también obliga a tener en consideración las tensiones y el afloramiento de conflictos así como las situaciones de inestabilidad y posible cambio que se pueden derivar).

Por tanto, las situaciones de emergencia y crisis -sumado al diseño de las estructuras y elementos que permiten su gestión y dirección- afectan directamente a la

gobernabilidad de un entorno concreto en base al nivel de impacto y a la posibilidad de afectación de los diferentes factores y componentes ya mencionados.

En consecuencia y como se muestra en el cuadro siguiente, las dos dimensiones básicas que afectan a la gobernabilidad se pueden relacionar directamente con las distintas "componentes funcionales" que aquí se han descrito al objeto de poder representar e identificar las diversas áreas que los engloban. Siendo el primer paso para poder construir la "**Matriz de Impacto**" que desde esta tesis se propone.

MATRIZ DE IMPACTO (áreas de posible afectación)		
COMPONENTE FUNCIONAL	**PRIMARIA**	**DERIVADA**
ENDÓGENA *"capacidad de gobierno del propio gobierno"*	• Presidente del órgano de Gobierno. • Miembros del Equipo de Gobierno. • Relaciones funcionales entre éstos.	• Altos cargos, resto de personal directivo y mandos intermedios. • Relaciones entre unidades y órganos públicos dependientes. • Relaciones con otras Administraciones subordinadas.
EXÓGENA *"capacidad de gobernar del gobierno"*	• Ciudadanos, sector privado, tercer sector y resto de la Sociedad Civil de su ámbito. • Proyección de la acción de gobierno sobre la Sociedad. • Relaciones con los administrados.	• Organizaciones de igual nivel y de ámbito superior. • Relaciones con elementos de gobierno de entes análogos u homólogos al mismo nivel y superiores en los que se participa.

Fuente: Elaboración propia.

A efectos analíticos y en referencia al objeto de esta tesis, la descripción de los elementos que engloban tanto las dimensiones de la gobernabilidad como sus respectivas componentes funcionales, resultan de gran utilidad a la hora de identificar los ámbitos que pueden verse afectados y sus respectivas consecuencias.

Esto conlleva poder identificar las dificultades, desviaciones y vacíos que se pueden generar en relación con los diversos componentes definidos en la matriz anterior. Lo

que, a su vez, permite concretar e identificar el tipo de impacto de una situación específica en términos de gobernabilidad.

Por tanto, una vez definidas las áreas de posible afectación que componen la "Matriz de Impacto", podemos completar ésta correlacionando las mismas con sus correspondientes posibles consecuencias. Lo que es también una herramienta muy práctica a la hora de identificar vulnerabilidades y que se resume en el siguiente gráfico.

MATRIZ DE IMPACTO (descripción de consecuencias)

COMPONENTE FUNCIONAL	PRIMARIA	DERIVADA
ENDÓGENA *"capacidad de gobierno del propio gobierno"*	• Pérdida de liderazgo, descoordinación e incapacidad de acción por falta de decisión. • Anulación de la capacidad de decisión por falta de dirección.	• Falta de acción por incapacidad de aplicación de la decisión. • Falta de acción por imposibilidad de hacer cumplir lo decidido.
EXÓGENA *"capacidad de gobernar del gobierno"*	• Falta de acción por desconexión con los administrados. • Falta de acción por anulación/limitación de la capacidad de respuesta de los elementos afectados.	• Limitaciones o anulación en la acción por falta de soporte y apoyo externo. • Imposibilidad de aporte de recursos extraordinarios.

Fuente: Elaboración propia.

A la vista de esta matriz que se construye a partir de relacionar las áreas de posible afectación con la descripción de las correspondientes consecuencias, podemos significar lo siguiente:

– En primer lugar, aquellas situaciones, factores o circunstancias que son internos y que afecten a "*la capacidad de gobierno del propio gobierno*" descabezan el sistema, lo desestructuran, lo desembran, provocan descoordinación,

desalinean las voluntades y esfuerzos de los diferentes actores y, llevado al extremo, lo disuelven.

– En segundo lugar, aquellas situaciones, factores o circunstancias que son externos y que afecten a "*la capacidad de gobernar del gobierno*" producen desorientación, desconexión, desafección, deslegitimación, quebranto de la legalidad, incapacidad para mantener el orden, impunidad, inestabilidad y conflicto.

Por tanto y en relación al objeto que nos ocupa, vemos que aquellas situaciones de emergencia o crisis que impactan directamente sobre el gobierno en sí -o sobre sus estructuras y órganos de apoyo y administración- conllevan la limitación, saturación y/o supresión parcial y/o completa de sus respectivas capacidades de acción.

La falta de respuesta a las necesidades creadas en sus respectivos ámbitos por parte de los poderes públicos conlleva el desamparo de los ciudadanos que requieran de estos recursos, lo que pone a su vez en riesgo su capacidad y posibilidad de supervivencia[88] de éstos.

Adaptando la conocida frase "*siempre es mejor un mal plan que ningún plan*" podemos afirmar que, en situaciones de emergencia y crisis, siempre es mejor un gobierno aunque sea débil que ningún gobierno.

En todo caso, se trata de situaciones que deben ser consideradas al objeto de garantizar la continuidad y efectividad del gobierno y de sus órganos. Es decir, no sólo en las situaciones de normalidad debe estar garantizado este extremo sino también, y muy especialmente, en las situaciones críticas y de quebranto de la normalidad.

Precisamente es en este punto donde queda de manifiesto que la acción de los Estados, el desarrollo de los elementos vinculados a su marco normativo y funcional sumado a los aspectos relativos a la capacidad de gobierno de los mismos y a su interactuación en un contexto internacional globalizado, nos introduce en otro tema

[88] Contexto del que nacen los conceptos "autodefensa" (cuando se trata de una situación de peligro que deriva de una amenaza intencional provocada por otras personas o grupos sociales) y "autoprotección" (cuando se trata de una situación de peligro que deriva de un riesgo accidental no intencionado).
Ambos conceptos se refieren a mecanismos y medidas que deben ser adoptadas por una persona o un grupo social concreto al tener que colaborar y/o asumir funciones y responsabilidades que son propias de las estructuras de los poderes públicos y que derivan de la imposibilidad y/o incapacidad de éstos de garantizar por sí mismos y en exclusiva la seguridad y la supervivencia del conjunto de los ciudadanos.

capital e interrelacionado de manera fundamental con el objeto de esta investigación y de esta tesis, es decir, la "**gobernanza**"[89] y el "**buen gobierno**".

En este sentido, no se puede tomar conciencia de la dimensión completa y el profundo impacto de la "gobernanza" sin entender los procesos de transformación que están afectando a los Estados como actores básicos y principales en muchas materias y, por supuesto, también en las materias relacionadas con la seguridad, la protección y la defensa.

Teniendo en cuenta que el objeto de esta tesis pivota sobre los "Sistemas de Gestión y Dirección de Emergencias y Crisis", para hablar de "gobernanza" he querido utilizar -entre otros- el desarrollo teórico y las reflexiones generales que hace SERNA DE LA GARZA en diversos de sus estudios ya que utiliza como hilo conductor y a modo de paradigma de su exposición, el luctuoso caso del incendio producido el 5 de junio de 2009 en la "Guardería ABC", ubicada en la localidad de Hermosillo en el estado mexicano de Sonora, en el cual -de los 149 menores que había en el momento- finalmente fallecieron 49 de ellos, además de otros tantos lesionados.

Este autor hace un interesante análisis usando de base esta tragedia como paradigma de la (in)eficacia y la (in)eficiencia de los poderes públicos de su país en su función básica de garantizar la seguridad e integridad física de las personas -así como el "interés general"- en relación con una serie de temas centrales que se vienen debatiendo de manera global desde, al menos, las últimas dos décadas en el campo de las ciencias sociales y relativos al Estado, la administración pública, la burocracia estatal, el derecho público y su entorno social (doméstico y global).

Como se refiere sintéticamente desde la organización "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos" (CGLU)[90] la "gobernanza" se compone de los procesos políticos e institucionales a través de los cuales se toman e implementan decisiones. La gobernanza es más eficaz cuando estos procesos son participativos, responsables, transparentes, eficientes, incluyentes y cuando respetan el estado de derecho. La buena gobernanza es particularmente importante cuanto más cerca se está del

[89] Término que proviene en origen del griego (κυβερνάω, kybernan) y que significa "*dirigir, conducir una nave o un carro*". De este término en latín (*gubernatio*) deriva también la palabra "*gobierno*". De hecho, se registra su uso en las lenguas modernas a partir del latín -más que del griego- con el término francés "*gouvernance*" (que se traduce como "el arte o manera de gobernar"), del que pasa al inglés como "*governance*" y en portugués como "*governança*".
Según la RAE se hace diferencia entre un uso antiguo de gobernanza ("*Acción y efecto de gobernar o gobernarse*") con su acepción más actual ("*Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*").

[90] Fuente: https://www.uclg.org/es/accion/descentralizacion-gobernanza.

ciudadano y de sus respectivas comunidades, lo que actúa como una herramienta vital que ayuda a garantizar la paz, impulsar el desarrollo económico, aumentar al máximo la eficiencia administrativa y garantizar la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

Por tanto, el desarrollo de este concepto supone considerar la forma mediante la cual interaccionan las administraciones públicas -como máxima expresión de la acción de los poderes públicos- tanto con los diferentes entornos económicos y sus actores como con el resto del conjunto de la denominada sociedad civil. Elementos que, no obedeciendo a una subordinación jerárquica directa, necesitan una integración práctica y operativa en red para su gestión. Red que se desarrolla mediante la interacción público-privado-civil y en base a un eje tanto local como global.

Factores todos ellos que, como ya hemos visto, inciden en la reducción de las vulnerabilidades, refuerzan la resiliencia y facilitan la capacidad de acción y reacción de las estructuras formales de los poderes públicos. A lo que se debe sumar la organización, la conciencia y la corresponsabilidad ciudadana en relación con las situaciones de riesgo y amenaza que les puedan afectar.

En este sentido y desde el punto de vista de la comunidad de naciones[91], es decir, Naciones Unidas, la "gobernanza" se considera "buena" y "democrática" en la medida en que las instituciones y procesos de cada país sean transparentes. En consecuencia, las buenas prácticas en este campo, lo que se puede denominar como "buena gobernanza", promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero.

La mayor amenaza para la "buena gobernanza" viene de la corrupción, la violencia y la pobreza, todo lo cual debilita la transparencia, la seguridad, la participación y las libertades fundamentales. A lo que se le deben sumar las posibles vulnerabilidades -ya sean estructurales y/o sobrevenidas- de los propios recursos y capacidades del Estado para garantizar su acción y presencia. Lo que queda, sin duda, comprometido en las situaciones de emergencia y crisis.

Por tanto, podemos observar que el marco teórico de la "gobernanza" -entendida desde la perspectiva del "buen gobierno"- supone introducir la eficacia, la calidad y la satisfactoria orientación de la acción de un Estado a todos sus niveles como elemento legitimador fundamental que promueve y se sustenta un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos basado, entre otras cuestiones, en la participación de la sociedad civil a todos sus niveles ya sea local, nacional, regional y/o internacional.

[91] Fuente: http://www.un.org/es/globalissues/governance/

Esto permite aportar la siguiente definición[92]:

> "*La gobernanza es el arte o modo de gobernar que tiene como propósito la consecución del desarrollo económico, social e institucional duradero, instando al sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y la economía de mercado*".

Modo de gobernar que afecta al reparto y cesión del poder entre actores, al consenso, al acuerdo y al reconocimiento mutuo de las partes como base del funcionamiento integrado del conjunto.

Por tanto, los actores son el conjunto amplio de elementos que interactúan entre sí a nivel social y esto, consecuentemente, no es sólo el Estado. Lo que nos permite entender que los conceptos de "gobernanza" y "buen gobierno" han permeado en diversos ámbitos y, del mismo modo, nos permite identificar también diferentes categorías en este sentido. Se puede hablar de:

- "**Gobernanza Global**", entendida como los mecanismos de regulación de las relaciones interdependientes ante la ausencia de una autoridad superior, generalmente, de tipo político.

- "**Gobernanza Corporativa**", entendida como el conjunto de procesos, políticas, costumbres, instituciones y leyes que permiten, articulan y se aplican en el control, administración y dirección de una organización social, política y/o empresarial.

- "**Gobernanza Normativa**", entendida como conjunto de reglas, pautas, criterios, mecanismos y procedimientos regulatorios formales que articulan tanto la creación, aprobación y validación de los mismos como su propio funcionamiento en un entorno organizacional concreto.

- "**Gobernanza Local**", entendida como la manera de reconocer y hacer valer la importancia que tienen las distintas comunidades y sus integrantes en todo este proceso. Lo que supone, a su vez, tomar conciencia de la necesidad del desarrollo político y social de aquellos entornos que son los que se encuentran más cercanos al ciudadano.

- "**Gobernanza Proyectiva**", como marco teórico y analítico que estudia los requisitos y procesos que deben darse para lograr que las actuaciones en este campo sean viables, operacionalizables y efectivas.

[92] Fuente: https://www.definicionabc.com/politica/gobernanza.php.

Desde la "*Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico*" (conocida por sus siglas UN-ESCAP)[93] -y dado que la gobernanza es el proceso de toma de decisiones y el proceso por el cual estas son implementadas (o no)- se plantean se ocho características principales del "buen gobierno" y que son: participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia y eficiencia y sensibilidad.

1. **Participación.**

   "*La participación tanto de hombres como de mujeres es el punto clave de un buen gobierno. La participación puede ser directa o bien a través de intermediarios, instituciones o representantes legítimos. Es importante aclarar que la democracia representativa no significa necesariamente que las necesidades de los más necesitados se tendrían en consideración durante el proceso de toma de decisiones. La participación necesita estar informada y bien organizada, esto significa libertad de expresión, por una parte, y por otra, una sociedad civil organizada.*"

2. **Legalidad.**

   "*El buen gobierno necesita que su marco legal sea justo y que se imponga de forma imparcial. También requiere una protección total de los derechos humanos, particularmente aquellos de la minoría. La imposición imparcial de la ley requiere de un poder judicial independiente e imparcial y de una fuerza política incorruptible.*"

3. **Transparencia.**

   "*Transparencia se refiere a que las decisiones que se llevan a cabo se realicen de forma tal que sigan las leyes establecidas y las normas. También significa que la información estará disponible para cualquier persona afectada por esas decisiones y su implementación. Se refiere también a que se facilite la suficiente información y que esta sea fácilmente comprensible.*"

4. **Responsabilidad.**

   "*El buen gobierno requiere que las instituciones y los sistemas sirvan a todos los grupos de interés dentro de un marco de tiempo razonable.*"

5. **Consenso**

[93] Se puede consultar el texto original completo en la página oficial de este órgano perteneciente a la Organización de Naciones Unidas (ONU), www.unescap.org.

"Hay muchos actores y por lo tanto muchos puntos de vista. El buen gobierno requiere mediación entre los diferentes intereses de la sociedad para alcanzar un amplio consenso en lo que concierne a los mayores intereses del conjunto de la comunidad y establecer cómo se puede llegar a realizarlos. También requiere una perspectiva amplia y a largo término sobre las necesidades para el desarrollo humano sostenible y sobre cómo alcanzar los objetivos de este desarrollo. Esto sólo se puede conseguir con la comprensión y entendimiento de la historia, la cultura y los contextos sociales de una sociedad o comunidad concreta."

6. **Equidad.**

"Una sociedad de bienestar depende de si asegura que todos sus miembros sienten que forman parte de la misma y no se sienten excluidos de la inercia mayoritaria de su sociedad. Para ello se necesita que todos los grupos, pero especialmente los más vulnerables, tengan las oportunidades para mejorar o mantener su situación de bienestar."

7. **Eficacia y Eficiencia.**

"*El buen gobierno significa que los procedimientos y las instituciones llegan a resultados que necesita la sociedad al tiempo que lo hacen utilizando de la mejor forma posible los recursos de los que disponen. El concepto de eficiencia en el contexto del buen gobierno también incluye el uso de los recursos naturales de forma sostenible y la protección del medio ambiente*."

8. **Sensibilidad.**

"La sensibilidad es una de las claves para el buen gobierno. Tanto las instituciones gubernamentales como el sector privado y la sociedad civil deben ser sensibles a las demandas del público y a sus grupos de interés. Quién es sensible a quién varía dependiendo en si las decisiones o las acciones tomadas son internas o externas a la organización o institución. En general una institución o una organización son sensibles a aquellos que estarán afectados por sus decisiones y acciones. La sensibilidad no se puede imponer sin transparencia y sin seguir la ley."

Soy consciente que el tema de esta tesis no es desgranar en profundidad estos aspectos vinculados con la esencia de la acción político-pública. No obstante, me he permitido detenerme en ellos al objeto de destacar su importancia capital en relación con el campo de la gestión y dirección de las situaciones de emergencia y crisis.

Como hemos visto, la "gobernabilidad" está más vinculada con el ejercicio del poder y donde se entiende que el papel del "ciudadano" es fundamentalmente de sujeto

pasivo. Desde este punto de vista, la "aceptación/sumisión" y la "autoridad" no dejan de ser valores centrales a considerar. Lo que conlleva entender que los procesos de toma de decisiones están muy centralizados, concentrados y definidos y donde, además, el sentido de las decisiones está jerarquizado y es, fundamentalmente, de tipo descendente.

Por el contrario, la "gobernanza" avanza y está más relacionada con el "empoderamiento" del individuo y su dimensión social y comunitaria. Es decir, tanto el ciudadano de manera individual como el conjunto de la sociedad civil pasan a ser sujetos activos de la vida política participando directamente en los procesos de toma de decisiones, corresponsabilizándose de la acción política pública e implicándose en la gestión de lo "público".

Esto último supone que, al menos teóricamente y sin tener en cuenta las posibilidades de intoxicación y manipulación que pueden darse, se gana en transparencia, en espacios de decisión, en control social que limita y evita las posibilidades la corrupción y también en calidad democrática al pasar de una democracia representativa a una democracia participativa.

Cuestiones todas ellas que entroncan con la capacidad de los distintos actores de influir, no sólo en las decisiones, sino también en los elementos y temas sobre los cuales hay que poner el foco, incluir en agenda y establecer el debate y, de este modo, asignar importancia, relevancia, recursos y prioridades. Cuestiones que se tratan en el siguiente capítulo de esta investigación de una manera específica y que nos introduce conceptualmente en la "segurización".

En este punto y en relación con lo anterior, queda claro que un tejido social conocedor de las circunstancias que le afectan y que tiene la posibilidad efectiva de participar en los procesos de toma de decisiones, es un tejido social "informado" y "consciente". Lo que se imbrica directamente en lo planteado por BALLBÉ MALLOL y QUIRANTE MARTIÍNEZ (2018)[94] con respecto a la vertebración del "derecho a la información" en su relación directa con el "derecho a la vida" y el "derecho a la salud". Triada básica que sustenta la idea de seguridad en sus diferentes dimensiones.

Asimismo, la "gobernabilidad", la "gobernanza" y "buen gobierno" -en un entorno tendente cada vez más a la interactuación "globalizada"- conlleva alcanzar y garantizar un equilibrio entre las estructuras, capacidades y potestades ordinarias con las que, en

[94] BALLBÉ MAYOL, Manuel; MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser. Seminario "*Los retos de la metodología doctoral*", Departamento de Derecho Público y Ciencias Historicojurídicas. Programa de Doctorado en Seguridad Humana y Derecho Público Global, Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Bellaterra (Barcelona), junio 2018.

un momento dado, pudieran generarse, crearse u otorgarse por la aparición de circunstancias o situaciones extraordinarias, excepcionales y/o fuera de la normalidad.

Es decir, nos encontramos en un ámbito -en el caso de las situaciones de emergencia y crisis- donde se debe ser capaz de conjugar y articular la difícil tarea de aunar la confluencia entre la eficiencia, la flexibilidad y la rapidez en la respuesta con los mecanismos de participación y corresponsabilidad democrática.

Al objeto, por tanto, de evitar que con el argumento la excepcionalidad de la situación -y con independencia de los criterios de legitimidad, eficacia y eficiencia que se quieran aplicar- se justifiquen discrecionalidades o modos de actuar que limiten, imposibiliten o impidan la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y el control democrático.

Por último, destacar que las ocho características expuestas anteriormente como base del "buen gobierno" y, en consecuencia, como expresión del nivel de gobernanza, son medibles en sus diferentes manifestaciones si tenemos de referencia los indicadores que se han venido desarrollando al respecto por varios organismos e instituciones internacionales.

Destaca el Banco Mundial que ha actualizado "Índice de Gobernanza Mundial" (IGM) y que incluye indicadores e índices compuestos relacionados específicamente con la paz y la seguridad, el estado de derecho, los derechos humanos, entre otros.

3.

Capítulo.

SEGURIZACIÓN EN EL CAMPO DE LAS EMERGENCIAS Y LAS CRISIS.

CONTENIDO

3.1. LA SEGURIZACIÓN COMO CONCEPTO Y COMO MECANISMO ESTRATÉGICO.

3.2. EL PROCESO DE SEGURIZACIÓN.

3.3. EL CICLO DE LA SEGURIZACIÓN.

3.4. LA SEGURIZACIÓN DE LA EMERGENCIA Y LA CRISIS COMO FACTORES CRÍTICOS.

3.5. LA SEGURIZACIÓN DE LA EMERGENCIA Y LA CRISIS EN ESPAÑA.

3.1. LA SEGURIZACIÓN COMO CONCEPTO Y COMO MECANISMO ESTRATÉGICO.

Hasta ahora la seguridad -como calidad de seguro y como concepto genérico- la hemos asumido, entre otros aspectos, como una cualidad de los sujetos o de los elementos en el sentido de "[…] *estar libres de amenazas o de agresiones*"[95].

Por tanto, desde esta perspectiva, los términos "seguridad" y "seguro" se pueden distinguir tradicionalmente como **nombre** y como **adjetivo**.

No obstante, aquellos elementos o conceptos que tienen la cualidad y/o la capacidad de que sean convertidos en "seguros" o de ser potencialmente "*segurizables*" adquieren de este vocablo la cualidad de la acción que es, gramaticalmente, propia del **verbo**.

En este sentido, el verbo correctamente construido que tiene como raíz el concepto "seguridad" (nombre) y la cualidad de ser "seguro" (adjetivo), desde el punto de vista de "…*hacer que alguien o algo quede libre de daño o perjuicio*", sería en todo caso el verbo "asegurar" (como infinitivo, y en sus formas "asegurado" y "asegurando" como gerundio y participio respectivamente).

Proceso de construcción gramatical que se sigue también de la misma forma en la lengua inglesa ya que el adjetivo "*secure*" (seguro), forma también el nombre "security" y tiene aparejado el verbo "*To secure*" (asegurar). Verbo de difícil traducción al castellano pues se confunde con las formas "*To assure*", "*To ensure*" o "*To insure*" que también significan todas ellas "asegurar" pero no desde la perspectiva que aquí se plantea[96].

A la vista de lo expuesto, tenernos varias circunstancias que confluyen en la necesidad de articular un nuevo vocablo que represente mejor el concepto que se quiere transmitir. A saber:

[95] Ver el apartado anterior específico de definiciones contenido en esta tesis.

[96] Acepciones de los verbos (varias fuentes):
- *"To assure"*: asegurar, garantizar / Se usa en el sentido de dar garantía, certeza alguien sobre algo y se asocia habitualmente a un compromiso o una promesa personal.
- *"To ensure"*: asegurar / Su uso se asocia habitualmente con la disposición de hacer lo necesario para garantizar algo en el sentido de portar garantía y confianza.
- "*To insure*": asegurar / Su uso se vincula con la contratación de un seguro mediante la correspondiente póliza de seguros con una compañía de seguros al objeto de cubrir potenciales daños.

Las cuales se construyen a partir del adjetivo "*sure*" que se traduce como "seguro", "cierto", "firme" o, como locución adverbial, significa también "por supuesto".

1. La seguridad conceptualmente tiene muchos prismas y muchos actores que usan este término en sus distintos campos. Esto provoca que su comprensión como término y sus matices varíen enormemente en función del contexto.

2. Existe un uso cotidiano y común ambiguo que confunde, no recoge o desvirtúa semánticamente todos los valores y significados implícitos que conlleva el término seguridad desde el punto de lo aquí tratado.

3. Las traducciones, fundamentalmente del inglés al español, suponen un problema para el significante ya que existe una tergiversación terminológica y una pérdida de matices, cuando no de interpretación, que conllevan un uso inadecuado de los términos.

Por tanto, palabras manidas y equívocas en su uso "vulgar"[97] (en referencia con "seguridad" y "asegurar") que no permiten corresponderse con ninguna otra palabra existente -en términos de carga semántica- crea la necesidad de generar y/o adaptar nuevos conceptos que respondan a las necesidad de comunicación conceptual en entornos especializados.

En este contexto -y derivado del verbo inglés "*To secure*" (vinculado con el concepto "*secutity*")- aparecen varios neologismos relacionados con los estudios y las ciencias de la Seguridad y, a modo de licencia académica ya que no tienen todavía traducción oficial, surgen las palabras "**segurizar**" (verbo), "**segurización**" (nombre) y "**segurizado**" (adjetivo).

Apuntar que, a efectos de esta tesis, se usará el término "segurizar"[98] (y su familia) ya que mantiene la raíz latina, en vez de los términos "securizar" o "securitizar" utilizado por otros autores y que mantienen su raíz inglesa. Asimismo, se siguen las recomendaciones que a este respecto proponen desde la fundación **Fundéu BBVA**[99].

[97] En ningún caso en su acepción peyorativa, sino desde el punto de vista del lego en las materias objeto de estudio y que se constituyen como un cuerpo técnico-científico.

[98] Fuente: https://www.fundeu.es/recomendacion/segurizar-securizar-securitizar/

[99] La Fundéu BBVA (Fundación del Español Urgente) es una fundación creada en febrero de 2005 en Madrid a partir del Departamento de Español Urgente de la agencia EFE. Es fruto del acuerdo y participación equitativa en su constitución del banco BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) y Agencia EFE. El principal objetivo de la fundación es velar por el buen uso del idioma español en los medios de comunicación, en especial los informativos, y cuenta con el asesoramiento de la Real Academia Española, cuyo director es a su vez el presidente de la Fundéu BBVA.

Hecho este necesario preámbulo, se debe exponer de dónde, por qué y en respuesta a qué surgen estos nuevos vocablos y cuáles son sus nuevas dimensiones semánticas implícitas.

Como ya hemos visto, la seguridad se compone de dos dimensiones que deben ser conjugadas, la dimensión objetiva y la dimensión subjetiva. Por tanto, cualquier tipo de acción en este campo debe tener en cuenta cómo se afectan ambas dimensiones recíprocamente.

Hay una cuestión determinante a reseñar sobre estos aspectos y es que articular ambas dimensiones no es fácil ya que estas dimensiones pueden no ser elementos que respondan a realidades complementarias e, incluso, pueden ser hasta antagónicas.

Por tanto, a la hora de construir la realidad, los datos objetivos pueden no corresponderse con la percepción que el individuo tiene sobre una situación dada e, incluso, que las percepciones de estos individuos no puedan ser comprobables o contrastables por métodos de objetivización formales.

En consecuencia, no se le puede quitar valor a los elementos subjetivos ya que como bien refieren HAYES (*et al.)*[100] "[…] *lo que la población percibe como un problema, es a menudo fundado, aunque no siempre sea demostrable a través de parámetros objetivos*".

A esto debemos sumar la posibilidad de que los datos disponibles aparentemente objetivos que se tienen y que se ofrecen pueden ser formulados o fundamentados de manera inadecuada, erróneamente elaborados o tratados y/o expuestos y trasladados de manera condicionada o soslayada. Lo que supone que, en muchos casos, sean informaciones que los individuos tienen dificultad para contrastar o verificar siendo, a menudo, verdaderos actos de fe.

Por tanto, es muy importante considerar el "**grado de disonancia**" entre realidad y percepción que se produce en materia de seguridad ya que los estereotipos, los sesgos de todo tipo, los estados mentales, los procederes tendencioso o interesados y los prejuicios sociales tienen una importante carga simbólica, configuradora e interpretativa de la realidad. Cuestión a tener muy en cuenta dado que las personas tenemos tendencia a actuar en función de nuestra propia percepción[101].

[100] HAYES, Evelyn R.; CARTER, Shirley V.; CARROLL, Mary C.; MORIN, Karen H. "*Managing Fear Associated with Nursing in Urban Environments: First Steps*". *Public Health Nursing, University of Delaware, College of Nursing, Newark* (EEUU), 1996. Páginas 90 a 96.

[101] MAURICE, Pierre (et al.). "*Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales*". *Op. cit*., página 11.

Esto supone, desde una perspectiva puramente "**constructivista**"[102], que la realidad en todas sus manifestaciones se conforma y se crea a partir de los procesos mentales y cognitivos del individuo que la observa.

Es decir, la realidad se conforma (en términos ideales se "construye") en base a las percepciones del individuo y a los datos empíricos a su alcance, siendo estos organizados, ordenados y categorizados en base a un marco teórico o mental propio el cual está condicionado por las experiencias, los deseos, las creencias, los estados de ánimo, los procesos de aprendizaje, los valores, las capacidades físicas e intelectivas, etc…

En este sentido y como muy bien apunta EDELMAN (1989)[103], "[…] *Cada acto de percepción es en cierto grado un acto de creación y cada acto de memoria es en cierto modo un acto de imaginación*".

Sin entrar en profundidad en debates de tipo filosófico, se puede aseverar que, del mismo modo que la realidad se crea fundamentalmente desde la individualidad, la individualidad toma conciencia y se configura también por la existencia del "yo" en contraposición a la existencia del "no yo", es decir, del "otro".

Lo que supone que conocer la realidad conlleva un proceso dialéctico de confrontación permanente entre lo "externo" y lo "interno" del individuo y entre las necesidades y las expectativas del "yo" y del "otro" como proceso empático retroalimentado.

En este contexto se puede decir también que el conocimiento de la realidad es una materia "**intersubjetiva**" en alusión a lo que ocurre cuando se produce una comunicación afectiva o intelectual entre dos o más personas.

Es por ello que, como afirma PÉREZ PORTO (2018)[104], "*la intersubjetividad es un espacio común donde distintos sujetos mantienen una interacción. Dicho lugar simbólico posibilita la comprensión mutua: es decir, que los individuos se entiendan entre sí*".

Y es, precisamente en este espacio de la "**intersubjetividad**", donde subyacen los acuerdos que permiten la interacción social. Es donde se pueden dar los procesos de

[102] El "constructivismo" como corriente del pensamiento en sus vertientes tanto social y antropológica como psicológica y filosófica.

[103] EDELMAN, Gerald Maurice. "*The Remembered Present: A Biological Theory of Consciousness*". *Basic Books*, Nueva York, 1989.

[104] PÉREZ PORTO, Julián. Publicado en https://definicion.de/intersubjetividad. 2018.

cognición que son compartidos y donde el conocimiento se construye socialmente. Lo que añade al "yo" y al "otro" el "nosotros" y el "ellos".

Por lo tanto, la "intersubjetividad" favorece el aprendizaje a través del diálogo y el consenso. En consecuencia, si hay consenso hay comunicación y si hay comunicación se producen significados que crean significantes nuevos y los dotan de contenido y de sentido.

De ello se deduce que la *episteme*[105] de la "realidad" como fenómeno de estudio (entendiendo el conocimiento como búsqueda de la verdad) se construye por aproximación, lo que supone que por su propia naturaleza el conocimiento de la realidad en su globalidad y en términos absolutos no sea posible.

Circunstancias todas ellas que tienen un valor capital en relación con el término "segurización" ya que la realidad, como fenómeno humano y social, se crea y se moldea a partir de la interpretación, del discurso, del relato y del debate que se pueda establecer y que se entronca, a su vez, con las necesidades más básicas del individuo en su calidad de ser humano que es. Necesidades que introducen y se exponen de manera priorizada por parte de MASLOW (1943)[106] en su teoría sobre la *"Jerarquía de las necesidades humanas*" (también conocida como "*Pirámide de Maslow*").

Sólo recordar que esta escala jerárquica de las necesidades humanas expuesta por este autor identifica (de abajo hacia arriba de la pirámide): las fisiológicas, las de seguridad, las de afiliación y pertenencia (o sociales), las de estima y reconocimiento y las de autorrealización.

Llegados a este punto y a modo de corolario, es necesario considerar varias cuestiones que quedan vinculadas directamente con el campo de la "Gestión y Dirección de Emergencias y Crisis" y que lo condicionan del mismo modo dado que:

a. La seguridad como fenómeno social y humano tiene una parte objetiva basada en elementos contrastables, mensurables y tangibles y, a su vez, se compone también de una parte subjetiva que está en función de las experiencias, los conocimientos, los valores, los estados de ánimo y mentales, las expectativas y las percepciones de los individuos.

[105] Desde la perspectiva clásica platónica y aristotélica donde la "*episteme*" es un concepto de conocimiento universal que es verdad por necesidad.

[106] MASLOW, Abraham H."*A Theory of Human Motivation*". "*Psychological Review*", 1943, Volumen 50, número 4, páginas 370 a 396. [consultado en: http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm]

b. La percepción de la seguridad, como una parte más o menos acotada y transversal de la realidad, es un constructo intelectual que se crea, modela, moldea y modifica mediante la interacción de los individuos, quienes ajustan sus respectivos comportamientos en función de la definición que se haga de este marco sistémico y de sus consecuencias.

c. La intersubjetividad como espacio simbólico de interacción e interrelación entre individuos supone colocar la comunicación, el consenso y el entendimiento mutuo como factores fundamentales que garantizan la cobertura de las necesidades del individuo -en base a su condición de ser humano que es- y en relación con su comunidad o grupo referencial -lo que aporta cohesión y genera sentimientos de afección y pertenencia-.

d. Los elementos anteriores que configuran y condicionan la seguridad como una realidad material se visibilizan y retroalimentan en base a la narrativa que expongan, ofrezcan y sean capaces de mantener los diversos actores implicados.

e. La realidad tecnológica y el uso que se hace de los nuevos patrones y formatos de comunicación sumado a las redes de acceso abiertas de información, puede conllevar un discurso y un relato paralelo que prevalecerá (o no) sobre esa realidad material en función de la capacidad de cada uno de los actores de influir la imagen final.

f. La proliferación del discurso mal informado, desinformado, torticero, tendencioso y/o mal intencionado es el caldo de cultivo del "**rumor**"[107] y la "**posverdad**". Entendida esta última, según la define la RAE, como:

[107] *"Los rumores son proposiciones diseñadas para ser creídas, y que se transmiten de persona a persona, habitualmente de forma oral, sin que existan datos para comprobar su veracidad. Se trata de especulaciones no confirmadas que se intentan dar por ciertas con un objetivo determinado, y que condicionan el comportamiento de los demás por encima de la información objetiva. Al no ser información contrastada, rara vez se difunde de forma abierta, aunque esto no impide que se extienda de forma rápida. La forma tradicional y más usada de extender un rumor ha sido siempre el boca a boca, pero con la aparición de internet, la sociedad ha aprovechado el anonimato que da este medio para extender todo tipo de rumores.*
Los rumores transmiten con enorme eficiencia la información social ya que tienen un enorme potencial manipulador, porque las personas tendemos a ajustar nuestra propia visión del mundo, a la percepción de éste que tienen los otros.
Ha sido y es usado tanto como herramienta política como comercial, aparte del uso individual que le dan las personas anónimas para aventajar a alguien o a algo, o simplemente dejarle en mal lugar sin beneficio directo para el que inicia el rumor. También hay rumores cuya única finalidad es la diversión, tengan o no efectos negativos. Algunos de estos rumores iniciados como una broma, no tienen posibilidad de ser demostrados como falsos ni como auténticos, y si perduran en el tiempo, acaban

> "*Distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales*"[108].

Por tanto, las situaciones de emergencia y crisis (que ya se definirán más delante de manera exhaustiva) son situaciones donde:

- Las posibilidades de quebranto, cuando no de un quebranto efectivo, de las condiciones de seguridad del medio ambiente y del entorno vital de las personas afectadas es real o, cuanto menos, la sensación y la percepción es sentida de este modo.

- La materialización de las consecuencias de las amenazas y de los riesgos se centran en el individuo, en su entorno directo y en su "ecosistema" (entendido de manera amplia y global), convirtiéndose a la par tanto en sujeto paciente como en sujeto agente de la situación.

- Las distintas derivadas que podrían generarse pueden conllevar situaciones de desprotección manifiesta que afecten a la cobertura de las necesidades críticas y más básicas de los individuos afectados.

- Las alteraciones en las estructuras impactadas puede suponer una fuente de desequilibrios y disfunciones e, incluso, poner en grave peligro la pervivencia de una parte o del conjunto completo de la Sociedad.

- Los distintos fenómenos que se pueden generar, en todos sus órdenes, puede conllevar restricciones, modificaciones y/o alteraciones de los derechos civiles de los individuos afectados más limitaciones en el disfrute de su libertad (incluso con la aparición de nuevas obligaciones emergentes *ad-hoc*).

---

convirtiéndose en leyendas urbanas. El rumor nunca tiene una fuente definida, aunque casi siempre trata de ubicar la fuente de la información lo más cerca posible del objeto sobre el que se informa".
[Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Rumor]

[108] No obstante, el término "posverdad" se le define también como una "mentira emotiva" que sirve para describir la distorsión deliberada de una realidad en la que los hechos objetivos tienen menos influencia que las apelaciones a las emociones y a las creencias personales.
Desde el punto de vista de las Ciencias Políticas, se denomina "política de la posverdad" a aquella en la que el debate se enmarca en apelaciones a emociones desconectándose de los detalles de la política pública y por la reiterada afirmación de puntos de discusión en los cuales los hechos son ignoradas.
Aunque existen ciertos matices que diferencian la posverdad de la disputa ordinaria y de la falsificación de la verdad dado que existe un relato que se soporta en una apariencia de verdad, para algunos autores esto es sencillamente una mentira (falsedad) o una estafa encubierta que ocultaría la tradicional propaganda política y el eufemismo de las relaciones públicas y la comunicación estratégica como instrumentos de manipulación y propaganda.

– Son fenómenos que, aparentemente, no son deseados ni deseables pero que en su generación, evolución y desenlace se pueden cobijar intereses ocultos, ganancias secundarias y ventajas competitivas -directas e indirectas- de unos actores sobre otros. Sirva de ejemplo lo expuesto por BAUDY (2001)[109].

En este contexto, la seguridad centrada en el individuo se presenta y debe ser presentada como un valor social a preservar y proteger en todas sus dimensiones[110]. De ahí que sea un objeto referencial básico (tanto por exceso como por defecto) en las distintas organizaciones administrativas y de gestión del poder público.

En consecuencia, la seguridad debe ser promovida como un proceso que deben aplicar los individuos, las comunidades, los gobiernos y el resto de agentes sociales (lo que incluye al sector privado y a las "Organizaciones No-Gubernamentales") en todos sus niveles y en todas sus esferas de actuación (local, regional, nacional e internacional). Proceso que debe fundamentarse en un esfuerzo consciente y orientado hacia la mejorara y modificación de aquellos elementos, estructuras, entornos, actitudes, conductas y comportamientos que tienen incidencia sobre la (in)seguridad.

Como se puede observar, en la "Sociedad del Riesgo" el discurso que construye y modela la realidad de la seguridad como fenómeno global sitúa, precisamente, a la "seguridad" como conjunto de disciplinas afines en el foco de atención principal por su transversalidad y por su capacidad para mantener equilibrios, propiciar y/o regular los cambios y limitar, suprimir y/o minimizar el impacto de las situaciones no deseadas de toda índole (es decir, con independencia de que provengan éstas de amenazas o de riesgos).

El renombrado teórico de la seguridad global BUZAN (1996)[111] expone que:

> "[…] *La seguridad persigue la libertad frente a las amenazas y la habilidad de los estados y las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra las fuerzas de cambio que perciben como hostiles. La línea inferior de la seguridad es la supervivencia, pero también incluye*

[109] BAUDY, Gerhard. "*Yo digo que Nerón no quemó Roma*", periódico El MUNDO, Suplemento Crónicas, Historia. Número 322, 2001. [Fuente https://www.elmundo.es/cronica/2001/322/1008590928.html]. "(…) *Hemos crecido con la imagen de un Nerón pirómano cantando mientras Roma ardía. El historiador Gerhard BAUDY, de la Universidad alemana de Constanz, establece que fueron los cristianos los autores de la quema y de la leyenda antineroniana.*"

[110] Artículos 1, 2 y 3 de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" (*Op. cit.*).

[111] BUZAN, Barry G. "*New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*", en "*Strategy and Force Planning*". *Naval War College Press*, Newport, 1996, página 86.

razonablemente un rango sustancial de preocupaciones acerca de las condiciones de existencia."

Esta perspectiva global de la seguridad lo es en dos sentidos, por un lado es global porque afecta a todas las esferas del individuo y por otro lado es también global porque afecta a todos los niveles de las estructuras organizacionales de la sociedad en su conjunto.

Esto anterior supone una situación bidireccional de derechos y obligaciones donde el Estado provee y debe garantizar unas determinadas condiciones al ciudadano y donde el ciudadano debe exigir y debe legitimar la acción del Estado como entes políticos que son ambos. Lo que tiene aparejado -como consecuencia directa- la configuración de la seguridad como un sistema institucional e institucionalizado formalmente.

Por tanto, como plantean BARBÉ IZUEL y PERNI (2001)[112] y coincidiendo con estas autoras, la seguridad se acaba conformando como una herramienta y un instrumento del poder político, siendo invocada para actuar e intervenir en todos los ámbitos de la sociedad que se hallan expuestos a un peligro y/o a una amenaza y de los cuales es el Estado el garante primero de la protección frente a estos elementos agresores.

El alcance de esto último es de gran calado puesto que es una parte sustancial y sustantiva que configura las propias estructuras político-administrativas de las sociedades modernas y de corte democrático. Y, donde además, el "contrato social" (en los términos planteados por HOBBES[113], LOCKE[114] o ROUSSEAU[115]) permite regular

[112] BARBÉ IZUEL, M. Esther; PERNI, Orietta. "*Más allá de la Seguridad Nacional*". En: CUETO DE NOGUERAS, Carlos; JORDÁN ENAMORADO, Javier, "*Introducción a los estudios de Seguridad y Defensa*". Editorial Comares, Granada, 2001. Páginas 3 a 24.

[113] HOBBES, Thomas (1588-1679), filósofo inglés. Es considerado el precursor del pensamiento político contemporáneo siendo su principal inquietud el estudio del orden social en sus distintas formas.
Plantea que los seres humanos en su estado natural vivirían en permanente conflicto amenazados por el miedo que sienten unos hacia otros. A esto se le suma el principio de "autoconservación" que hace que el individuo busque imponerse sobre los demás para garantizarse su supervivencia. Por este motivo, concluye, para que la sociedad funcione deben someterse al poder absoluto del Estado (ente que debe garantizar la protección de los individuos que lo conforman).
Su obra más conocida es el "Leviatán" donde sentó las bases de la teoría contractualista (de "contrato social") por la cual se transfieren los derechos que el individuo posee naturalmente sobre todas las cosas en favor de un soberano dotado de derechos ilimitados. Este monarca absoluto (que lo prefiera a la aristocracia y a la democracia) ostenta la soberanía no por el derecho divino sino por los derechos transferidos por los individuos y siendo el único capaz de hacer respetar el contrato social y garantizar, de este modo, el orden y la paz, ejerciendo el monopolio de la violencia de manera legítima a través del aparato del Estado. [Varias fuentes]

[114] LOCKE, John (1632-1704), filósofo y médico inglés. Es una de las principales figuras del "empirismo" -movimiento filosófico que defiende que el conocimiento humano parte de la experiencia lo que fue el germen de la revolución científica-, por otra parte fue también uno de los padres del "liberalismo"

la forma política de cada Estado, la residencia de la soberanía, la legitimidad y legitimación del poder y de los órganos que lo ejercen así como el papel del ciudadano con respecto al Estado y viceversa.

Elementos sistémicos con valor interno ya que, como afirmaba KANT[116], se debe asumir que la seguridad es una competencia central del Estado ya que este es el garante de los derechos inalienables de sus ciudadanos.

---

político -establece que la soberanía no está en manos del rey, sino de la sociedad, defiende la separación del poder legislativo y ejecutivo (monarca y parlamento) así como la libertad religiosa y la primacía de los derechos del individuo sobre los del colectivo-.
Influido por las ideas de Francis BACON, realizó una importante contribución a la teoría del "contrato social" -los individuos conviven, sometidos a las mismas leyes y en el mismo grado, en sociedades con el fin de asegurarse una serie de derechos fundamentales que no existen en la naturaleza renunciando al derecho a tomarse la justicia por su mano que queda en manos del Estado como garante de todos los demás derechos del ciudadano-.
Su trabajo afectó en gran medida el desarrollo de la epistemología y la filosofía política. Sus escritos influyeron en Voltaire y Rousseau, pensadores de la Ilustración francesa, así como los revolucionarios estadounidenses. [Varias fuentes]

[115] ROUSSEAU, Jean Jaques (1712-1778). Escritor y filósofo nacido en Ginebra (Suiza) pero de origen francés. Considerado "ilustrado" su obra más importante en este sentido es el "Contrato Social" en la cual expone que la soberanía recae en el pueblo y que el poder que rige a la sociedad es la "voluntad general" cuyo objeto es el bien común de todos los ciudadanos. Propone el estado republicano como modelo legítimo preferente aunque no descarta la legitimación de una monarquía o una aristocracia bajo determinadas circunstancias. Con esta obra abre paso a la democracia ya que todos los miembros reconocen la autoridad de la razón para unirse por una ley común en un mismo cuerpo político, ya que la ley que obedecen nace de ellos mismos (dualidad de la soberanía del pueblo, es sujeto agente y sujeto paciente a la vez).
Entiende que el ser humano deja su estado natural de libertad debido a las necesidades de supervivencia que tiene lo que le impone crear algo artificial que le garantice su protección y defensa. La moral y la razón son la base de la sociedad lo que permite establecer un modelo normativo capaz de crear un orden social que evite la dominación de unos sobre otros, que garantice la igualdad y que suponga una representación participativa de todos los miembros de la sociedad. También planteó las bases para el nacionalismo moderno atribuyéndole los sentimientos de identificación con la república o sociedad a la cual el hombre se ha asociado. [Varias fuentes]

[116] KANT, Emmanuel (1724-1804). Filósofo alemán (prusiano) de la "Ilustración" considerado por muchos como el pensador más influyente de la era moderna. Fue el primero y más importante representante del "criticismo" y precursor del "idealismo" alemán. Lo que propone Kant es una síntesis y una superación de las dos corrientes dominantes a lo largo de la filosofía moderna: el "empirismo" de Locke y Hume, y el "racionalismo" o "innatismo" de Descartes y Leibniz.
Entre sus obras más destacadas se encuentra la "Crítica de la razón pura" que supone un punto de inflexión en la historia de la filosofía ya que en ella investiga la estructura misma de la razón. En este texto se establece la relación entre lo que recibimos por medio de los sentidos y lo que aportamos nosotros como mecanismo de estructuración de ese material. Y eso, que es lo que podemos saber, que será la base de nuestro "conocimiento" (mezcla entre lo que dan los sentidos y lo que da nuestra estructura cognoscitiva que no tiene por qué ser exactamente la única posible).
Hace también importantes aportaciones en el campo de la ética y la moral, como es su "principio de la moralidad" que se basa en la idea de la buena voluntad, de la máxima universal para todos, la búsqueda

Pero es más, desde este punto de vista *kantiano* y sin entrar en su concepción moral, estos elementos sistémicos deben trasladarse a la esfera internacional para que tengan valor externo ya que, teniendo en cuenta la situación relacional anárquica de este espacio, la única vía para lograr un estadio de seguridad (globalizada) -que incluso coarte y suprima las acciones violentas de los Estados y evite así las guerras- es crear un ordenamiento jurídico internacional semejante al que rige internamente en cada uno de los Estados[117].

Como bien expone SABATER[118] en relación con las aportaciones de Kant:

> "[…] *también escribió opúsculos centrados en temas tan concretos como la paz perpetua, en su idea de que los países podían alcanzar un equilibrio, prefigurando la idea de una alianza de naciones, en la cual cada uno de los países renuncia a una parte de su soberanía para poder vivir en conjunto y en armonía como un solo país. Dicho de otro modo, hay una serie de temas, como las Naciones Unidas y grandes instituciones internacionales que responden a principios kantianos, lo sepan o no*."

Por tanto, entender que hay instituciones superiores que regulen la comunidad internacional supone también que se generen espacios de corresponsabilidad y, en cierto sentido, de cesión en la función soberana propia de cada Estado. Lo que se alinea con lo propuesto por BALLBÉ MALLOL y MARTINEZ QUIRANTE (2003)[119] en relación con el concepto de "soberanía dual".

Cuestiones que no son baladíes ya que esto supone que la relación Ciudadano-Estado tenga una eficacia "*erga omnes*" y "*ultra partes*".

– *Erga omnes*: porque la condición política, jurídica y administrativa del individuo como ciudadano es prácticamente indisociable de su condición y de su naturaleza

---

de los mecanismos formales en la moral, no de los contenidos sino de cómo tiene que ser una fórmula, puede ser aceptado como tal. [Varias fuentes]

[117] Consideración importante en este aspecto es partir de la premisa por la cual se estima que los distintos Estados tienen características homogéneas, son comparables en estructura, comparten los mismos valores e intereses y cumplen con los mismos requisitos funcionales y formales. Cuestiones claramente asimétricas y desiguales lo que es fuente de tensiones, conflictos y desencuentros.

[118] FERNÁNDEZ-SAVATER MARTÍN, Fernando (conocido como Fernando Savater). "*La aventura de pensar*". Ed. *Random House Mondadori*, Barcelona, 2008. Páginas 129 a 142.

[119] BALLBÉ MALLOL, Manuel; MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser. "*Soberanía dual y constitución integradora: la reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*" (*Op. cit.*).

social ya que adquiere valor para él mismo y para el resto de individuos, sean o no conciudadanos[120] de éste.

– *Ultra partes*: porque el contrato social entre el Ciudadano y el Estado adquiere fuerza legal más allá de estos actores y legitima al Estado, como representante de sus ciudadanos y depositarios éstos de su soberanía, frente a terceros Estados y a terceras partes.

Esta eficacia se sustenta en el valor jurídico legítimo que se le aporta formalmente a los Estados *per se* y en sus relaciones entre ellos. Como refiere OROZCO RESTREPO (2005)[121]:

> "[…] *El Estado es la unidad competente, a nivel geográfico (su territorio coincide con aquel a defender), jurídico (monopoliza la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de miembros de la comunidad de estados) y material (su creación pondrá normalmente a su disposición los medios para llevar adelante esta tarea)*".

Siendo el Estado, en la esfera internacional y desde una perspectiva tradicional, el intermediario, el interlocutor y el portavoz de sus ciudadanos tanto en sus relaciones con el resto de Estados como en sus relaciones con el resto de organizaciones (internacionales) formadas por conjuntos o agrupaciones de Estados. Modelo ideal en dificultades derivado de (y sin ser una lista exhaustiva):

– Las transformaciones mundiales tras la superación de la "Guerra Fría" y el enfrentamiento de bloques[122] y la culminación de la mayoría de procesos de descolonización por parte de las potencias tradicionales.

– La aparición de nuevos escenarios geoestratégicos donde hay nuevas potencias emergentes regionales e internacionales.

– La inestabilidad política en muchos países y regiones por factores vinculados con la situación socioeconómica, la lucha por el control de los recursos y los movimientos migratorios forzados.

[120] Entendido el término "conciudadano" como individuos con la categoría formal de ciudadanos que pertenecen a un mismo Estado, entendidos también estos como "nacionales" de un país dada su dualidad conceptual como Estado nación.

[121] OROZCO RESTREPO, Gabriel. "*El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*". *Op. cit*., página 164.

[122] Entre EEUU (OTAN) y la extinta URSS (Pacto de Varsovia).

- La aparición de "Estados fallidos" con motivo de imperfectos procesos de descolonización territorial, tensiones internas severas y/o de permanentes injerencias exteriores más o menos explicitas e intensas.

- Actores con estructuras deslegitimadas o cuestionadas desde un punto de vista democrático bien por la falta de garantías bien por problemas endémicos de corrupción.

- Cambios en las relaciones de fuerza y poder en los países más desarrollados (crisis económica, inmigración, terrorismo, tensiones sociales, nacionalismo, etc…).

- Crimen organizado con estructuras, intereses y vínculos transnacionales y fuertes arraigos con un grado de diversificación, especialización, tecnificación y capacidad económico-financiera muy por encima de muchas estructuras políticas y de muchos entornos.

Circunstancias todas ellas amplificadores de las situaciones de crisis y emergencias tanto desde la perspectiva de sus factores generadores como desde la perspectiva de sus consecuencias. Lo que afecta a la necesidad de replantearse y rediseñar las estructuras internacionales de intervención en situaciones de crisis y emergencias, en atención y siguiendo el razonamiento hecho por AVILÉS FARRÉ (2002)[123].

En este mismo sentido, como refiere OROZCO RESTREPO (2005)[124], los cambios a nivel internacional -en cuanto a las relaciones entre Estados- sumado a la globalización en todas sus manifestaciones está suponiendo un desafío y se está configurando como un escenario que trasciende tanto "[…] *los postulados* ***realistas*** *del poder militar*" como "[…] *los principios* ***idealistas*** *de la investigación por la paz"*[125].

[123] AVILÉS FARRÉ, Juan. "*Por un concepto amplio de Seguridad*", en "Monografías del CESEDEN, nº 55 (Revisión de la Defensa Nacional)". Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones. Madrid, 2002.

[124] OROZCO RESTREPO, Gabriel. "*El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*". (*Op. cit.*), página 161.

[125] Realistas/Idealistas. La epistemología, como teoría del conocimiento que es, se ocupa de las circunstancias históricas, psicológicas, antropológicas y sociológicas que llevan a la obtención del conocimiento aplicando criterios que lo justifican o invalidan en base a conceptos centrales tales como verdad, objetividad, realidad o justificación.
Esto introduce que es posible cognitivamente alcanzar el conocimiento de alguna verdad a través del uso de los sentidos (*empirismo*) o sólo con la razón (*racionalismo*). Además establece que el objeto de esta razón puede ser una realidad interna a uno mismo (*idealismo*) o bien una realidad externa a uno mismo (*realismo*).

Llegados a este punto y hecha esta -tan necesaria- explicación del contexto que conlleva el nacimiento del término "segurización" y sus diversas implicaciones, sumado al interés que tiene para el objeto de esta tesis, podemos dar una definición más concreta de este concepto.

Por tanto, como exponen SISCO MARCANO y CHACÓN MADONADO (2004)[126]:

> "[…] *se entiende* [por segurización, del inglés *"securitization"*] *el proceso mediante el cual se pretende dar calidad o estatus de asunto de seguridad a un problema que puede atentar contra la supervivencia de un ente, ya sean individuos, conglomerados, Estados o la humanidad*".

En consecuencia, como bien expone en su tesis WANDERLEY DE MIRANDA (2009)[127], la "segurización" no deja de ser una **construcción política** que, en su proceso de construcción, necesita de la **amenaza existencial** para que tenga sentido. Por lo que numerosos autores, entre ellos el anteriormente mencionado, lo entienden como una manera de "*politización de la amenaza*" o como una forma de "*politización extrema de un problema*".

En base a lo anterior, se puede afirmar que cuando un tema logra el estatus de seguridad, es decir se ha "segurizado", es porque se ha conseguido colocarlo en la agenda política como un asunto de máxima prioridad y atención. Es más, significa que la amenaza es de tal magnitud y gravedad que si no se resuelve lo primero no se podrá resolver ningún otro asunto.

En este mismo sentido SÁNCHEZ ORTEGA (2013)[128] lo sintetiza con la siguiente expresión: "[…] *cuando una cuestión adquiere una importancia vital para un Estado*".

Por consiguiente, podemos observar que la "segurización" tiene su propio espacio dialéctico y se mueve entre la ética de los derechos humanos y la esfera del poder político[129].

---

[126] SISCO MARCANO, Claudia; CHACÓN MALDONADO, Oláguer. "*Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad*". Revista Venezolana de Ciencia Política, número 25, enero-junio 2004. Páginas 125 a 146.

[127] WANDERLEY DE MIRANDA, Roberto. "*El PP y la guerra de Irak: discurso bélico y derecho humanos en la prensa española (El País, El Mundo y ABC)*". Op. cit.

[128] SÁNCHEZ ORTEGA, Antonio José. "*Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales*". Editorial Reus, Madrid, 2013. Página 41.

[129] BUZAN, Barry (*et. al.*). "*Introducción a los estudios de Seguridad y Defensa*". Editorial Comares, Granada, 2001. Página 7.

Por su parte, desde la "*Escuela de Copenhague*"[130] -y siguiendo lo que plantea SÁNCHEZ ORTEGA (2013)[131]- se propone una explicación de tipo analítico del proceso por el cual el poder político convierte una cuestión cualquiera en un objetivo de seguridad.

Los autores de esta corriente explican que las cuestiones públicas pueden, en función de diferentes circunstancias, pasar de ser cuestiones "no politizadas" a cuestiones "politizadas". De hecho y en ordinario, todo hecho social es susceptible de ser objeto de valoración política y jurídica por parte de los poderes públicos, correspondiéndoles tomar las usuales medidas de gobierno y de tipo legislativo que sean oportunas.

Sin embargo, en aquellas situaciones que sean consideradas una amenaza existencial se obliga a poner en marcha acciones que se enmarquen dentro de las políticas de seguridad de cada Estado y que estén al nivel de esta amenaza (tanto en clave interna como en clave externa).

Lo que requiere que el máximo nivel decisorio (el político) lo asuma como propio (lo politice) y le dé el tratamiento que corresponda aplicando las consecuentes medidas políticas y jurídicas necesarias que, en su conjunto, serán en muchos extremos excepcionales.

En consecuencia, desde esta *Escuela* se abordan los estudios de seguridad (y la "*securización*") desde una perspectiva intersubjetiva, en la cual la opinión pública juega un papel fundamental para lograr que un asunto sea percibido como de seguridad y así legitimar el uso de métodos más heterodoxos para resolverlo (WANDERLEY DE MIRANDA, 2009)[132].

En este contexto, no sólo podemos hablar de "intersubjetividad" sino también de "constructivismo", ya que la amenaza (o el riesgo) se sustenta en un relato fáctico concreto, que la (lo) debe hacer creíble y real.

Esto se consigue, se crea y se reconoce desde el propio discurso político para así presentarlo en sociedad y que sean asumidas las circunstancias por el conjunto de los ciudadanos.

---

[130] "*Escuela de Copenhague*", término acuñado inicialmente por Bill MCSWEENEY, hace referencia a las teorías defendidas por Barry BUZAN, Ole WEAVER, Borjn MOLLER y otros investigadores que anteriormente habían pertenecido al "Instituto para la Investigación de la Paz" de Copenhague.

[131] *SÁNCHEZ ORTEGA, Antonio José. "Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales" Op. cit.*

[132] WANDERLEY DE MIRANDA, Roberto. "*El PP y la guerra de Irak: discurso bélico y derecho humanos en la prensa española (El País, El Mundo y ABC)*". *Op. cit.*

No es menos cierto que el proceso también puede ser inverso, es decir, situaciones en las cuales el impulso de este proceso no es creado desde los poderes políticos hacía la Sociedad, sino que es la propia Sociedad (o una parte importante de ella) la que demanda la "segurización" de un asunto. Obligando al nivel político a hacerlo suyo y a incluirlo en su agenda.

En todo caso, para construir este relato es importante considerar el grado de materialización de la amenaza o, en su caso, del riesgo. Si la materialización no es efectiva, el factor clave en el discurso está en los elementos subjetivos que la caracterizan y en la probabilidad de acaecimiento que se le quiera dar al evento más la descripción de las consecuencias aparejadas al mismo, a lo que hay que sumar la estimación en el potencial de daño (que no daño potencial)[133].

Daños que deben concretarse en aquellos ámbitos que pudieran verse afectados (militar, político, ideológico, económico, social o medioambiental) y describirse con el mayor número de detalles y datos al objeto de darle fuerza (cuando no credibilidad).

Esta "explicitación" de la situación mediante un discurso que lo enmarca supone, por sí mismo, un acto político por dos cuestiones:

a. El **Estado** deberá tomar -y se le van a exigir- medidas y acciones políticas (incluidas las militares), administrativas y legislativas de carácter excepcional.

b. La **Sociedad** deberá asumir, entre otras cuestiones, la posibilidad de que se tomen medidas más o menos extraordinarias y/o restrictivas de derechos, con obligaciones y con cambios en la vida normal de los ciudadanos.

Como muy bien explica WANDERLEY DE MIRANDA (2009)[134] en su tesis:

> "[…] *El proceso de "segurización" empieza con la identificación y la elaboración de un discurso político que presenta a la sociedad un tema que constituye una supuesta amenaza existencial. Entonces, la sociedad debe juzgar esta amenaza y este discurso*".
>
> "[…] *El mismo puede o no puede ser creído por el colectivo y, conforme el caso, tendrá o no fuerza legitimadora. A partir de ahí, dicho colectivo estará*

[133] En este sentido el "daño potencial" se define como un elemento descriptivo de los daños que pueden producirse de manera concreta mientras que, el concepto de "potencial de daño" es más genérico y alude a la capacidad catalizadora y amplificadora de los efectos.

[134] WANDERLEY DE MIRANDA, Roberto. "*El PP y la guerra de Irak: discurso bélico y derecho humanos en la prensa española (El País, El Mundo y ABC)*". (*Op. cit.*).

dispuesto o no a respaldar (colaborar y obedecer) las consecuentes acciones política derivadas del reconocimiento de una amenaza existencial".

En consecuencia y como aportación específica de esta tesis, asistimos a un proceso que podemos resumir en las siguientes **etapas** y de la siguiente manera:

1. Identificación.
2. Acreditación.
3. Credibilidad.
4. Legitimación.
5. Respaldo.
6. Asunción.
7. Seguimiento.
8. Monitorización.

Este proceso necesita ser explicado pero sin perder de referencia lo que plantean varios autores pertenecientes a la "Escuela de Copenhague" en sus análisis sobre los motivos, las causas y las circunstancias por las que un tema pasa a ser "segurizado" e, incluso, donde analizan también las condiciones para que esta transición sea exitosa.

3.2. EL PROCESO DE SEGURIZACIÓN.

El proceso de segurización, en los términos expuestos en el epígrafe anterior, se configura en base a las siguientes etapas tal y como a continuación se describen.

- **Identificación.**

  Es el momento previo que conlleva reconocer, determinar, señalar y distinguir el elemento o conjunto de elementos que por su importancia y/o necesidad estratégica deben ser colocados en la agenda política a los efectos de ser segurizados.

  Este proceso puede ser ascendente o descendente, es decir, puede surgir a iniciativa de los elementos políticos para tratar de hacerlo extensivo y que permee a nivel social o bien, que surja de una necesidad social (sentida y movilizadora) que obligue a ser tratada y respondida por el nivel político.

- **Contrastación.**

  La contrastación es un doble proceso que permite sustentar la decisión de segurización de un tema ya que, por un lado, sirve para valorar los parámetros que caracterizan la situación (potencial de daño, dimensiones del impacto, trascendencia existencial, nivel de preocupación social, necesidad de acción política, amplitud de la respuesta, etc…) y por otro, permite examinar las fuentes que aportan la información que sustentan este proceso así como la propia información generada.

  En este sentido, y desde un punto de vista analítico, los procesos de contrastación deben estar estructurados y procedimentados al objeto de dar la mayor validez posible al resultado. Cuestiones que están directamente vinculadas con la información que se maneja, las actividades de Inteligencia que se puedan desarrollar y la producción de conocimiento aplicado que se pueda generar.

  De hecho y vinculado directamente con el objeto de esta tesis, en tanto en cuanto las situaciones de emergencia y crisis son elementos segurizados y segurizables por definición, tenemos lo que bien apunta GIMENO ARANGUEZ (2018)[135]:

[135] GIMENO ARANGUEZ, Manuel. "*Introducción*" en: "La *función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". Documento de Trabajo 03/2018, Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 6, Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2017 asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2018. Página 16.

"[…] *se utilizan los términos información e inteligencia de forma indistinta que, siendo conceptualmente distintos, sustentan en ambos casos la necesidad del flujo de la información elaborada como base del ciclo de la decisión en la gestión de emergencias. Mientras que en el lenguaje militar la función de inteligencia se encuentra claramente definida, el mundo civil ha sido más reacio a utilizar este término inclinándose más por el de información elaborada y sólo utilizando el concepto de inteligencia en la información directamente relacionada con las operaciones de gestión de emergencias. No es el objetivo de este estudio primar un término sobre otro y sí otorgar la relevancia crítica del flujo de la información elaborada hacia una inteligencia que sustente los procesos de gestión de las emergencias.*

El concepto de «Inteligencia» ha ido evolucionando e integrándose de forma efectiva en los campos en los que se ha ido implementando (militar, empresarial, civil,…) adaptando las herramientas tecnológicas que se han ido incorporando a estos procesos. El ciclo de Inteligencia, como proceso de dirección, obtención, análisis y diseminación de inteligencia a partir de datos e información, tiene como finalidad fundamentar los análisis y estudios que permiten obtener y ofrecer el conocimiento necesario en los procesos de «toma de decisión».

Para soportar esta función de inteligencia resulta necesario contar con una estructura capaz de obtener, analizar toda la información disponible facilitando productos de inteligencia que puedan ser diseminados y puestos a disposición de todos los niveles de intervención apoyando el ciclo de decisión."

- **Acreditación.**

Toda vez que se han abordado los dos puntos anteriores -es decir, se ha identificado una situación que es susceptible de ser *segurizada* (*segurizable*) y existen elementos que así lo indican o, por lo menos, que aportan indicios en este sentido- se deben recolectar y acopiar todos aquellos datos que lo sustentan.

Es decir, la información obtenida y/o generada debe servir de prueba y de constatación de un hecho o de una serie de hechos concretos. Proceso que debe soportarse en parámetros y referencias lo más objetivas, tangibles y reales posibles.

Es, por tanto, una fase que busca evidenciar los elementos caracterizadores de un fenómeno *segurizable*. Y, en consecuencia, los datos e informaciones disponibles necesitan ser contrapuestos, analizados, comprobados, verificados y validados. Tanto ellos mismos como sus fuentes de procedencia.

En relación con las fuentes de procedencia es muy importante tener claro las intencionalidades que pudiera haber detrás de ellas, ya que puede tratarse de una fuente oficial que responde, en principio, a un interés general y de claro servicio público o bien a cualquier otro tipo de actor con intereses no explicitados, encubiertos o que responden a intereses particulares específicos.

- **Credibilidad.**

Contrastadas las informaciones (que deben ser veraces, oportunas y actuales) aportadas por las diversas fuentes (que deben ser solventes y fiables) se pueden acreditar situaciones, hechos y circunstancias que aportan los elementos necesarios para construir un escenario determinado.

En este punto es fundamental poder estar en disposición de ser capaz de discriminar entre hechos y suposiciones y entre criterios y opiniones. En consecuencia, dar credibilidad supone también dar crédito, certeza y seguridad. Lo que conlleva aportar reputación, prestigio y autoridad al mensaje lo que confiere confianza y verosimilitud en cuanto a la realidad de los hechos que puedan ser contados.

Pero para que este proceso sea lo más objetivo, coherente y consistente se necesita procedimentación y recursos tal y como apunta SALVAGO GONZÁLEZ (2018)[136], quien afirma que:

> "[…] *Para la adecuada gestión de una emergencia o catástrofe, toda organización ya sea militar o civil, necesita contar con una estructura o, en su caso, un órgano especializado que sea capaz de obtener, analizar y gestionar toda la información sobre la amenaza presente y futura, sus causas, su posible evolución y consecuencias y vincularlo todo ello con el entorno donde se produce, con la población a la que afecta y con las operaciones que se deban poner en marcha o estén en curso.*
>
> *Por tanto, este conjunto de actividades tiene como finalidad ser capaz de asesorar y apoyar al mando en los procesos de toma de decisiones, tanto en la fase del planeamiento como en la fase de conducción de las operaciones, además de servir como una capacidad más a integrar en el adiestramiento.*"

[136] SALVAGO GONZÁLEZ, Benjamín. "*Capítulo I. La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes*" en: "*La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". Documento de Trabajo 03/2018, Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 6, Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2017 asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2018. Página 38.

Como se puede observar y en el caso que nos ocupa, es decir, en relación con las amenazas y los riesgos -y sus consecuencias (ya sean potenciales o de facto)-, la caracterización de la situación queda avalada por la información necesaria que pueda estar disponible para ser analizada. Lo que permite empezar a construir el relato.

Por tanto, vemos que para poder contextualizar, justificar y desarrollar el relato que se usará en el discurso político es necesario una serie de actividades previas de generación de conocimiento. Conocimiento que debe estar a disposición del elemento que toma las decisiones (normalmente una autoridad). Es decir, es una labor que se sustenta y se soporta en el denominado "Ciclo de Inteligencia"[137].

Entendiendo que tanto el relato como la narración no sólo contemplan los hechos pasados y presentes sino también la estimación e inferencia a futuro de las consecuencias, el devenir de los hechos y la posible evolución de la situación al objeto de justificar las decisiones y las acciones.

En este sentido, utilizando los conceptos desarrollados por BUZAN y WEAVER y que muy bien refiere SÁNCHEZ ORTEGA (2013)[138], al final "*la seguridad y la segurización no son consecuencia directa de las amenazas, sino más bien, es el resultado del proceso con el que el poder político responde a las amenazas*".

- **Legitimación.**

La "legitimación", que deriva del vocablo "legitimidad" (del latín *legitimare*, que significa "hacer legal"), es el proceso por el cual se puede entender que un asunto adquiere la cualidad o condición de "legítimo".

La legitimidad[139] (como cualidad) -y lo "legítimo" (como adjetivo)- es, por tanto, aquello que es conforme a las leyes, es lícito y es justo. Y además tiene también connotaciones de algo que es cierto, genuino y verdadero en cualquier línea.

[137] Ciclo de inteligencia: "*se define como la secuencia de actividades mediante los cuales se obtiene información, se reúne y discrimina, se transforma en inteligencia y se pone a disposición de los usuarios. Es un proceso cíclico por naturaleza dado que la inteligencia requiere constante revisión para mantenerse actual, al tiempo que debe de ser capaz de satisfacer las necesidades del mando. El ciclo está dividido en 4 fases: Dirección, obtención, elaboración y difusión*". Fuente: PD3-308 Inteligencia, publicación del Ejército de Tierra, Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), 2014.

[138] SÁNCHEZ ORTEGA, Antonio José. "*Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales*". Editorial Reus, Madrid, 2013. Página 62.

[139] Definición de la RAE contenida en el "Diccionario de la Lengua Española" (DLE), actualización 2017.

Como se puede observar este proceso, el de la "legitimación", tiene implicaciones filosóficas (la verdad y lo verdadero), políticas (la obediencia y el ejercicio del poder) y jurídicas (lo justo y lo legal). Lo que obliga a tener en consideración estas tres perspectivas en este análisis y en este contexto, por lo que -tomando de referencia varias fuentes[140]- se expone lo siguiente:

– **Perspectiva filosófica (*la verdad y lo verdadero*).**

En este caso, la legitimidad deriva de la consideración respecto al conocimiento como saber en sentido estricto, es decir, como conocimiento justificado y cierto. Dicho de otro modo, si consideramos que la filosofía es el "*amor por el conocimiento*" este amor sólo será legítimo cuando el conocimiento sea verdadero.

No se trata, por tanto, de considerar el conocimiento como legítimo en sí, cuya competencia y valoración corresponde a cada sujeto de forma individual, sino como una referencia y un referente social donde se reconoce un cierto grado de autoridad a quien lo pronuncia debido a que su contenido es positivo, auténtico y, en cierta forma, indiscutible e irrefutable.

Por tanto, en el conjunto de una comunidad o de un grupo social se legitima el relato cuando este proviene de un proceso de generación de conocimiento formal siendo entendido y reconocido este como un discurso competente.

La idea de la legitimidad de la ciencia, como fuente de un conocimiento objetivo y "*metodizado*", es lo que ha supuesto que la sociedad actual se haya convertido en una "*sociedad de expertos*". Siendo en estos en quien se deposita la legitimación de discursos de "segundo nivel" o "metarrelatos"[141].

– **Perspectiva política (*la obediencia y el ejercicio del poder*).**

[140] "*Guías jurídicas*", editorial *Wolters Kluwer* [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/], web *Wikipedia* [https://es.wikipedia.org/], web *Significados* [https://www.significados.com/].

[141] "[…] *según su origen etimológico se encuentra integrada de dos palabras "meta" y "relato"; la palabra meta (del griego - μετα) significa "después de", "más allá" o "con", esto implica que no hay un fin (como acostumbramos a mencionar), sino una continuación de algún suceso relevante.*
Un relato, es una narrativa, una historia, una construcción subjetiva creada por un narrador, orador o retor, dotada casi siempre de la impresión personal de éste, (que ciencia no se encuentra construida por el subjetivismo) cuya característica es trasmitir dicho conocimiento a un auditorio o espectador.
Al conjuntar ambas palabras nos indica que un metarrelato, es la impresión subjetiva u objetiva de un narrador respecto de una historia preexistente o ya narrada con anterioridad, que tiene como fin aportar nueva información a un relato hecho por el hombre o la ciencia, y tal vez desentrañar la verdad histórica de dicho suceso." [Fuente http://metarrelato.blogspot.com/2009/07/que-es-un-metarrelato.html]

La estructura organizativa de una sociedad o comunidad dada, en términos políticos, es legítima (o está legitimada) cuando existe un consenso mayoritario entre los miembros con capacidad política para aceptar la autoridad vigente. Es decir, este concepto permite valorar la capacidad de un poder para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la amenaza de la fuerza.

Es decir, si el poder político es percibido como legítimo será mayoritariamente obedecido, mientras que el percibido como ilegítimo será desobedecido, salvo que se obtenga obediencia por medio de la violencia del Estado.

En este sentido y utilizando la unidad básica reconocida y reconocible que supone el concepto "Estado", podemos decir que éste goza de legitimidad cuando entre los miembros de la comunidad política, los factores sociales y la ciudadanía que lo integra existe un consenso lo suficientemente amplio y sólido para convenir en acatar su orden, sus instituciones, sus leyes y su autoridad.

Por el contrario, cuando una estructura política es ilegitima -o es percibida como tal- tiene como consecuencia directa lo que se denomina como una "crisis de legitimidad" y que derivará en una "crisis política". Crisis que se fundamenta en la falta de reconocimiento de los ciudadanos de aquellos que ejercen el poder político, por lo que tampoco reconocerán ni obedecerán sus mandatos.

En este sentido, la **legitimidad política** se puede definir desde dos posturas: la de quien obedece y la de quien manda.

a. Desde el punto de vista de quien **obedece**: será legítimo aquel gobierno que accede al poder y lo ejerce ("legitimidad de origen" y "legitimidad de ejercicio") cumpliendo los requisitos que aquellos ciudadanos obligados a obedecer creen y asumen que se tienen que cumplir para poder mandar.

b. Desde el punto de vista de quien **manda**: será legítimo aquel gobierno que accede al poder y lo ejerce demostrando y haciendo ver a aquellos que tienen la obligación de obedecer que se cumplen y se respetan los requisitos necesarios para poder mandar.

Por tanto, el ejercicio del poder (que se sustenta en las instituciones político-administrativas creadas a tal efecto) tiene una manifestación directa que afecta a la voluntad -y por extensión a la libertad- de los individuos ya que facilita o limita su capacidad de acción y actuación.

En consecuencia, la legitimidad implica y lleva implícito la justificación ética del origen del poder y de su ejercicio. De ahí que, en nuestros sistemas políticos modernos, el mecanismo de representación de la voluntad de los ciudadanos, la capacidad de participación que éstos puedan tener y la residencia de la soberanía en ellos mismos se configura como los parámetros básicos legitimadores por excelencia del poder.

Lo que sustenta los regímenes democráticos actuales -por lo menos desde los aspectos puramente formales- en contraposición a los regímenes autocráticos (monarquías absolutistas y dictaduras, donde el poder del gobernante deriva de la voluntad divina y/o reside en la imposición mediante el uso de la fuerza).

De hecho, como apunta WEBER[142] en relación con la justificación ética del ejercicio personal del poder, a lo anterior se le debe añadir los conceptos de:

a. "**Legitimación carismática**" donde los subordinados aceptan el poder basándose en la divinidad, santidad, heroísmo o ejemplaridad de quien lo ejerce.

b. "**Legitimación racional**" donde los subordinados aceptan el poder de acuerdo con motivaciones objetivas e impersonales, lo que convierte a este último concepto en, prácticamente, sinónimo de legalidad.

Esto último obliga a tener claro que la **legitimidad**, en este sentido, es un concepto asociado con la organización política, con al ejercicio del poder y con las potestades de la/s autoridad/es pública/s. Mientras que **legalidad** es un término relativo al ámbito del Derecho que se refiere a lo que es legal.

La legitimidad en el ejercicio de determinados poderes se obtiene mediante una serie de normas y procedimientos que dotan a determinados representantes políticos y funcionarios públicos de autoridad en base a un mandato, mientras que la legalidad es todo el sistema jurídico sobre el que se

[142] WEBER, Maximilian Karl Emil (1864-1920) filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán, considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública.
A pesar de ser reconocido como uno de los padres de la sociología, junto con Karl MARX y Émile DURKHEIM, nunca se consideró a sí mismo como sociólogo, sino como historiador. Para él la sociología y la historia eran dos materias convergentes.
Sus trabajos más importantes se relacionan con la sociología de la religión y el gobierno, pero también con la economía. Argumentó que la religión fue uno de los aspectos más importantes que influyeron en el desarrollo de las culturas occidental y oriental. Asimismo, definió el Estado como una entidad que ostenta el monopolio de la violencia y los medios de coacción, concepto fundamental en el estudio de la ciencia política moderna en Occidente. [Varias Fuentes]

sustenta la organización política de un Estado, de ahí que el ejercicio del poder público esté sometido al ordenamiento jurídico.

No obstante, desde el punto de vista de la teoría de la legitimidad, no se prejuzga la bondad o maldad de un régimen político en concreto, sino que se tratan de examinar de manera concreta los mecanismos mediante los cuales se ejerce el poder en términos de "mandato" y "obediencia".

Por último apuntar que, en términos generales, un poder es legítimo cuando tiene la potestad de mandar y de ser obedecido. No obstante, cuando el poder legítimamente obtenido violenta las leyes pierde, automáticamente, la legitimidad al actuar de manera ilegal.

Esto tiene una consecuencia directa de importante calado ya que el poder que se sitúa en la ilegalidad conlleva que no deba ser obedecido por aquellos que estaban sujetos a éste. Es decir, cuando el poder pierde su legitimidad deja de ser poder, a no ser que ejercite mediante la coacción.

- **Perspectiva jurídica (*lo justo y lo legal*).**

  Al introducir, relacionar y vincular los términos legitimidad y legalidad mutuamente queda patente que se trata de elementos que asocian el campo de las Ciencias Políticas con el del Derecho. Lo que se hace a través de los mecanismos que articulan un ordenamiento jurídico dado.

  El ordenamiento jurídico necesita una doble legitimación. Por un lado, está la "**legitimidad material**", entendiéndose por esta como aquel consenso y reconocimiento por parte de los ciudadanos que es creado en aprobación de la ley creada o de la actuación de los poderes públicos y, por otro, está la "**legitimidad formal**", entendiéndose por esta como el correcto proceder de los poderes públicos con respecto a todos los procedimientos establecidos en el Ordenamiento Jurídico.

  Para ello, la norma emitida debe contar con tres atributos fundamentales que son la validez, la justicia y la eficacia.

  En relación con el concepto de "validez" se debe considerar que una norma es válida cuando es emitida por un órgano competente y pertenece a un sistema jurídico específico.

  En relación con el concepto de "justicia" (entendido éste como la voluntad constante de dar a cada uno lo que le corresponde) podemos analizarlo desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista subjetivo, una norma es justa si la

población considera mayoritariamente que se atiene a los objetivos colectivos de esa misma sociedad. Por el contrario, se considerará injusta si ocurre lo contrario, con independencia de sea válida o no. Y, desde un punto de vista objetivo, una norma es justa cuando es precisa, razonable, proporcionada y equitativa.

Por último y en relación con la eficacia, podemos decir que una norma es eficaz si los ciudadanos la cumplen, con independencia de si la perciben como justa o válida. En sentido inverso, es ineficaz si es ampliamente desobedecida.

En definitiva, la eficacia es una cuestión que se puede describir desde el punto de vista de la realidad de los hechos, es decir:

a. La coincidencia de justicia, validez y eficacia en una norma jurídica es la medida de su legitimidad.

b. Cuando una norma es percibida por la sociedad como legítima es masivamente obedecida, no siendo necesaria la sanción salvo en casos puntuales.

c. Por el contrario cuando una norma es percibida como ilegítima es masivamente desobedecida a no ser que se apliquen, directamente, mecanismos coercitivos.

d. De manera general, cuando los poderes públicos deben aplicar medidas coercitivas y/o sancionadoras de manera habitual para hacer efectivo el cumplimiento de una norma jurídica es síntoma inequívoco de que la citada norma no es válida, es percibida como injusta o bien es ineficaz.

En todo caso, la legitimación a efectos de los procesos de segurización de un determinado asunto es un elemento central del relato y del discurso político que deba ser creado y narrado. Y del que derivará, consecuentemente, el posicionamiento de la población (y por ende de la opinión pública correspondiente) sobre este respecto.

Primero porque se trata de una situación que genera una posible amenaza (o riesgo) crítico y existencial y, por tanto, debe ser así trasmitido para que sea así percibido.

Y segundo, porque requerirá poner en marcha mecanismos y acciones no ordinarias y extraordinarias que necesitan una amplia aceptación y un fuerte respaldo social para poder implementarse.

Esto último se hará con independencia de que se ajusten, en mayor o menor medida -incluso-, al ordenamiento jurídico vigente. Ya que será un factor de movilización social fundamentado en la excepcionalidad percibida.

De hecho, podemos encontrar dos posibles desviaciones sobre las fases ya comentadas en relación con los procesos de segurización y que afectan de manera directa a la legitimidad del mismo. Ya que por un lado pueden forzarse los hechos, los datos, las informaciones y/o las fuentes para que amparen un discurso preestablecido y que ya determina un fin determinado, con independencia de su veracidad fáctica y de su ajuste a la realidad.

Y por otro lado, se pueden tratar de justificar acciones deslegitimadas al estar fuera la ley pero que o bien se ha conseguido que haya una amplia aceptación social que las legitime informalmente y sean toleradas o bien sirve para forzar un cambio legal que ampare las medidas hasta entonces ilegales. Medidas que, muy probablemente, si no se hubiera producido un cierta inducción en la opinión pública con una determinada narración no se habrían aceptado.

En todo caso, ambas desviaciones torticeras, tendenciosas y manipuladoras pueden darse de manera independiente o conjunta. De hecho, sirva el paradigmático ejemplo de las consecuencias que conllevaron los atentados contra las torres gemelas de Nueva York y contra el Pentágono en Washington el 11 de septiembre de 2001.

Evento que tuvo todas las características de un atentado (e incluso para muchos de un "autoantentado"), de una emergencia a gran escala, de un desastre como no se había tenido antes, de una crisis política y social -y tanto a nivel interno como a nivel externo a EEUU-, de una amenaza existencial global, de una justificación para una acción bélica, de cambios de paradigmas jurídicos, de necesidad de acciones excepcionales y extraordinarias, etc…

Elementos que muy bien refleja OVIEDO CHAMORRO (2004)[143] en relación con la situación de los prisioneros detenidos desde fines del 2001 en la base norteamericana situada en territorio cubano de Guantánamo acusados de estar vinculados al grupo *Al Qaeda* o a otros grupos similares.

> "[…] *Guantánamo volvió a la primera plana de la prensa mundial cuando los Estados Unidos, ya en abierta campaña antiterrorista mundial, decidió usarlo como centro de detención para sospechosos de actos de ese tipo. Unos casi 600*

[143] OVIEDO CHAMORRO, José Miguel. *"Guantánamo: ¿un paraíso legal?"*. Artículo aparecido en el periódico "El País". Edición impresa (lunes) 5 de julio de 2004.

hombres, principalmente capturados en Pakistán y Afganistán, tras su intervención bélica en este último país, fueron a parar allí. ¿Por qué Guantánamo? Aparte de las razones obvias de seguridad, remotez geográfica y el absoluto control militar sobre los cautivos, hay una razón legal, […]"

"[…] *Guantánamo es un territorio de ultramar bajo autoridad norteamericana, como Guam y otras islas del Pacífico (la historia prueba que todo gran imperio necesita esos estratégicos puestos de avanzada para asegurar su territorio y la continua expansión de sus fronteras geopolíticas), pero donde el sistema normativo de la metrópolis no es estrictamente aplicable; es decir, no es Estados Unidos, pero el único poder vigente es el del comando de sus tropas allí estacionadas.*

Se trata de un limbo jurídico que permite hacer, gracias a tecnicismos legales, lo que no se puede hacer, bajo el amparo constitucional, en el propio territorio norteamericano, como detener indefinidamente a una persona sin formularle cargos específicos, sin acceso a defensores ni a visitas familiares. […]"

"[…] *les han tendido una trampa legal: la de no considerarlos prisioneros de guerra y, por lo tanto, no estar sujetos a las normas de la Convención de Ginebra. Si no son prisioneros de guerra, ¿qué son? ¿Delincuentes comunes, individuos desprovistos de toda protección legal? Y si son terroristas, ¿por qué no se les imputan cargos y se les juzga?* […]"

"[…] *En realidad, Guantánamo es un campo de concentración cuyos prisioneros están cumpliendo penas indefinidas que nadie ha dictado y que, por lo tanto, son irrevocables. La finalidad de ese castigo parece ser doble: por un lado, la intimidación general como lección para los que aún están libres; por otro, la de usarlos como fuente de información sobre posibles planes terroristas* […]*".*

"[…] *Seguramente hay culpables entre ellos, ¿pero cuántos inocentes? ¿Es éste el precio de la lucha contra la violencia sanguinaria de grupos fundamentalistas? Esta guerra, encabezada por Estados Unidos y convertida por George W. Bush en la piedra angular de su política exterior, tiene, por lo menos, cuatro aspectos: el militar, el político, el legal y el moral.*

La información se concentra generalmente en los dos primeros. Hoy sabemos perfectamente que la victoria militar de sus tropas sobre el régimen de Sadam Husein fue rápida y eficaz sobre todo porque el Ejército iraquí se negó a pelear o se desplomó ante la superioridad numérica y técnica de las tropas invasoras; luego supimos que las grandes razones invocadas para la invasión -las presuntas armas de destrucción masiva y la conexión Husein/Al Qaeda- fueron

falsas, y descubrimos también que, por la torpeza e ignorancia personales de Bush, la conducción política del problemático Irak posbélico ha sido otro desastre que ha causado la muerte de más de 800 soldados americanos. […]"

"[…] *Esta abdicación de grandes principios morales es la mayor victoria que pueda concedérsele al terrorismo: sin necesidad de otro atentado de proporciones masivas, ya ha provocado el temor de no estar protegido por leyes iguales para todos, de que no garantiza la vida civilizada y que más bien nos discriminan. La triste verdad es que estamos más cerca de perder la batalla por la defensa de esos principios que de ganar la guerra contra el terror.*"

No obstante, con independencia de lo que se expone en este artículo que nace de un documental emitido por la cadena de televisión norteamericana ABC en un programa especial presentado por Peter JENNINGS, en el año 2004 la Corte Suprema de Estados Unidos tomó la importante decisión de declarar que los ciudadanos norteamericanos y extranjeros detenidos en Guantánamo tenían derecho a defenderse ante las cortes federales y a contar con la asistencia de abogados.

Esta resolución se consideró un duro golpe a la nueva doctrina legal que la Administración americana del Presidente George W. BUSH había intentado establecer como parte de su política antiterrorista. De hecho, el alto tribunal la rechazó como una forma de "cheque en blanco" que podía convertirse en un "medio de opresión". Cuestiones todas ellas que ayudan a introducir y contextualizar la descripción de las siguientes fases del proceso de segurización que aquí se plantea.

- **Respaldo.**

El respaldo social a un proceso de segurización tiene una relación directa con la construcción del relato narrado que sustenta el discurso y la acción política. Circunstancias críticas pues se necesita convencer al ciudadano -en general- y a la opinión pública -en particular- al objeto de ganarse su apoyo.

Para que la mayoría de los ciudadanos puedan apoyar y soportar a sus dirigentes políticos en relación con la segurización de un asunto, éste tiene que haber quedado claramente identificado y delimitado. Y, además, así sentido por la población.

Esto último tiene que ser de suficiente entidad como para actuar de fuerza motivadora y movilizadora con la finalidad de que sea capaz de generar una

"atmósfera" social que genere un interés trascendental, preocupe y lo coloque en la primera línea de la actualidad.

De hecho, en función de cómo se presente y de cómo se comunique esta situación y su contexto, el ciudadano -tanto a nivel individual como colectivo- percibirá que lo que le presentan es algo acreditado y creíble. Lo que tiene una relación directa con los medios de comunicación social (incluidas las redes sociales digitales) y con los distintos grupos de generación de opinión y de presión.

Lo que generará una predisposición (o no) a aceptar lo que justifica las medidas que le presentan (e, incluso la propias medidas en sí), por lo cual debe tener la percepción y el convencimiento de que las medidas que se plantean son las adecuadas al contexto y son las que requiere la situación.

Por tanto y como ya se ha visto, segurizar un asunto requiere de legitimidad y de un proceso de legitimación lo más amplio posible. Lo que afecta a su perspectiva filosófica, política y jurídica del citado asunto.

Es decir, debe sustentarse en un motivo verdadero y justo, las autoridades políticas deben ocuparse de ello con los recursos y resortes a disposición de los poderes públicos de manera ágil, adecuada y proporcionada y todo ello además dentro del marco jurídico vigente (donde prima el imperio de la ley como garantía y máximo exponente de la protección de los derechos y libertades).

De hecho, derechos y libertades que pueden quedar matizados si la situación, por su gravedad, lo demanda. Lo que puede generar incluso un marco no ordinario de obligaciones.

No obstante, en el actuar de los poderes políticos -y de sus respectivas administraciones públicas que son los elementos que les sustentan en su acción de gobierno- ya no sólo es necesario buscar el respaldo y el apoyo de su propia "audiencia", sino que necesitan del respaldo cooperativo de la audiencia de sus aliados y, además, evitar soliviantar la audiencia de sus hostiles (por no decir enemigos, competidores o contrarios).

Este respaldo cooperativo mencionado en relación con los posibles aliados debe garantizar que la legitimidad que permite segurizar un asunto es compartida en los mismos términos por el resto de entornos y por el resto de actores.

Estas situaciones -y la cada vez más presente globalización- conlleva la necesidad de converger y ser capaces de interoperar en todos los ámbitos de la manera más homogénea y consistente posible.

De hecho, como muy bien apunta BALLBÉ MALLOL (2007)[144] los procesos de globalización también están suponiendo un proceso de globalización jurídica que, por ende, también afectan al propio derecho administrativo -globalizándolo a su vez-.

Siguiendo con la línea argumental que expone este autor, hoy por hoy se produce la posibilidad del sometimiento a unas instancias supraestatales de carácter internacional con acatamiento de su Derecho y de sus resoluciones o bien se puede caer en la tentación del unilateralismo y, además, en el otorgamiento de plenos poderes a los máximos niveles políticos evadiendo, así, el control judicial.

Situación paradigmática esta última la de Estados Unidos de América cuyo presidente, con una amplia discrecionalidad en situaciones excepcionales, se ha visto enmendado por su propia Corte Suprema(deslegitimado jurídicamente) al ser declarados inconstitucionales en las sentencias sobre Guantánamo (2004-2007) tanto los procedimientos empleados por la conculcación de los derechos de los "detenidos", como el uso de comisiones militares para luchar contra el terrorismo a través de las leyes de la guerra.

Del mismo modo e igualmente paradigmático ha sido también el intento de forzar, en base a un proceso de segurización, el "*resurgimiento del modelo de seguridad bajo los parámetros de la Administración y la justicia militar, e incluso la tentación de ocupar los espacios y competencias de la policía a través de la derogación de la Posse Comitatus Act de 1876, que prohibía la utilización de los militares en las funciones de hacer cumplir la ley (law enforcement)*"[145].

Por tanto, vemos que el respaldo de un proceso de segurización de un asunto aunque pueda ser asumido e impulsado políticamente en su discurso y pueda ser también forzado circunstancialmente desde el punto de vista jurídico y operacional, si no tiene un consenso legitimador (que es el que tienen por

[144] BALLBÉ MALLOL, Manuel. "*El futuro del Derecho Administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*", Revista de Administración Pública, núm. 174, Madrid, septiembre-diciembre (2007). Páginas 215-276.

[145] BALLBÉ MALLOL, Manuel. "*El sheriff global (Bush) y el imperio de la ley del Oeste en el mundo*". Publicado en https://ballbe.wordpress.com/author/manuelballbemallol/. 10 de diciembre de 2014.
Nota (1): "***Posse Comitatus Act***" es una ley federal de EEUU aprobada el 18 de junio 1878 cuyo fin era establecer límites al gobierno federal en el uso de militares como fuerzas del orden público. El ejercicio de estas funciones están prohibidas para el Ejército y la Fuerza Aérea en el territorio de los EEUU a no ser que estén expresamente autorizadas por la Constitución o el Congreso.
Nota (2): Como se puede observar existe una discrepancia en la fecha de aprobación de esta ley entre el texto de BALLBÉ MALLOL y el recogido en este píe de página. La fecha correcta es 1878 siendo la expuesta en el texto referenciado un error formal sin mayor trascendencia material.

antonomasia las leyes y su jurisprudencia) y un apoyo contundente a nivel social deja en grave desamparo legal e incurriendo en responsabilidad a sus actores.

- **Asunción.**

Asumir el proceso de segurización de un asunto supone aceptar que las consecuencias del mismo son, social e individualmente, acatadas como resultado natural de los elementos previos que ya se han venido exponiendo.

Por tanto, si existe un respaldo general habrá afección y obediencia y, por el contrario, si la percepción de los hechos no justifica las acciones puestas en marcha es fácilmente comprensible que aparezca una importante resistencia y una falta de colaboración y cooperación manifiesta.

No obstante, es cierto que el uso de un proceso de segurización de un tema puede ser utilizado de manera desviada al objeto de forzar una serie de consecuencia que ya se habían preestablecido y previsto de antemano y, normalmente, sobre una base fáctica que puede estar manipulada, inventada, tergiversada y/o adulterada.

Por lo puede haber una intención no explicitada o se busca directamente inducir e imponer un estado de ánimo de sometimiento, sumisión y/o doblegamiento de la voluntad de los afectados. Efecto que puede generar una reacción en sentido contrario, de desconfianza y normalmente acompañada con un cierto grado de violencia.

Por tanto y ante este planteamiento, en una situación de segurización total y de crisis sistémica donde los entornos se encuentran deprimidos y devastados y donde las necesidades básicas a duras penas están cubiertas, la situación es asimilable a un desastre o a un fenómeno catastrófico con independencia de su origen. A lo que se le puede sumar la posibilidad de las amenazas propias de un conflicto armado (simétrico o asimétrico) por lo que la situación de la población civil es más que comprometida si cabe.

Comprometida, en tanto en cuanto, los objetivos de los que ostentan la fuerza y apoyan a los poderes políticos formales locales (y que pueden entenderse como elementos ajenos, cuando no invasores) pueden no ser claros ni estar alineados con los intereses de la población civil local (aunque sí con los intereses particulares de sus dirigentes).

Además, la situación de la población civil se agrava cuando el actuar de las fuerzas no regulares (de tipo delictivo, subversivo o insurgente) sólo busca el acceso al poder aprovechando el vacío o la debilidad institucional, controlar los distintos

recursos y alimentar sus filas para ganar capacidad e implantación. Copiando los mismos patrones de sometimiento de la población e, incluso y si las hubiere, las mismas conductas corruptas de aquellos contra los que aparentemente se levantan y luchan.

Como muy acertadamente analiza WILLIAMSON (2011)[146], en un contexto que es extrapolable a lo que aquí se expone, la utilización desvirtuada e interesada (cuando no manipulada) de elementos de ayuda y socorro (como es el caso de la asistencia humanitaria) a corto plazo puede no ser efectiva en determinados entornos como herramienta para sumar y ganar voluntades al no conseguir la confianza de la población.

Como también apunta este autor:

> "[…] *todo enfoque que prometa paz y estabilidad sostenibles es bienvenido siempre que se ofrezca de manera imparcial y tenga en cuenta las necesidades de las personas*".

Asimismo también afirma, como consecuencia de lo anterior, que:

> "[…] *la seguridad de los trabajadores humanitarios puede correr grave peligro en conflictos armados no internacionales complejos cuando se percibe que la ayuda prestada por los no combatientes responde al objetivo militar de alguna de las partes en el conflicto*".

Obviando esto último, y suponiendo una justificación legítima en todos los términos, la manera más efectiva de conseguir que sean asumidas como propias las decisiones y consecuencias de un proceso de securización consiste en convencer, sensibilizar, generar predisposición y sumar voluntades alineando la razón con el sentimiento. Por lo que, atendiendo a la teoría de la comunicación, el medio, el mensaje y el código empleado son fundamentales.

---

[146] WILLIAMSON, Jamie A. *"Utilizar la ayuda humanitaria para "ganar mentes y corazones": ¿un costo perjudicial?"*. Revista Internacional de la Cruz Roja *(International Review of the Red Cross*, IRRC). Número 884, (diciembre) 2011. [Fuente: https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/article/review-2011/irrc-884-williamson.htm]
Nota sobre el autor: Entre 2008 y 2011, fue asesor jurídico del CICR en la delegación regional de Washington, Estados Unidos, donde se ocupaba de los temas jurídicos del CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) en Estados Unidos y Canadá, en particular, de las actividades vinculadas con la base de Guantánamo y las operaciones militares en Afganistán y en Irak. Entre 2005 y 2008, fue asesor jurídico regional del CICR en Pretoria, Sudáfrica. Antes trabajó durante casi diez años en los tribunales penales internacionales de la ONU en Tanzania y los Países Bajos, y en el Tribunal Especial para Sierra Leona. Es autor de numerosos artículos sobre el castigo de los crímenes de guerra, la justicia internacional, el derecho de la guerra y los desafíos del derecho internacional humanitario en los conflictos armados contemporáneos.

- **Seguimiento.**

Una vez puestas en marcha las medidas, acciones y actuaciones correspondientes derivadas del proceso de segurización, sus impulsores deben supervisar y comprobar el resultado de las mismas y, de este modo, ajustar y reajustar las decisiones en función de la evolución de la situación.

Este seguimiento no sólo sirve para controlar y supervisar la marcha de los acontecimientos por parte de los responsables sino que es un proceso de triple fiscalización.

Por un lado está la acción ejecutada, como ya hemos dicho, por la parte impulsora (que deriva de la acción de gobierno propia de un ente), por otro lado tenemos a los elementos de fiscalización y control formales que estén establecidos normativamente (oposición política, procesos de rendición de cuentas y comparecencias más la acción garantista de los órganos judiciales de control del cumplimiento de la legalidad) y, por último, terceras partes tanto internas como externas y tanto nacionales como internacionales.

En este grupo de las terceras partes (tanto en su acepción de "*stakeholders*"[147] o como "*third-parties*"[148] en sentido estricto) podemos encontrar personas físicas o jurídicas a título particular que pudieran tener un interés legítimo en el asunto o bien verse afectados e involucrados; la propia opinión pública y la sociedad civil en general; los medios de comunicación e información; los generadores de opinión y grupos de presión; los observadores independientes y los organismos internacionales.

[147] Vocablo de origen inglés que, en el ámbito empresarial, significa '*interesado*' o '*parte interesada*', y que se refiere a todas aquellas personas u organizaciones afectadas por las actividades y las decisiones de una empresa.
En toda organización, además de sus propietarios, participan diversos actores claves y grupos sociales que están constituidos por las personas o entes que, de una manera y otra, tienen interés en el desempeño de una empresa porque están relacionadas, bien directa, bien indirectamente, con ella.
En estos grupos podemos contar a los empleados, clientes, proveedores, accionistas, inversores, entes públicos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones civiles, la comunidad y la sociedad en general.
Este término fue acuñado por primera vez por *R. Edward Freeman* en su libro "*Strategic Management: A Stakeholder Approach*", publicado en 1984, en el cual su autor sostenía que estos grupos de interés son un elemento esencial que debe ser tomado en cuenta en la planificación estratégica de los negocios. [Fuente: https://www.significados.com/stakeholder/]

[148] Término de origen anglosajón que es muy utilizado en el entorno internacional para referirse al concepto de "terceros" o "terceras partes". Desde el punto de vista del Derecho un "tercero" o "terceras partes" son todas aquellas personas o entidades que no han concurrido con su voluntad en la formación de un acto jurídico concreto pero que desarrollan gestiones en ellos por así habérselo solicitado las partes directas o por tener un interés legítimo en los mismos.

Las tareas de seguimiento suelen ser de tipo cualitativo y orientado. Es decir, valoran elementos que necesitan apoyarse en datos o en actividades prospectivas e interpretativas de obtención de información respondiendo, en la mayoría de los casos, a los intereses concretos de cada actor.

- **Monitorización.**

Como hemos visto, las actividades de seguimiento responden a una finalidad concreta en función de la orientación y motivación del elemento interesado. No obstante, la monitorización es un elemento más metodológico e instrumental que se apoya en elementos cuantitativos, mensurables, procedimentales y técnicos, mediante el cual se buscan los identificadores e indicadores concretos que permiten analizar, evaluar y caracterizar una situación.

La definición de las tareas de seguimiento permite la identificación de las necesidades de monitorización. Por tanto, las actividades de monitorización aportan los datos y las informaciones necesarias para las tareas de seguimiento.

En definitiva, el seguimiento se orienta al resultado, a la evaluación y al control del conjunto de las actividades concretas que sean de interés mientras que la monitorización se orienta a la definición de los indicadores, identificadores y fuentes capaces de aportar datos e información sobre elementos concretos que necesitan ser seguidos.

3.3. EL CICLO DE LA SEGURIZACIÓN.

Ciertamente, el **proceso de segurización** tal y como aquí se expone es secuencial en el tiempo a los efectos de una mejor comprensión metodológica. No obstante, como se puede intuir, es un proceso cuyo mecanismo tiende a la retroalimentación.

Por lo tanto, si se le añade y se le complementa con una última etapa de **evaluación**, este proceso lineal podemos cerrarlo y convertirlo en un ciclo teórico de gestión.

No obstante, esta etapa añadida de "evaluación" dentro de un proceso de segurización de un asunto concreto debe responder y circunscribirse en esencia a las siguientes cuestiones:

a. Si un asunto cumple con los requisitos para ser segurizado y, en consecuencia, si es segurizable.

b. Si en función de las actuaciones que se estén llevando a cabo este asunto mantiene los requisitos para seguir siendo segurizado.

c. Si como consecuencia de un asunto que ya está segurizado, aparecen nuevas situaciones que obligan a mantener su segurización o bien se generan situaciones derivadas que obligan a segurizar a estas otras nuevas.

Esto supone poder completar el **proceso de segurización** (como proceso analítico) para convertirlo en el **ciclo de la segurización** (como metodología práctica).

Esta transición y adaptación de "proceso analítico" a "metodología práctica" permite soportar la capacidad de generar un conocimiento multifactorial, multisectorial, útil y aplicado a una situación dada.

Y cuyo objetivo fundamental es que sea utilizado en los distintos niveles de responsabilidad para los procesos de toma de decisiones. Por tanto, puede ser entendida esta metodología como una herramienta de "Inteligencia" sistémica de carácter estratégico.

En este sentido las etapas serían las mismas que las del "proceso de segurización" (identificación, acreditación, credibilidad, legitimación, respaldo, asunción, seguimiento y monitorización) añadiendo una más (evaluación) para que se pueda considerar como el "ciclo de la segurización".

Aunque metodológicamente se refieren nueve etapas, estas pueden agruparse en tres fases consistentes tanto por finalidad como por resultado.

- **Fase (I) de "Fundamentación".**

  Esta primera fase contempla las etapas de: "identificación", "acreditación" y "credibilidad". Lo que permite hacer aflorar la situación, valorar su nivel de impacto y sustentar la narrativa que construya el relato.

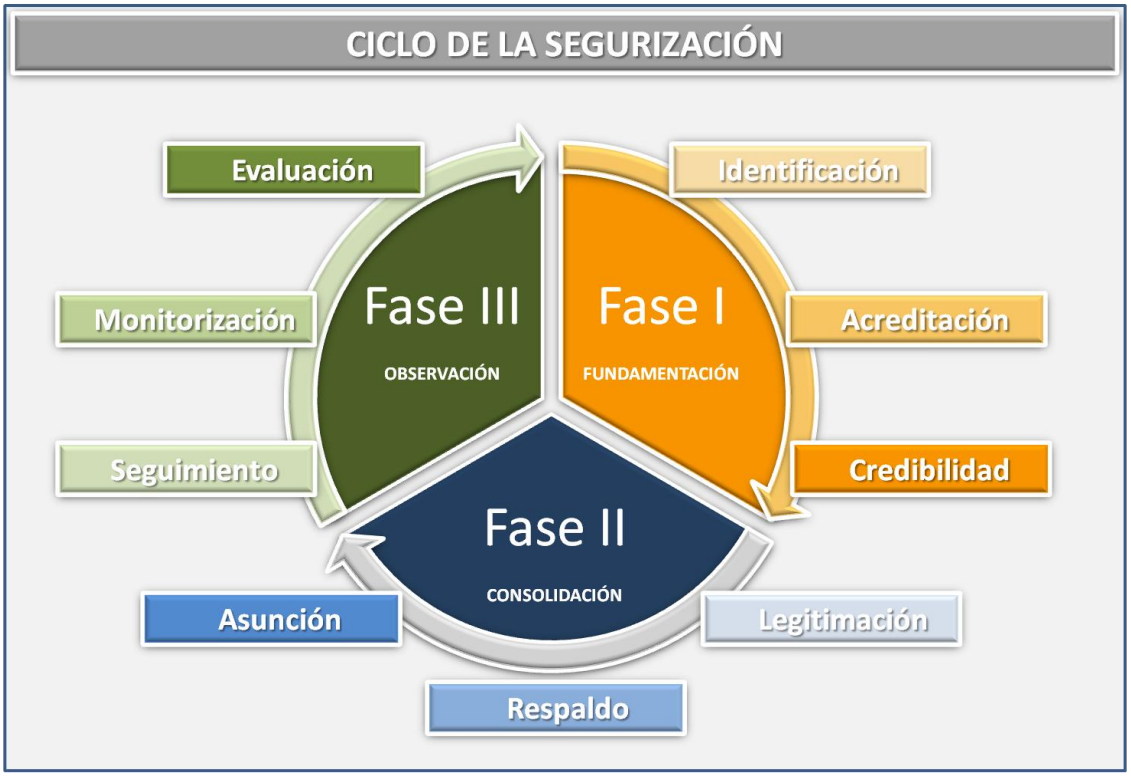
- **Fase (II) de "Consolidación".**

  Esta segunda fase contempla las etapas de: "legitimación", "respaldo" y "asunción". Lo que permite dar contenido al relato mediante medidas concretas que sean asumidas y aceptadas de manera los más consensuada posible.

- **Fase (III) de "Observación".**

  Esta tercera fase contempla las etapas de: "seguimiento", "monitorización" y "evaluación". Lo que permite analizar, controlar y valorar el nivel de consecución y el resultado de la implantación de las medidas aplicadas así como la evolución y los efectos de las mismas.

En conclusión, la decisión de segurizar un tema, que éste cumpla los requisitos para poder ser segurizado y, por extensión, que sea segurizable y que finalmente de decida ser segurizado, debe responder a lo ya expuesto y que se representa a continuación de manera gráfica:



Fuente: Elaboración propia.

3.4. LA SEGURIZACIÓN DE LA EMERGENCIA Y LA CRISIS COMO FACTORES CRÍTICOS.

Un factor fundamental en este tema es la caracterización de qué puede considerarse una amenaza (y *por ende* también qué puede considerarse un riesgo). Por lo que debemos ser conscientes de que esto es, sobre todo, una construcción social (SISCO MARCANO y CHACÓN MALDONADO, 2004)[149].

Y que, por tanto, termina siendo un asunto cultural relacionado con las propias políticas de seguridad, con los límites de tolerancia de una sociedad concreta, con los procesos y criterios utilizados por cada Estado para evaluar y tasar las situaciones, con el grado de discrecionalidad del nivel político, con los mecanismos de rendición de cuentas y de control democrático, etc…

Por tanto, la "segurización" como proceso complejo permite contraponer dialécticamente "democracia" vs "totalitarismo", ya que en estos últimos regímenes el peso de la opinión pública está muy mediatizado y limitado (ya que, en muchos casos, tampoco hay libertad de expresión, el derecho a la información está cribado y tamizado y la propia información censurada) por lo que no hace falta la aprobación de la audiencia (no oficial o informal) para romper las reglas.

A la vista de todo lo expuesto, es fácilmente deducible la importancia de este concepto en los "Sistemas de Gestión y Dirección de Emergencias y Crisis" debido a que:

1. Es un ámbito que cumple con todos los parámetros para ser "segurizable" en todas sus dimensiones y en todas sus perspectivas. Y que, además, se ocupa de temas muy sensibles para la población ya que afectan a elementos básicos de la vida y la supervivencia de los ciudadanos.

2. Es el paradigma y la esencia misma donde reside el equilibrio entre los derechos individuales y la acción de los poderes públicos, así como la diferencia entre: la protección y el quebranto; la recuperación y la pérdida; la rehabilitación y la destrucción; el orden y el caos; la libertad y la tiranía; el respeto y el abuso; la justicia y la arbitrariedad; etc...

3. Es el recurso estructural fundamental de una sociedad que sirve no sólo para garantizar su propia protección y su propia supervivencia sino que además se puede convertir en un instrumento de apoyo, solidaridad y cooperación con otros entornos.

[149] SISCO MARCANO, Claudia; CHACÓN MALDONADO, Oláguer. "*Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad*" (*Op. cit.*).

4. Su materia prima son una serie de fenómenos y de situaciones que pueden necesitar combinar mecanismo de funcionamiento y de control ordinarios en situaciones "no ordinarias" e, incluso, extraordinarias y/o excepcionales.

5. Existe una necesidad imperiosa de contar con mecanismos flexibles (pero que deben ser regulados) que garanticen la capacidad de reacción y respuesta (en tiempo y forma) conjugado con procesos de toma de decisiones ágiles y dotados de una amplia capacidad discrecional para actuar (pero delimitada, rindiendo cuentas y fiscalizable).

6. Se trata de temas y situaciones con una carga mediática excepcional y con niveles de exposición pública y visibilidad de sus involucrados muy elevada. Lo que atrae a aquellos elementos que buscan notoriedad, protagonismo, rendimiento personal y/o rédito de cualquier otro tipo[150].

7. La "mediatización" que se sufre en este campo, sobre todo cuando el incidente ha ocurrido y las consecuencias se han materializado, conlleva la posibilidad de la manipulación, la demagogia interesada y el "amarillismo" (tanto a favor como en contra) debió a la carga emocional y las implicaciones personales, sociales y humanas que esto tiene.

8. Se manejan circunstancias y elementos muy sensibles que pueden suponer un refuerzo y un fortalecimiento de los entornos y de las personas afectadas o, bien al contrario, suponer un debilitamiento y una vulnerabilidad que afecte directamente a las capacidades resilientes de los distintos elementos.

En consecuencia, los "Sistemas de Gestión y Dirección de Emergencias y Crisis" son una pieza angular de los sistemas de seguridad en todos sus órdenes y con una especial incidencia en los aspectos que permiten su "segurización", como ya hemos podido observar y ya hemos mencionado y argumentado.

Por tanto, estos sistemas son una materia especialmente sensible y un factor crítico puesto que, desde estos mismos sistemas y en determinadas condiciones, se pueden introducir una serie de informaciones y de mensajes que pueden inducir patrones de comportamiento, conductas, estados mentales o sentimientos que bien utilizados

[150] Sirva de ejemplo en este caso: el político que gobierna que quiere "vender" su gestión, mejorar su imagen o sacar beneficios partidistas; el político que está en la oposición y busca hace campaña a favor o en contra de lo que pasa; el interviniente que busca su reconocimiento y gloría de él mismo o la de su colectivo; al sindicalista que aprovecha para denunciar circunstancias concretas dentro de su ámbito; las organizaciones civiles de todo tipo que ponen valor sus actividades (por exceso y por defecto); el ciudadano que se queja porque no se siente atendido; el periodista que consigue contenidos; etc…

pueden ayudar a mejorar las condiciones de seguridad pero que también pueden ser utilizados en sentido contrario (RIVERA VÉLEZ, 2012)[151] .

En el sentido de un uso positivo de esta posición de poder, MAURICE (et al., 2008)[152] en la publicación conjunta "Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales" que ya se ha mencionado, apoya claramente lo aquí argumentado:

> "[…] *Esta dinámica de la seguridad, entre las dimensiones objetiva y subjetiva, a veces es puesta al servicio de ciertos tipos de intervenciones, buscando inducir un sentimiento de inseguridad para llevar a la adopción de comportamientos más seguros, para beneficiar a toda la población*".

Por otra parte, el uso desviado y el abuso supone que, como indica RIVERA VÉLEZ (2012)[153]:

> "[…] *desde un punto de vista estrictamente politológico se ha producido un efecto de desplazamiento del código de comunicación de la política: de la seguridad del poder al poder de la seguridad*".

Frase esta última con una importante "carga de profundidad" puesto que, como este autor indica,

> "[…] *el poder de la seguridad es, sin duda, la forma más acabada del ejercicio del poder sin cortapisas y sin control de sus eventuales impactos*".

De hecho si se analiza desde la perspectiva "realista" esto tiene sentido ya que responde a las exigencias básicas que justifican y legitiman el uso del poder que, no es ni más ni menos, la salvaguarda y protección de los intereses, patrimonio, bienes y vidas de los signantes del pacto que da lugar al Estado-Nación.

Por otro lado, desde la perspectiva "constructivista" el tema de la segurización se ha convertido en un elemento problemático para el funcionamiento democrático de las

---

[151] RIVERA VÉLEZ, Fredy. "*La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador*". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador y la Universidad Nacional de Cuyo. Quito, 2012. [Fuente: http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=47327]

[152] MAURICE, Pierre (et al.). "*Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales*" (*Op. cit.*).

[153] RIVERA VÉLEZ, Fredy. "*La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador*". (*Op. cit.*). Página 245.

instituciones políticas y para la estabilidad de la vida social, tanto a nivel interno como en el marco de las relaciones interestatales[154].

En este aspecto cabe suscribir la afirmación que también hace este autor sobre este respecto ya que "(…) *Por más paradójico que pueda parecer, la segurización sin control democrático, rendición de cuentas y transparencia, pone en riesgo no solo la soberanía que reclama defender, sino también los procesos de consolidación democrática*" [155].

La sociedades sometidas a unas situaciones de fuerte estrés ("*distrés*" sería más exacto[156]), como es el caso de una emergencias grave o una situación de crisis, son más vulnerables lo que supone que sus umbrales de resistencia y aceptación ante determinadas condiciones o elementos puedan verse modificados y/o alterados.

Estas situaciones pueden ser aprovechadas o, incluso, pueden ser creadas artificialmente en base a intereses no explicitados[157]. Los promotores de esto anterior pueden beneficiarse de la percepción subjetiva que se tenga por parte de un colectivo concreto o de la opinión pública en general sobre un tema y sacar algún tipo de beneficio o ventaja específica (tema que además puede -muy probablemente- estar ya "segurizado"). Basta poner los siguientes ejemplos:

➔ Con la **última crisis económica** el discurso oficializado ha sido "*no hay trabajo*", "*el trabajo es un bien escaso*", "*quien tiene un trabajo que lo cuide es muy afortunado porque sin este su supervivencia y la de los suyos no está garantizada*", "*estar en situación de desempleo (el no trabajo) para determinados colectivos es una barrera de acceso infranqueable*", etc… Para evidenciar esto sirva consultar la serie de los

[154] RIVERA VÉLEZ, Fredy. "*La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador*". (*Op. cit.*). Página 246.

[155] RIVERA VÉLEZ, Fredy. "*La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador*". (*Op. cit.*). Página 253.

[156] El "estrés" como tal es un proceso adaptativo que, en principio, es positivo porque prepara la reacción ante una situación de gran demanda, supervivencia o amenaza. Por el contrario el "distrés" es el estrás patológico o disfuncional

[157] Se entiende por intereses "no explicitados" aquellos que no se utilizan ni incluyen de manera manifiesta, transparente y abierta en el relato fáctico ni en el argumentario del discurso oficial, bien porque no se habían considerado o se habían ignorado, bien porque conllevan ganancias secundarias para algún actor en concreto o suponen ventajas competitivas y/o estratégicas que circunstancialmente no interesa que sean conocidas o pueden conllevar elementos no legítimos o ilegales e, incluso, secretos.

indicadores de opinión (percepción de la población sobre diversos temas) que publica periódicamente el Centro de Investigaciones sociológicas (CIS)[158].

Discurso apoyado fácticamente con medidas extraordinarias, sólo recordar la necesidad planteada de los recortes en las administraciones públicas, especialmente en servicios básicos como la sanidad o como los servicios de emergencias y seguridad.

En consecuencia, ante esta grave crisis sistémica y estructural (que ha afectado a todas las esferas sociales, económicas y políticas) el individuo percibía que los elementos básicos que garantizaban su sustento, su seguridad y sus condiciones de vida estaban en juego. Lo que suponía -en muchos casos- que condiciones laborales inaceptables antes de la crisis hayan sido aceptadas durante la misma como un mal menor. Y, además, tras la crisis estas mismas condiciones se han normalizado y son un referente básico en los mercados laborales.

Situaciones que han sido aprovechadas, en algunos casos, por multinacionales que han visto flexibilizado el mercado de trabajo reduciendo los costes por despido y teniendo mejoras en las cotizaciones a la Seguridad Social (momento que se ha aprovechado para hacer ajustes de plantilla a menor coste y deslocalizaciones -lo que incrementó esa percepción de "*emergencias laboral*"-). Y segundo, la parte empresarial ha podido beneficiarse de recortes en los costes salariales lo que ha mejorado la rentabilidad simplemente por la limitación y la contracción de las retribuciones, además se ha reducido el absentismo y también se ha limitado la conflictividad laboral en términos generales.

➔ En el **campo de las operaciones militares** donde se opera en entornos -más o menos- hostiles, tanto desde el punto de vista del terreno como desde el punto de vista de la población, las fuerzas desplegadas necesitan "ganarse" a los elementos generadores de opinión para así "ganarse" también la aceptación de los habitantes de estos entornos. Facilitando y contribuyendo mediante estas actividades de colaboración y cooperación el alcance de los objetivos de la misión encomendada.

[158] El Centro de Investigaciones Sociológicas es un Organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, adscrito al Ministerio de la Presidencia, que tiene por finalidad el estudio científico de la sociedad española. Desarrolla sus funciones de acuerdo con los principios de objetividad y neutralidad en su actuación, de igualdad de acceso a sus datos y de respeto a los derechos de los ciudadanos y al secreto estadístico, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, y lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, respecto de los límites en el uso de la informática y otras técnicas y medios de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, para garantizar el honor, la intimidad personal y familiar de las personas físicas y el pleno ejercicio de sus derechos.
[Fuente: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Indicadores/]

Esto supone crear un relato "segurizado" en todos sus términos que dé legitimidad, garantice el soporte local e influya en las opiniones públicas de las diversas partes interesadas ("*stakeholders*"). En este contexto se trata de sincronizar, desde el punto de vista militar y político-militar, las actividades concernientes a las "Operaciones de Información" (*InfoOps*), a las "Operaciones de Interacción y Cooperación Cívico Militar" (*CIMIC*), a las "Operaciones Psicológicas" (*PsyOps*) y las áreas de "Asuntos Públicos" (*Public affairs*).

No obstante, dados los límites legales, jurídicos y éticos en el uso de determinadas capacidades por su potencial de manipulación y condicionamiento de las respuestas de la población y de otros agentes sociales, en España este tipo de operaciones quedan matizadas, restringidas y reguladas dado que no se pueden usar determinadas técnicas ni procedimientos en territorio nacional ni con la propia población. De ahí que el conjunto de las operaciones anteriormente mencionada se aglutinen bajo la denominación específica de "influencia"[159].

➔ En el caso de los **atentados de Nueva York del 11 de septiembre de 2001** supuso que tras el colapso de ambas torres los responsables de los servicios de emergencias y seguridad pública de la ciudad (FDNY -*Fire Department* of NY-, EMS -*Emergency Medical Services*-, PDNY -*Police Department of NY*-, OEMNY -*Office of Emergency Management of NY*-) quedarán anulados al más alto nivel político y técnico[160].

Tal y como refiere el "*Informe Mckensey*" (*Executive Sumary*, página 8):

> "[…] *The collapse of WTC 2 destroyed the Incident Command Post across West Street and weakened the command and control structure, as fire and EMS chiefs at the post sought shelter in surrounding structures. The collapse of WTC 1 at*

[159] Concepto que aglutina y adapta doctrinalmente las operaciones "*CIMIC*", "*Public affairs*", "*InfoOps*" y "*PsyOps*" cuando se desarrollan en territorio nacional. A modo de ejemplo, en virtud de la Orden DEF/1887/2015, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa, en el MOPS (Mando de Operaciones) del EMAD (Estado Mayor de la Defensa) se integra en la sección J-9 específicamente las operaciones de "influencia". "La Sección de Influencia, responsable de integrar las acciones de influencia en el planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones, incluyendo la sincronización de las actividades de Operaciones de Información (InfoOps), Interacción y Cooperación Cívico Militar (CIMIC), Operaciones Psicológicas (PsyOps) y Asuntos Públicos (Public affairs). Además, será responsable de asesorar al Comandante del Mando de Operaciones en asuntos públicos y de comunicación, y ejecutar las actividades de comunicación pública de dicho mando. Llevará a cabo el asesoramiento a Comandante del Mando de Operaciones en cuestiones de género en las operaciones y los aspectos culturales de las mismas".

[160] McKINSEY REPORT. "*Report Increasing FDNY's Preparedness*" y "*Report FDNY 9/11 response*". McKinsey & Company, Nueva York, 2002. [http://www.nyc.gov/html/fdny/html/mck_report/toc.html]
"At the Fire Department's request, McKinsey & Company spent five months working with Department personnel to develop recommendations for change to enhance the FDNY's preparedness".

10:29 a.m. killed the Chief of Department and other officers, temporarily leaving the incident without a commander. In addition, following the collapses, many EMS personnel were unaware of who was acting as EMS Command."

Esto supuso que dichos servicios quedaran descabezados y, por consiguiente, la capacidad de respuesta de las autoridades públicas gravemente afectada. Esto tuvo también como consecuencia directa el debilitamiento de las estructuras organizacionales de estos servicios que están fuertemente jerarquizados y, en ese momento, emocionalmente muy afectados.

Esta situación supuso que la capacidad de reacción y las posibilidades de la iniciativa de los niveles inferiores quedarán, sino anuladas, si seriamente afectadas y condicionadas ya que excedían con creces de sus responsabilidades y, en todo caso, fuera de su rango de decisión.

En una de las comparecencias de Joseph ALLBAUGH, en ese momento Director de la FEMA (*Federal Emergency Management Agency*), en el Senado de los EEUU[161] se describía muy gráficamente lo siguiente:

"[…] *New York City was just a little bit different. You have 16,000 firefighters, 40,000 police officers in the city of New York. If you will remember, the fire department lost its leadership. There was a tremendous void. Without that command and control leadership structure, things do become chaotic. It becomes problematic for the incident commander to respond appropriately, knowing exactly where all his members are at any one given moment or where he needs to attack the fire, or where the individuals are. Without that leadership, I think it became more difficult for New York City to respond. Obviously there were a lot of brothers and sisters lost in the rubble, and they were emotionally involved, to try as hard as they possibly could to recover those individuals*."

En este contexto y, en gran medida a la experiencia y liderazgo de los mandos intermedios, se aceptó por parte de toda la estructura que las actividades de mando y control en su conjunto se recuperaran y ejercieran con miembros de niveles jerárquicos inferiores que, en otras situaciones, sería imposible que

[161] *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (conocida también como "*9/11 Commission*"). *Senate Hearing* 107-568, acta de comparecencia el Senado de los EEUU en relación con "*FEMA'S RESPONSE TO THE SEPTEMBER 11TH ATTACKS HEARING BEFORE THE COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND PUBLIC WORKS, UNITED STATES SENATE, ONE HUNDRED SEVENTH CONGRESS, FIRST SESSION ON EFFECTIVENESS OF THE RESPONSE BY THE FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY TO THE TERRORIST ATTACKS ON THE WORLD TRADE CENTER IN NEW YORK CITY AND THE PENTAGON*". *U.S. Government Printing Office*, Washington, 2003.

asumieran la gestión y dirección de una emergencia de esa envergadura ya que no estarían legitimados para ello. Acciones de mando y control que se estuvieron ejerciendo en muchas ocasiones de manera autónoma, bajo su propio liderazgo y criterio y sin conexión con el resto de la estructura al haber quedado anulados o colapsados, en gran parte, la red, los sistemas y los equipos de comunicaciones.

Además no sólo no se aceptó circunstancialmente lo anterior, sino que se vencieron todas las resistencias internas para hacer una auditoría completa [162] de la organización y de los procedimientos de funcionamiento de todas las estructuras y organizaciones vinculadas con la seguridad y las emergencias de la ciudad de Nueva York (lo que se encomendó a la consultora *McKensey & Company*).

En este sentido, se puede observar como programas y actuaciones que no se implementaron por cuestiones de oportunidad y visión estratégica, falta de soporte financiero o de tipo operacional (como el relativo a la mejora del sistema de comunicaciones que quedaba anulado en las intervenciones en edificios de gran altura -rascacielos-) quedaron en evidencia.

A parte de esto no podemos soslayar que el FDNY contaba en ese momento con 16.000 miembros (el NYPD con 40.000), con un fuerte sentimiento de pertenencia y arraigo a las tradiciones por lo que los cambios organizacionales y de cultura interna son lentos y dificultosos en circunstancias normales. Además, una organización de este tamaño tiene sinergias, servidumbres e intereses corporativos y personales interrelacionados y entrelazados que son difíciles de superar [163].

Sin embargo, un evento de estas características -que supuso para el FNNY una pérdida masiva de sus miembros (343 en total), incluido una gran parte de su *staff* de mando de máximo nivel)- conllevó que determinadas mediatizaciones de los procesos internos de cambio pudieran quedar debilitadas y/o permeables sumado al proceso urgente, rápido y no previstos de relevos y ascensos en el escalafón con

[162] McKINSEY REPORT. "*Report Increasing FDNY's Preparedness*". (Op. cit.). Capítulo "Introducción", página 4: "(…) *Throughout our effort,* ***we had unfettered access*** *to FDNY records and personnel, including the Fire Commissioner, his staff and all senior operations personnel. We spent more than 1,000 hours working closely with FDNY personnel who 4 responded to the World Trade Center attack, and with personnel who will be involved in implementing the recommendations of this report*."

[163] McKINSEY REPORT. "*Report Increasing FDNY's Preparedness*". (Op. cit.). Capítulo "Introducción", página 4: "(…) *The Fire Department now faces two major challenges: implementing the recommendations successfully and helping the city improve its inter-agency planning and coordination. Implementing these recommendations will bring about substantial change in the Department, requiring a renewed commitment to leadership, accountability, and discipline*".

nuevos miembros. Circunstancias todas ellas que permitieron un trabajo de análisis con un profundo alcance que en otro escenario no hubiera sido posible[164].

Asimismo, tras estos atentados se han derivado en una cascada de acciones y actuaciones gubernamentales internas y a nivel mundial que, sobre la motivación de la seguridad y la protección y apelando -en muchas ocasiones- a cuestiones emocionales, han llevado a modificar un elevado número de circunstancias y normativas que han afectado a todos los órdenes[165].

➔ Cuando se produce una **gran catástrofe** y en función de las estructuras dañadas y de las capacidades propias del país que se hayan visto afectadas, es posible que se recurra a mecanismos extraordinarios que actúan, por un lado, con la modificación y/o flexibilización de la normativa ordinaria confiriendo, incluso, poderes y atribuciones especiales y, por otro, que se activen procedimientos de ayuda y apoyo exterior a través de mecanismos de colaboración internacionales (aceptación de ayuda puntual y circunstancial concreta, ONG´s, acuerdos bilaterales, organismos internacionales, etc…).

En estas situaciones la población afectada (y por extensión la opinión pública interna) es más receptiva y permeable a aceptar determinadas medidas debido a que se encuentra en una situación de presión, emocionalmente más débil y vulnerable y de precariedad que afecta a la supervivencia y a la recuperación y rehabilitación de sus condiciones de vida. También esto supone que entornos no afectados (y sus respectivas opiniones públicas internas) acepten asumir esfuerzos en ayuda, apoyo y colaboración (incluso económica) que en otros momentos no serían viables.

Una situación paradigmática es la intervención de los equipos de ayuda y rescate internacionales cuando actúan en países demandantes de apoyo tras una emergencia severa de tipo catastrófica. Estos equipos pueden intervenir bajo pabellón propio o bajo el paraguas de algún organismo internacional de tipo humanitario y no gubernamental (como es el caso del Comité Internacional de la

---

[164] McKINSEY REPORT. "*Report Increasing FDNY's Preparedness*". (Op. cit.). Capítulo "Introducción", página 3: "(…) *To do this, we studied the Department's response to the attack on September 11 in detail. Our goal was to learn from this incident and to define specific recommendations that the Department should implement*".

[165] McKINSEY REPORT. "*Report Increasing FDNY's Preparedness*". (Op. cit.). Capítulo "Introducción", página 3: "(…) *The president and Congress are seeking to increase the nation's preparedness through a massive reorganization of homeland security agencies. The state, the city, and the FDNY must also take steps to prepare for the future*".

Cruz y la Media Luna Roja) o bien de tipo "oficial" y gubernamental (como es el caso de la ONU o del Mecanismo Europeo de Protección Civil).

En estas situaciones y dependiendo del nivel de impacto de la emergencias y de las características propias estructuras sociales y políticas del entorno afectado, vemos que la acción de los respectivos entes gubernativos y administrativos pueden quedar muy afectados, colapsados e, incluso, anulados.

Esto conlleva que los equipos de intervención exteriores deban complementar y/o suplir la respuesta interna y, bajo determinadas circunstancias, asumir la intervención directa en nombre del Estado afectado. Esto abre un importante debate sobre la legitimidad y responsabilidad de estos equipos en sus actuaciones y sobre la incidencia que esto tiene en términos de soberanía.

De hecho, en estas situaciones vemos como se produce una "delegación" en el ejercicio de las funciones públicas que son ejecutadas directamente por parte de elementos pertenecientes a países terceros que bien, como ya se ha expuesto, pueden intervenir en nombre de su propio país o bien lo hacen en nombre de una organización internacional. A lo que hay que sumar que pueden ser equipos conformados por personal civil y/o por personal militar.

Estas situaciones permiten que se desplieguen fuerzas militares en entornos en los que sería impensable e, incluso, una afrenta nacional. Y sin embargo, se cuenta con el apoyo de las propias opiniones públicas de los diferentes actores.

Esto último tiene connotaciones de todo tipo pues, aunque actúen bajo el paraguas de la ONU y a través del INSARAG[166], no dejan de desplegarse equipos que aunque sean de rescate (y formados en muchos casos por reservistas) tampoco dejan de ser unidades militares actuando operativamente en otros países.

Es el caso de Israel, que cuenta con un equipo de intervención en catástrofes permanentemente operativo, proyectable y desplegable de alto nivel y formado por militares (de hecho es una unidad militar) que opera a demanda y bajo petición de apoyo y que ha intervenido en países declarados musulmanes como es el caso del terremoto de Turquía en 1999[167].

[166] INSARAG (*Intenational Search and Rescue Advisory Gruop*) es una red mundial en la que participan más de 80 países que actúa bajo el paraguas de la Organización de Naciones Unidas (ONU). La secretaría de INSARAG se ubica en la oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, en sus siglas inglés).

[167] Se trata de la conocida BAHAD 16, que aunque es el nombre de un centro de entrenamiento se utiliza como sinónimo de esta unidad al ser su base de operaciones y su centro de adiestramiento.

> Esta Unidad actualmente está en proceso de certificación con el INSARG para constituirse como equipo de ayuda internacional de la ONU, lo que conlleva que cuando sea movilizado y actúe bajo este paraguas podrá hacerlo en países que no sólo no hay relaciones sino que incluso son considerados "adversarios".

Estos ejemplos ilustran de manera muy gráfica cómo, a través de los procesos de segurización de determinadas situaciones, se pueden condicionar muchos aspectos del funcionamiento de una sociedad.

Se puede observar también -y más allá de cuestiones de eficacia organizativa, de eficiencia en los niveles operacionales, de efectividad de las medidas que se tomen en los diferentes escenarios- cómo se aprovechan determinados sucesos críticos y/o trágicos para inducir a la población a que acepte nuevas normas o nuevos paradigmas.

No obstante este mecanismo puede actuar en sentido inverso. Es decir, la población cuando ha sido golpeada por una situación de emergencia o crisis en grado agudo se siente que es una sociedad vulnerable, donde el individuo y por extensión su estilo de vida y sus posibilidades de supervivencia queda, cuanto menos, expuesto a situaciones límite.

Esta exposición hace que se exija a los poderes públicos, y muy particularmente que se presione a los niveles políticos, para que actúen y busquen las mejores fórmulas posibles al objeto de resolver la situación cuanto antes, que se garantice la protección y el auxilio efectivo de la mejor manera posible y que se restablezca el orden. Necesidad y proceso que sin lugar a dudas tampoco está exento de poder ser aprovechado e instrumentalizado.

De hecho, estos condicionamientos pueden suponer, consciente o inconscientemente, que se produzcan cambios y/o transformaciones profundas en todos los órdenes sociales. Lo que en otros contextos no sería ni aceptado ni aceptable.

Por estos motivos, se hace necesario que el funcionamiento fuera de lo ordinario de los sistemas de dirección y gestión, tanto de emergencias como de situaciones de crisis, tengan un diseño previo que evite un uso torticero y desviado de los mismos. Teniendo en cuenta que por su propia naturaleza son ya objeto de segurización por definición lo que obliga a mecanismos de control democrático y rendición de cuentas preestablecidos.

Formalmente se denomina *Search and Rescue Brigade* (SRB), encuadrada en el *Home Front Command* (HFC), pertenece a las *Israel Defense Forces* (IDF) siendo su personal, casi en su totalidad, reservista pero no dejando por ello de tener carácter militar. Esta unidad fue creada tras la reorganización de la Defensa Civil israelí en 1992 y remodelada en su función y disposición actual en 2013 y se caracterizan por vestir una boina naranja. [Varias fuentes, www.idf.il]

Es decir, es un campo que está tan segurizado que obliga a revisar las bases mismas de la organización del Estado en relación con el reparto de competencias y funciones y, por consiguiente, con el reparto de poder respectivo en cada ámbito.

3.5. LA SEGURIZACIÓN DE LA EMERGENCIA Y LA CRISIS EN ESPAÑA.

En España la emergencia ya se ha segurizado haciendo que medidas extraordinarias se conviertan en ordinarias y lógicas[168]. Y que, incluso, amplios segmentos de la opinión pública entiendan la necesidad de integrar en términos de eficacia, eficiencia y efectividad organizaciones y niveles administrativos -incluido el militar-.

Las circunstancias diagnosticadas, entre otros, por TALAVERA ESTESO[169] en relación con: los problemas de coordinación; la incapacidad y dificultad de operar de manera conjunta; la falta de una estructura integradora fuerte que coordine acciones, medios y recursos; los desequilibrios y las tensiones territoriales; la segmentación y la compartimentación competencial; los intereses corporativos; etc… conlleva una obligada reflexión sobre la necesidad de revisión de la complejidad de la organización político-territorial de nuestro Estado.

Lo que puede llegar a poner en entredicho los procesos de descentralización y desconcentración que se han estado llevando a cabo estos años. Impactando directamente en la línea de flotación de las Comunidades Autónomas en tanto en cuanto generan sistemas autónomos y estancos que no contemplan la realidad del conjunto y ni, tan siquiera, tampoco la realidad del municipalismo[170].

[168] Como fue la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME) por acuerdo del Consejo de Ministros del 7 de octubre de 2005 siendo presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE). Mediante el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, se estableció su organización y despliegue y se implanta como una fuerza militar conjunta de carácter permanente dentro de las Fuerzas Armadas, con la finalidad de intervenir de forma rápida en cualquier lugar del territorio nacional español en casos de catástrofe, grave riesgo, calamidad u otras necesidades públicas, junto con otras instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, como se establece en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

[169] TALAVERA ESTESO, Fernando (et .al.), Capítulo: "*El Sistema Nacional de Protección Civil*". Cuadernos de Estrategia 165 "*España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*". Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE-CESEDEN). Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2014.

[170] La concepción municipalista como base de la Administración Local (municipios, provincias, cabildos, consejos insulares y demás entes no territoriales) consagrada en nuestra Constitución queda distorsionada con la aparición posterior de las comunidades autónomas al ser éstas las depositarias de la capacidad legislativa -conjuntamente con el Estado-.
Lo que conlleva que este nivel de la Administración, con los sucesivos desarrollos de las leyes de bases de Régimen Local, sean los titulares de las competencias, sean los prestadores materiales del servicio y sean también los responsables de la relación directa y cercana con el ciudadano y, sin embargo, su regulación y financiación -en muchos aspectos- quede fuera de su poder de autoorganización y de su capacidad de gestión. Como pasa con muchos de los servicios esenciales de su titularidad en la materia que nos ocupa (Policías Locales, Extinción de Incendios y Salvamento y Protección Civil).

Crean estructuras paralelas acaparando incluso competencias que no le son propias, se crean órganos sin que se produzca una aportación real que mejore el nivel de seguridad objetivamente y que, en algunos casos, hasta están enfrentados al Estado.

Ahondando es esto ISTURITZ PÉREZ hace una valoración muy ajustada que refrenda lo aquí expuestos:

> "[…] *considero imprescindible un cambio de sistema que nos permita estar más cerca de las personas, que solvente sus necesidades y que aporte valor, incluso superando las expectativas de sus clientes o usuarios. Creo, que este nuevo sistema debe continuar siendo asimétrico, porque así es la conformación territorial del Estado Español, pero con diferencias en la forma de acometer la respuesta a las emergencias. Debe haber una mayor implicación de la Administración General del Estado, para que atendiendo a las particularidades específicas de cada Comunidad Autónoma, exista un marco común que establezca las bases generales y englobe el control de calidad, la coordinación y la formación especializada, permitiendo ser modulado por cada Comunidad Autónoma, de forma que todo el modelo, responda a una misma misión comúnmente aceptada por todos aun con sus singularidades en la forma de su prestación*."[171]

Sumado a lo anterior, se debe también apuntar que existe un proceso de segurización estratégico y de alto nivel cuyo máximo exponente es todo lo relacionado con la Defensa Nacional, con la Estrategia de Seguridad Nacional y con las obligaciones de España en el terreno internacional. Lo que sistémicamente se vincula con la segurización de las situaciones de crisis.

No obstante, esto no ha permeado de manera generalizada, por un lado, porque los sistemas autonómicos están a espaldas (en algunos casos, intencionadamente a espaldas por cuestiones nacionalistas) y no se involucran en estos temas ya que entienden que esto es algo sólo del Estado (lo que les evita el coste político de parecer que colaboran más allá de lo necesario con el estado español).

Y por otro, porque el Estado ha mostrado cierta suficiencia en estos temas porque lo ha sentido como algo propio -competencialmente hablando-, ha tenido ciertas reservas y desconfianzas por lo sensible de las materias tratadas y ha escenificado también cierto complejo como consecuencia de la tibieza, de las derivas y de la indeterminación política al objeto de no herir susceptibilidades derivadas del sentimiento y la idea de identidad nacional de España en relación con el sentimiento del resto de nacionalismos internos.

[171] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. (*Op. cit.*). Página 18.

Por tanto, nos encontramos con un ámbito, el de la dirección y gestión de emergencias y crisis, que sufre una fuerte institucionalización pero que, debido al sistema compartimentador que impone el derecho administrativo y el nivel de desarrollo de la estructura competencial actual, conlleva que una parte importante del sistema ha quedado tradicionalmente inconexa y deslavazada y que, supuestamente, se debería integrar de manera efectiva y consciente en las estructuras superiores de seguridad del conjunto del Estado.

Digo deslavazada porque al no existir elementos "estructurantes" en aspectos generales básicos y esenciales[172] del sistema, al final, se ha venido produciendo un cierto "*freelancing*" institucional por parte de las comunidades autónomas y de los entes locales con mayores capacidades lo que ha conllevado una falta de homogeneidad en el conjunto. Que tiene como fruto los problemas ya referenciados.

A esto se le deben sumar las carencias, las disfunciones y los problemas operacionales derivados de un diseño organizacional con una coordinación institucional, ciertamente formalizada, pero débil en el fondo y compleja en las formas.

De hecho, en el artículo 17 de la ya derogada **Ley 2/1985**, de 21 de enero, sobre Protección Civil, se creaba la **Comisión Nacional de Protección Civil** formada por los representantes de la Administración del Estado que reglamentariamente se determinasen, así como por un representante designado por los órganos de gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas.

Lo primero de todo es llamativo que el legislador no le diera una definición a este órgano y llamativo también era la ausencia de representante alguno por parte de las Administraciones Locales cuando son una parte esencial que soporta un gran peso competencial como ya se ha apuntado. Es más tampoco quedaba claro el nivel orgánico de los integrantes que representaban al Estado ni su función.

En todo caso, la Comisión Nacional de Protección Civil tenía por objeto: informar las normas técnicas que se dicten en el ámbito nacional en materia de protección civil; elaborar los criterios necesarios para establecer el catálogo de recursos movilizables en casos de emergencia, sean públicos o privados; participar en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con la protección civil; informar las disposiciones y normas reglamentarias que, por afectar a la seguridad de las personas o bienes, tengan relación con la protección civil; proponer la normalización y homologación de las técnicas y medios que puedan utilizarse para los fines de protección civil; homologar los planes de protección civil cuya competencia tenga atribuida.

[172] Como por ejemplo, algo tan importante y tan transversal como es la falta de de una regulación estatal de los Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento.

Asimismo, en el artículo 18 de este mismo texto, se establecía la iteración de esta estructura, pero a nivel autonómico, creando una **Comisión Autonómica de Protección Civil** que se componía por representantes de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales incluidas en su ámbito territorial.

Bien es cierto que los reglamentos de organización y funcionamiento de las Comisiones autonómicas mencionadas eran aprobados por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma respectiva y, en todo caso, sus funciones eran: informar las normas técnicas que se dicten en su ámbito territorial en materia de protección civil; participar en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con la protección civil; homologar los planes de protección civil cuya competencia tenga atribuida.

No obstante, con la entrada en vigor de la **Ley 17/2015**, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, la Comisión Nacional de Protección Civil desaparece y se crea el **Consejo Nacional de Protección Civil**[173].

En esta ocasión, además de producirse un cambio de nombre y de peso específico, administrativamente hablando (de Comisión a Consejo)[174], ya se incluye a los representantes de los entes locales así como una definición concreta de la utilidad de este órgano. De hecho, dice así:

> "[…] *órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias, como Asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación. Tiene por finalidad contribuir a una actuación eficaz, coherente y coordinada de las Administraciones competentes frente a las emergencias*".

Por otra parte, en el texto actual ya sí se define quien preside este órgano y el nivel que deben tener los miembros que representan al Estado.

De hecho, lo preside el Ministro del Interior siendo miembros los titulares de los departamentos ministeriales que determine el Gobierno, los representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía competentes

[173] Órgano que queda constituido formalmente el 29 de marzo de 2017, casi dos años después de promulgada la ley.

[174] Los órganos colegiados en la Administración General del Estado encuentran su regulación en los artículos 19, 20, 21 y 22 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, preceptos que regulan: el régimen de los mismos, los requisitos para constituirlos, su clasificación y composición y las normas básicas relativas a su creación, modificación y supresión.

en materia de Protección Civil, designados por éstas, y la persona, con facultades representativas, que designe la Federación Española de Municipios y Provincias.

El Consejo Nacional de Protección Civil funciona en "Pleno" y en "Comisión Permanente". Corresponderá, en todo caso, al Pleno aprobar las líneas básicas de la **Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil**, así como ejercer las demás funciones que determine el Reglamento interno del Consejo Nacional.

El Consejo Nacional tiene el carácter de **Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres** de las Naciones Unidas.

Aunque no se resuelve todo, es cierto que existe un avance importante con estos nuevos cambios ya que involucra a actores que antes quedaban fuera y, sobretodo, porque lo que se consigue es **elevar el nivel de segurización** de este campo.

Esto último queda claro ya que pasa de ser un comité colocado en una dirección general de segundo orden[175] a ser un elemento que se mete en la agenda del ministro del Interior en forma de presidencia del Consejo.

Además -y por extensión- se coloca en la agenda política internacional a través de las actuaciones en materia de **acción exterior**[176] que desarrolla España al máximo nivel en este ámbito (vinculándose directamente con los programas de la Organización de Naciones Unidas).

Cuestiones todas ellas que necesitan de la explicitación de una **estrategia sistémica integrada** a nivel nacional (por tanto de máximo nivel político, como ya veremos más adelante y que está pendiente de desarrollar) [177].

[175] El Director General de la Policía y el Director General de la Guardia Civil quedan encuadrados directamente dentro de la Secretaría de Estado de Seguridad con rango ambos de Secretario General/Subsecretario equiparados a un Delegado del Gobierno y por debajo del Subsecretario/a. Mientras que el Director General de Protección Civil y Emergencias queda encuadrado dentro de la Subsecretaria del Interior con rango de Secretario General Técnico/Director General y por debajo del Subsecretario/a. Según se recoge en el Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

[176] Por "acción exterior" se entiende al conjunto de medidas y actuaciones de tipo político y diplomático que lleva a cabo un país en el marco de las relaciones internacionales que ayudan a proyectar una determinada imagen en términos de influencia, prestigio y poder en todos los órdenes de interés. [Definición propia]

[177] Aunque se expone con mayor detalle más adelante, sólo apuntar en este apartado que -con la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil- se ha hecho un esfuerzo por asimilar el Sistema Nacional de Protección Civil con el Sistema de Seguridad Nacional a fin de garantizar el engarce e integración de ambos. No obstante, a diferencia del Sistema de Seguridad Nacional que si tiene ya aprobada su propia estrategia, el Sistema de Protección Civil todavía no.

En todo caso y como se puede observar, en este nuevo texto normativo se mantiene la falta efectiva de elementos orgánicos y administrativos formales con capacidad de fiscalización y de alta inspección del sistema lo que no ha ayudado a garantizar los elementos mínimos de calidad necesarios.

Como apunta ISTURITZ PÉREZ:

> "[…] *No podemos continuar repitiendo en nuestras nuevas organizaciones o en las reformas de las existentes, los mismos defectos una y otra vez, por lo que se debe lograr una mayor simbiosis, entre las necesidades de las personas y las posibilidades de las organizaciones, mejorar el trabajo en red, su coordinación, y en definitiva, aumentar sensiblemente la eficiencia de sus servicios, así como, la calidad percibida de aquellos para los que se ha ideado el sistema*."[178]

Idea que nos introduce en elementos transversales, pero también centrales y estratégicos, como son los mecanismos de control, inspección y fiscalización institucional y la manera, por la cual, el sistema debería mantener y garantizar unos criterios unificados y comunes; una acción conjunta orientada, coordinada e interoperable; unas estructuras coherentes y consistentes; un funcionamiento sostenible y unos resultados homogéneos que sirvan como base para la implantación de sistemas e indicadores de calidad.

Cuestiones todas ellas que necesitan órganos competentes con atribuciones específicas en materia de gestión, coordinación y explotación del conocimiento aplicado a estos campos; que desarrollen mecanismos y foros que propicien el intercambio de experiencias y el aprendizaje organizacional; que construyan un cuerpo técnico y doctrinal específico sobre estas materias; que promuevan una cultura propia en estos temas y que sirvan también para sensibilizar a la sociedad entera sobre estos valores e involucren al conjunto de la población en este campo de la seguridad (lo que sirve como medio básico para garantizar la autoprotección y una conciencia social sobre esto).

[178] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. Op. cit., página 19.

4.

Capítulo.

ESTABILIDAD SOCIAL, PROCESOS DISRUPTIVOS Y DE QUEBRANTO DE LA NORMALIDAD, ADAPTABILIDAD y RESPUESTA ORGANIZACIONAL.

CONTENIDO

4.1 LA ESTABILIDAD EN LAS ESTRUCTURAS SOCIALES.

4.2. PERMANENCIA Y PERSISTENCIA DE LA FUNCIÓN REGULADORA.

4.3. CAMBIO SOCIAL.

- Orden y consenso.
- Factores que determinan el cambio social.
- El equilibrio y la estabilidad en los procesos de transformación y cambio.
- El cambio social en el contexto internacional actual.
- Tipos de escenarios.

4.4. LA DISRUPCIÓN Y EL QUEBRANTO DE LA NORMALIDAD.

4.5. PROCESOS Y FENÓMENOS DISRUPTIVOS Y DE QUEBRANTO SOCIAL.

- Las características del fenómeno causante.
- El tipo de impacto provocado.
- La intensidad de sus manifestaciones.
- La velocidad de desarrollo de los acontecimientos.
- La profundidad en las consecuencias.

4.6. FENÓMENOS SOCIALES ASOCIADOS, LA CONTINGENCIA Y EL CONFLICTO.

- Contingencia.
- Conflicto.

4.7. FACTORES DE PELIGRO, EL RIESGO Y LA AMENAZA.

- Riesgo.
- Amenaza.
- Convergencia y concurrencia metodológica y funcional.

4.8. CONSECUENCIAS INCIDENTALES, LA EMERGENCIA Y LA CRISIS.

- Emergencia.
- Categorización y clasificación aplicada del concepto “emergencia”.
- Crisis.
- Categorización y clasificación aplicada del concepto “crisis”.
- Convergencia y concurrencia metodológica y funcional.

4.9. PROPUESTA DE “MODELO AGREGADO DE EVALUACIÓN INCIDENTAL” (MAEVI).

4.10. ADAPTABILIDAD ORGANIZACIONAL.

- Entornos VUCA.
- Responsabilidad Social Corporativa (RSC).
- Organizaciones de Seguridad, Emergencias y Defensa (OSED).

4.11. MECANISMO ADAPTATIVO FUNDAMENTAL, LA RESPUESTA Y LA REACCIÓN.

- Concepto de respuesta y reacción.
- Capacidad y nivel de respuesta.
- Límite (o umbral) de la capacidad de respuesta.
- Planificación y planeamiento de la respuesta.
- Tipificación de la respuesta.

4.12. PROPUESTA DE “MODELO AGREGADO PARA LA DETERMINACIÓN DEL TIPO DE RESPUESTA REQUERIDA” (MATRR).

4.12. RELACIÓN DE GRÁFICOS AMPLIADOS.

4.1. LA ESTABILIDAD EN LAS ESTRUCTURAS SOCIALES.

Al abordar un tema tan lleno de aristas y prismas, como es el campo de las emergencias y las crisis -entendiendo ambos conceptos desde una perspectiva amplia tal y como ya hemos ido acotando-, nos topamos de lleno con elementos básicos que configuran, sustentan y construyen nuestra realidad social en todos sus órdenes.

Por tanto, hablar de realidad social en este ámbito obliga también a tener que hablar de estructuras sociales y cómo éstas se mantienen, adaptan y perduran en el tiempo. Circunstancias que suponen vincular lo anterior con el papel que juega el individuo y la colectividad con todos aquellos elementos que conllevan equilibrio, transformación y/o cambio.

El ser humano se desarrolla y se desenvuelve en un mundo en constante cambio, donde su entorno y su manera de relacionarse con él (en el que se incluyen por supuesto el resto de individuos) condicionan todos los aspectos de su vida y que, incluso, condicionan también su propia existencia y su supervivencia.

Ante esta permanente situación de cambio -y además de cambio que en muchos aspectos presenta un *locus* de control externo[179]- el ser humano necesita certezas, referencias y, en definitiva, seguridad.

Al más puro estilo presocrático, la dialéctica entre HERÁCLITO[180] (*todo es cambio*) y PARMÉNIDES[181] (*la inmutabilidad del ser*) aquí adquiere una nueva dimensión. Donde

[179] El término "*locus* de control" hace referencia al grado en que las personas sienten que tienen el control de lo que ocurre en sus vidas, desde un evento rutinario hasta una situación de peligro. Las personas atribuimos el "*mando de nuestro destino*" o bien a nuestras propias decisiones o capacidades (*locus* de control interno) o a fuerzas externas, como Dios, la suerte o el karma (*locus* de control externo).
El origen del término locus de control fue introducido por ROTTER en 1966 como parte de su "Teoría del Aprendizaje Social".
No obstante, no fue hasta 1978 cuando WALLSTON y DEVELLIS publicaron "*Development of the multidimensional health locus of control scales*" aportando una comprensión sólida de lo que era el locus de control y de cómo influía este en las decisiones importantes de la vida.
Por su parte, ZIMBARDO simplificaría y clarificaría el concepto inicialmente propuesto señalando que el locus de control es "*una creencia sobre si los resultados de nuestras acciones dependen de lo que hacemos o si dependen de otras cosas fuera de nuestro control personal*".

[180] HERACLITO. Filósofo griego nacido en Éfeso (ciudad de la Jonia, en la costa occidental del Asia Menor y actual Turquía) hacia el año 540 a.C. y fallecido hacia el año 480 a.C., concibió un universo en perpetuo devenir donde el motor de esa eterna mutabilidad es la oposición de los contrarios. Cada par de opuestos es una pluralidad y, a la vez, una unidad que depende de la reacción equilibrada entre ambos. [Fuente: https://www.biografiasyvidas.com/biografia/h/heraclito.htm]

[181] PARMENIDES. Filósofo griego nacido en Elea (actual Italia) hacia el año 540 a.C. y fallecido hacia el año 470 a.C., fue el principal representante de la escuela eleática o de Elea y fundador de la ontología,

la seguridad que, aunque se incardina -conceptualmente pero también a efectos prácticos- en una realidad sometida a la posibilidad del cambio como constante y a la incertidumbre permanente, aporta esa necesaria estabilidad como un *telos* orientado el cual actúa como requisito básico y fundamental para el equilibrio, el orden, la convivencia y un cierto nivel de armonía (aunque sea una armonía disonante y disfuncional en muchos aspectos).

El ser humano necesita la seguridad como resorte psicológico y constructo social en el que se fundamentan gran parte de las estructuras, sistemas y decisiones que se articulan en todos los ámbitos (político, jurídico, económico, religioso, cultural, militar, científico-técnico y académico, etc…).

La seguridad es, ante todo y desde una perspectiva individual, la proyección de la tranquilidad ante la incertidumbre. Es una manera de garantizar, mediante una serie de preceptos basados en la confianza, que el devenir de la vida sigue el curso del guión que nos hemos marcado mediante el cual se busca garantizarnos un destino que está sin escribir.

Destino que está supeditado a una infinidad de variables e interacciones que escapan en su totalidad al control humano y, además, destino que cada individuo quiere escribir a su manera e interés y que confluirá, se quiera o no, con el del resto de individuos y con sus respectivas voluntades.

En este sentido la **confianza**, como afirma LUHMANN y refiere KORSTANJE (2010)[182], "(…) *es la base de toda organización social en cuanto a que opera (en un lapso de tiempo determinado) permitiendo a los individuos reducir hasta un grado tolerable el grado de la incertidumbre proveniente del ambiente. La confianza funcionaría como un reductor de la complejidad permitiendo que los lazos sociales puedan interactuar en un cierto grado de sincronización*".

De esta coyuntura y de esta necesidad emocional, psicológica y social surge la contraposición de ideas y creencias, la competencia, la rivalidad, la subordinación, las tensiones, la lucha, la violencia y el conflicto. Pero también la posibilidad de la colaboración, la paridad, la cooperación, la ayuda mutua, la acción conjunta y coordinada, las alianzas, los acuerdos, el consenso, el respeto, el sentimiento de justicia y la solidaridad.

---

concibió lo real como uno e inmutable. Su doctrina se contrapuso a la Heráclito de Éfeso, para quien lo real es perpetuo devenir. [Fuente: https://www.biografiasyvidas.com/biografia/p/parmenides.htm]

[182] KORSTANJE, Maximiliano. "*Reconsiderando el concepto de Riesgo en Luhman*". Universidad de Chile, Departamento de Antropología. Revista Mad, número 22, 2010. Páginas de la 31 a la 41 [Fuente: http://www.revistamad.uchile.cl/22/Korstanje_02.pdf]

Lo que supone finalmente que, de una manera o de otra, unas voluntades prevalecerán sobre otras, entrando a jugar el "poder" como factor social regulador. Y éste a configurarse como un elemento central y fundamental que facilita, limita o coarta la libertad tanto individual como colectiva.

Y es precisamente este binomio -"*lucha de poder*" versus "*libertad propia y colectiva*"- el que ha sido el motor básico de las transformaciones y el cambio social ya que es, precisamente en este tándem, donde se ubica la esencia misma de la capacidad de supervivencia del individuo en la era moderna. Configurándose esto como el mecanismo básico que facilita el acceso y el uso de los recursos que son necesarios para garantizar esta capacidad.

Cuestiones todas ellas que aportan un valor social y una dimensión ética y moral al conjunto de relaciones que se pueden establecer entre los distintos individuos y sus comunidades. Conformándose, de este modo, como una parte consustancial de la idea de "Justicia" y que nace conceptualmente del "**Derecho Natural**".

De hecho, si atendemos a las siguientes definiciones que podemos dar sobre lo que es el "Derecho Natural"[183]:

- "*Conjunto de normas y principios jurídicos que se derivan de la propia naturaleza y de la razón humana, que existen como principios inmutables y universales. El Derecho natural actúa como base para la elaboración e interpretación de las normas del Derecho positivo*."

- "*Investigación de lo justo por medio de un estudio racional y concreto de las realidades sociales, orientado por la consideración de la finalidad del hombre y del universo."*

- "*Principios inmutables, descubiertos por la razón, que permiten comprobar el valor de las reglas de conducta positivas admitidas por el derecho objetivo*."

Queda claro que el derecho natural es atemporal, general y universal y nace y se fundamenta en la propia naturaleza humana.

No debiendo su origen, por tanto, a la voluntad normativa de ninguna autoridad ni tampoco nace de ninguna colectividad o realidad social concreta, como si ocurre con el derecho positivo[184].

[183] Diccionario Jurídico de Derecho, Enciclopedia Jurídica 2014. [Fuente: http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com /inicio-enciclopedia-diccionario-juridico.html]

Es más, es un conjunto de preceptos que se imponen al derecho positivo y que éste debe respetar. De ahí, y como máxima expresión contemporánea de lo anterior, nace la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" que ya hemos mencionado en otros epígrafes.

Por tanto, la **libertad** y la **seguridad** se sustentan sobre la confianza y se vinculan ambas -conceptualmente y desde un plano social pero también jurídico- con la posibilidad del ejercicio de los derechos y obligaciones que legalmente se tienen.

Asimismo se vinculan con elementos tales como la legitimidad de las estructuras de poder y la legitimidad de su ejercicio, con las garantías de protección y defensa que estas mismas estructuras deben garantizar a todos los ciudadanos y esto sumado a la posibilidad de participación del ciudadano en las decisiones que le afectan de manera que las perciba como justas.

Condicionando, todo ello, el nivel de afección de los individuos con el sistema y condicionando, del mismo modo, la respuesta del sistema a las necesidades de los individuos que lo conforman.

Lo que, en definitiva también condiciona y configura las necesidades y los anhelos de cambio, modificación, transformación, evolución y/o destrucción del citado sistema.

[184] Entendiendo por derecho positivo al "*conjunto de normas jurídicas en vigor en un Estado o Comunidad concretos, en un momento dado, con independencia de la fuente de que procedan*". Diccionario Jurídico de Derecho, Enciclopedia Jurídica 2014. [Fuente: http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com /inicio-enciclopedia-diccionario-juridico.html]

4.2. PERMANENCIA Y PERSISTENCIA DE LA FUNCIÓN REGULADORA.

No obstante, y sin entrar en el fondo dialéctico de la filosofía del Derecho, ya que no es el objeto de esta tesis, el "derecho natural" es entendido contemporáneamente como la base inspiradora y referencial en su evolución del "derecho positivo" actual.

En este sentido, si las normas sociales se convienen, el Derecho como tal también es convención social. Convención que ayuda, regula y aporta estabilidad, permitiendo la institucionalización de las estructuras sociales, su legitimación, su mantenimiento en el tiempo, la posibilidad del reconocimiento de la autoridad y el ejercicio del poder.

En consecuencia, si entendemos que el cuerpo normativo creado por el Derecho en sus distintos campos y manifestaciones[185] tiene una vigencia temporal concreta pero que nace con vocación de perdurar, será el propio sistema social correspondiente el que se encargue de garantizar su contenido, su vigencia y su cumplimento. Dado que es un elemento vertebrador del mismo y en sí mismo.

Por tanto, el derecho positivo como función reguladora, en su concepción más *funcionalista*[186], aporta un sistema de recompensas y castigos que rige la convivencia social (entendida ésta como la conducta humana en su interferencia intersubjetiva), que se sustenta en un aparato con capacidad de coerción y cuyo garante son los poderes públicos.

En este sentido, debemos tener en cuenta que el *funcionalism*o, como teoría está basado en la "**Teoría de Sistemas**", lo que supone que la organización de la sociedad se basa en un sistema -y conjuntos de subsistemas- que responde a cuatro dimensiones esenciales, que son:

- El control de las tensiones.
- La adaptación a un entorno.
- La búsqueda de un objetivo común.
- La integración de las distintas clases sociales.

[185] Ya sea en forma de leyes, reglamentos, usos y costumbres, jurisprudencia y/o doctrina.

[186] El *funcionalismo* como corriente se caracteriza por el utilitarismo otorgado a las acciones que deben sostener el orden establecido en las sociedades. Esta doctrina de tipo sociológica y antropológica considera que la sociedad está constituida por partes que funcionan para mantener el conjunto y en la que el mal funcionamiento de una parte obliga al reajuste de las otras. [Varias fuentes]

Desde esta perspectiva, el *funcionalismo* tiene una concepción biológica de la sociedad, entendiendo ésta como una entidad orgánica cuya normalidad viene postulada por fenómenos que se repiten de manera regular y sistemática.

Esta visión *biologista* permite introducir un concepto muy importante y trascendente en relación con el objeto de esta tesis, ya que la propia función reguladora, normativa, administrativa y jurídica sirve de mecanismo que trata de garantizar la pervivencia y la "supervivencia" de la sociedad en su conjunto.

La regulación de las potestades públicas sumado a las correspondientes atribuciones que tienen conferidas las respectivas autoridades formales se constituye como un cuerpo de derechos y obligaciones que funciona en ordinario.

Situación que permite tanto garantizar el funcionamiento esperado y previsible del sistema como la conducta de los diferentes individuos en base a un rol establecido (con independencia de las funcionalidades y disfuncionalidades que esto pueda conllevar y con independencia también de los mecanismos de ajuste y reequilibrio que puedan darse).

No obstante, además de regular lo "ordinario", se deben considerar las situaciones "extraordinarias" que pueden afectar a la pervivencia de la sociedad en su conjunto y del propio sistema establecido sobre el cual se sustenta.

Es decir, en la propia normativa se introducen (con más o menos intensidad) mecanismos adaptativos, contingentes y protectores que actúan de la siguiente forma:

- Se regulan de manera ordenada y organizada los procesos de creación de normas y de modificación y derogación de las existentes en ordinario.

- Utilizando el concepto desarrollado por AXELROD[187], se crean "*metanormas*"[188] cuya finalidad es proteger a la propia norma, es decir, las normas aportan seguridad y protección a la sociedad que las genera y, del mismo modo, la norma establece el mecanismo propio que da seguridad y protección a las propias normas.

[187] AXELROD, Robert M. "*An Evolutionary Approach to Norms*". *American Political Science Review*. Número 80, 1986. Páginas 1095-1111. [Fuente: http://www-personal.umich.edu/~axe/]

[188] Una "*metanorma*" se puede definir como la norma de la norma, es decir, es una norma que orienta y obliga a cumplir otra norma.

- Se regula el funcionamiento institucional mediante normas y procedimientos que guíen y orienten en las situaciones de excepcionalidad, es decir, en los momentos críticos y de especial amenaza o riesgo.

Lo fundamental de una norma y su máxima expresión, que además es el fenómeno que la visibiliza y la convierte en un elemento material, es que se cumpla. Y, cuando no sea así, que se haga cumplir o se sancione su incumplimiento.

Como bien indicaba AXELROD (1986) y GALÁN ORDAX[189] "(…) *Una norma existe en un determinado contexto social si los individuos normalmente actúan de una determinada manera, y son castigados con frecuencia si se les ve no actuar de ese modo*".

Por tanto, las normas entendidas en sentido amplio[190] deben ser cumplidas o, en su caso y cuando corresponda, por lo menos deben servir para regir, orientar e inspirar las conductas de los individuos.

Conductas que, en todo caso, deben alinearse con las propias del resto de individuos y operar tanto en las situaciones de normalidad como también en las situaciones extraordinarias.

En consecuencia, cuando las situaciones son de cierta normalidad es, teóricamente, más fácil mantener el orden y el respecto por las normas e, incluso, limitar los cambios que se pueden efectuar sobre éstas. Todo ello, derivado de la posible falta de sensación de necesidad de un cambio en el "contrato social" que suponen las leyes , en todo caso, procesos que se regulan según el procedimiento estipulado.

No obstante, las situaciones que conllevan excepcionalidad y aquellas que suponen momentos y coyunturas críticas necesitan regulaciones específicas que suelen suponer, asimismo, atribuciones especiales y una mayor discrecionalidad en el ejercicio de las potestades públicas.

En todo caso, estas situaciones que se salen de lo ordinario (es decir, de lo normal) son aquellas en las que se puede constatar la existencia de:

- Una "**amenaza**" manifiesta. Es decir, bien existe una situación de intento de agresión exterior, bien se quiere subvertir el estado de las cosas de manera más o

[189] GALÁN ORDAX, José Manuel. Referencia en la ponencia "*Modelos de normas en sociedades artificiales de agentes*", Grupo de Ingeniería de los Sistemas Sociales (en sus siglas en inglés INSISOC). Facultad de Informática, Universidad Complutense de Madrid, 2013.
[Fuente: https://web.fdi.ucm.es/posgrado/conferencias/JoseManuelGalan2013-slides.pdf]

[190] Es decir, no sólo las de tipo formal y de origen jurídico-administrativo, sino también se refieren las que se basan en los usos y costumbres. De ahí que sean reconocidas como fuentes del Derecho.

menos violenta, impuesta y organizada por una parte de la sociedad de manera interna o bien existe una desafección clara ante determinadas normas que son reiteradamente incumplidas o desobedecidas presentando los individuos conductas desafiantes frente a las estructuras de poder en estas cuestiones.

Un "**riesgo**", en potencia o materializado, que afecta gravemente al conjunto de los individuos y de las estructuras sociales por lo que la respuesta operativa es crítica en el sentido de tener que anular o minimizar las causas de daño, pero también lo son todas las medidas de recuperación y rehabilitación posteriores para garantizar la vuelta a la normalidad en el menor tiempo posible[191].

Un contexto "**mixto**" donde una situación puede ser aprovechada o retroalimentada la una por la otra. Esto supone que se amplifiquen o se produzcan fenómenos sinérgicos, colaterales y/o simpáticos derivados de las debilidades y vulnerabilidades generadas y/o propias de los sistemas y de los elementos afectados. En este contexto tendríamos también todas aquellas situaciones que afectan a los servicios esenciales generando una degradación de los mismos y pérdidas graves de las condiciones básicas de vida y/o escasez de recursos imprescindibles para la supervivencia.

En conclusión, a estas distintas dimensiones se las puede caracterizar con términos concretos que, incluso, pueden llegar a tener un valor jurídico tasado que les define específicamente y aporta un marco de referencia dotado de derechos y obligaciones.

Se trata, pues, de coyunturas complejas que pueden entrelazar fenómenos **intencionales** y **accidentales**. Es decir:

- Por un lado tenemos **actos intencionados** de tipo antisocial, criminal y, llegado el caso, terrorista ya sea en forma de atentados, de sabotajes, de revueltas, de tumultos, de revoluciones, de procesos sediciosos, etc… y que pueden obligar a tener que declarar situaciones de funcionamiento fuera de lo ordinario (como son los estados de alarma, excepción y sitio e, incluso, la declaración de guerra).

- Y por el otro, **actos no intencionados** derivados de factores naturales, antrópicos y/o tecnológicos que generan incidentes, accidentes, emergencias, desastres,

[191] Sirva de ejemplo el programa pionero de tipo preventivo de desarrollo de capacidades resilientes puesto en marcha por el Gobierno Federal de EEUU a partir de 1977 a través de la FEMA (*Federal Emergency Managment Agency*) denominado "*Project Impact: Building Disaster-Resistant Communities*" y que derivaba de una iniciativa legislativa que se sustentaba en una necesidad social real y sentida y cuyo objetivo ha sido "*protect families, businesses, and communities by reducing the impact of natural disasters*".

catástrofes, calamidades, cataclismos, extinciones (de seres vivos), plagas, epidemias, sequias, hambrunas, etc… que obligan a declarar un nivel determinado de emergencia o de situación catastrófica.

Vemos -y podemos comprobar por tanto- que la función reguladora, su transformación y el mantenimiento de la misma queda supeditada a la capacidad de la propia Sociedad en su conjunto por poder y querer cumplirla y, además, de garantizarla y hacerla cumplir.

Lo que supone que la norma necesita del comportamiento social para su mantenimiento, tanto desde el punto de vista del individuo como desde el punto de vista colectivo.

Si esto no es así, entonces asistimos a procesos de **cambio social** que obligan a transformar la función reguladora a la realidad de cada momento.

Función que, como ya se ha apuntado, es el elemento que sirve de patrón y de referencia para el comportamiento particular y para el funcionamiento y sistémico de un grupo, colectividad o sociedad.

Por tanto, las adaptaciones de las normas con la modificación, supresión y/o aparición de otras nuevas, son procesos que pueden ser impulsados y apoyados por una parte más o menos grande de la población, lo que puede resultar un proceso más o menos consensuado y/o impuesto y que puede responder a intereses y necesidades más o menos particulares y/o colectivas.

En consecuencia, el cambio social está condicionado por la presencia y la combinación del **consenso** y/o del **conflicto**, derivándose de situaciones de evolución más o menos rápida, de contextos voluntariamente buscados y/o forzados o bien de situaciones inesperadas y emergentes que rompen los equilibrios establecidos.

En todo caso, la configuración de las estructuras y demás elementos reguladores y normativizadores -y que además aportan la cobertura legitimadora al ejercicio del poder y al sistema de derechos y obligaciones- responden a situaciones que conjugan lo real con lo sentido.

Esto supone que la opinión y la percepción subjetiva que se tenga sobre una situación concreta por parte de los distintos involucrados, se configura a través del relato y de la narrativa que se elabore al respecto.

Por tanto, es un elemento central e íntimamente vinculado con los **procesos de segurización** tal y como ha se ha expuesto, más si éstos suponen situaciones de **grave**

riesgo y **amenaza** con potencial para generar una disrupción de la normalidad y/o un quebranto social trascendente.

En todo caso, siempre que el individuo se desarrolle en sociedad existirá un código normativo y regulador más o menos formal y estructurado que regulará las conductas y, en su caso, penalizará las no aceptadas.

Cuestiones que se imbrican directamente con las posibilidades del ejercicio de la libertad individual, con las obligaciones que pudieran determinarse, con el reparto y el ejercicio del poder que pudiera establecerse así como con los mecanismos de legitimación y consenso y el correspondiente nivel de aceptación y seguimiento.

4.3. CAMBIO SOCIAL.

Como ya se ha apuntado en el epígrafe anterior, las normas que rigen el funcionamiento de una colectividad quedan intrínsecamente vinculadas al propio contexto social de dicha colectividad.

Contexto social que no sólo tiene su propia dialéctica interna y de puertas hacia dentro sino que también presenta una dialéctica propia de puertas hacia fuera y en relación con otros grupos sociales.

Esto se debe a que los grupos sociales deben articular la convivencia de sus propios miembros entre sí más la convivencia de éstos con los miembros de otros grupos sociales. Lo que genera dinámicas de relaciones individuales concretas o bien de relaciones colectivas entre grupos mediante diversos mecanismos.

Mecanismos que pueden surgir de la cooperación, de la colaboración y de la búsqueda de espacios de realidad comunes, conjuntos y compartidos o bien de la imposición y de la intromisión más o menos legítima.

Y, en todo caso, se busca aunar y/o supeditar los intereses de unos y otros individuos y colectivos. Lo que puede afectar, incluso, a la prevalencia y/o la supervivencia de unos y de otros.

De hecho, el debate de concepción *funcionalista* que se ha generado en torno a estos conceptos ha supuesto poner de relieve dos tendencias de signo contrario.

Por un lado los seguidores que dan una mayor importancia al consenso y, por otro lado, aquellos que dan mayor peso a una concepción contraria que concede mayor importancia al conflicto y a la coerción.

- **Orden y consenso.**

  La opinión que se fundamenta en el hecho de que la sociedad humana posee un orden gracias al consenso es muy antigua y está muy arraigada. Ya PLATÓN hacía referencia a la "*voluntad general*", ROUSSEAU al "*contrato social*" y KANT al "*imperativo moral*".

  En todo caso DURKHEIM planteaba que los sentimientos comunes son los que hacían que los hombres viviesen en sociedad.

  Por su parte, PARSONS establece -desde una teoría analítica- que un sistema social se puede considerar como un sistema de roles que sólo existe en la medida en que hay un acuerdo sobre las formas de comportamiento que se esperan de cada rol.

Dotando a los elementos normativos de un papel central ya que la acción y en la actividad social. Es decir, esto anterior se entiende como la conformidad con las reglas, los valores y las expectativas de los demás, relacionándolo con el criterio funcionalista de que cada sistema de acción contribuye positivamente al mantenimiento del sistema en su conjunto.

Desde este punto de vista, lo contrario al consenso es el motor que genera el conflicto y éste es visto como un elemento disonante y distorsionador y, por tanto, como una fuerza negativa. No obstante, no se niega su existencia pero la consideran como una alteración del funcionamiento normal del sistema social.

Es decir, es anormal pero también es -por regla general- un fenómeno transitorio ya que, desde esta interpretación, se entiende que en un sistema social existen fuerzas inamovibles que tienden a restaurar el equilibrio funcionando como un mecanismo homeostático que devuelve al sistema a un estado de estabilidad.

Por otra parte tenemos la otra gran tradición sociológica en la que se considera que el conflicto no es algo anormal sino que es algo permanente e, incluso, necesario.

Se tienen -como exponentes de este planteamiento- a pensadores como ARISTÓTELES, HOBBES, HEGEL y MARX y, más recientemente, a DAHRENDORF.

Según los distintos postulados de estos autores, la existencia de la escasez es suficiente por sí misma para garantizar la presencia de conflictos, ya que las personas pertenecientes a cualquier grupo tratan por todos los medios de incrementar su parte de los recursos escasos a expensa de los demás si es necesario.

Si además incluimos en esta esfera aspectos vinculados con la ostentación del mando, el poder y el prestigio entonces las ocasiones de conflicto se incrementan ya que son elementos que permiten el acceso y el control a los recursos más estratégicos, deseados y escasos.

En todo caso, para garantizar la supervivencia de una sociedad se debe compaginar el esfuerzo cooperativo y las acciones de dirección que orienten ese esfuerzo cooperativo. Por tanto, existirán los elementos y colectivos que ejecutan y los que dirigen esa ejecución.

Situación coyuntural y estructural que genera poderes y contrapoderes (o “poderes negativos”) lo cual supone también la aparición de conflictos entre ambos.

Conflictos que pueden presentarse en diversas formas a modo de discusión, regate, rivalidad y/o acciones de violencia directa. Por tanto, la posibilidad del uso de la fuerza, la coerción y la disuasión son, en mucha mayor medida que el consenso, la raíz última del orden social.

En este sentido, se entiende que el conflicto está estrechamente ligado al cambio, ya que una sociedad es un sistema que presenta un equilibrio de fuerzas que -si se rompe- se pueden generar oportunidades de ganancia y mejora de unos individuos y/o colectivos frente a otros o frente a la situación de origen.

Y esto anterior es lo que sustenta la concepción ***estructural-funcionalista*** del consenso, de la integración del conflicto y de la concepción de la coerción como bases de la regulación social del cambio.

Según COSER, el conflicto permite delimitar los grupos y clarifica sus fronteras específicas definiendo en qué lugar se encuentra cada uno de ellos. También unifica y cohesiona a los grupos proporcionando a sus miembros un interés común y orientándose a la ganancia que se pueda generar (que a veces es la sola supervivencia).

El tener una serie de objetivos comunes obliga al alineamiento de las voluntades individuales lo que proporciona, a su vez, organización y dirección. En todo caso, los intereses antagónicos -internos y externos- propician también que cada individuo, grupo o facción con intereses contrapuestos haga presión en el sentido de sus pretensiones.

En este contexto y según los diversos autores, la generación de procesos competitivos ayuda al sistema social a generar presiones, luchas y sinergias que van en favor de la innovación y la creatividad.

No obstante, las sociedades modernas no tienen -de momento- estructuras únicas y núcleos de poder global y absoluto (aunque esto tiende a concentrarse) lo que hace que las defensa de los intereses propios sea menos agresiva y necesite de un mayor nivel de participación y apoyo (de ahí la tan manida necesidad del apoyo y aprobación de los diferentes "*stakeholders*" y "*third parties*").

Motivo que obliga a la cooperación, la colaboración y el consenso entre los diferentes actores[192].

[192] Sin embargo, estas conceptualizaciones no tienen en cuenta variables y parámetros que se sustentan en acciones altruistas, de desapego y de generosidad que derivan de códigos de creencia, convicciones

En todo caso, esta conceptualización sirvió a COMTE para hablar de la transformación de las sociedades y el paso de ser sociedades **teológico-guerreras** a sociedades **científico-industriales**[193].

Estableciendo, por tanto, que toda reforma social supone una reforma en el orden del pensamiento. Y, por extensión -añado yo-, que la unión de estos dos factores conforman una simbiosis necesaria que tiene su máximo exponente en la función reguladora y normativa en la que se materializa. Y que es, en esencia, la que sustenta al conjunto de esos elementos sociales reformados.

Es decir, la función reguladora es la expresión material de la concepción y conceptualización social de un pensamiento común compartido por un grupo de individuos que instrumentaliza y ordena el conjunto de las relaciones y los elementos en un determinado ámbito.

De hecho, cuanto mayor consenso exista en los elementos comunes que vertebran una sociedad, mayor legitimidad e identificación habrá con los mismos por parte de sus diferentes componentes. Asumiendo naturalmente las funciones y roles que cada uno de ellos pudiera tener asignada y asumiendo, del mismo modo, los cambios que en éstos pudieran darse.

Cuestiones todas ellas que permiten introducir a SPENCER la idea de la especialización como mecanismo de organización social, lo que le permite también hacer uso de la analogía para explicar el funcionamiento de la sociedad como si fuera un ente orgánico (es decir, un organismo).

- **Factores que determinan el cambio social.**

En toda sociedad los modos tradicionales institucionalizados de comportamiento suelen atender a las necesidades reconocidas de sus miembros.

No obstante, cuando aparecen nuevas necesidades (ya sean reales o sentidas) se originan situaciones en las que, frecuentemente, se intenta y se busca llevar a cabo diversos cambios adaptativos. Cambios que pueden ser perseguidos e impulsados bien por una parte o bien por la totalidad de los miembros de dicha sociedad y bien de manera acordada y consensuada o, por el contrario, de forma abrupta y violenta.

---

y valores de tipo moral que pueden, incluso, negar las propias necesidades individuales y hasta la voluntad de supervivencia.

[193] Bien es cierto que esta transformación no ha sido homogénea a nivel global y que explica muy bienla realidad de las sociedades de corte occidental. Pero no se adapta en la misma medida a otras realidades que no responden a estos patrones sociales, económicos y culturales.

Asimismo, estas necesidades están íntimamente ligadas con la disposición para el cambio que presentes los miembros de una sociedad, con las expectativas y previsiones que proyecten sobre estos cambios y sobre la valoración que hagan -en términos de pérdidas y ganancias- de la nueva situación que pueda darse.

Esto supone que los estén más satisfechos con su *status quo* sean más conformista, desconfíen de las innovaciones y, consecuentemente, no faciliten ni creen condiciones favorables al cambio.

Por el contrario, aquellas personas que se encuentren en una esfera de menor confort y/o de mayor necesidad real o de riesgo para su supervivencia serán más proclives a apoyar, forzar y buscar condiciones más favorables para los cambios.

También podemos identificar en este contexto a aquellas personas que, estando en una situación de cierta cobertura de sus necesidades, entienden que puede haber margen para la mejora. Lo que propicia el impulso del cambio y la innovación en base a un cierto inconformismo.

Por otra parte, el desarrollo y la acumulación de conocimientos es un factor determinante a la hora de crear condiciones transformadoras que faciliten el cambio. Debido, fundamentalmente, a que amplía el marco de comprensión de factores y contextos.

Diversos autores sostienen que el cambio está en íntima relación y depende fundamentalmente del nivel, cantidad, calidad, capacidad de transmisibilidad y disponibilidad del conocimiento.

Esto supone que sociedades que acceden de manera amplia a mayores niveles de formación y conocimiento sean más proclives, receptivas y flexibles a favorecer situaciones de cambio.

Por el contrario, aquellas sociedades donde el conocimiento es más limitado y/o se restringe en términos generales suelen ser más rígidas y dogmáticas, no ofreciendo ni facilitando condiciones proclives al cambio. A no ser, en muchos casos, que éste sea “administrado” de manera más o menos controlada.

Por tanto, los elementos que facilitan las situaciones de cambio están condicionados tanto por las necesidades individuales y colectivas como por el nivel del conocimiento disponible -como ya se ha apuntado-. Pero también por los sistemas de valores y creencias imperantes y por la complejidad de las estructuras sociales concretas.

A lo que hay que sumar, de manera trascendental, las estructuras de poder que estén establecidas y la forma en la que se reparte y se gestiona éste.

- **El equilibrio y la estabilidad en los procesos de transformación y cambio.**

En términos narrativos y *autonarrativos* como apunta KENNETH (2007)[194], la fuerza del relato es de tal magnitud y de utilidad social (y por extensión también psicológica) que no sólo permite crear, configurar e interpretar las identidades y realidades individuales, sino que ayuda también a crear la realidad como espacio intersubjetivo que puede ser explicado en su devenir, que aporta evidencias en el presente -por lo que ayuda en su comprensión y a manejarse en él- y que, además, facilita a futuro la inferencia de posibles resultados y la estimación de las consecuencia en su evolución.

Por tanto, la idea de seguridad como realidad manifiesta se configura en su relato -como ya se ha avanzado- en términos de evidencia, certeza, certidumbre, confianza, fiabilidad, creencia, convicción y convencimiento. Lo que permite transmitir una idea de garantía, firmeza, indemnidad, inmunidad y tranquilidad pues genera la sensación de un cierto nivel de control de lo que pasa y afecta. Esto, a su vez, permite la anticipación, la prevención y la preparación por lo que podemos también protegernos y defendernos, lo que aumenta la sensación anterior.

Como derivada de lo expuesto aparece un elemento clave en esta narración y es el concepto de "**equilibrio**". Pero más allá del concepto de equilibrio, desde el punto de vista "sistémico y funcional", aparece también el concepto de equilibrio pero como equilibrio "entre fuerzas". Fuerzas que actúan bajo unas condiciones (como pueden ser las de la naturaleza) o bajo unas voluntades o intenciones.

Este equilibrio de fuerzas supone un cierto orden, organización y *status quo* de sus respectivos elementos dentro del sistema. No obstante, el desequilibrio o los desajustes del mismo conllevan un cambio paradigmático en los elementos anteriores.

En este contexto la idea de equilibrio nos introduce inexorablemente en el concepto de la "**estabilidad**". Entendido por este concepto como "*el conjunto de condiciones que se mantienen en el tiempo*" (y que, por extensión, apuntalan conceptualmente al término y a la sensación percibida de seguridad).

[194] KENNETH, Gergen J. "*Construccionismo social, aportes para el debate y la práctica*". Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Psicología, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO). Ediciones Uniandes, Bogotá (Colombia), 2007. [Fuente: http://abacoenred.mayfirst.org/wp-content/uploads/2015/10/construccionismo_social.pdf]

Asimismo, de lo anterior deriva también la introducción de los conceptos "transformación" y "cambio" como factores contrapuestos que posibilitan la modificación de las condiciones que estaban en equilibrio y que se mantenían en el tiempo.

Lo que tiene como resultado la posibilidad de la generación de una realidad distinta o, cuanto menos, modificada. Lo que, por extensión, evoca incertidumbre y una posible percepción de inseguridad tanto en el proceso como en el resultado.

En consecuencia y a la vista de lo planteado, podemos afirmar que en este contexto la idea del "cambio" (como término contrapuesto al "no-cambio") y la idea de la "estabilidad" (como término que se contrapone a la "no-estabilidad") en sus manifestaciones concretas son elementos que pueden ser, en primer lugar, voluntarios o involuntarios y, en segundo lugar, deseados, buscados, propiciados, participados y/o aceptados (o no).

Consecuentemente, los conceptos "equilibrio" y "estabilidad" como elementos moderadores y moduladores del cambio (y sus respetivos contrarios), a efectos funcionales y prácticos, entran directamente en la esfera "volitiva" y "desiderativa" del individuo y de sus respectivos y correspondientes grupos de referencia y pertenencia.

Esto supone, en todo caso, que la "**voluntad**" de equilibrio y estabilidad o cambio **como acción** (del mismo modo que el "**deseo**" de equilibrio y estabilidad o cambio **como expectativa**) queden condicionados por el contexto y el entorno.

Por tanto, se puede afirmar que el equilibrio y la estabilidad de una estructura social es un fenómeno que se mantiene en "inercia". Es decir, si no hay ningún factor (o fuerza) que le afecte o contrarreste se mantendrá este estado.

Desde la perspectiva del individuo, tanto la voluntad como el deseo (bien sea de equilibrio y estabilidad o bien sea de transformación y cambio), sufren una confrontación directa en relación con:

1. La realidad concreta y sus expectativas sobre lo que ha pasado, lo que pasa, lo que pudiera pasar y sobre lo que realmente pasará.

2. El entorno y el contexto en el que se desarrolla la actividad y su posición con respecto al nivel, capacidad o posibilidad de influencia para el logro y consecución de sus fines en base a sus intereses.

3. Las voluntades y los deseos de los demás individuos con los suyos propios, tanto si están alineados como si no están lo están o están enfrentados.

En consecuencia, la realidad es un continuo que coloca permanentemente al individuo -y a la Sociedad en su conjunto- en la dicotomía y en la disyuntiva de tener elegir. Elección que supone mantener lo que había, si lo que había se puede mantener o si, por el contrario, se introducen elementos transformacionales y de cambio.

Es por ello que la voluntad es un mecanismo activo y manifiesto del cambio o del no-cambio, mientras que el deseo es entendido como un anhelo que se puede realizar o no. Es decir, el deseo es una proyección a futuro de algo que gustaría que sucediera de una determinada manera pero que puede o no materializarse en el sentido esperado. Por tanto, se configura como una realidad intangible, no necesariamente manifiesta, que sustenta posibles fuentes latentes de conflictos, de frustraciones y de insatisfacciones (o todo lo contrario).

- **El cambio social en el contexto internacional actual.**

Desde la **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura** (conocida por sus siglas en inglés UNESCO, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*)[195] se establece que:

> "*La globalización, los cambios medioambientales y las crisis económicas y financieras están causando importantes transformaciones sociales que provocan el aumento de las desigualdades, la extrema pobreza, la exclusión y la negación de los derechos fundamentales. Estos cambios hacen necesarias soluciones innovadoras que respeten valores universales como la paz, la dignidad humana, la igualdad de género, la no violencia y la no discriminación*".

En este contexto los cambios en su dimensión social se configuran como fuente de tensiones que condicionan el desarrollo, el buen entendimiento y el acuerdo colaborativo entre los diferentes actores.

Además cuando los cambios afectan a elementos básicos y de supervivencia y/o afectan a las relaciones de poder de unos actores frente a otros encontramos que

[195] Organismo especializado de las Naciones Unidas, fundado en 1945, con el objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones. Se dedica a orientar a los pueblos en una gestión más eficaz de su propio desarrollo, a través de los recursos naturales y los valores culturales, y con la finalidad de modernizar y hacer progresar a las naciones del mundo, sin que por ello se pierdan la identidad y la diversidad cultural. La UNESCO tiene una vocación pacifista, y entre varias cosas se orienta muy particularmente a apoyar la alfabetización. [Fuente: http://es.unesco.org]

esto es un terreno abonado para el conflicto en todas sus manifestaciones y en todos sus grados de intensidad.

Situaciones de conflicto que amenazan no sólo a la "*ausencia de violencia*" (si entendemos que esto es la "paz") sino que esto genera también disfunciones que limitan o imposibilitan el desarrollo a futuro.

En todo caso, se trata de situaciones que se ceban particularmente y tienen especial incidencia en los colectivos más desfavorecidos, vulnerables y/o desprotegidos.

En todo caso, y a los efectos de esta tesis, podemos identificar claramente cómo los contextos internacionales tienen cada vez más incidencia en los contextos domésticos. Así como que estos últimos contextos cada vez tienen más dificultades para preservarse, para estar alejados y para gestionar aisladamente y por cuenta propia las cuestiones externas que les interfieren y afectan.

Exportándose problemas y problemáticas de unos países a otros y de unas regiones a otras, facilitando movimientos y coaliciones transnacionales de organizaciones tanto lícitas como ilícitas. Lo que se ve agravado por el fenómeno de los estados fallidos y la corrupción.

Cuestiones que son claramente visibles en ámbitos tales como la presión que ejercen los movimientos de migrantes ilegales, el narcotráfico, el tráfico de armas, el terrorismo identitario y/o religioso. Pero también en casos de situaciones calamitosas de desastre o de catástrofe tales como sequias severas, inundaciones, hambrunas y pandemias.

- **Tipos de escenarios.**

Como hemos visto, el cambio social como fenómeno transformacional puede tener distintos motores, responder a diferentes necesidades y realidades, evolucionar con velocidades dispares y acabar generando variadas consecuencias.

Por tanto, cuando los escenarios que se plantean responden a la **voluntad** más o menos expresa y buscada de los individuos estamos ante situaciones que derivan de una cierta **intencionalidad**.

Es decir, con independencia del proceso transformacional que se sigua, la realidad es que los diferentes individuos participan, en mayor o menor medida e intensidad y tanto por acción como por omisión y tanto a favor como en contra, en la consolidación de los cambios o transformaciones que se propongan.

Por el contrario, podemos encontrar escenarios que no son buscados y que no responden a la voluntad de los individuos que se ven involucrados. Esto conlleva la aparición de **coyunturas emergentes y accidentales** basadas en factores casuales, fortuitos, aleatorios, azarosos, imprevistos e inesperados.

Sin embargo, estos escenarios pueden no ser puros en el sentido de que pueden ser sinérgicamente aprovechados y/o provocados. Es decir, una situación que aparenta ser de tipo emergente, no buscada y que no responde a la voluntad de los individuos puede ser aprovechada como elemento facilitador y coadyuvante de transformaciones y cambios sociales en diversos órdenes.

Transformaciones y cambios que pueden nacer desde la conciencia y la convicción personal -operando como un verdadero cambio de mentalidad individual con incidencia en los elementos culturales colectivos- o bien pueden venir impuestos como consecuencia de una situación sobrevenida que obliga a aplicar reajustes.



Fuente: Elaboración propia.

En todo caso vemos como, al igual que en los **procesos de segurización** ya expuestos, la construcción, la deconstrucción y la reconstrucción de la realidad se basa en el relato y la narrativa que se haga para describirla. Lo que condiciona la percepción de los individuos y configura su opinión y comportamiento al respecto.

En consecuencia, en aquellas situaciones que son de interés para el objeto de esta tesis, podemos identificar dos situaciones que están **segurizadas** y que son **segurizables** y que -además- no se excluyen la una a la otra y viceversa.

Es decir, encontramos escenarios de **tipo accidental** (un terremoto, un tsunami, la erupción de un volcán, una sequia severa, una explosión en una industria, etc…) y escenarios de **tipo intencional** (como puede ser un conflicto armado, una revuelta, un proceso subversivo o sedicioso, un atentado, etc…). Que, aunque se generan y se desarrollan mediante elementos causales diferentes, acaban convergiendo en sus consecuencias y desembocando en procesos de gestión similares.

4.4. LA DISRUPCIÓN Y EL QUEBRANTO DE LA NORMALIDAD.

Podemos hacer un símil y entender la realidad como un hilo temporal continuo donde existen certezas, circunstancias, condiciones, pautas y patrones que garantizan que el devenir de las cosas y su evolución siguen un desarrollo esperado.

Lo anterior es lo que entendemos, con matices, por "**normalidad**". Es decir, definiendo "normalidad" como cualidad de "normal". Por tanto, el concepto "**normal**" (con origen en el término latino *normalis*) hace referencia a aquello que se encuentra en un estado al que se le considera como natural[196].

No obstante, el término "normal" también se refiere a lo que actúa en base y ajustándose, en función de su condición, a una serie de reglas, cánones, modelos o preceptos establecidos o conocidos con antelación.

Por su parte la "normalidad", como constructo complejo social, se configura desde dos perspectivas complementarias, es decir, desde la perspectiva colectiva y sistémica y desde la perspectiva individual y humana.

En este sentido, el concepto de "normalidad", en términos psicológicos, se aplica a aquellas circunstancias donde no se evidencia una diferencia o desviación en relación a un referencial concreto. De hecho, en su interpretación "freudiana"[197], la normalidad se relaciona con el término salud (concretamente con conductas sanas).

En contraposición a la "normalidad" tenemos el concepto de "**anormalidad**" que se configura como aquello que es disfuncional, que se sitúa fuera de lo preestablecido y/o que su evolución no responde a lo esperado. E, igualmente y utilizando la misma lógica "freudiana", la "anormalidad" es aquello que no es sano o que causa una pérdida de salud.

La "normalidad" no tiene una conceptualización estática *per se* ni está reñida con las posibilidades que ofrece el cambio (ni con el cambio en sí mismo). La normalidad es también evolución siempre y cuando este proceso no sea traumático, disfuncional, no sea insano o reste salud.

Esto anterior supone que deban tenerse en consideración dos parámetros fundamentales:

[196] Entendido el término "natural" como lo que está conforme a la propiedad o cualidad de las cosas y donde no existe intervención modificadora externa (como contraposición a lo artificial, a lo forzado o a lo sobrenatural).

[197] En relación a SIGMUND FREUD (1856-1939), médico neurólogo de origen austriaco y padre del psicoanálisis.

- El primero de ellos es la definición del umbral o del límite donde lo "normal" (y por extensión la "normalidad") deja de serlo y transforma o pasa a ser "anormal" (y convertirse en "anormalidad").
- Y el segundo, es la velocidad en la evolución y la velocidad de evolución que se produce en el proceso anterior de cambio de estadio. Lo que conlleva un gradiente que va desde los procesos (o realidades) latentes o de "cocción lenta" a los procesos (o realidades) emergentes o "explosivos".

En atención a lo anterior es muy importante reseñar que -con independencia del proceso de cambio o factor de evolución de que se trate y siempre y cuando este sea disfuncional, suponga algún tipo de pérdida o daño y se deba a un proceso adaptativo traumático- el paso de lo "normal" a lo "anormal" conlleva un punto de ruptura e inflexión entre una situación y la otra.

Del mismo modo este proceso puede ser más o menos previsible y/o anticipable pero, en todo caso, es un fenómeno que aparece, surge y se manifiesta de manera relativamente súbita e inesperada, con diferentes grados de intensidad y con un cierto nivel de disfunción, daño o virulencia.

En consecuencia, podemos hablar de "**disrupción**"[198] (o procesos disruptivos) ya que este término conlleva la ruptura o interrupción brusca de ese continuo que hemos denominado "normalidad".

En todo caso, hay un aspecto fundamental en los procesos disruptivos que quebrantan la normalidad y es la intencionalidad (o no) para que estos fenómenos se pueden presentar.



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los escenarios incidentales de **tipo accidental**, con independencia del grado de negligencia, potenciación, amplificación y/o inconsciencia que pudieran

[198] Aunque muchos autores se refieren a los conceptos "disrupción"/"disruptivo" como vocablos de procedencia inglesa, debe apuntarse que en el Diccionario María Moliner aparece "disrupción" como cultismo o término científico que proviene del latín (*disruptĭo,-ōnis*) y que significa "ruptura o interrupción brusca". En los mismos términos se contiene también en el diccionario de la RAE.

darse, se trata de eventos donde no hay intencionalidad ni voluntad de que se generen éstos (aunque sí causalidad).

Esto supone que las circunstancias que desembocan en un proceso disruptivo de este tipo ni son buscadas -en cuanto a sus factores desencadenantes- ni son deseadas -en cuanto a sus consecuencias-.

Por el contrario, los escenarios incidentales de **tipo intencional**, son eventos creados voluntariamente que buscan la consecución de un objetivo concreto (lo consigan o no en su plenitud y en la medida de lo buscado).

Para ello tratan de generar los factores y circunstancias que pudieran propiciar el objetivo buscado y/o directamente materializarlo. Bien porque fuerzan las situaciones, bien porque aprovechan otras cuestiones tangenciales para sus fines pero que sirven de fuerza catalizadora, bien porque conjugan ambos factores y circunstancias.



Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, podemos destacar que -desde el punto de vista de los actores involucrados en estos procesos y en relación con estos aspectos concretos- se presentan tres actitudes y comportamientos fundamentales.

Es decir, aquellos que actúan como sujetos "agentes" (al tener actitudes y comportamientos que buscan un fin concreto), aquellos que actúan como sujetos "pacientes" (que no tienen voluntad ni control sobre lo que les sucede o afecta) y aquellos que actúan en ambos contextos en base a sus intereses y voluntades.

Sujetos, estos últimos, importantes ya que introducen en los escenarios incidentales (tanto de tipo accidental como de tipo intencional) una serie de factores relacionados con la posibilidad de que pueda darse un sustrato detonante, continuador y/o modulador de una situación de disrupción y/o quebranto relacionado con posibles conflictos, rivalidades, competencia y/o confrontación subyacentes (y que se manifiestan de manera más o menos explícita y/o violenta).

Por tanto y en relación con lo anterior, se puede dar la circunstancia de que, apareciendo un fenómeno disruptivo derivado de un escenario incidental de tipo

accidental en un entorno dado (y por tanto relativamente fortuito o no buscado), haya algún agente (interno y/o externo) que pretenda sacar provecho de esta situación y utilice estas circunstancias como factor catalizador y coadyuvante para conseguir sus intereses.

Recordemos en este punto, por ejemplo, lo que supuso para España la acusación del hundimiento del buque acorazado de guerra norteamericano USS *Maine* en La Habana (Cuba) en 1898[199] que, siendo un accidente fortuito, sirvió como excusa para declarar por parte de EEUU la guerra a España. Eso sí, tras un incansable trabajo propagandístico para poner en contra de nuestro país a la opinión pública norteamericana.

Es decir, se puede pretender sacar beneficio o algún tipo de ventaja competitiva aprovechando un supuesto accidental para acabar en un escenario intencional derivado de un entorno de tensión y/o conflicto. Y que, en consecuencia, se aproveche un evento inicial sobrevenido para otros objetivos particulares.

En consecuencia, lo que también abarca -en términos "conspiradores"- que se provoquen situaciones que se revisten y tienen una apariencia de fortuitidad pero que son completamente intencionales o bien que son intencionales pero que se busca que sean atribuidos a un autor o a unos motivos que no se corresponden con el origen.

Por tanto, responden a un objeto y a una intención bien distintos del que aparentan (lo que incluye en este punto también los eventos de "falsa bandera"[200]). Lo que puede facilitar y sustentar procesos de segurización, como ya hemos visto.

Conceptualización, en todo caso, que se entronca íntimamente con el concepto de seguridad (e inseguridad) que ya hemos referido y, más concretamente, con el

[199] SEGURA GARCÍA, Germán. Artículo: "*La explosión del acorazado Maine, ¿atentado o accidente?*". *National Geographic* España, Sección Historia, 2019.
[Fuente: https://www.nationalgeographic.com.es/historia/grandes-reportajes/explosion-del-acorazado-maine-atentado-accidente_12386]

[200] Se entiende por "operaciones de falsa bandera" a aquellas operaciones encubiertas llevadas a cabo por gobiernos, corporaciones y otras organizaciones diseñadas para aparecer como si fueran llevadas a cabo por otras entidades distintas de éstas.
Este nombre deriva del concepto militar de usar una bandera, escudos y/o anagramas falsos que no se corresponden con la verdadera nacionalidad de los elementos involucrados. Sirva de ejemplo la "Operación GLADIO" llevada a cabo en los años 70 del siglo pasado mediante la colocación de diversos artefactos explosivos por organizaciones de extrema derecha en cooperación con los servicios secretos italianos para desacreditar a los movimientos sociales y justificar la represión hacia estos.

concepto preconizado y definido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en referencia a la "Seguridad Humana"[201].

No obstante, cabe añadir una consideración más en este punto y que es importante matizarla a los efectos de esta tesis. Se trata de la diferencia conceptual y material existente entre los términos "disrupción" y "quebranto" los cuales, aunque de manera general podrían utilizarse de manera indistinta, se vinculan ambos de manera diferenciada con el nivel de intencionalidad en la generación de cada uno de ellos.

Es decir, la "disrupción" de la normalidad supone la rotura de un continuo temporal de manera no intencional y por tanto se trata de un fenómeno de tipo accidental.

Sin embargo, el concepto "quebranto" etimológicamente conlleva una voluntad y una cierta intencionalidad que busca romper o deteriorar algo, lo que generalmente incluye también la violación o vulneración de una norma o, en su caso, no cumplir con una determinada obligación o compromiso.

De este contexto deriva que el disrupción se relacione con la situaciones contingentes no voluntarias generadoras de riesgos mientras que el quebranto se relaciona con las situaciones de conflicto provocadoras de amenazas.

[201] El concepto de "Seguridad Humana", como ya se ha introducido, aparece con fuerza y empieza a ser usado en el entorno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 1994 y, finalmente, queda definido explícitamente en la resolución 66/290 de la Asamblea General de esta organización. Lo que supone que ya sea un elemento y un concepto ampliamente aceptado.

4.5. PROCESOS Y FENÓMENOS DISRUPTIVOS Y DE QUEBRANTO SOCIAL.

Los **procesos**[202] o **fenómenos**[203] "**disruptivos**" y/o de "**quebranto**" entendidos como una fractura, ruptura o interrupción brusca de la normalidad, tal y como aquí se han descrito, están en relación directa con:

- Las características del fenómeno causante.
- El tipo de impacto provocado.
- La intensidad de sus manifestaciones.
- La velocidad de desarrollo de los acontecimientos.
- La profundidad en las consecuencias.

A lo que hay que sumar la vulnerabilidad de los elementos afectados y la capacidad de adaptación y resistencia de éstos (elementos que sustentan el concepto de "resiliencia" como ya se ha referenciado en los capítulos previos de esta tesis).

Esta combinación de factores es lo que permite y condiciona que exista la posibilidad de restauración, de recuperación y de restablecimiento de la normalidad al momento previo anterior a la situación de quebranto. Lo que puede suponer también que se genere una situación nueva que permita un reequilibrio y/o redefinición de los elementos afectados.

En este sentido, los procesos disruptivos/quebranto tienen una componente homeostática ya que todo cambio en un sistema dado tiende a generar un nuevo proceso de equilibrio (o reequilibrio) del que sale una nueva situación de estabilidad, en términos de nueva "normalidad".

[202] La palabra "proceso", de origen latino, del vocablo "*processus*", de "*procederé*", que viene de "*pro*" (para adelante) y de "*cere*" (caer, caminar), lo cual significa progreso, avance, marchar, ir adelante, ir hacia un fin determinado. Por ende, proceso está definido como la sucesión de actos o acciones realizados con cierto orden, que se dirigen a un punto o finalidad, así como también al conjunto de fenómenos activos y organizados en el tiempo. Según el diccionario de la RAE esta palabra es definida como la acción de ir hacia adelante, al transcurso del tiempo, al conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial. [Fuente: https://conceptodefinicion.de/proceso/]

[203] La noción de "fenómeno" tiene su origen en el término latino "*phaenomenon*", que a su vez deriva de un concepto griego. La palabra se refiere a algo que se manifiesta en la dimensión consciente de una persona como fruto de su percepción. [Fuente: https://definicion.de/fenomeno/]

Reequilibrio y/o redefinición que puede conllevar, incluso, una situación de irreversibilidad y de tal trascendencia que entrañe la extinción, la desaparición o la pérdida de elementos y realidades de manera parcial o completa.

- **Las características del fenómeno causante.**

  Los procesos disruptivos, en los términos aquí expuestos, son aquellos elementos capaces de alterar y romper la normalidad. Por tanto, en estas situaciones el primer factor a considerar es la existencia (y grado) de intencionalidad.

  Los procesos disruptivos, conceptualmente hablando, se construyen desde la subjetividad de los actores. Es decir, estamos ante un fenómeno intersubjetivo ya que es la manera en la que el individuo (o conjunto de individuos) se relacionan con aquellos elementos que pueden causar un quebranto de su "normalidad". Y, en consecuencia, le dan los atributos y valores correspondientes.

  En este sentido, la intencionalidad y el control que se pudiera tener sobre estos factores es determinante para hacer una primera aproximación al fenómeno "disruptor" o de "quebranto".

  Ya que no es lo mismo que este fenómeno, en principio, percibido como generador de daño (peligroso) lo sea en acto o lo sea en potencia[204] y tanto si es **accidental** como **intencional**.



Fuente: Elaboración propia.

  Como ya hemos introducido en el caso de los escenarios incidentales de **tipo accidental**, con independencia del grado de negligencia, potenciación, amplificación y/o inconsciencia que pudieran darse, se trata de eventos donde no hay intencionalidad ni voluntad (aunque sí causalidad en el desarrollo de las consecuencias). Lo que denominaremos al fenómeno social resultante, y como veremos más adelante con detalle, "**contingencia**".

[204] Utilizando la concepción aristotélica del término, "*El ser no sólo se toma en el sentido de sustancia, de cualidad, de cuantidad, sino que hay también el ser en potencia y el ser en acto, el ser relativamente a la acción*" (Aristóteles, Metafísica, libro IX, 1).

Es decir, las circunstancias que desembocan en un proceso disruptivo ni son buscadas en cuanto a sus factores desencadenantes ni son deseadas en cuanto a sus consecuencias.

Esto supone que hay un factor de peligro con una cierta probabilidad de acaecimiento en base a unas circunstancias concretas lo que nos permite hablar de "**riesgos**" (concepto vinculado con la contingencia y que se describe más adelante en profundidad).

Por el contrario, los escenarios incidentales de **tipo intencional**, son eventos creados voluntariamente que buscan un objetivo concreto (lo consigan o no en su plenitud y en la medida de lo buscado) bien porque generan los factores y circunstancias que pudieran propiciarlos y/o materializarlos bien porque aprovechan otras cuestiones tangenciales para sus fines bien porque conjugan ambos. Lo que denominaremos al fenómeno social resultante, y como veremos más adelante con detalle, "**conflicto**".

En este caso, la intencionalidad va obligatoriamente ligada a la acción humana, esto supone que las situaciones y factores de peligro son creados y, en su caso, materializados por sujetos concretos. Esto nos permite hablar, por tanto, de "**amenazas**" (concepto vinculado con el conflicto y que se describe más adelante en profundidad).

Lo que se puede resumir conceptualmente en el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo con lo anterior, en el caso de las situaciones de peligro no voluntarias derivadas de los riesgos a los que se está expuesto, éstos presentan una serie de circunstancias que pueden ser controlables, minimizables y/o suprimibles por medio de la **previsión**, la **precaución** y la **prevención**.

Por el contrario, ante el acto voluntario peligroso que pretende generar y/o causar un daño -con independencia de su motivación y de su objetivo buscado- sólo queda como mecanismo de control, minimización y limitación aquellas actuaciones conducentes a la **anticipación**, la **preparación** y la **disuasión**.

En consecuencia, hechas estas apreciaciones podemos resumirlas en el cuadro siguiente:

TIPO DE ESCENARIO INCIDENTAL	TIPO DE FENÓMENO SOCIAL	FENÓMENO GENERADOR DEL FACTOR DE PELIGRO	MECANISMOS Y ACCIONES DE CONTROL
ACCIDENTAL	CONTINGENCIA	RIESGO	• PREVISIÓN • PRECAUCIÓN • PREVENCIÓN
INTENCIONAL	CONFLICTO	AMENAZA	• ANTICIPACIÓN • PREPARACIÓN • DISUASIÓN

Fuente: Elaboración propia.

En ambos casos las acciones contra el daño manifiesto y efectivo conllevan una respuesta reactiva que tiene como objeto garantizar la seguridad y facilitar medidas de **protección**[205] y **defensa**[206].

Términos estos dos últimos que unidos al concepto de "seguridad" tienen un uso común que provoca que se emplean de manera intuitiva y de forma ambivalente, lo que dificulta y contamina su comprensión desde un punto de vista riguroso.

De ahí, por diversas causas, la confusión terminológica en el uso de estos vocablos que muy bien apunta FELIÚ ORTEGA (2012)[207].

> "(…) *Sin embargo, en la actualidad, la influencia de las doctrinas anglosajonas muy poco proclives a preocuparse de la precisión en el lenguaje y la tendencia a utilizar la ambigüedad y los eufemismos con una intencionalidad más o menos*

[205] Protección (sustantivo). [Fuente: *Oxford Dictionaries*]
- Acción de proteger o impedir que una persona o una cosa reciba daño o que llegue hasta ella algo que lo produzca.
- Ayuda para que una persona o una cosa esté en buenas condiciones.
- Cosa que protege o sirve para proteger.

Proteger (verbo). [Fuente: *Oxford Dictionaries*]
- Hacer que una persona o una cosa no reciba daño o no llegue hasta ella algo que lo produce.
- Ayudar o favorecer, mediante la fuerza o la influencia, a una persona o una cosa para que esté en buenas condiciones.

[206] Defensa (sustantivo). [Fuente: *Oxford Dictionaries*]
- Acción de defender o defenderse.
- Arma, edificación u otra cosa que sirve para defender o defenderse.

Defender (verbo). [Fuente: *Oxford Dictionaries*]
- Guardar o proteger contra un ataque, un peligro o un daño.
- Interceder o hablar en favor de una persona o una cosa.
- Sostener una idea o una teoría argumentando en su favor.

[207] ORTEGA FELIÚ, Luis. "*La confusa terminología de la Seguridad y la Defensa*" en Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 2012.

clara de extender la utilización de determinados conceptos han hecho que exista bastante confusión."

"(…) *la Seguridad y la Defensa, términos que se suelen utilizar últimamente juntos sin reparar en que no son complementarios sino que el primero es la finalidad a conseguir y el segundo el conjunto de instrumentos, medidas y acciones para garantizarla*."

De hecho, la RAE define las palabras "proteger"[208] ("protección") y "defender"[209] ("defensa") en términos de equivalencia y de sinonimia. No obstante, desde un punto analítico y desde una perspectiva técnico-científica, podemos aportar algunos matices que serán de utilidad más adelante.

Matices que, por otra parte y además de las definiciones de la RAE, si son reseñados en otras fuentes. De ahí el motivo por el cual se incluyen las respectivas definiciones de estas otras fuentes a pie de página.

En todo caso y por ello, podemos hacer las siguientes matizaciones:

➔ El vocablo "**protección**" es más conceptual, inmanente, intrínseco, de diseño y estructural y se relaciona con el resguardo (en sentido físico y metafórico), librando, limitando o evitando la exposición a un perjuicio, peligro o daño.

➔ El vocablo "**defensa**" es más instrumental, práctico y actitudinal y se relaciona conceptualmente con la intercesión voluntaria (que supone un cierto esfuerzo, grado de exposición y lucha) ante una situación que necesita amparo, socorro, ser liberado de un peligro, de un ataque o de un daño[210]. En todo caso, términos vinculados con una situación de agresión.

Por tanto y en base a lo anterior, se puede afirmar que ambos conceptos están íntimamente unidos al campo de "seguridad" en sus distintas manifestaciones, pero tienen también un uso común que provoca que se empleen de manera intuitiva y de forma ambivalente, lo que contamina y dificulta el análisis.

---

[208] Según la RAE, "Proteger": Resguardar a una persona, animal o cosa de un perjuicio o peligro, poniéndole algo encima, rodeándolo, etc. / Amparar, favorecer, defender a alguien o algo.

[209] Según la RAE, "Defender": Amparar, librar, proteger. / Mantener, conservar, sostener algo contra el dictamen ajeno. / Vedar, prohibir. / Impedir, estorbar. / Abogar, alegar en favor de alguien. / Gozar de una cierta holgura económica

[210] Según el documento de Doctrina del Ejército de Tierra (DO1-001) del año 2003, se definía *"(…) La Defensa es la adopción práctica de medidas conducentes a mantener la seguridad deseada"*.

En todo caso, la "**protección**" se vinculada con el "**riesgo**" ya que deriva de las medidas que se pueden tomar ante la posible **exposición** a unas determinadas circunstancias o factores susceptibles de causar un daño.

Por su parte, la "**defensa**" se vincula con la "**amenaza**" ya que deriva de las medidas que se pueden tomar frente al posible **ataque** que se puede sufrir por parte de un agente o elemento agresor que busca causar un determinado nivel de daño.

De cualquier modo, tanto la terna formada por los conceptos **protección/riesgo/exposición** como la terna formada por los conceptos **defensa/amenaza/ataque** están ambas condicionadas por la **vulnerabilidad** de los distintos elementos que las conforman.

Debido a que este factor, la vulnerabilidad -o la invulnerabilidad en su sentido contrario-, es la medida que determina la capacidad de resistencia, de recuperación y de rehabilitación ante un determinado suceso con capacidad de daño.

Lo que supone que, a los mecanismos de control antes citados, les correspondan las acciones de respuesta que a continuación se recogen:

TIPO DE ESCENARIO INCIDENTAL	TIPO DE FENÓMENO SOCIAL	FENÓMENO GENERADOR DEL FACTOR DE PELIGRO	MECANISMOS Y ACCIONES DE CONTROL	MECANISMOS Y ACCIONES DE RESPUESTA
ACCIDENTAL	CONTINGENCIA	RIESGO	• PREVISIÓN • PRECAUCIÓN • PREVENCIÓN	• INERTIZACIÓN • SUPRESIÓN • PROTECCIÓN
INTENCIONAL	CONFLICTO	AMENAZA	• ANTICIPACIÓN • PREPARACIÓN • DISUASIÓN	• NEUTRALIZACIÓN • ELIMINACIÓN • DEFENSA

Fuente: Elaboración propia.

Por último sólo apuntar en este esquema una situación incipiente que desvirtúa la conceptualización más tradicional que se pueda tener en el campo de la seguridad en relación con la **involuntariedad/contingencia/riesgo/protección** y en relación con la **voluntariedad/conflicto/amenaza/defensa** que aquí se desarrolla y es la que deriva de la introducción de la Inteligencia Artificial (IA) en los sistemas autónomos de armas.

Es decir, como muy bien apunta MARTÍNEZ QUIRANTE y RODRIGUEZ ÁLVAREZ[211], la responsabilidad de los actos autónomos de una máquina (un "robot") que actúa en

[211] MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser; RODRIGUEZ ÁLVAREZ, Joaquín "*Inteligencia artificial y armas letales autónomas. Un nuevo reto para Naciones Unidas*". Editorial TREA Ensayos. 2018.

base a un programa informático más o menos complejo supone una dificultad añadida a la hora de determinar la responsabilidad de las acciones de ésta. Más si cabe cuando incluso la actuación de una máquina programada puede causar tanto daños materiales como pérdidas de vidas humanas.

Y es más, y como derivada de lo anterior, si se produjera algún fallo de apreciación por parte de la máquina en su actuar con potencial para causar daños ¿estaríamos ante un riesgo o ante una amenaza?

Si entendemos que, aunque no haya una voluntad "humana" manifiesta y un control directo, el sistema de funcionamiento se basa en elementos que, gozando de cierta autonomía, se mantienen en gran parte bajo criterios definidos y preestablecidos, se podría entender que la situación es un riesgo prestacional, un peligro operacional y algo accidental.

No obstante y por el contrario, si estamos ante una máquina que es capaz de aprender y de desarrollar criterios propios de actuación que difumina y desdibuja incluso el control humano y se conforman como unos "entes" con una cierta voluntad funcional individualizada y con una cierta independencia lógica en su acción y comportamiento, podríamos entender que estamos ante una amenaza[212].

- **El tipo de impacto provocado.**

Un fenómeno disruptivo una vez materializado supone un impacto en los elementos afectados que estará íntimamente relacionado con el fenómeno causante.

Es decir, si el fenómeno causante era de tipo accidental y, por tanto, no había una intencionalidad manifiesta ni era una situación buscada, los daños seguirán una secuencia lógica y un patrón identificable que concatenará y vinculará las causas que generaron el elemento de peligro con los daños que se hayan materializado.

Lo cual permitirá incluso inferir o, en su caso, identificar la evolución de la situación y las correspondientes consecuencias.

Este mecanismo lógico y relacional sirve para vincular causas con consecuencias (permitiendo aplicar el razonamiento inductivo) y viceversa, es decir, la consecuencias con las causas (permitiendo aplicar el razonamiento deductivo). Esto tiene diversas utilidades prácticas:

[212] Lo que nos introduce en el imaginario futurista donde los hombres fabrican elementos robotizados con capacidades humanoides para sustituirles en determinadas tareas, incluso en las áreas vinculadas con la seguridad, la protección y la defensa. Lo que tiene aplicaciones legítimas y legales pero también todo lo contrario.

1. Ayuda a la anticipación en caso de actuación una vez producido el daño, lo que permite establecer, preparar y planificar las medidas necesarias a llevar a cabo en una intervención operativa con una cierta antelación.

2. Facilita los procesos de investigación "forense", es decir, permite encontrar evidencias y pruebas empíricas más identificar la trazabilidad de los hechos y sus correspondientes rastros que ayudan a identificar las causas. Por tanto, en el uso de esta lógica, podemos establecer ciertas hipótesis que den respuesta al fenómeno.

3. Aporta una herramienta preventiva tanto en las fases diseño como en las fases de operación de cualquier proceso que conlleva algún tipo de peligro[213]. Esto supone que conocer el normal desempeño de un proceso conlleva poder identificar desviaciones sobre el mismo lo que aporta la posibilidad de aplicar no sólo las medidas de correctoras en caso de actuación sino también las acciones preventivas y de protección correspondientes.

Por otra parte, si el fenómeno causante es de tipo intencional, el fenómeno de daño no responderá a una lógica determinada más allá de la de causar el daño en sí y, por tanto, la situación de daño será aleatoria tanto en su forma de producción como en su posible evolución.

Esto supondrá que habrá muchos factores de daño que potencialmente se pueden aprovechar para que se vean ampliados y amplificados en su magnitud. Además las debilidades y vulnerabilidades de los sistemas y elementos afectados supondrán un elemento a tener en cuenta y que intentará explotar aquel que tiene la intención de la generación del daño.

[213] Dentro de estas metodologías tenemos el "árbol de sucesos", el "*what if*?" y el "*Hazard and Operability*" (HAZOP). Reseñar por su importancia que el método "HAZOP" es una técnica de identificación de riesgos inductiva basada en la premisa de que los riesgos, los accidentes o los problemas de operabilidad, se producen como consecuencia de una desviación de las variables de proceso con respecto a los parámetros normales de operación en un sistema dado y en una etapa determinada. Por tanto, ya se aplique en la etapa de diseño, como en la etapa de operación, la sistemática consiste en evaluar, en todas las líneas y en todos los sistemas las consecuencias de posibles desviaciones en todas las unidades de proceso, tanto si es continuo como discontinuo. La técnica consiste en analizar sistemáticamente las causas y las consecuencias de unas desviaciones de las variables de proceso, planteadas a través de unas "palabras guía". El método surgió en 1963 en la compañía *Imperial Chemical Industries* (ICI) que utilizaba técnicas de análisis crítico en otras áreas. Posteriormente, se generalizó y formalizó, y actualmente es una de las herramientas más utilizadas internacionalmente en la identificación de riesgos en una instalación industrial. [Fuente: Grupo Universitario de Investigación Analítica de Riesgos (GUIAR), Departamento de Química Analítica de la Universidad de Zaragoza, http://www.unizar.es/guiar/1/Bienve.htm]

Sirva como ejemplo de lo expuesto lo que establecía la Norma Básica de la Edificación del año 1996 (conocida por sus siglas NBE-CPI/96) en relación a las "Condiciones de Protección Contra Incendios en los edificios"[214] que en su artículo 1 fijaba el objeto de la misma con el siguiente tenor literal:

> "*Esta norma básica establece las condiciones que deben reunir los edificios para proteger a sus ocupantes frente a los riesgos originados por un incendio, para prevenir daños en los edificios o establecimientos próximos a aquel en el que se declare un incendio y para facilitar la intervención de los bomberos y de los equipos de rescate, teniendo en cuenta su seguridad. Esta norma básica no incluye entre sus hipótesis de riesgo la de un incendio de origen intencional*."

En la norma que vino a sustituir a la anterior, el Código Técnico de la Edificación (CTE)[215] se sigue manteniendo vigente el criterio establecido en la norma derogada. De hecho, en el artículo 11 -Exigencias básicas de seguridad en caso de incendio (SI)- recoge que:

> "(…) *el objetivo del requisito básico "Seguridad en caso de incendio" consiste en reducir a límites aceptables riesgo de que los usuarios de un edificio sufran daños derivados de un incendio de origen accidental, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento*".

Aunque conceptualmente siguen la misma línea, en el primer texto se hacía referencia al concepto de "exclusión del origen intencional" mientras que en el texto vigente el legislador prefirió el término contrario, es decir, la "inclusión de los de origen accidental".

En esencia no hay variación en cuanto al espíritu pretendido, no obstante si la hay desde el punto de vista del matiz legal y jurídico que esta nueva redacción aporta. Esto se debe a que el origen de un incendio[216] (y *por ende* la prevención de los mismos) es algo, teóricamente, no deseado y que causa destrucción.

Se le reconoce que es un evento accidental y en consecuencia el texto legal parte de esta premisa (respetando asimismo el principio de presunción de inocencia) ya

[214] Aprobada mediante RD 2177/1996, de 4 de octubre, actualmente derogada por el Código Técnico de la Edificación (CTE).

[215] Aprobado mediante RD 314/2006, de 17 de marzo.

[216] Por definición el "incendio" es un fuego descontrolado que afecta a elementos que no estaban destinas a arder. Por tanto, el "fuego" es el fenómeno en sí sin más valoración mientras que el "incendio" es un elemento circunstancial que deriva de la manifestación del fenómeno en unas circunstancias concretas.

que si la causa del incendio fuera intencional ya estaríamos ante un ilícito que habría que demostrar.

Como dato que abunda en lo anterior, el "delito de incendio" está tipificado en nuestro ordenamiento jurídico (Código Penal) dentro del título "Delitos contra la seguridad colectiva" ya que tiene como objeto la salvaguarda de los intereses de una comunidad frente a conductas de riesgo que pueden poner en peligro no sólo la seguridad colectiva sino también los intereses individuales[217].

Paradigmático es el caso de los atentados del 11-S contra el *World Trade Center* de Nueva York donde nadie podía prever que, ya no sólo uno, sino dos aviones impactaran contra estas dos emblemáticas edificaciones.

De hecho, los equipos de extinción de incendios si estaban preparados para intervenir en edificios de gran altura (denominados EGA[218]) en las condiciones en las que estos se producen en ordinario, pero no para tener que luchar contra incendios que presentasen unas características impropias de estos entornos.

Además de las consecuencias del golpe, el combustible de las aeronaves proyectadas contra las torres aportaba una ingente cantidad de combustible extra con una muy elevada (y anormal) carga térmica para ese tipo de uso lo que supuso poner a los equipos de intervención fuera de su capacidad de extinción y forzar estructuralmente a los elementos del propio edificio sin estar diseñados para ello.

En consecuencia, podemos observar que el tipo de impacto está en relación directa con los daños causados y, por tanto, la complejidad del evento quedará vinculada a la mayor cantidad de elementos dañados y a su nivel de transversalidad. En este sentido se pueden identificar cuatro áreas de impacto (o daño) fundamentales que son:

- Daños para las personas.
- Daños en infraestructuras y bienes.
- Daños para el Medio Ambiente.

[217] Su regulación se halla en los artículos 351 a 358 bis, dentro del Capítulo II De los incendios, del Título XVII, Delitos contra la seguridad colectiva, del Libro II, del Código Penal.

[218] En la normativa española un "Edificio de Gran Altura" (o EGA) es aquel que tiene más de 8 plantas o más de 28 metros de altura de evacuación.

– Daños socio-económicos.

Estos daños aquí definidos podrán combinarse de tal manera que su interrelación nos podrá definir y caracterizar las distintas situaciones y escenarios que podemos encontrar:

TIPO DE DAÑO Y POSIBLES COMBINACIONES	
A	DAÑOS PARA LAS PERSONAS
B	DAÑOS EN INFRAESTRUCTURAS Y BIENES (IB)
C	DAÑOS PARA EL MEDIO AMBIENTE (MA)
D	DAÑOS SOCIO-ECONÓMICOS (SE).
AB	PERSONAS + INFRAESTRUCTURAS Y BIENES
AC	PERSONAS + MEDIO AMBIENTE
AD	PERSONAS + SOCIO-ECONÓMICOS
BC	INFRAESTRUCTURAS Y BIENES + MEDIO AMBIENTE
BD	INFRAESTRUCTURAS Y BIENES + SOCIO-ECONÓMICOS
CD	MEDIO AMBIENTE + SOCIO-ECONÓMICOS
ABC	PERSONAS + INFRAESTRUCTURAS Y BIENES + MEDIO AMBIENTE
ABD	PERSONAS + INFRAESTRUCTURAS Y BIENES + SOCIO-ECONÓMICOS
ACD	PERSONAS + MEDIO AMBIENTE + SOCIO-ECONÓMICOS
BCD	INFRAESTRUCTURAS Y BIENES + MEDIO AMBIENTE + SOCIO-ECONÓMICOS
ABCD	PERSONAS + INFRAESTRUCTURAS Y BIENES + MEDIO AMBIENTE + SOCIO-ECONÓMICOS

Fuente: Elaboración propia.

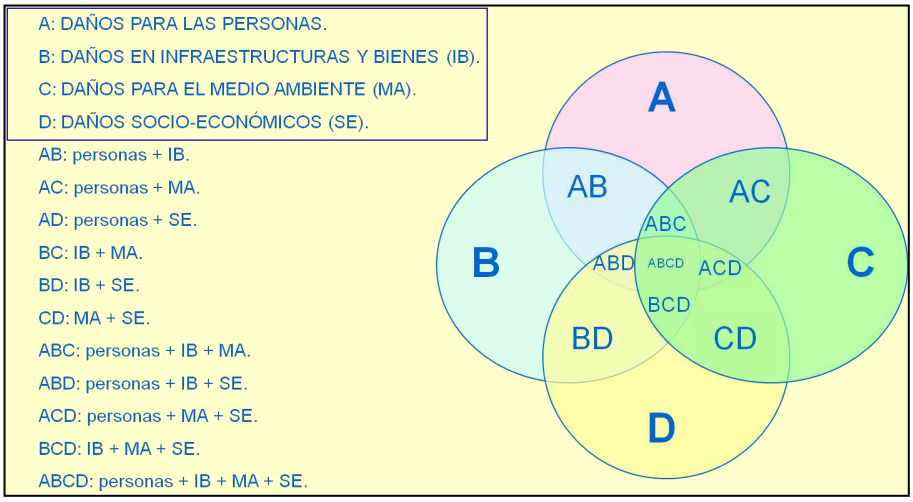
Como se puede observar el cálculo matemático de los escenarios posibles es directo al tener en cuenta que se trata de combinaciones ordinarias (sin repetición) de 4 elementos tomados de 1 en 1 (C4,1), de 2 en 2 (C4,2), de 3 en 3 (C4,3), y de 4 en 4 (C4,4). Esto supone que, en atención a la siguiente fórmula matemática, las combinaciones posibles son:

$$C_{n,k} = n! / K! (n - k)!$$

$$C_{4,1} + C_{4,2} + C_{4,3} + C_{4,4} = 4 + 6 + 4 + 1 = 15 \text{ combinaciones}$$

Estas combinaciones resultantes (15 en total) son muy útiles y muy fáciles de interpretar visual e intuitivamente si se representan utilizando una herramienta algebraica básica como es la que nos aporta la "Teoría de Conjuntos".

Por tanto, para poder identificar el tipo de impacto (daño) provocado y su transversalidad basta con identificar las posibles interacciones que se pueden plantear:



Fuente: Elaboración propia.

- **La intensidad de sus manifestaciones.**

La relación directa con el epígrafe anterior nos obliga a ser conscientes de que el nivel de impacto provocado por un proceso o fenómeno disruptivo, en estos términos, está en relación directa con la intensidad del dicho fenómeno. Tanto desde el punto de vista del daño efectivo una vez se ha producido el evento disruptor o de quebranto como desde el punto de vista de la inferencia y/o estimación que se pudiera hacer en el caso de un daño potencial.

Por este motivo debemos entender por "intensidad" la combinación de los siguientes dos aspectos:

1. El grado o nivel de fuerza con que se manifiesta este fenómeno en cuanto a los elementos que lo caracterizan.

2. Concepto que lleva implícito considerar, del mismo modo, el nivel de actividad que se genera en un período de tiempo dado.

Por consiguiente, si tomamos el "daño" y el "nivel de daño" como unidades básicas de referencia, la "intensidad" -en estos términos- estará en función de la cantidad de daños que se producen en un tiempo determinado así como la amplificación que esto pudiera llevar aparejado. Lo que también es un indicador de la gravedad de la situación.

Con independencia de que se puedan buscar mecanismos de objetivación de la intensidad en la manifestación de un fenómeno disruptivo al objeto de poder establecer un gradiente consensuado (que también implica gravedad), no se puede obviar que existe un factor completamente subjetivo.

Este factor es el modo en el que cada sujeto aprecia el fenómeno. Modo de apreciación que está muy directamente vinculado con el nivel de proximidad personal y afectación del individuo con respecto al fenómeno.

Por tanto, la realidad de la intensidad se debe construir dialécticamente entre los aspectos objetivos y objetivables y las connotaciones psicológicas, emocionales, sentimentales e, incluso, éticas y morales propias. Conjugadas todas ellas con las percepciones de los individuos tanto de manera singular como de manera agregada (lo que configura en términos sociales y de comunicación la "opinión pública").

Sirva de ejemplo de lo que se está exponiendo la terrible frase que se atribuye a STALIN[219] que decía "*una muerte es una tragedia, un millón de muertes sólo es una estadística*".

Cita que recoge muy bien el sentido de la aquí expresado, ya que el valor y la carga emocional de esta sentencia (*la muerte de una persona es vista como una tragedia*[220]) no se vincula con aquello que objetivamente es un supuesto de gran magnitud (*como es la muerte de un millón de personas*). Sino que, muy al contrario, le minimiza al máximo toda la carga emocional que pudiera tener hasta el punto de dejarla en un elemento "cosificado", frío y analítico como es una estadística.

Esta caracterización de la situación, desde el punto de vista de la "intensidad" de las manifestaciones, puede hacerse bien desde una perspectiva cualitativa bien desde una perspectiva cuantitativa.

Si las manifestaciones del elemento disruptor están muy condensadas en un periodo de tiempo corto o bien la manifestación puede verse ampliada y amplificada, podemos hablar de intensidad "alta".

---

[219] Iósif Vissariónovich Dzhugashvili, conocido como Iósif STALIN (1878-1953). Político soviético (dictador), secretario general del Comité Central del Partido Comunista de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) entre 1922 y 1952 y presidente del Consejo de Ministros entre 1941 y 1953.

[220] Tomando de referencia Según la RAE: Género teatral de la antigua Grecia en verso que, con ayuda de un coro y varios actores, desarrolla temas de la antigua épica centrados en el sufrimiento, la muerte y las peripecias dolorosas de la vida humana, con un final funesto y que mueve a la compasión o al espanto. / Situación o suceso luctuoso y lamentable que afecta a personas o sociedades humanas.

Si por el contrario están muy distanciadas en el tiempo, presentan una baja ocurrencia en relación a un periodo concreto o bien las manifestaciones del fenómeno disruptivo tienen poca relevancia o incidencia en términos relativos podernos, decir que la intensidad es "baja".

De hecho, esto anterior encaja con lo que refiere AGUIRRE ERNST (1986) en relación con la caracterización de los que es un "conflictos de baja intensidad"[221].

> "(…) *Unos conflictos que son y serán rápidos, ejecutados en un marco legal o ilegal de acuerdo al Derecho internacional; sucios, sin declaraciones formales de ruptura de relaciones o de inicio de hostilidades, con unidades pequeñas y ligeras antes que con grandes ejércitos. Se trata de los conflictos de baja intensidad* (CBI, *Low Intensity Conflicts*)…"

> "(…) *En los manuales de estrategia hay un espectro o graduación de los conflictos posibles. El general (R) Donald R. Morelli y el mayor Michael M. Ferguson, ambos del Ejército de EEUU, explican en la revista oficial Military Review (noviembre, 1984) que hay tres tipos de conflicto: de baja, media y alta intensidad. El primero implica desde boicoteos hasta operaciones de guerrilla, pasando por rescates de rehenes, sabotajes, apoyo militar e incidentes fronterizos. El segundo ya conduce a la utilización de fuerzas regulares en la lucha, el posible uso de armas químicas y que se ataque a blancos civiles; es la guerra declarada. Por último, los de alta intensidad suponen movilización total y el uso de armas nucleares estratégicas*."

Sin embargo y complementariamente a lo anterior, también cabe la posibilidad de establecer indicadores de la situación desde un punto de vista cuantitativo, tal y como ya hemos apuntado. Esto es, por ejemplo, las tasas de incidencia entendidas estas como número de eventos por unidad de referencia (tiempo y/o población[222]).

Por último añadir en este punto que la percepción que se tenga sobre la intensidad de las manifestaciones de un fenómeno disruptivo está en íntima relación con la capacidad de respuesta, la preparación previa y la adecuación de los recursos que estén disponibles para asumir tales consecuencias. Visión y circunstancias que

[221] AGUIRRE ERNST, Mariano. "*Conflictos de baja intensidad: las guerras del futuro*". Tribuna, Periódico EL PAÍS. Madrid, 1986.
[Fuente: https://elpais.com/diario/1986/04/19/opinion/514245611_850215.html]

[222] Entendiendo "población" en términos estadísticos, es decir, como espacio muestral. Sirvan de ejemplo: "infectados por número de habitantes", "fallecidos por día", "superficie quemada por hora", "número de edificios colapsados sobre el número total de expuestos" (incluso expresados en porcentaje), etc…

acrecentarán o disminuirán la percepción que sobre la gravedad o la severidad del evento se puedan generar.

- **La velocidad de desarrollo de los acontecimientos.**

  La velocidad de desarrollo de los acontecimientos en relación con un fenómeno disruptivo es un elemento a considerar de manera determinante ya que no sólo condiciona la posible respuesta que se pueda dar (tensando la capacidad de reacción) sino que también pone a prueba la capacidad adaptativa de un entorno dado.

  Por tanto, en este aspecto tenemos los dos extremos, es decir, el fenómeno o proceso lento y progresivo que permanece latente y/o evoluciona de manera lenta o bien el fenómeno o proceso de rápido desarrollo que aparece de manera súbita, sorpresiva, violenta y emergente.

  Es cierto que los procesos lentos pueden conllevar un ritmo de evolución que los hace ser casi imperceptibles (o acaparan poca atención) dado que sus manifestaciones son de baja intensidad. No obstante, esto no quiere decir que las consecuencias en su evolución no tengan una trascendencia de largo alcance y de alto impacto.

  De hecho, podemos estar ante un proceso latente o de evolución lenta que no se manifiesta porque existen factores de contención. Contención que funciona hasta que se llega al límite de su punto de rotura o hasta alcanzar su nivel de tolerancia.

  Es decir, funcionan como una "*olla express*". Lo que significa que mientras el sistema parece y aparenta estar en equilibrio -y sin que se aprecien indicios de las fuerzas que están actuando sobre el elemento contendor- la realidad no parece alterarse. No obstante, cuando este elemento colapsa las manifestaciones y su velocidad de desarrollo pueden ser hasta explosivas.

  Por otro lado, además de lo ya mencionado, tenemos también aquellos fenómenos o procesos que presentan una velocidad de desarrollo elevada *per se*. Lo que conlleva que tengan todos los atributos de situaciones que se manifiestan de manera imprevista, brusca y repentina.

  En todo caso y como veremos más adelante y con mayor profundidad, estos fenómenos de rápida evolución presentan, en la mayoría de los casos, una serie de

características que los hacen aparecer de manera "emergente"[223], lo que tiene una serie de atributos que los caracterizan:

- Que crecen o aparecen con fuerza y que adquieren importancia y se sitúan en el primer plano de la actualidad.

- Son sucesos sobrevenidos que provocan situaciones de peligro, accidente o desastre y que requieren una atención y acción inmediata.

- **La profundidad en las consecuencias.**

La profundidad en las consecuencias en relación con los fenómenos disruptivos aquí contemplados supone hacer referencia, de manera ideal y metafóricamente hablando, a tres aspectos fundamentales que ayudan a caracterizar este tipo de fenómenos o procesos:

a. Se hace referencia a los parámetros temporales en los que aparece o se manifiesta el elemento disruptor y el periodo de tiempo durante el cual se mantienen sus consecuencias.

b. Se hace referencia al alcance de los elementos y estructuras (de todo tipo) que pudieran verse afectados al objeto de poder identificar, determinar y delimitar el grado y amplitud de afectación provocada.

c. Se hace referencia a la trascendencia e irreversibilidad del fenómeno y de sus manifestaciones.

La combinación de estos parámetros ayuda a conformar la idea, el alcance y la dimensión de la situación, lo que permite -su vez- inferir y configurar mentalmente la estimación de la "gravedad" del fenómeno disruptivo y de sus consecuencias. Constructo que facilita su descripción y categorización y que además los correlaciona y pone en relación con las ideas de exposición y vulnerabilidad.

De hecho, este concepto -el de gravedad y su respectiva escala o gradiente- hace referencia y evoca circunstancias de mucha entidad o importancia, que se trata de situaciones serias, arduas y dificultosas y que además tienen aparejadas connotaciones relacionadas con aquello que puede tener algún tipo de peligro, es dañino o consecuencia perjudicial.

[223] Varias fuentes: "Diccionario de la Lengua Española" de la Real Academia Española de la Lengua, (actualización 2017) y "Gran Diccionario de la Lengua Española" de la editorial Larousse (2016).

Esto ha supuesto que, a la hora de tratar de identificar y describir una situación, se hayan buscado palabras y creado términos específicos para tal fin. De hecho, encontramos vocablos como: crisis, conflicto, guerra, tragedia, incidente, accidente, siniestro, urgencia, emergencia, desastre, catástrofe, calamidad, cataclismo, hecatombe, etc…

Cuestión importantísima esta última, ya que introduce una cuestión fundamental y de interés *gordiano* para el objeto de esta tesis.

Esto se debe a que la descripción de una situación concreta mediante el uso o creación de un vocablo específico conlleva la necesidad de ligarlo a una definición clara y a un significado concreto que evite la ambigüedad y la confusión en su empleo.

Pero no sólo en su empleo ordinario, sino que también estos usos responden a otra realidad proyectada del término, como lo es la dimensión jurídica y técnica que estas palabras tienen lo que obliga a una comprensión inequívoca y a un empleo riguroso.

4.6. FENÓMENOS SOCIALES ASOCIADOS, LA CONTINGENCIA Y EL CONFLICTO.

Como se ha expuesto en el epígrafe precedente y en términos sociales (e, incluso, jurídicos), una situación y su devenir vienen determinados -fundamentalmente- por dos situaciones básicas.

En primer lugar, tenemos las situaciones donde no hay voluntad del individuo por generar o sufrir una determinada situación y son, por tanto, factores exógenos a él los causantes y desencadentes. De ahí que podamos calificar el **escenario incidental como de tipo accidental**.

Por el contrario y en segundo lugar, tenemos aquellas situaciones donde el escenario provocado conlleva la voluntad -más o menos manifiesta y activa- de los individuos involucrados. Tanto en la generación como en la evolución y desenlace de lo que sucede. De ahí que podamos calificar el **escenario incidental como de tipo intencional**.

En consecuencia, el **escenario situacional** y el **escenario incidental** derivado de lo anterior van a generar dos fenómenos sociales diferenciados que son: la **contingencia** y **conflicto**.

TIPO DE ESCENARIO SITUACIONAL		TIPO DE ESCENARIO INCIDENTAL	TIPO DE FENÓMENO SOCIAL
DISRUPCIÓN QUEBRANTO	INVOLUNTARIEDAD	ACCIDENTAL	CONTINGENCIA
	VOLUNTARIEDAD	INTENCIONAL	CONFLICTO

Fuente: Elaboración propia.

Ambos fenómenos, a los efectos de esta tesis, conviene que sean matizados y descritos ya que son fenómenos que se pueden confundir puesto que no suelen ser puros en sus manifestaciones y, además, suelen ir de la mano en muchos casos.

Sin embargo y sin lugar a dudas, son fenómenos que indican diferentes orígenes, que tienen sus propias dinámicas y que responden a diversos factores específicos. Por tanto, también evolucionan de manera diferenciada aunque, en muchas ocasiones, también de manera conjunta y retroalimentada.

En este mismo sentido, separar y delimitar la diferencia entre la contingencia y el conflicto presenta una fuerte carga subjetiva y de intersubjetividad. Dependiendo, en gran medida, del papel de cada actor, de su intención, del efecto buscado y del resultado generado.

Lo que condiciona del mismo modo las responsabilidades de éstos y las consecuencias para ellos mismo y para el resto de la sociedad en cada situación.

Por ejemplo, ante el hecho objetivo "vehículo que colisiona contra un camión cisterna de combustible estacionado al lado de una estación de servicio" podemos analizar lo siguiente:

- El conductor, por las circunstancias que sean y no teniendo "*voluntad consciente*" en la situación que se provoca, colisiona contra la cisterna. Esto permite calificarlo de evento "accidental". El cual puede ser matizado como "accidente de tráfico", si el conductor es un trabajador en su puesto de trabajo es un "accidente laboral", si está yendo o viniendo de su puesto de trabajo es un "accidente en *itínere*", en función del resultado y del grado de afectación de los elementos implicados puede calificarse como "accidente químico", etc… En todo caso el motor generador de la situación es un **factor causal contingente**.

- Si por el contrario el conductor tiene la "*voluntad consciente*" de provocar la situación podemos estar ante un acto aislado que responde a unos parámetros concretos individuales e individualizados o bien a un acto concertado y preparado por un grupo con un cierto grado de organización.

  En el primer caso puede ser un acto sobrevenido pero que no excede de la esfera de la persona que lo comete (un suicido, un acto de despecho, una revancha, un acto de venganza, un intento de homicidio, etc…) aunque cuente con un cierto grado de colaboración de terceros para ello.

  De hecho, el conductor podría ir acompañado y la colisión contra la cisterna podría ser el medio para atentar y hacer daño a los ocupantes del vehículo que, en caso de parentesco, podría ser calificado el acto de violencia de género o de violencia doméstica.

  En el segundo caso estamos ante una situación que puede responder a un objetivo criminal más amplio (como puede ser la materialización de una amenaza, una extorsión, un ajuste de cuentas, etc...) e, incluso, a un acto de terrorismo, sedición, subversión o de desestabilización interna perpetrado por elementos tanto nacionales como extranjeros.

  En todo caso el motor generador de la situación son **factores que se sustentan en un entorno de conflicto** (ya sean personales y/o colectivos, internos y/o externos y ya sean derivados de luchas de poder entre grupos o bien de elementos culturales, sociales, económicos, políticos, étnicos y/o religiosos).

Otro ejemplo que sirve de ilustración de lo expuesto, es el hecho objetivo "un vehículo atropella a un grupo de peatones". Si no hay voluntad por ninguna de las partes en ser atropellado la situación, a todas luces, es accidental de ahí que podamos calificarlo como "accidente de tráfico".

De hecho, este situación puede ser consecuencia de un problema médico del conductor, de un fallo mecánico del vehículo, de un problema de la calzada, de una mala señalización, por el deslumbre del conductor, por un descuido o por una imprudencia por parte de la cualquier de los afectados, etc…

Pero si son los peatones los que han buscado ser atropellados o bien el conductor ha buscado atropellar a los peatones la situación de "aparente accidente de tráfico" se torna en algo calificable de manera distinta. Veamos:

- Si son los peatones los que buscan el resultado de ser atropellados bien puede deberse -entre otras posibilidades- a un intento autolítico o de inmolación (individual o colectivo), a la consecuencia no medida de una acto de protesta, a una medida de presión que busca generar visibilidad, a la provocación de una situación de riesgo debido a una ganancia secundaria (una apuesta, cierta presencia y relevancia en redes sociales, un juego o un desafío que genere algún tipo de beneficio para el que la provoca), etc…

- Si es el conductor el que busca atropellar a los peatones podemos tener a una persona con sus capacidades cognitivas y volitivas mermadas, limitadas y/o condicionadas[224] (por cuestiones endógenas y/o exógenas y de manera permanente, eventual o transitoria) o bien -estando en plenas facultades mentales- trata conscientemente de hacer un daño concreto puesto que busca responder a un objetivo más amplio (como puede ser un acto terrorista).

En todo caso en ambas situaciones, y al igual que ya se exponía en el ejemplo anterior, se evidencia una situación de conflicto ya sea en el ámbito íntimo de la persona y de su entorno ya sea de índole más amplia con implicaciones sociales, económicas, culturales y políticas.

En consecuencia, la calificación de un incidente de manera exacta es difícil de llevar a cabo si no se conocen los factores que lo desencadenan. Ya que la apariencia puede

[224] En todo caso, la imputabilidad e inimputabilidad a efectos legales debe ser probada en un juicio en base a las condiciones y al grado de alteración de las capacidades cognitivas y volitivas de un individuo en concreto. Lo cual debe sujetarse a la obtención y/o presentación de la prueba correspondiente. Lo que afecta a la calificación del hecho tanto en términos de agravamiento como en términos de eximente.

conllevar la ocultación, la distorsión o el disimulo de la realidad y de la verdadera voluntad e intención de los distintos actores.

De hecho, esto suele ser el resultado de la investigación posterior (fundamentalmente a efectos legales) del hecho y del resultado. Lo que dependerá del grado de intencionalidad y participación así como del estado y de las capacidades cognitivas y volitivas que pudieran presentar los implicados.

Por tanto, matizado que el motor generador de un determinado escenario situacional puede ser voluntario o involuntario y, en consecuencia, si éste se vincula con la posibilidad de que se dé un escenario incidental de tipo accidental o intencional, estamos ante dos fenómenos diferenciados por sus causas que son la contingencia y el conflicto.

No obstante y en términos analíticos y metodológicos, aunque lo anterior es muy importante para delimitar consecuencias y responsabilidades (sobre todo jurídicas), esto también lo es para delimitar responsabilidades jurisdiccionales en la gestión y el control de la situación.

Es decir, si el acto es accidental las estructuras responsables de dirigir la respuesta son las específicas para la gestión de las emergencias y la Protección Civil. Por el contrario y con matices, si el acto responde a una intencionalidad de hacer daño, los mecanismos de dirección de la respuesta son otros. Es decir, son los vinculados con la seguridad interior (Seguridad Ciudadana y orden público) y, llegado el caso, con la Defensa.

No obstante, con independencia del órgano que tenga atribuida la competencia y la jurisdicción legal para asumir la dirección de la estructura de respuesta en cada caso (y con independencia también de las dificultades de la traslación de la responsabilidad y de la transferencia que se tenga que hacer del mando en base a la caracterización de cada situación en cada momento), a efectos prácticos la realidad impone la necesidad de contar con mecanismos de gestión comunes y normalizados que faciliten la interoperabilidad, la integrabilidad, la integralidad, la cohesión y la coherencia del sistema.

Es decir, en términos generales la actuación operativa que se deba llevar a cabo ante una situación potencial de daño -o bien una vez materializada esta- no varía en función de la intencionalidad en el origen (por ejemplo, las técnicas para intervenir en la extinción de un incendio son básicamente iguales con independencia de que éste sea provocado o se deba a causas fortuitas). Lo que debe obligar a generar procesos y procedimiento de gestión que garanticen el principio de continuidad de las actuaciones y el trabajo conjunto.

Por tanto, para la evaluación de la situación y para la estimación de las consecuencias se hace necesario tener en cuenta las diferencias aquí aludidas entre las situaciones de contingencia y conflicto.

No obstante, se debe procurar que las metodologías de gestión sean concurrentes y convergentes desde el punto de vista operacional, no siendo esto óbice para que se deban tener en cuenta las particularidades de cada incidente.

- **Contingencia.**

  Una "**contingencia**"[225] conceptualmente es una eventualidad de tipo azarosa y casual que tiene cierta posibilidad de materializarse y que se define formalmente como "*suceso que puede suceder o no, especialmente un problema que se plantea de forma imprevista*".

  No obstante, otras fuentes[226] definen este término como "*hecho o problema que se plantea de forma imprevista*" y también como "*proximidad de un daño o de una situación indeseable*" e, incluso, como "*riesgo, peligro*".

  En primer lugar se debe apuntar que la contingencia tiene connotaciones negativas (o cuanto menos "no positivas") y se asocia con la posibilidad de que se generen situaciones no deseadas desde el punto de vista del individuo que lo califica.

  Y, en segundo lugar y como se puede observar, el uso común y el uso en otros campos (como la filosofía y la estadística) de este término distorsiona su comprensión ya que discrepa y se desvía de la acepción técnico-científica que se usa en este ámbito. Y que, en rigor, es la que debemos usar aquí y a la que nos referiremos.

  La contingencia es algo que rompe el orden establecido y la secuencia prevista en el devenir de las cosas. Es decir, desestabiliza y, en consecuencia, no es algo que sea ni deseado ni buscado desde el punto de vista de aquel que lo valora y, generalmente, de quien lo sufre.

  Por tanto, queda claro que no responde a la voluntad de los involucrados en tanto en cuanto éstos no son un elemento agente y activo en la generación de la situación. Lo que no es óbice para reconocer que el factor desencadenante puede ser espontáneo o bien puede ser provocado, en todo caso, ajeno a la voluntad de los anteriores.

[225] Según la RAE en el Diccionario de la Lengua Española (DLE), edición 2017.

[226] Según Diccionario de Sinónimos y Antónimos de Espasa Calpe, edición 2005.

En este sentido la contingencia debe entenderse como algo accidental, algo que no es buscado pero que, sin embargo, es factible que suceda con un cierto grado de probabilidad. De ahí su vinculación con el concepto riesgo como se analizará más adelante.

Consecuentemente son circunstancias que se tratan de evitar y que, en caso de darse, supondrían una modificación o adaptación del comportamiento de los afectados o bien obliga a éstos a desarrollar una serie de acciones específicas al respecto.

De hecho, en el mundo anglosajón el término "contingencia" (*contingency* en inglés) tiene una acepción más amplia y laxa del término. Entendiendo, de manera general, que la contingencia es aquel elemento que puede darse, que puede generar algún tipo de problema o distorsión y que puede, incluso, obligar a efectuar los cambios o adaptaciones correspondientes[227].

En este sentido, la contingencia implica que siempre existe un cierto grado de incertidumbre en la acción humana, si bien los eventos contingentes pueden ser previstos con una cierta anticipación lo que permite prever cómo se podría actuar frente a ellos en caso de que se den.

Y es, en este contexto, lo que hizo nacer el concepto de "**plan de contingencia**" de amplio uso en el mundo anglosajón y, muy particularmente, en el mundo militar.

De hecho, en la esfera de la OTAN se distinguen dos tipos de contingencias las civiles y las de origen militar. Lo que activa recursos y estructuras diferentes tanto político-administrativas como operacionales.

No obstante, el concepto de "plan de contingencia" ha permeado en otras esferas como la empresarial donde este concepto rueda y se activa paralela y/o mancomunadamente al concepto de "plan de emergencia". Articulando aspectos más amplios que los puramente operativos de control de la emergencia y que, en todo caso, actúa como un elemento y un instrumento de carácter transversal e integrador que trata de minimizar el impacto y rehabilitar, recuperar o buscar alternativas que faciliten el funcionamiento de los elementos críticos afectados.

---

[227] Diccionario WEBSTER ("*something liable to happen as an adjunct to or result of something else*")
[Fuente: https://www.merriam-webster.com/dictionary/contingency].
Diccionario CAMBRIDGE ("*something that might possibly happen in the future, usually causing problems or making further arrangements necessary*").
[Fuente:https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/contingency]
Diccionario COLLINS ("*something that might happen in the future*").
[Fuente: https://www.collinsdictionary.com/es/diccionario/ingles/contingency]

En este mismo sentido y aplicado a la esfera pública, vemos como la necesidad de aclaración terminológica y conceptual ha llevado al gobierno de Gran Bretaña a buscar una fórmula legislativa al respecto.

En 2005 entró en vigor la ley denominada "*Civil Contingencies Act 2004*", cuyo texto expone:

> "*The Civil Contingencies Act 2004 (c 36) is an Act of the Parliament of the United Kingdom that makes provision about civil contingencies. It also replaces former Civil Defence and Emergency Powers legislation of the 20th century*".

Modernizando el concepto de "Defensa Civil" e integrando en un todo el concepto de "gestión de emergencias" y las potestades públicas correspondientes. Lo que ha tenido como consecuencia la creación de un marco básico para un nuevo sistema de Protección Civil.

> "*The Civil Contingencies Act 2004 (CCA) came into law in 2005. It was a major piece of legislation which brought into being a single statutory and regulatory framework for civil protection in the UK*."[228]

Con este texto legal y su correspondiente programa de implantación y desarrollo -que obliga a ser revisado cada tres años- se busca integrar estructuras, clarificar niveles de responsabilidad y simplificar los mecanismos de la organización de respuesta.

Todo ello partiendo de la base que aquellos incidentes graves que, con independencia de su origen (bien derivados de un conflicto bélico/Defensa Civil, bien derivados de un riesgo/Protección Civil) requieren medios y recursos que acaban siendo los mismos, lo que obliga a generar procesos y procedimientos unificados e interoperables entre todos los elementos de las estructuras y de todos sus actores.

De hecho, dada la transversalidad necesaria en la gestión de este tipo de situaciones y la también necesaria colaboración público-privada en este nuevo marco, se hace una tipificación de los actores en dos grandes grupos.

Las tradicionales organizaciones de atención de emergencias (denominadas "*blue ligths*" en referencia al color de los elementos prioritarios de paso que llevan sus vehículos -policía, ambulancias, bomberos, etc…-) y aquellos que no son específicamente de emergencias pero que son necesarios como apoyo y soporte

[228] "*Civil Contingencies Act Enhancement Programme (CCAEP), Briefing Pack* 2.1". *Cabinet Office*, Gobierno del Reino Unido, Noviembre, 2009.

en estos casos o bien son infraestructuras y servicios fundamentales para la vida, el bienestar y la normal cotidianeidad de la población. Lo que lo imbrica, a su vez, en el contexto normativo de las infraestructuras críticas, su protección y la garantía de continuidad de las mismas.

Por otra parte y en el caso de la legislación española, el concepto de contingencia se ha utilizado tradicionalmente en el mundo del Seguro y, muy particularmente, en campo de la normativa reguladora de la Seguridad Social (como sistema de aseguramiento específico de índole público).

Sirviendo aquí de analogía y paralelismo. Ya que muy acertadamente se considera una contingencia a aquella situación que desequilibra el normal desempeño de un trabajador por cuanto le impide trabajar (algo que es negativo porque le imposibilita acceder a los recursos económicos básicos que facilitan su sostenimiento y el de las personas a su cargo).

Vemos que la contingencia es una situación que deriva de una situación que puede causar un daño. Un daño indeseable puesto que proviene de una situación vinculada con la falta de un elemento positivo como es el de disponer de un empleo retribuido y poder ejercerlo de manera efectiva.

Queda claro que no disponer de un empleo o no poder ejercerlo de manera efectiva es algo no deseado ya que supone un resultado dañino que necesita ser cubierto mediante una acción reparadora, subsidiaria y/o protectora.

Es decir, o bien se ha generado una falta de ingresos básicos que permiten y garantizan la supervivencia del trabajador o bien se ha generado por causa de una merma en la salud del mismo que puede derivar o no de la propia actividad laboral.

Por tanto, no poder disponer de trabajo o de la capacidad de trabajar es una situación de **peligro** para un trabajador, por cuanto entendemos el concepto de peligro como una fuente, situación o acto con potencial para causar daño, menoscabo o deterioro de una situación o elemento que se estima óptima.

En este contexto se pueden identificar dos situaciones de peligro:

a. Un posible peligro económico y social que tiene como consecuencia dañina la pérdida de un puesto de trabajo así como, en su caso, la imposibilidad de acceder al mercado laboral y ello suponer también la posibilidad de la exclusión social.

b. Un posible peligro para la vida y la integridad física, psicológica y emocional de aquel que presta una determinada actividad laboral ya que puede tener como consecuencia dañina para el mismo un menoscabo de su salud o incluso la pérdida de la vida.

Por consiguiente, el concepto "contingencia" se vincula con elementos y circunstancias susceptibles de causar **daño**, es decir, de generar un **peligro**.

Además, cuando analizamos la posibilidad -en términos de probabilidad- de que un peligro se pueda materializar causando un determinado nivel de daño, entonces podemos hablar de **riesgo**.

Siendo el riesgo una medida técnica que vincula dos variables fundamentales y que son: el nivel de probabilidad de ocurrencia y el tipo de consecuencias. Conceptos ampliamente manejados en el mundo asegurador.

En todo caso y en relación con las técnicas de Seguridad Social, la materialización de un determinado nivel de daño causado por un peligro en concreto es lo que nos introduce el concepto de "contingencias profesional" cuando esta situación tiene una conexión directa con la actividad laboral y nos introduce, del mismo modo, el concepto de "contingencia común" cuando se trata de una situación no vinculada con la actividad laboral.

Además de lo anterior, en el ordenamiento jurídico español podemos encontrar otra referencia al concepto de "contingencia" y que se introduce de manera tangencial e indirecta en el campo de la Protección Civil.

La participación de España en diversos foros y mecanismos internacionales, vinculados sobre todo con la navegación marítima (a través de la Organización Marítima Internacional -OMI/IMO-) y con la navegación aérea (a través de la Organización de Aviación Civil Internacional -OACI/IATA-), ha hecho que se adopte el término contingencia fundamentalmente por una "contaminación" en la traducción de los textos originales en inglés y porque, al evitar conceptos puros del campo de la Protección Civil, se aparenta que no se invaden competencialmente este ámbito.

En la esfera marítimo-costera existe una concurrencia competencial grande tanto horizontal como vertical, donde los elementos de gestión de la seguridad y la protección en este campo recaen con un gran peso específico en las autoridades marítimas y medioambientales.

De hecho, en el RD 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el **Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina**, en su artículo 2, define como "**Plan de Contingencias**" al:

> "*Instrumento jurídico y técnico por el que se regulan los procedimientos de organización y actuación de las administraciones públicas y entidades públicas y privadas, comprensivo de la estructuración, disposición de medios personales y materiales y la dirección y seguimiento de las operaciones ante un suceso de contaminación marina*".

Es más, hasta la entrada en vigor del Plan Marítimo Nacional que contempla esta norma, quedaba vigente el denominado "Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental". El cual quedaba definido en términos análogos y que no se diferencia sustancialmente de lo que se establece en la normativa de protección civil sobre lo que es un "**Plan de Emergencias**":

> (Artículo 1, punto 1.3, RD 407/1992, Norma Básica de Protección Civil) "[…] *se entiende por Plan de protección civil la previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, así como el esquema de coordinación entre las distintas Administraciones públicas llamadas a intervenir*".

> (Artículo 14, LSNPC) "*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*".

Complementariamente y en relación con la zona donde la lámina de agua y la tierra tocan -es decir, el litoral y la costa- se aprobaba mediante la Orden AAA/702/2014, de 28 de abril, el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación.

En todo caso, el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina se conforma por dos subsistemas, cuyos ámbitos de actuación serán las aguas

marítimas y la costa respectivamente, contando éstos a su vez con sus correspondientes planes de contingencias[229].

Como se puede comprobar en las notas a pie de página que se acompañan, el concepto de contingencia queda estrechamente vinculado con lo recogido conceptualmente en el "**Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino**" y sus elementos de desarrollo.

Lo que lo configura como un elemento fundamental del Sistema Nacional de Protección Civil, del Sistema de Seguridad Nacional y, por ende, del concepto aquí manejado de Seguridad Pública.

Por otro lado y apuntalando lo anterior, en el caso de lo relacionado con la navegación aérea tenemos que en el propio "**Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico**" se introduce la necesidad de contar y desarrollar específicamente el "**Plan de contingencia aeronáutica ante cenizas volcánicas**".

---

[229] El **subsistema marítimo** está integrado por los siguientes **planes de contingencias**:
a) **Plan Marítimo Nacional**: plan de contingencias ante un suceso de contaminación marina que afecte o pueda afectar a las aguas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, en el marco del artículo 264 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante.
b) **Plan interior marítimo**: plan de contingencias ante un suceso de contaminación marina que se produzca dentro de su ámbito de aplicación, en un puerto, un terminal marítimo de manipulación de mercancías, una plataforma marina de exploración o explotación de recursos naturales en el mar, así como cualquier otra instalación marítima situada en zonas donde España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.
Podrán formar parte del subsistema marítimo las estructuras organizativas de los medios disponibles de las comunidades autónomas o de las ciudades de Ceuta y Melilla para hacer frente a determinadas operaciones en la mar.
Tales estructuras deberán integrarse con el Plan Marítimo Nacional, en los términos previstos en este real decreto, y de acuerdo con los criterios del vigente Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino, así como con los posibles acuerdos o convenios específicos que pudieran existir a estos efectos.
2. El **subsistema costero** está compuesto por los siguientes **planes de contingencias**:
a) **Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación**: plan de contingencias ante un suceso de contaminación marina que afecte o pueda afectar a la costa y que requiera la intervención de la Administración General del Estado a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y, en su caso, del Ministerio del Interior, atendiendo a los criterios de activación previstos en los artículos 7 y 8 de este real decreto.
b) **Planes territoriales de comunidades autónomas y de ciudades de Ceuta y Melilla de protección de la ribera del mar contra la contaminación** (en adelante planes territoriales): plan de contingencias ante un suceso de contaminación marina que afecte o pueda afectar a la costa de una comunidad autónoma o de las ciudades de Ceuta y Melilla.
c) **Planes locales de protección de la ribera del mar contra la contaminación** (en adelante planes locales): plan de contingencias ante un suceso de contaminación que afecte o pueda afectar al ámbito territorial de una entidad local costera.

Usando el término "contingencia" tal y como se reproduce en la normativa sectorial internacional desarrollada por la OACI (la cual refiere también la necesidad de contar con "planes de contingencia para desastres naturales y/o eventos catastróficos") y que traduce literalmente las normas en lengua inglesa al castellano sin más matiz.

En consecuencia, vemos que los conceptos "contingencia", "riesgo" y "emergencia" tienden a usarse con cierta vinculación aunque también se hacen necesarios ciertos matices diferenciadores.

Lo que supone también conceptualmente que haya una cierta discusión sobre si la "contingencia" y la "emergencia" (y sus respectivos planes) son elementos y herramientas de gestión equivalentes, equiparables o subordinados.

Se ha extendido la idea en algunos entornos, sobre todo en Latinoamérica, que los planes de contingencia son una parte que desarrolla las especificidades y el detalle de determinados aspectos de un plan de emergencia. Confusión que deriva de una inadecuada utilización que se hace del concepto militar "COPLAN"[230] en su traslado al ámbito civil.

En todo caso y a efectos de esta tesis, el concepto "contingencia" es más amplio, más multidisciplinar e integrador, encajando perfectamente con las definiciones ya referenciadas.

Lo que, sin lugar a dudas, la contingencia es el contexto en el que se producen y se generan los factores de riesgo que desencadenan las situaciones de emergencia como factor generador de daño -tanto potencial como efectivo-.

Lo que nos permite afirmar que la **contingencia** es el origen, el **riesgo** es la manifestación explicativa de una realidad y la **emergencia** es el resultado de un fenómeno combinado de daño tanto potencial como efectivo.

Lo que responde al siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

[230] Un COPLAN (que deriva del inglés "*Contingency Plan*"), de manera simplificada, sirve para tener previstas las actuaciones a llevar a cabo en el caso de que se presente una situación que afecte a lo planeado según el detalle recogió en la OPORD (del inglés "*Operations Order*").

Asimismo, quiero reseñar y recalcar este aspecto a los efectos teóricos de esta tesis, que se reserva el término "contingencia" para los supuestos donde no hay intención ni una voluntad consciente en terceros en provocar un daño y que en muchos casos se trata de cuestiones circunstanciales.

Cierto es que una situación "contingente", en el sentido literal del término, puede ser provocada por un tercero con intencionalidad. No obstante, y desde el punto de vista del sujeto paciente, no es una situación ni deseada ni buscada conscientemente.

Por lo tanto se estará, en esos supuestos, ante de una situación de agresión intencionada y manifiesta por parte del sujeto agente (con independencia de la intensidad del proceso y del resultado).

Lo que conlleva, como se expone con detalle en el punto siguiente, que nos movamos en la esfera, no de la contingencia propiamente dicha y en los términos aquí expuestos, sino en la esfera del "**conflicto**" (ya sea este provocado por causas y/o motivaciones tanto endógenas como exógenas del agresor o de la parte que emprende las hostilidades).

- **Conflicto.**

Como hemos visto, las Sociedades en su organización se fundamentan, entre otros elementos, en la posibilidad de llegar a puntos de encuentro y de entendimiento que permiten la consistencia y la cohesión social, la cooperación entre las distintas partes y la articulación de las relaciones entre los individuos y los grupos que las conforman.

No obstante, este proceso no deja de estar exento de dificultades tal y como indica LÓPEZ APARICIO (2008)[231]:

> "[…] *somos seres naturalmente conflictivos, porque cada acto humano conlleva conflictividad en su esencia, ya que hay y habrá tensiones, encuentros y desencuentros desde nuestras diferencias para satisfacer nuestras necesidades humanas*".

De hecho, este autor le confiere un valor negativo al conflicto ya que:

[231] LÓPEZ APARICIO, Tito Antonio, "*Teoría básica del conflicto*", InWEnt, *Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH* (Capacitación y Desarrollo Internacional) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y de Desarrollo (República Federal de Alemania). Bonn, 2008.
[Fuente: http://www.visiondiweb.com/insight/lecturas/Teoria_basica_del_conflicto.pdf]

> "[…] *Individual y socialmente el conflicto nos impregna todos los niveles de la vida, pero, el conocimiento previo y la experiencia con el conflicto mayormente es negativa, dolorosa y razonablemente ninguna persona quiere los conflictos, porque los percibe y asocia o las vive como situaciones simples o complejas en las que hay violencia, dolor, sufrimiento, daño, problema, disputa, pelea, pleito, lío, querella, enfrentamiento, lucha, sangre, lágrimas, pérdidas, etc.*"

Esto supone que el conflicto y, por contra, el acuerdo y el consenso, sean piezas centrales de las relaciones humanas.

De hecho, según refiere el diccionario de la RAE, el término "conflicto" deriva del latín "*conflictus*" -que a su vez proviene de "*confligere*"- y significa chocar, combatir, luchar o pelear.

Por tanto, es un término que -general y culturalmente desde el prisma occidental- se usa en un sentido negativo puesto que sirve para representar diferencias, fricciones, posiciones antagónicas o contiendas entre dos o más partes. Razonamiento que se sustenta también en el origen etimológico de la palabra.

Por su parte ROBBINS (1994)[232] lo define como "*proceso que se inicia cuando una parte percibe que otra la ha afectado de manera negativa o que está a punto de afectar de manera negativa a alguno de sus intereses*".

No obstante, el conflicto como fenómeno social presente una naturaleza dual dado que:

- Es un factor que introduce elementos disonantes entre las partes que puede hacer quebrar, degradar y destruir relaciones. Con los correspondientes daños y pérdidas que puedan darse.

- Actúa como una fuerza cohesionadora frente al contrario y, en algunos casos hasta con el contrario- por lo que, si se aprovecha y se entiende como una oportunidad de cambio constructivo, puede generar beneficios y ganancias para los involucrados.

En este sentido y según expone ROMERO GÁLVEZ (2003)[233] -y siguiendo las corrientes actuales relacionadas con el estudio del conflicto (o la "*conflictología*",

[232] ROBBINS, Stephen P. "*Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones*", Editorial *Prentice Hall*, Sexta Edición, Capítulo XIII, página 461. 1994.

[233] ROMERO GÁLVEZ, Salvador Antonio. "*Teoría del conflicto social*" en "*Negociación directa y asistida*". Asociación Promotora de Desarrollo Social (ASPDES). Lima (Perú), 2003.

como gusta denominar a esta disciplina en algunos ámbitos)-, este fenómeno está desprovisto de una valoración en términos de bondad o maldad y, por tanto, sólo cabe hablar de **conflictividad funcional o disfuncional**.

Por tanto, no es tanto el conflicto como proceso lo que es susceptible de valoración sino más bien son sus efectos y las consecuencias del mismo lo que permite calificarlo.

La **conflictología**, como ámbito de estudio sistémico y de investigación que analiza las causas, la naturaleza, y fundamentalmente, las formas de resolución del conflicto, ha evolucionado presentado tres enfoques básicos:

- **Enfoque Tradicional**. Éste entiende que todo conflicto es negativo ya que conlleva, en mayor o menor medida, ciertas dosis de violencia, destrucción e irracionalidad. En consecuencia, debe ser evitado actuando sobre sus causas que, generalmente, derivan de problemas de comunicación y de falta de confianza y transparencia.

- **Enfoque de las Relaciones Humanas** Éste supuso un importante avance en el manejo y gestión de conflictos puesto que entendía que el conflicto es un proceso natural, inevitable y consustancial a las relaciones humanas que puede suponer tensiones en podían afectar tanto en sentido negativo como positivo.

- **Enfoque Interactivo.** Éste entiende el conflicto como algo que, además de ser un factor natural en todas las dimensiones de las relaciones humanas, es conveniente que sea fomentado de una manera manejable ya incentiva el cambio y la innovación.

Podemos observar que estos tres enfoques son, en cierto modo, los facilitadores de una compresión integral del conflicto como fenómeno.

En este sentido la funcionalidad y disfuncionalidad que introducíamos antes se relaciona -en términos positivos y negativos- con:

a. La capacidad para usar las tensiones en sentido positivo facilitando el pensamiento crítico, la creatividad y la adaptabilidad al cambio, la cohesión de los equipos y ayudando a un mejor proceso de toma de decisiones. En estos casos la resolución del conflicto se hace mediante acuerdos basados en el **consenso**.

b. La regulación de la intensidad de las tensiones generadas ya que esto puede suponer un factor que limite o impida un correcto desempeño a futuro. Es decir, conflictos de una intensidad elevada o insoportable conlleva la aparición de descontento, desconfianza, frustración, miedos, agresiones, actos violentos y/o autodestructivos. En estos casos la resolución del conflicto se hace mediante acuerdos basados en la **conciliación**.

El consenso y la conciliación, siendo ambos casos mecanismos de acuerdo y pacto entre partes, suponen un cierto matiz que modula la voluntariedad de los actores. En el primer caso podemos decir que existe una cierta libertad de aceptación de las condiciones que se establezcan, mientras que en el segundo caso siempre hay un cierto proceso de arbitraje, mediación e, incluso, de imposición por terceras partes.

En todo caso, la diferencia entre el enfrentamiento y la división y la posibilidad de crear espacios comunes y de entendimiento estriba en la capacidad para manejar, gestionar, resolver, administrar, solucionar o transformar pacíficamente los conflictos.

De hecho, como también expone LÓPEZ APARICIO (2008)[234]:

> "(…) *la necesidad de manejar conflictos parece más crucial cuando se dan amenazas de violencia o se rompen las relaciones. Los conflictos tienen ciclos, no ocurren simplemente como los desastres naturales. Son el resultado de un proceso muy extenso como producto de la interacción entre las personas y tienen múltiples causas. Son, por lo tanto, procesos simples y/ o complejos con facetas diferentes, muchas veces entrelazadas*".

Esto significa, como también defiende este autor, que los conflictos con mayor dosis de violencia ocurren especialmente en aquellos contextos de cambio socio-económico y de transformación política así como en aquellos contextos que afectan a la redistribución de oportunidades económicas y de participación.

Por tanto, el término "**paz**" se puede entender conceptualmente como aquellas situaciones de ausencia de violencia donde el conflicto puede existir pero es gestionado de forma constructiva.

En este sentido, es interesante en este punto reseñar las ideas que ha ido introduciendo sobre este respecto GALTUNG (2016)[235], ya que expone que la paz puede ser positiva o negativa.

[234] LÓPEZ APARICIO, Tito Antonio. "*Teoría básica del conflicto*". *Op. cit*.

En el primer caso, es decir, en el caso de la "**paz positiva**", se trata de una situación donde hay lugar para el establecimiento -y, en su caso, el restablecimiento- de relaciones. Así como espacio para la creación de sistemas sociales que logren satisfacer las necesidades legítimas de todas las partes involucradas, ya sean éstas individuales y colectivas. Aportando mecanismos constructivos de resolución de los posibles conflictos que se pudieran dar.

Y en el segundo caso, es decir, en el caso de la "**paz negativa**", se trata de una situación de degradación donde un evento de violencia no deseado ha dejado de producirse. Es decir, no hay constructividad lo que se ha producido es el cese de la acción destructiva.

En consecuencia, la capacidad para interferir en la modulación de la intensidad de un conflicto unido a los mecanismos de respuesta para hacerle frente, permiten tener también la posibilidad de limitar, restringir o suprimir las situaciones de daño efectivo, de amenaza y de peligro que se puedan generar para los distintos involucrados.

Por tanto, un conflicto puede tener dimensiones privadas y públicas, locales o globales, sectoriales o transversales, etc… en todo caso, con resultados potencialmente graves o trascendentes en todos los órdenes. Lo que, invariablemente, genera situaciones que obligan a obrar a los poderes públicos en consecuencia.

Esto es debido a que (a diferencia de la contingencia y del riesgo) una amenaza, en su manifestación tanto de fenómeno de daño en potencia como de fenómeno de daño efectivo intencionado, no deja de ser un mecanismos de confrontación de intereses, de intento de resolución de discrepancias, de manifestación de voluntades contrapuestas, de procesos de negociación de acuerdos, de mecanismos de mejora del posicionamiento competitivo de las partes y de luchas de poder y de intentos de control que afloran y se producen en situaciones de conflicto.

Si la contingencia es un factor de cambio y de inestabilidad como consecuencias de una coyuntura accidental y de un fenómeno de daño no intencionado (riesgo), el conflicto y la amenaza son, en origen y en gran medida, todo lo contrario.

[235] GALTUNG, Johan. "La violencia: cultural, estructural y directa". Cuadernos de Estrategia. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa. Número 183, 2016. Páginas 147 a 168.

Es decir, es un factor de cambio y de inestabilidad como consecuencia de una coyuntura intencional y de un fenómeno posible de daño (o cuanto menos de fuerza con fines coactivos) provocado conscientemente.

En todo caso, el "conflicto" y la "amenaza", son fenómenos sociales que conllevan una cierta participación, tanto por acción como por omisión, de los diferentes sujetos y una voluntad más o menos manifiesta, explicita y consciente de alterar, modificar o subvertir la homeostasis sistémica vigente.

Lo que sin duda nos adentra en el campo conceptual de la "amenaza" como factor generador de situaciones de peligro y daño potencial y en el de la "crisis" como consecuencia incidental inmediata.

En todo caso y a efectos de esta tesis, se trata de un proceso que altera -e incluso- puede romper la normalidad y el equilibrio vigentes.

Lo que nos permite afirmar, como se ha hecho en el punto anterior, que el **conflicto** es el origen, la **amenaza** es la manifestación explicativa de una realidad y la **crisis** es el resultado de un fenómeno combinado de daño tanto potencial como efectivo. Lo que responde al siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

4.7. FACTORES DE PELIGRO, EL RIESGO Y LA AMENAZA.

Como ya se ha expuesto, tanto el término **contingencia** como el término **conflicto** refieren ambos la posibilidad de que aparezca una situación dañina. Lo que es motivo para que ambos se vinculen de una manera o de otra con el **concepto de peligro** y con el de **fenómeno peligroso**.

El término "peligro" (del latín *pericŭlum*[236]) hace referencia a aquellas situaciones que se caracterizan por la posibilidad y viabilidad de ocurrencia de unas circunstancias susceptibles de ser dañinas en cualquier orden[237].

Por tanto el "peligro", como fenómeno, se puede percibir y caracterizar desde dos perspectivas fundamentales. Es decir, en términos de proximidad en el tiempo (inminencia vs latencia) y en términos de identificación del tipo de consecuencias perjudiciales (severas vs livianas, trascendentes vs intrascendentes, reversible vs irreversible, permanentes vs temporales, etc…).

Y digo intencionadamente "identificación del tipo de consecuencias" y no digo "gravedad de las consecuencias" porque existe una contaminación terminológica al respecto. Lo primero supone la simple tipificación y lo segundo la valoración y la correspondiente gradación cualitativa del resultado.

En todo caso, el "peligro" y el "daño" no son algo abstracto sino que deben ser relacionados con elementos reales, es decir, el peligro conlleva un contexto concreto que posibilita la generación de un daño concreto el cual debe ser explicitado. Siendo la valoración de la gravedad una derivada de lo anterior[238].

De facto, las dos maneras complementarias de percibir y configurar conceptualmente el "peligro" que se han mencionado (proximidad en el tiempo e identificación del tipo

---

[236] *Pericŭlum* significa en latín 'ensayo' o 'prueba'. La palabra "peligro" en castellano deriva de *periri* (probar, experimenta) y que evoluciona, a su vez, de la palabra del castellano antiguo "*periglo*".

[237] Definición de la RAE, "Peligro" (sustantivo): 1.Circunstancia en la que es posible que suceda algún mal. / 2. Lugar, paso, obstáculo, persona o situación que aumenta la inminencia del daño.
La norma OSHAS 18000 (*Occupational Health and Safety Assessment Series*), complementaria de las familias ISO 9000 (Calidad) y de las ISO 14000 (Medioambiente) y hoy sustituida por la norma ISO 45001, definía "peligro" como: "Fuente, situación o acto con potencial de daño en términos de enfermedad o lesión a las personas, o una combinación de estos".

[238] Esta derivada entre daño y gravedad, cuando se habla desde el campo de lo simbólico y de forma coloquial, muchas veces no se tiene en consideración ya que se establece una relación directa entre peligro y gravedad obviando definir el daño. Esto se debe a que la gravedad de una situación de peligro conlleva que se sobreentienda que el daño materializado en elementos concretos es de una determinada magnitud, por lo que se considera algo implícito al contexto en el que se trata.

de consecuencias) son de tipo interpretativo, estimatorio, predictivo, proyectivo y, en gran medida, cualitativo, personal y subjetivo.

De hecho, como se puede observar, el "peligro" es un fenómeno vinculado con una situación "azarosa" más o menos "condicionada" y "determinista". Es decir, es una situación de "posibilidad" y de "potencialidad" respectivamente [239].

En consecuencia, se puede decir que es la posibilidad o potencialidad de que se produzca un determinado daño dentro de un espacio de tiempo estimado (o viceversa).

No obstante y como ya se ha expuesto, estamos haciendo referencia a que este término se relaciona con la "percepción" y se expresa de manera general y genérica en forma cualitativa.

Por tanto, se relaciona con la parte más subjetiva y menos racional del entendimiento y del comportamiento humano. Dimensiones con fuertes implicaciones tanto a nivel psicológico como social.

De hecho, el "peligro" es un constructo que ayuda a interpretar la realidad. Realidad interpretativa que presenta lo siguiente:

a. Si no se dan las circunstancias, los factores o el contexto para que un peligro se dé, el peligro no existe y el daño no será nunca posible por esta causa.

b. Al ser el "peligro" un concepto que se relaciona con la percepción, y por tanto con elementos subjetivos de valoración, puede no existir un peligro "real" y sin embargo si aparecer una situación de peligro "sentido".

c. Por el contrario, puede no existir la percepción de que exista una situación de peligro y sin embargo esto no hace que el "peligro" como tal desaparezca o no exista.

d. El "peligro", ya sea real o sentido, actúa como elemento modulador de la conducta y del comportamiento humano, tanto del individuo como del contexto social afectado.

[239] Nótese que se relaciona el "condicionamiento" con la "posibilidad" y el "determinismo" con la "potencialidad". El "condicionamiento" supone acotar las diferentes opciones de evolución de un fenómeno bajo unas circunstancias concretas, mientras que el "determinismo" no permite alternativas ya que la evolución de un fenómeno queda fijada en base a unas circunstancias dadas -al más puro estilo "aristotélico" (ser en acto / ser en potencia)-.

e. El "peligro" -como elemento "en potencia"- acaba cuando se acaba la exposición al mismo, cuando se suprimen o desaparecen las circunstancias que lo provocan o cuando se materializa como un daño específico -como elemento "en acto"-. Situación, esta última, emergente que puede ser generadora de nuevas posibilidades de daño. Es decir, de nuevas situaciones peligrosas.

En consecuencia, se puede afirmar que los binomios "contingencia/riesgo" y "conflicto/amenaza" comparten una fuente común y es la posibilidad de la aparición de una situación de peligro y que éste les pueda afectar derivando en un daño en concreto que deriva de una vulnerabilidad. Es decir, el peligro es una potencialidad de daño que se manifiesta en forma de riesgo o de amenaza.

No obstante y como ya se ha expuesto, existe un matiz diferenciador importante entre ambas situaciones y es el factor generador.

En el primer caso la **contingencia** es un elemento azaroso que no deriva de una intención ni responde a la voluntad expresa de ninguno de los involucrados, por lo que se vincula con el concepto de **riesgo** en sentido estricto.

Sin embargo, en el segundo caso, el **conflicto** si responde a una voluntad y a una intencionalidad más o menos manifiesta que permite vincularlo al concepto de **amenaza** ya que éste no es un suceso casual sino causal.

Es más, la amenaza conlleva conseguir que un tercero tenga un determinado comportamiento mediante una situación que le violenta en cierto grado y que suele presentar un medido nivel de fuerza coactiva (ya sea real o simulada).

Lo que supone, por un lado, evitar una consecuencia dañina o perjudicial para aquel que sufre la amenaza y, por otro, que el que profiere la amenaza obtenga un determinado resultado ventajoso para sus intereses.

Proceso que, en todo caso, suele beneficiar directa o indirectamente a alguno de los actores implicados no siendo así en el caso de la materialización de un riesgo. El cual no hay *per sé* una orientación finalista en la materialización de sus consecuencias.

Este matiz diferenciador muchas veces no es tenido en cuenta en términos coloquiales lo que supone que se le den atributos de intencionalidad humana a fenómenos o elementos que no responden a estos parámetros y que ni siquiera pueden estar bajo el control de ésta.

Por este motivo es fácil encontrar frases como por ejemplo "*el río amenaza con inundar tal localidad*" o "*el tiempo amenaza con lluvias fuertes*" o "*el temblor de la*

tierra amenazó la estabilidad de los edificios de la zona" y donde -obviamente- la licencia más o menos literaria contamina la conceptualización técnica.

Por tanto, la contingencia y el conflicto se configuran como dos fenómenos generadores de situaciones de peligro diferenciados y que, consecuentemente, se manifiestan también de manera diferenciada bien en forma de riesgo bien en forma de amenaza.

En definitiva, como elementos generadores de fenómenos peligrosos la contingencia es al riesgo en la misma medida que el conflicto lo es a la amenaza. Tal y como se puede representar en el siguiente cuadro:

TIPO DE ESCENARIO SITUACIONAL	TIPO DE ESCENARIO INCIDENTAL	TIPO DE FENÓMENO SOCIAL	FENÓMENO GENERADOR DEL FACTOR DE PELIGRO
INVOLUNTARIEDAD	ACCIDENTAL	CONTINGENCIA	RIESGO
VOLUNTARIEDAD	INTENCIONAL	CONFLICTO	AMENAZA

Fuente: Elaboración propia.

- **Riesgo.**

  En primer lugar se debe reseñar que la **contingencia** se caracteriza por la posibilidad, de ahí que se vincule con el concepto de **riesgo** intuitivamente. Y, en muchos contextos, incluso, se usan ambos de manera equivalente.

  No obstante, esto no es del todo adecuado ya que induce a error puesto que la contingencia sólo identifica y valora si es posible que algo suceda o no, pero no valora qué nivel de certeza y qué tipo de resultado tiene el evento dañino.

  Es decir, no valora la frecuencia de acaecimiento del evento ni tampoco lo relaciona con el nivel de gravedad del daño que éste pueda causar.

  En consecuencia, el concepto de riesgo es un concepto instrumental y técnico que permite la medición y la valoración objetivada de una situación de peligro y de sus posibles consecuencias.

  Por tanto, el peligro se identifica como situación contingente y se valora mediante las técnicas y los procesos de evaluación que es lo que permite caracterizar el riesgo en términos cualitativos y/o cuantitativos. De ahí que se hable concretamente de este proceso como "evaluación de riesgos".

La contingencia, por tanto, aporta información sobre la posibilidad y el riesgo la complementa en términos de probabilidad y consecuencias.

De hecho, para entender la diferencia entre "posibilidad" y "probabilidad" debemos recurrir al campo de las ciencias matemáticas donde, usando el cálculo de probabilidades y la estadística, podemos interpretar el riesgo como fenómeno causal (que no casual) y como una medida de magnitud del nivel de acaecimiento y severidad.

Consecuentemente y con independencia de las valoraciones y disquisiciones de tipo psicológico, antropológico, social y filosófico, el concepto "contingencia" se vincula directamente con el concepto "riesgo" puesto que puede darse el paso de lo interpretativo y estimativo (posibilidad) a lo explicativo y evaluable (probabilidad).

En todo caso, se puede establecer una correlación lógica entre elementos si tenemos en cuenta que:

- El concepto "**peligro**" se vincula con el "**riesgo**" por cuanto que es un fenómeno negativo no deseado que intrínsecamente tiene capacidad de producir un daño, un perjuicio y/o un menoscabo determinado en base a una frecuencia en el tiempo.

- El concepto "**riesgo**" se vincula con el de "**contingencia**" puesto que es la posibilidad de que un suceso no deseado se materialice, lo que es el paso previo que permite su cuantificación y medición en términos de probabilidad y severidad en el daño.

Reseñando que en este planteamiento que aquí se expone hay un factor que marca la diferencia, es decir, la componente accidental de la contingencia.

No obstante, a la hora de una correcta comprensión y uso terminológico debemos ser conscientes de un factor extra que añade ciertas distorsiones en este campo y que deriva de las traducciones que se hacen, fundamentalmente, del inglés al castellano y viceversa.

Tanto en inglés como en castellano la palabra "riesgo" se usa figurativamente y de manera común en el sentido de "peligro".

Además en ambos idiomas se suele entender el riesgo como una "oportunidad" que, sin embargo, suele estar asociada a una posibilidad con cierta carga negativa. De ahí que se asocie también directamente con el peligro.

Por esto mismo, en inglés los términos (nombres) "*danger*", "*hazard*", "*risk*" y "*peril*" de una manera coloquial y no técnica -y dependiendo del contexto- pueden ser traducidos de manera ambivalente e indistinta. Ya sea bien como "peligro" bien como "riesgo".

Pasa lo mismo con los adjetivos "*dangerous*", "*hazardous*", "*risky*" y "*perilous*" con el añadido que en castellano estándar el nombre "riesgo" es también el adjetivo, no así el castellano de América que usa el vocablo "riesgoso"[240] (y que se va a usar a continuación aquí para marcar la diferencia entre el nombre y el adjetivo).

En la siguiente tabla se recogen los términos mencionados y sus correspondientes traducciones. Refiriendo, en caso de ambivalencia, la que es de uso principal primero y la que es de uso secundario después.

NOMBRE	ADJETIVO	TRADUCCIÓN	
DANGER	**DANGEROUS**	PELIGRO	PELIGROSO
HAZARD	**HAZARDOUS**	PELIGRO RIESGO	PELIGROSO RIESGOSO
RISK	**RISKY**	RIESGO PELIGRO	RIESGOSO PELIGROSO
PERIL	**PERILOUS**	PELIGRO RIESGO	PELIGROSO RIESGOSO

Fuente: Elaboración propia.

Visto lo anterior, no es objeto de esta tesis hacer una disertación profunda de los problemas que causa el uso poco riguroso de la terminología y las derivadas que ello conlleva, pero si se hace necesario remarcar los problemas conceptuales y doctrinales que esto está conllevando.

Sirva de referencia para este ámbito y para el caso de España, la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC) que en sus definiciones (artículo 2) recoge lo siguiente:

> "***Peligro.*** *Potencial de ocasionar daño en determinadas situaciones a colectivos de personas o bienes que deben ser preservados por la protección civil*".
>
> "***Vulnerabilidad****. La característica de una colectividad de personas o bienes que los hacen susceptibles de ser afectados en mayor o menor grado por un peligro en determinadas circunstancias*".

[240] Según el Diccionario de la Real Academia (RAE), "riesgoso" significa: "aventurado, peligroso, que entraña contingencia o proximidad de un daño". Aunque en América es muy frecuente su uso, puede alternar con arriesgado, con el que comparte significado, y que es el término que se utiliza en España.

> "***Amenaza**. Situación en la que personas y bienes preservados por la protección civil están expuestos en mayor o menor medida a un peligro inminente o latente*.
>
> "***Riesgo.** Es la posibilidad de que una amenaza llegue a afectar a colectivos de personas o a bienes*".

Sin embargo, estas definiciones distan y difieren mucho de las que se manejan en otros ámbitos y en otras organizaciones con las cuales, en determinadas circunstancias, se comparten espacios.

Como por ejemplo, algunos conceptos que se recogen en el glosario la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDR, en sus siglas en inglés); de lo que se recogía en la derogada Ley 2/1985 de Protección Civil o lo que contempla y se ha desarrollado en materia de Seguridad Nacional (tanto en la anterior Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 como en la actual de 2017[241]).

Ante esta disparidad conceptual, cabe destacar el gran esfuerzo normalizador en este campo que es el que se viene haciendo desde la Organización Internacional de Normalización (ISO, en sus siglas en inglés) así como desde los respectivos organismos nacionales de normalización (UNE, en el caso de España)[242].

En este foro se ha desarrollado la norma ISO 31000:2009, sobre gestión de riesgos ("*Risk Management*"), la cual es coincidente completamente con la norma UNE-ISO 31000, y que busca la consistencia con el resto de normas de gestión (calidad, medioambiente, seguridad ocupacional, seguridad pública, seguridad de la información, etc…).

---

[241] La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 en su tercer capítulo describía los **riesgos y amenazas** que afectaban singularmente a este ámbito (los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y los servicios esenciales) e incluyendo aquellos factores que actúan como potenciadores (el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías) que, sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos. No obstante, en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 se ha mantenido conceptualmente la misma estructura anterior pero ya no se hace referencia a riesgos y amenaza sino a **amenazas y desafíos**.

[242] Riesgo (en inglés "*risk*"):

1. Según la norma UNE-ISO/IEC GUIA 73:2005 IN, Gestión del riesgo, Vocabulario, "*es la combinación de la probabilidad de un evento y sus consecuencias*".
2. Según la norma ISO 27001:2005, Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI), "*es la posibilidad de que una amenaza concreta pueda explotar una vulnerabilidad para causar una pérdida o daño en un activo de información*".

De hecho, esta norma define lo siguiente[243]:

> "***Peligro**. Fuente de daño potencial*".
>
> "***Riesgo**. Efecto de la incertidumbre sobre el logro de los objetivos*".

De hecho, se ha introducido un "*approach*" muy novedoso en este campo con la aparición de la norma ISO 9001:2015 Sistemas de Gestión de la Calidad, que sustenta sus requisitos en el denominado "*Pensamiento Basado en Riesgos*".

El concepto "*Pensamiento Basado en Riesgos*" trata de ayudar a las organizaciones a determinar los factores que puede ser susceptibles de causar desviaciones sobre lo planificado en los procesos y sistemas de gestión de la calidad, lo que ayuda a poner en marcha controles preventivos para minimizar los efectos negativos y maximizar el uso de las oportunidades que vayan surgiendo.

No obstante, al haberse ido definiendo diversos conceptos desde perspectivas distintas y siendo estas definiciones recogidas en varias normas, desde la ISO se entendió la necesidad de generar un documento transversal que clarificara, alineara y diera un enfoque consistente a los conceptos relacionados con la seguridad.

Para ello nació la ISO/IEC GUIDE 51:2014, Aspectos relacionados con la seguridad (Directrices para su inclusión en las normas), que contiene las siguientes definiciones:

> "***Daño**. Lesión o perjuicio para la salud de las personas, para la propiedad o el ambiente*".
>
> "***Peligro**. Fuente potencial de daño*".
>
> "***Evento peligroso**. Evento que puede causar daño*".
>
> "***Situación peligrosa**. Circunstancia en la que las personas, la propiedad o el ambiente están expuestos a uno o más peligros*".
>
> "***Riesgo**. Combinación de la probabilidad de ocurrencia del daño y la gravedad de este*".
>
> "***Riesgo residual**. Riesgo que permanece después de haber implementado las medidas de reducción del riesgo*".

[243] ISO 31000:2009 Gestión del riesgo, Principios y directrices. ISO Guía 73:2009, Gestión del Riesgo, Vocabulario.

Definiciones que, en todo caso, deben tener en cuenta:

a. Que por riesgo se debe entender que es la combinación de la probabilidad de un suceso y de sus consecuencias.

b. Que este concepto debe utilizarse sólo en el caso de que exista, al menos, una posibilidad de consecuencia negativa.

c. Que, en algunas situaciones, el riesgo surge de la posibilidad de desviación con respecto al resultado o suceso previsto.

De hecho, si integramos y adaptamos las definiciones anteriores en una sola tenemos la siguiente en relación con lo que se considera una **situación peligrosa**:

> Circunstancia en la que las personas, la propiedad o el ambiente están expuestos a una o más fuentes potenciales de lesión o perjuicio para la salud de las personas, para la propiedad o el ambiente.

En todo caso y a los efectos de esta tesis, el concepto "peligro" (elemento que puede causar un daño) queda claramente diferenciado del concepto "riesgo" (probabilidad de acaecimiento de un peligro).

No siendo posible, en rigor y en sentido estricto, su utilización de manera indistinta y equivalente.

Como se ha expuesto, el riesgo -desde una perspectiva analítica tradicional y además de ser un concepto que valora la posibilidad y la incertidumbre- es una medida de la magnitud de los daños frente a una situación peligrosa. Y, como medida de magnitud que es, permite estimar la gravedad en las consecuencias.

No obstante, cabe reseñar que existe un riesgo porque existe un peligro y este peligro tiene posibilidad de causar daño debido a que existe una vulnerabilidad ante el fenómeno al que se está expuesto.

Que no haya daño en determinadas circunstancias no significa que no se dé un fenómeno peligroso y que, por tanto, no haya riesgo. Sino que este fenómeno no es capaz de causar daño bajo determinadas circunstancias, lo que supone que el nivel de riesgo es nulo o, en su caso, mínimo. De ahí los conceptos **vulnerabilidad** y **protección**.

Esto supone que el concepto riesgo presente dos dimensiones básicas que se manifiestan de la siguiente manera:

- Cuanto mayor es la vulnerabilidad mayor es el riesgo puesto que hay más probabilidad de que se materialice el daño.

- Cuanto más severo es el daño más peligroso es el fenómeno causante.

Consecuentemente, el riesgo es un concepto técnico que interpreta y mide una realidad en términos cualitativos y/o cuantitativos en base a la aplicación de una determinada metodología de valoración y evaluación.

Por este motivo se recurre con frecuencia a las matemáticas como campo de la ciencia y como herramienta interpretativa racional que ayuda a su descripción de la manera más objetiva posible mediante su expresión a través de fórmulas numéricas o cuantitativas. En este sentido, la "posibilidad" y la "potencialidad" tienen en el campo de las matemáticas su correspondencia con la idea de "probabilidad".

Vincular el "peligro" con la probabilidad es lo que nos permite introducir el concepto de "riesgo" como elemento que nos ayuda a determinar y a evaluar la gravedad de las consecuencias (también denominado severidad o nivel de impacto). Lo que está igualmente en función de la vulnerabilidad, de la posibilidad de repercusión (efecto dominó), de la preparación previa y de la capacidad de respuesta ante el evento dañino.

En todo caso, el riesgo se acaba cuando se dan dos situaciones absolutas y que, matemáticamente y en términos probabilísticos, se representan con el 0 y el 1. En el caso del 0 es que no existe el riesgo porque no hay posibilidad alguna de daño y en el caso del 1 porque la posibilidad de daño es absoluta puesto que ya éste se ha materializado o bien se responde a una ley que siempre se cumple.

No obstante, no podemos obviar la dimensión cualitativa del riesgo y cómo éste es percibido y, en su caso, cómo éste condiciona el comportamiento y las decisiones del/de los individuo/s afectado/s.

En este mismo sentido y ante la necesidad de una definición adecuada del riesgo con el objeto de poder definirlo, acotarlo y -de este modo- poder estudiarlo, tenemos los trabajos de LUHMANN quien, a partir y desde la "Teoría de Sistemas", afirma que:

> "[…] *Tanto los antropólogos culturales como los antropólogos sociales, así como los politólogos, han señalado -indudablemente con razón- que la evaluación del*

riesgo y la disposición a aceptarlo no es sólo un problema psíquico sino, sobre todo, un problema social"[244].

De hecho, la contingencia y el riesgo van aparejados inexorablemente al concepto de incertidumbre. El cual va íntimamente ligado, a su vez, a la percepción que se tenga de la seguridad/inseguridad, tal y como ya se ha explicado en esta misma tesis.

Es más, el propio LUHMANN afirma que "*es el riesgo un código que permite la intelectualización de la contingencia del sistema*"[245]. Lo que permite contextualizar y entender la definición de riesgo que se aporta desde las organizaciones que proponen sistemas de gestión normalizados.

Siguiendo a este autor, la explicación del riesgo supone también decidir qué riesgos se asumen y cuáles no e, incluso, qué niveles de riesgo son tolerables y cuáles intolerables. De ahí que se introduzca el concepto de "nivel o límite de tolerancia" en relación a los riesgos que un grupo social es capaz de soportar.

Lo que permite constatar, desde diferentes disciplinas, la existencia de determinados factores y patrones sociales que guían dicho proceso de selección. Proceso que necesita de una "narrativa" específica tanto para su comprensión y análisis como para su comunicación y divulgación.

En consecuencia y vinculado con el campo de la seguridad pública que nos ocupa, el "**deber de información**" y el "**derecho a la información**" son dos pilares básicos que deben ser garantizados por los poderes públicos ya que atañen directamente a la vida e integridad de los individuos. En coherencia y en consonancia con lo expuesto por BALLBÉ MALLOL y MARTÍNEZ QUIRANTE.

Por tanto, la explicación y la comunicación del riesgo -así como la asunción y la tolerancia de los mismos- se configura como un proceso narrativo y dialéctico con el que se busca un cierto nivel de influencia en el comportamiento tanto individual como colectivo.

Y cuya la finalidad, en el mejor de los casos, es elevar la conciencia sobre los riesgos a los que se está expuesto, ajustar la percepción que se tenga en relación al

[244] LUHMANN, Niklas. *"Sociología del riesgo"*. Universidad Iberoamericana-Universidad de Guadalajara, Dirección de Publicaciones. Guadalajara (Estado de Jalisco), México. 1992. Página 26 y ss. [Fuente: https://analisisinstitucionaluba.files.wordpress.com/2013/08/sociologia-del-riesgo-niklas-luhmann.pdf]

[245] Revista MAD, número 22, Mayo, 2010. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. [Fuente: http://www.revistamad.uchile.cl/22/Korstanje_02.pdf]

daño que pudiera producirse y garantizar un comportamiento óptimo y seguro frente a los mismos[246].

En definitiva, los riesgos conceptualmente y en su vertiente social más amplia (lo que incluye -por supuesto- los elemento culturales y normativos correspondientes) se sustentan en procesos narrativos que se construyen con el relato que se haga al efecto.

Es decir, estamos ante un fenómeno de tipo "constructivista" y "transformacional" que permite ser sometido a un proceso de "segurización" en los términos en esta tesis referidos.

- **Amenaza.**

En primer lugar -y siguiendo la misma estructura metodológica de análisis que se ha usado en relación con el concepto anterior- se debe reseñar que la **amenaza** se caracteriza por la posibilidad de que se produzca un daño bajo determinadas circunstancias.

No obstante, estas determinadas circunstancias no son casuales ni azarosas sino causales y de tipo "determinista" en el sentido de que responden a una voluntad ajena que busca intencionadamente un comportamiento cierto y/o un resultado concreto en relación con un tercero mediante una serie de medidas de presión.

En este sentido, el concepto de "**amenaza**"[247] se configura de manera básica por lo siguiente:

1. Es algo que puede causar perjuicios y que, por tanto, tiene consecuencias negativas, desagradables, malas o dañinas para el que lo sufre.

2. Se entiende que si se da determinada condición hay indicios suficientes para poder inferir que puede materializarse lo anterior de manera inminente.

Como se puede observar la esencia de la "amenaza" reside en la posibilidad de generar un daño de manera más o menos próxima en el tiempo en base a unas

[246] Digo en el mejor de los casos dado que estos procesos son también susceptibles de ser utilizados con finalidades desvirtuadas y con fines instrumentalizadores, manipuladores y/o engañosos.

[247] Definición de la RAE, "Amenazar" (verbo): 1. Dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien. / 2. Dicho de algo malo o dañino: Presentarse como inminente para alguien o algo. / 3. Dicho de una cosa: Dar indicios de ir a sufrir algo malo o dañino.

circunstancias concretas una vez que se dan éstas. Lo que lo vincula, como ya se ha expuesto, con el término "peligro" (y por extensión con el término "peligroso").

Por tanto, la amenaza se basa en un proceso potencial con un resultado aparentemente predeterminado, avisado y más o menos manifiesto y explicitado de daño que se dará bajo unas condiciones y circunstancias concretas y que sirve y tiene como finalidad actuar como elemento instrumental que fuerza modular las relaciones entre distintas partes.

Ciertamente, la amenaza se sustente en una factor de peligro (o peligroso) con potencialidad de generar un daño, una restricción, una limitación y/o un menoscabo y que presentan cierto grado de posibilidad de acaecimiento, de ahí que -confusamente- se utilice con cierta ambivalencia con otros términos. Como muy bien refiere en este sentido FELIÚ ORTEGA (2012)[248].

Al igual que ya se ha expuesto en relación con el riesgo, se puede observar el concepto "amenaza" y el concepto "peligro" comparten una serie de elementos comunes que provocan que coloquialmente, por analogía y/o simbólicamente muchas veces se usen de manera indistinta.

De hecho, la "amenaza" se tiende a entender como una situación más amplia y global (casi como un agregado de situaciones de peligro que se fuerzan que se den) mientras que el "peligro" son circunstancias más concretas de tipo causal que cuando se dan provocan que aparezca éste.

Sin embargo, desde un punto de vista teórico y en rigor, presentan factores que los diferencian y que necesitan ser tenidos en consideración. De hecho la "amenaza", como manifestación de una situación de peligro, es un concepto que deriva de entender que los fenómenos causantes del daño se crean y/o se provocan de manera intencional con esta finalidad al objeto de que afecten negativamente a elementos individuales o colectivos concretos.

Por tanto, tienen una componente de voluntariedad e intencionalidad que se manifiesta (o se puede manifestar) en forma de agresión y ataque, por lo que ante esto sólo queda la **disuasión** y la **defensa** cuando la amenaza está en vías de ser materializada.

[248] ORTEGA FELIÚ, Luis. "*La confusa terminología de la Seguridad y la Defensa*". *Op. cit*. Sirva de ejemplo lo que este autor refiere cuando expone la confusión terminológica existente incluso en textos de elevado nivel vinculados con la Seguridad Nacional que definen la amenaza como "*toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España*" y en cambio entiende que el "*riesgo es la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño*".

De manera coloquial e intuitivamente peligro, contingencia, riesgo y amenaza tienden -en muchos contextos- a utilizarse de manera equivalente, poco rigurosa y no en su sentido estricto debido a su vinculación con elementos como daño, situación y/o efectos negativos, posibilidad y probabilidad.

De hecho, al igual que en el punto anterior y en relación con el concepto riesgo, es reseñable remarcar los problemas derivados de traducciones inadecuadas que tienen como origen, fundamentalmente, la lengua inglesa.

El término "amenaza" en inglés se traduce en sentido estricto por el término "***threat***". No obstante, en inglés el término "***hazard***" (peligro/riesgo) se utiliza como sinónimo del término anterior. Lo que causa obvios problemas conceptuales derivados de las correspondientes traducciones empleadas.

A lo anterior debemos sumar el valor del uso literario de la "**personificación**" como figura retórica de pensamiento que consiste en atribuir a los seres inanimados características y cualidades propias de los seres humanos (como por ejemplo "*la tormenta amenaza con inundar el pueblo*", obviamente un fenómeno natural no tiene intencionalidad alguna).

De hecho, la personificación como figura "literaria" y como constructor mental tiene también el valor de atribuir a los seres irracionales actitudes propias de los seres racionales (como por ejemplo "*el lobo amenaza a las ovejas que hay en el prado*", obviamente un animal depredador no responde a una intencionalidad que fuerza una respuesta en su presa, sino que sus relaciones y reacciones responden básicamente a un instinto que busca la supervivencia).

Por último, la personificación es también usada para hacer hablar a personas fingidas, muertas o ausentes. Lo que ha permitido que en el ámbito de las creencias se den figuras o fenómenos de interpretación de la realidad que crean y creen en entes mágicos, sobrenaturales, trascedentes y/o de carácter divino con representación y/o atribuciones humanas. Éstos últimos además muchas veces son los "gobernadores" de fenómenos naturales concretos los cuales controlan y/o emplean instrumentalmente en función de su parecer y como muestra de su poder.

Esto último tiene un profundo calado y una raigambre cultural y religiosa intensa que provoca que determinados fenómenos naturales se interpreten como algo que responde a situaciones intencionales y consecuenciales y que, por tanto, son creados, movidos y promovidos por entes y voluntades sobrehumanas y que, incluso, responden o son motivados por determinados comportamientos humanos.

Es más, se da la posibilidad de que sean estos entes divinos y/o sobrenaturales los que rijan y determinen, incluso, los destinos de los humanos en función de códigos de conducta supuestamente impuestos por éstos. Lo que es la base de los sistemas morales de la mayoría de las estructuras religiosas.

Circunstancias éstas que actúan como el sustento legitimador e inspirador de muchos códigos normativos que regulan las conductas tanto individuales como colectivas. Siendo la conducta "desviada" susceptible de punible y de merecer y sufrir un determinado **castigo**.

En consecuencia, podemos afirmar que estas diferentes perspectivas que convergen en el uso del término "amenaza" -como concepto "importado" de otra lengua, como uso coloquial popularmente aceptado, como recurso literario y en su sentido figurativo- suponen enriquecer este concepto pero también desdibujarlo y dificultar su comprensión esencial y técnica.

Sin lugar a dudas, la **amenaza** tiene también un valor positivo desde el punto de vista de las relaciones sociales a todos los niveles ya que actúa como factor de contención conductual y que linda con la **persuasión** y con la **intimidación**.

Siguiendo lo que expone MORALES MORALES[249] la amenaza es una palabra que se usa en el sentido de advertencia, de sutil insinuación, de velada coacción o de abierta disuasión.

Por su parte las organizaciones internacionales de normalización también han hecho un esfuerzo de estandarización terminológico y conceptual estableciendo que una amenaza (en inglés, "*threa*t") -y según la norma ISO/IEC 13335-1:2004- se define como "*causa potencial de un incidente no deseado, el cual puede causar el daño a un sistema o la organización*".

No obstante, en materia de seguridad en sistemas de información la ISO define "riesgo" como "*posibilidad de que una amenaza concreta pueda explotar una vulnerabilidad para causar una pérdida o daño en un activo de información*" en alusión a la intencionalidad que subyace siempre en el sujeto agente que busca quebrantar ("*hackear*") e introducirse en una red digital del tipo que sea.

[249] MORALES MORALES, Samuel. "Conceptos básicos para entender una estrategia de Seguridad Nacional (I y II)". Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI), Universidad de Granada. 21 de noviembre, 2017.
[Fuente:http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/conceptos-b%C3%A1sicos-paraentender-una-estrategia-de-seguridad-nacional-i]

En consecuencia, se puede afirmar que la amenaza es un proceso consecuencial, intencionado y dirigido, es decir, si se da una determinada circunstancias se producirán determinadas efectos y/o resultados en los actores involucrados.

Sin duda, en este sentido y atendiendo a lo ya expuesto, queda claro que la amenaza tiene un valor complementario de tipo "punitivo" sirviendo funcionalmente como mecanismo que conlleva la posibilidad de sufrir el **castigo** correspondiente que se concreta en la materialización de la amenaza en unos términos más o menos explicitados y formales.

Por tanto, la amenaza (como elemento y factor persuasivo y/o intimidatorio) actúa como un mecanismo regulador y modulador tanto de la conducta como de la respuesta ante determinadas circunstancias y que media, sin lugar a dudas, en todo proceso de **conflicto**.

En este sentido y a diferencia del concepto "riesgo", la "amenaza" en esencia se construye -coyuntural y circunstancialmente- entre diferentes partes dentro de un proceso relacional que afecta a los intereses de ambos. Siendo un elemento que se introduce para tratar de modificar e influir mediante acciones de presión en las decisiones y elecciones de la contraparte.

Por tanto, la amenaza es un fenómeno de materia subjetiva, relacional, intencional, teleológica y contextual mientras que el riesgo es un factor objetivizable, impersonal, desprovisto de voluntad, sin finalidad expresa y coyuntural.

De hecho, hay otro factor caracterizador y diferenciador de la amenaza con respecto a otros fenómenos y es la sustanciación real que la soporta así como la posibilidad instrumental y efectiva que hay para materializarla.

Es decir, la amenaza puede proferirse sin ningún fundamento (coloquialmente es un "farol"), bien porque no se tiene capacidad efectiva para llevarla a cabo, bien porque no se tiene intención real de materializarla.

Siendo utilizada la amenaza como una maniobra de distracción, como un mecanismo de fuerza o como una medida desesperada para evitar una acción de un tercero que deriva de una situación de debilidad y vulnerabilidad. Además hay que tener en cuenta que hacer efectiva una amenaza puede suponer unos costes también para el que la ejecuta, lo que es un factor limitante en su aplicación.

Por tanto, la amenaza nace de una situación de conflicto que conlleva la confrontación más o menos hostil y no cooperativa de intereses contrapuestos, lo

que sustenta la posibilidad de la aparición de fenómenos generadores de factores y situaciones de peligro.

En este caso, el peligro se identifica como una situación que deriva de un conflicto y se evalúa mediante las técnicas y los procesos de valoración que es lo que permite caracterizar la amenaza en términos cualitativos y/o cuantitativos de posibilidad real.

De ahí que se hable concretamente de este proceso como "**evaluación de la amenaza**"[250] y se vincule con las actividades tradicionales de "inteligencia" y "contrainteligencia" llevadas a cabo en el campo de la seguridad y la defensa.

En todo caso, se puede establecer una correlación lógica entre elementos si tenemos en cuenta que:

- El concepto "**peligro**" se vincula con el "**amenaza**" por cuanto que es un fenómeno negativo que puede ser provocado e intencionado y que intrínsecamente tiene capacidad de producir un daño, un perjuicio y/o un menoscabo determinado en base a una intencionalidad en su orientación y en su materialización.

- El concepto "**amenaza**" se vincula con el de "**conflicto**" puesto que es la expresión de una posibilidad manifiesta de acaecimiento de un suceso negativo que visibiliza una realidad disonante, discordante y no armónica entre diversas partes que pueden tener intereses -aunque contrapuestos- convergentes y/o vínculos comunes que regulan sus relaciones.

En consecuencia, podemos observar (y afirmar) que la amenaza es un constructo mental, una convención social y un elemento instrumental que responde a los intereses concretos de individuos y/o colectivos.

Por tanto, sirve para mantener o alterar el *status quo* de una determinada situación. Es decir, y al igual que ya se exponía en referencia al concepto "riesgo", estamos también ante un fenómeno de tipo "constructivista" y "transformacional" que permite ser sometido a un proceso de "segurización" en los términos en esta tesis referidos.

[250] El estudio de la amenaza como medida de posibilidad de ejercitar una acción real de fuerza frente a un tercero ha sido el campo tradicional de estudio de las estructuras y sistemas de seguridad y defensa orientados a la obtención de información y a la generación de "Inteligencia" y "contrainteligencia" aplicada.

La lucha por el poder, garantizarse el control de los recursos así como facilitarse la propia supervivencia son motores fundamentales que sustentan las complejas relaciones sociales, lo que tiene también fuertes implicaciones tanto de tipo biológico como psicológico.

Esto conlleva, a su vez, permanentes procesos de negociación, revisión, confrontación y/o lucha con una intensidad conflictiva variable, más los consiguientes procesos adaptativos (más o menos traumáticos) que se asocien a los cambios sociales que se vayan generando.

De hecho, en este contexto, es donde la amenaza como factor de peligro nace y se vincula con el concepto de conflicto y, particularmente, con el de conflicto social.

Convergiendo, como ya se ha expuesto en puntos anteriores, con lo desarrollado por COSER (1961)[251] en este campo, quien establece que:

> "[…] *el conflicto social es una lucha por los valores y por el estatus, el poder y los recursos escasos, en el curso de la cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales*".

Argumento que está alineado con lo que plantea ROBBINS (2016)[252], quien a nivel organizacional expone que el conflicto se fundamenta en:

> "[…] un *proceso que se inicia cuando una parte percibe que otra le ha afectado de manera negativa o que está a punto de afectar de manera negativa a alguno de sus intereses*".

Sólo añadir una nota más en relación con las aportaciones que hace WRIGTH (1942)[253] en relación con los conflictos bélicos, quien argumenta que éstos dependen de cuatro factores que son:

- La tecnología militar disponible.

- El marco legal vigente (tanto interno como externo).

[251] COSER, Lewis A. "Las funciones del conflicto social". Editorial Fondo de Cultura Económica. México DF (México). 1961.

[252] ROBBINS, Stephen P. (*et alt.*). "*Organisation Theory: Concepts and Cases*". Editorial *Pearson Education Australia*. Quinta Edición, 2006.

[253] WRIGTH, Quincy. "*A study of War*". Chicago University Press, Chicago University. Chicago (EEUU). 1942 (Reedición de 1983).

- Las estructuras sociales implicadas.

- La red de actitudes y opiniones presentes.

Marco éste que nos es de especial interés puesto que son los elementos de análisis que sustentan y dan credibilidad (o no) al contenido de las propias amenazas en una situación de conflicto.

- **Convergencia y concurrencia metodológica y funcional entre riesgos y amenazas.**

Como se puede observar metodológicamente tanto los riesgos como las amenazas responden a una situación susceptible de generar un peligro.

Por tanto, una **situación peligrosa** la podemos definir de manera global integrando las diferentes definiciones que se aportan desde las entidades de normalización como la ISO, siendo esta la siguiente:

> "*Circunstancia en la que las personas, la propiedad o el ambiente están expuestas a uno o más fuentes potenciales de lesión o perjuicio tanto para la salud de las personas como para la propiedad o el ambiente*".

No obstante, aunque partimos de un elemento común que es la situación de peligro y como ya se ha expuesto, se han definido unos elementos caracterizadores propios tanto para el "riesgo" como para la "amenaza" que se resumen en la siguiente tabla:

CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADORAS	
RIESGO	AMENAZA
FACTORES OBJETIVIZABLES	FENÓMENO DE MATERIA SUBJETIVA
IMPERSONAL	RELACIONAL
DESPROVISTO DE VOLUNTAD	INTENCIONAL
SIN FINALIDAD EXPRESA	TELEOLÓGICA
COYUNTURAL	CONTEXTUAL

Fuente: Elaboración propia.

Cabe denotar que, en todo caso y aunque sean manifiestas estas diferenciaciones conceptuales, en materia de seguridad bien es cierto también que los riesgos y las amenazas se encuentran en estrecha e íntima relación.

Esto se debe a que los factores que causan daño pueden tener diferentes orígenes y derivar de un cierto grado variable de intencionalidad. No obstante, con independencia de esto, es claro es que el resultado y sus consecuencias se pueden manifestar de forma parecida y responder a patrones análogos.

Esto anterior supone que las estructuras de respuesta -así como la propia respuesta operativa en sí- sean similares, utilicen los mismos medios, se sirvan de similares recursos así como se deban establecer elementos organizacionales, procedimentales y técnicos comunes.

Sirvan de ejemplo los ya expuestos en epígrafes anteriores en relación con la dificultad de determinar la intencionalidad o no en la generación de la situación de peligro/daño y cómo esto afecta a los diferentes ámbitos competencias de los correspondientes actores llamados a intervenir.

Sin embargo, éstos son elementos que afectan a la responsabilidad y competencia de los diferentes órganos y organismos pero que no modifican la respuesta técnica que pudiera darse.

Por ejemplo, si un vehículo explota y genera: víctimas, un incendio, un derrumbe de estructuras colindantes, etc... las necesidades operacionales de la respuesta y de la propia intervención van a ser las mismas con independencia de la intencionalidad que pudiera subyacer en relación con el evento causante.

Por este motivo el proceso de valoración de los riesgos y las amenazas se hace, en muchas ocasiones, de manera conjunta ya que o bien es difícil desvincular los unos de las otras o bien ambos comparten elementos conjuntos que hacen difusos sus respectivos límites.

Esto último se recogía y se planteaba muy bien la anterior Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, como ya se ha apuntado, en la cual se describían los riesgos y amenazas que afectaban singularmente a este ámbito y se incluían, además, aquellos factores que actuaban como potenciadores que, sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos.

No obstante, en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 se ha mantenido conceptualmente la misma estructura anterior pero ya no se hace referencia a riesgos y amenaza sino a amenazas y desafíos.

Con independencia de esto último, la **metodología para la valoración de los riesgos y las amenazas** conlleva una serie de pasos comunes que se concretan en un uso sistemático de la información disponible al objeto de poder identificar y estimar las posibilidades de acaecimiento de un suceso o una situación que entrañe **peligro**, las consecuencias de esto así como el marco temporal previsto para ello.

Debo remarcar que, contrariamente a lo que se plantea en diversos foros, la valoración y la evaluación de las situaciones de riesgo y amenaza no son elementos equivalentes en sentido estricto.

De hecho, la **valoración** es un proceso amplio y ponderado, que busca sustentarse en criterios y juicios de valor más o menos objetivos y estructurados (aunque no necesariamente) y que conlleva un fuerte componente cualitativo y de diagnóstico.

Mientras que la **evaluación** es un proceso instrumental, metodológicamente ajustado a una situación concreta ya identificada, que se soporta en un sistema de referencia definido (el cual aporta los criterios de valoración y comparación necesarios) lo que permite, a su vez, ajustar los valores que se asignan sobre la base de lo anterior.

Esto supone que los valores obtenidos (ya sean escalas de tipo cualitativo y/o de tipo cuantitativo) sirven para sustentar -parcial o totalmente- las valoraciones que pudieran hacerse.

Por este motivo podemos decir que un **proceso de valoración** supone hablar de tres elementos básicos que son por este orden: la identificación, el análisis y la evaluación. Por tanto, tenemos:

1. **Identificación.**

   Entendida esta fase como el proceso que ayuda a reconocer, distinguir y singularizar aquellos factores que, de manera aislada y/o conjunta, son susceptibles de generar situaciones de peligro.

2. **Análisis.**

   Entendida esta fase como el examen detallado de las situaciones de peligro identificadas así como la determinación de la lógica de sus mecanismos de funcionamiento y de desencadenamiento.

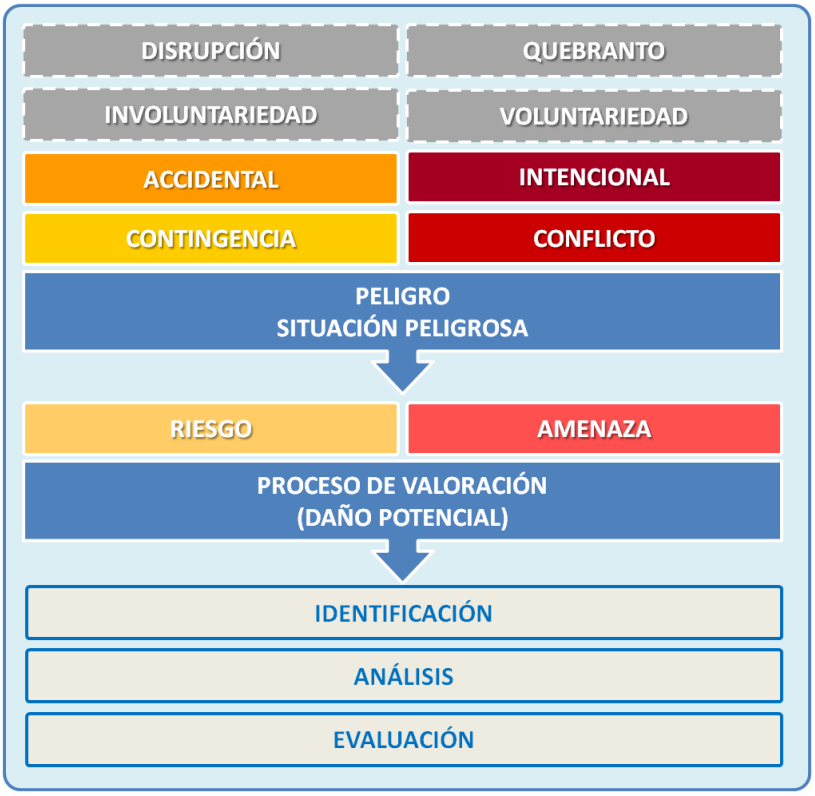
En tanto en cuanto, son fenómenos susceptibles de generar un determinado tipo de daño bajo unas circunstancias concretas y en base a las vulnerabilidades y debilidades que presenten los diversos elementos expuestos.

3. Evaluación.

Entendida esta fase como la aplicación metodológica de un mecanismo que, en base a un sistema referencial determinado y apoyada sobre la información obtenida en las fases anteriores, permite medir, cuantificar y/o comparar un fenómeno de posible daño mediante la asignación de valores concretos.

Lo cual permite atribuir magnitudes en términos de probabilidad de acaecimiento, de gravedad, de nivel de inminencia y de tolerabilidad.

Por tanto, si entendemos que el **proceso de valoración**, tanto de los **riesgos** como de las **amenazas**, se basa los tres elementos y fases ya citados, y habiendo hecho una definición de cada unos de sus elementos, tenemos de manera integrada lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, la materia prima del "riesgo" y de la "amenaza" se sustenta en ambos casos tanto en la posibilidad como en la probabilidad de que se materialice un elemento/situación capaz de causar un daño (potencialidad).

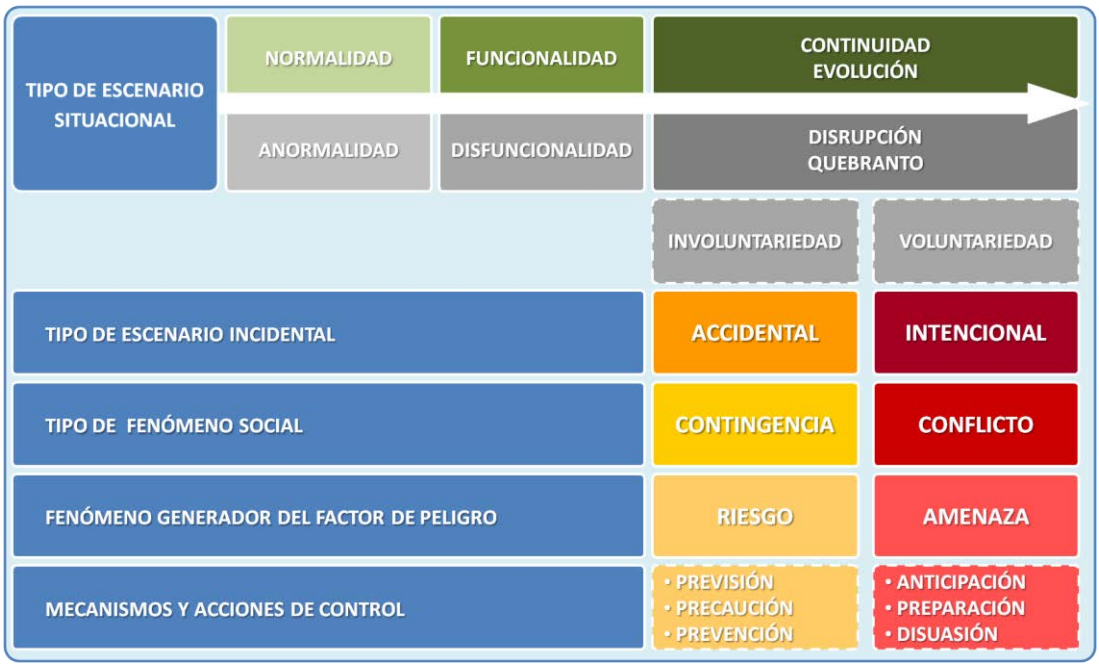
Siendo la incertidumbre en la materialización de las consecuencias (gravedad) el factor que se trata de acotar mediante análisis estimatorios que ayuden a orientar la decisión y la acción.

Todo esto, sumado a los factores sinérgicos que aparecen en relación con ambos conceptos, es lo que permite afirmar que existen elementos que los entroncan conceptualmente. De ahí también la confusión terminológica que suponen.

En todo caso y tal y como ya se ha expuesto en esta tesis, la convergencia metodológica no deja de generar unos mecanismos y acciones de control que, aun siendo similares y consistentes, presentan matices conceptuales diferenciadores que deben ser considerados. Es decir:

- Por un lado, ante un escenario incidental de tipo "accidental", las situaciones de contingencia y riesgo que se puedan generar cuentan con los mecanismos y acciones de control que derivan de la **previsió**n, la **precaución** y la **prevención**.
- Por el otro, ante un escenario incidental de tipo "intencional", las situaciones de conflicto y amenaza que se puedan generar cuentan con los mecanismos y acciones de control que derivan de la **anticipación**, la **preparación** y la **disuasión**.

Lo que se resume, metodológicamente y como aportación de esta tesis, en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

4.8. CONSECUENCIAS INCIDENTALES, LA EMERGENCIA Y LA CRISIS.

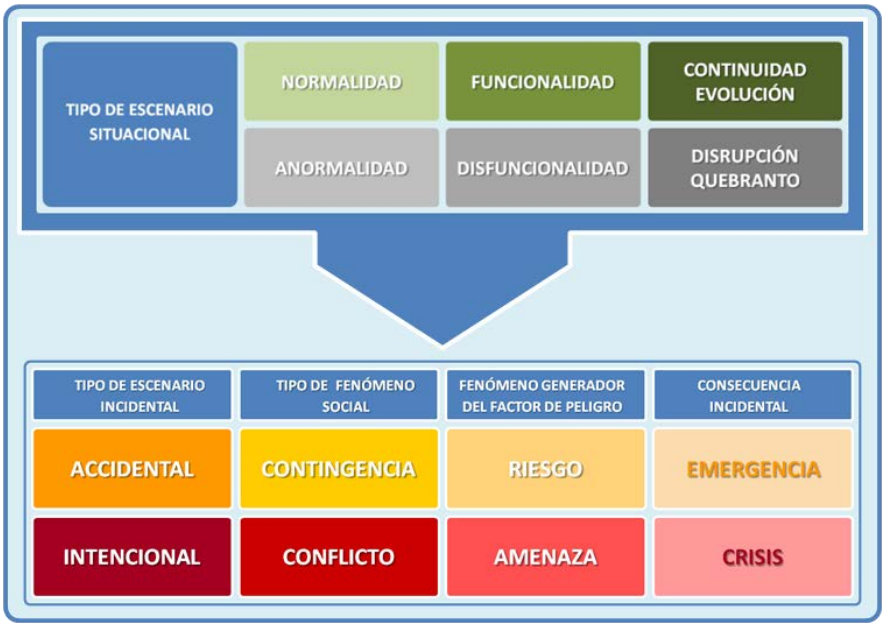
Como y se ha expuesto, la **contingencia** y el **conflicto** son dos elementos susceptibles de provocar factores generadores de **peligro**. Es decir, son elementos capaces de favorecer la aparición de situaciones potenciales de **daño**.

Estas situaciones potenciales se manifiestan bien en forma de **riesgo** bien en forma de **amenaza** en función de su origen. En este sentido, cabe destacar que la propia construcción fenomenológica y su divulgación ya es *per se* un factor con potencial disruptor y/o de quebranto del equilibrio establecido.

No obstante, la potencialidad del peligro se hace acto una vez que los factores que configuran los riesgos y/o las amenazas se hacen presentes en forma de daños concretos. Esto es en su expresión materializada, ya sea bien en forma de **emergencia** ya sea bien en forma de **crisis**.

El trinomio **contingencia/riesgo/emergencia** supone la generación de una situación de "**disrupción**" de la normalidad derivada de una situación no buscada que supone la ruptura de un continuo temporal en equilibrio y, por tanto, se trata de un fenómeno de tipo accidental.

Por su parte, el trinomio **conflicto/amenaza/crisis** supone la generación de una situación de "**quebranto**" puesto que subyace en ésta una voluntad y una cierta intencionalidad que busca romper o deteriorar algo. Lo que, además y generalmente, incluye también la violación o vulneración de una norma o, en su caso, no cumplir con una determinada obligación o compromiso.



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte cabe destacar que los procesos o fenómenos "disruptivos" y/o de "quebranto" (entendidos como una fractura, ruptura o interrupción brusca de la normalidad, tal y como aquí se han descrito y caracterizado) están también en relación directa con:

a. Las características del fenómeno causante.

b. El tipo de impacto provocado.

c. La intensidad de sus manifestaciones.

d. La velocidad de desarrollo de los acontecimientos.

e. La profundidad en las consecuencias.

A lo que hay que sumar la vulnerabilidad de los elementos afectados y la capacidad de respuesta, adaptación y resistencia de éstos (elementos que sustentan el concepto de "resiliencia" como ya se ha analizado).

Esta combinación de factores es lo que permite (y condiciona) que exista la posibilidad de restauración, de recuperación y de restablecimiento de la normalidad al momento previo anterior a la situación de disrupción/quebranto.

Lo que puede suponer también que se genere una situación nueva que permita un reequilibrio y/o redefinición de los elementos afectados.

Reequilibrio y/o redefinición que puede conllevar, incluso, una situación de irreversibilidad y de tal trascendencia que entrañe la extinción, la desaparición o la pérdida de elementos y realidades de manera parcial o completa.

En todo caso, tanto la emergencia como la crisis son **fenómenos generadores de factores de daño** que derivan y son consecuencia de los diferentes **fenómenos generadores de factores de peligro** que pueden darse.

Elementos todos ellos que nacen de un **fenómeno social**[254] concreto -bien de una situación de contingencia bien de una situación de conflicto-. Siendo, por tanto, la **consecuencia incidental** de un escenario específico.

[254] Y, efectivamente, hago un uso intencionado del concepto "fuego" ya que, en términos técnicos, me estoy refiriendo al fenómeno en sí sin más elementos de valor (es decir, a una reacción química exotérmica más o menos rápida de oxidación-reducción con liberación de luz y calor que se denomina "combustión"). Por tanto, una combustión pasa de ser un "fuego" a ser un "incendio" cuando afecta a

Y digo "fenómeno social" porque son elementos tenidos en consideración cuando entran en juego y afectan a la esfera de las realidades individuales y/o colectivas de los diferentes grupos humanos. Si no existe afectación para éstos no son relevantes socialmente para las actividades humanas y, consecuentemente, no requieren atención.

Lo que responde, finalmente, al siguiente esquema completo teórico y que es una aportación más hecha desde esta tesis:



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, y con independencia de las matizaciones que se van a hacer más adelante, es importante tener en cuenta que las situaciones de emergencia y las situaciones de crisis pueden no ser fenómenos aislados e, incluso, pueden ser fenómenos retroalimentados, derivados y/o consecuenciales.

Es decir, la aparición de una emergencia puede dar lugar a otras emergencias o una emergencia de mayor complejidad e, incluso, a que esto lleve aparejado una situación de crisis.

Por otro lado, una crisis puede escalar en su complejidad ampliándose su incidencia y ámbito de afectación y/o, derivando desde este contexto, en la generación de diferentes situaciones de emergencia. En todo caso, es de utilidad acotar conceptualmente ambos términos lo que permite superar algunos modelos teóricos que distorsionan y generan confusión al no usar con el rigor suficiente los distintos conceptos.

- **Emergencia.**

  El término "emergencia" proviene del latín medieval "*emergentia*" y cuya raíz latina es el término "*emergere, -ens, -tis*", que significa en esencia que emerge, que brota, que aparece, que sale, que se muestra. Y se refiere conceptualmente al:

elementos que no estaban destinados a arder. De ahí que ahora se hable de "incendios" forestales ya que son fenómenos que afectan a la esfera de la sociedad. Matiz semántico del que carece el inglés (sólo tiene el término "*fire*" para ambos conceptos) pero que, por ejemplo, sí se tiene en el francés ("*feu*" / "*incendie*") y en el italiano ("*fuoco*" / "*incendio*").

> "*Surgimiento inesperado y repentino de circunstancias que obligan a tomar acciones inmediatas de asistencia o alivio*".

Aunque este concepto ya aparecía en el Diccionario de la RAE de 1732 como "*un accidente que nace o proviene de otra cosa más principal*", en la actualidad la RAE -en su edición de 2019- aporta como primera acepción el siguiente significado: "*acción y efecto de emerger*" (definiendo "emerger", a su vez, también como "*brotar, salir a la superficie del agua u otro líquido*").

No obstante, este concepto se usa también en sentido figurativo por lo que puede utilizarse para situaciones o elementos que tienen un surgimiento inesperado, repentino y, ciertamente, súbito.

De hecho, la traducción literal -tal y como la entendemos en la actualidad- del concepto en castellano "emergencia" al latín sería la palabra "*subitis*" (que se presenta de pronto, repentinamente, sin preparación o aviso).

En todo caso la RAE entiende por emergencia también "*suceso, accidente que sobreviene*" y "*situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata*".

Es más, el uso actual del término "emergencia" y desde la perspectiva del objeto de esta tesis es, en cierto modo, un neologismo que proviene del uso que se la da a este término en la lengua inglesa.

Tradicionalmente el término que se usaba en castellano era la palabra "urgencia" el cual en inglés, aunque existe, no se usa en el mismo sentido. Siendo traducido este vocablo a esta lengua por "*emergency*".

Por otro lado, en francés pasa igual que en castellano al tener una raíz latina común aunque una evolución romance más marcada. De hecho, en este idioma -y aunque existen dos términos diferenciados, "*urgence*" (urgencia) y "*émergence*" (emergencia)- no se ha perdido la relevancia de uso del concepto "urgencia" como si ha pasado en el castellano (al igual que en el catalán, el gallego e, incluso, el vasco).

En todo caso, en el castellano -y por diferentes cuestiones- hay una tendencia a entender por el término "urgencia" a aquella situación que deriva de una afección de la salud cuya evolución es más o menos lenta y no necesariamente mortal pero que requiere atención en un periodo de tiempo próximo para evitar complicaciones mayores.

Por otra parte y desde esta misma perspectiva, se entiende que una "emergencia" es una situación que pone en peligro inmediato funciones vitales o la vida misma del afectado.

De hecho, en nuestro sistema sanitario las áreas y unidades sanitarias para atender casos perentorios se denominan "urgencias" (mientras que en inglés estas mismas áreas y unidades funcionales se denominan "*emergency/emergencies*").

Es más, a nivel nacional, en muchos casos gusta referirse al número único europeo 112 como "número de atención telefónico de urgencias y emergencias" dejando patente la distinción entre los incidentes de tipo sanitario -con el anterior criterio referido- y el resto de situaciones que requieren atención también más o menos inmediata.

En todo caso el término "**emergencia**" encuentra su uso más habitual, e integrando diversas fuentes, en la idea de:

> "*Una situación o un acontecimiento que se presenta de manera abrupta y súbita que, por lo general, requiere de algún tipo de acción más o menos inmediata para evitar, controlar o minimizar los daños que se pudieran producir o bien que ya se hayan producido*".

No obstante, término "emergencia" -además de con el de "urgencia"- convive con otros términos como "incidente", "accidente", "desastre", "catástrofe" o "calamidad" y que son todos ellos usados dentro de un mismo ámbito conceptual e, incluso, de manera indistinta en muchos contextos.

Asimismo, también hay cierta tendencia a categorizar y singularizar el propio concepto de emergencia añadiéndole diversos adjetivos, tales como: "emergencia ordinaria", "emergencia colectiva", "emergencia multisectorial", "emergencia mayor", "emergencia compleja", "emergencia a gran escala", "emergencias extraordinaria", "emergencia de protección civil", "emergencia de interés nacional", etc…

Lo que supone que la clasificación y diferenciación de estos términos lleva a dificultades añadidas de comprensión debido a su procedencia y uso en distintos contextos, lo que presenta un espacio difuso y confuso.

Una vez más los problemas de traducciones poco rigurosas o ambiguas se suman a la integración no consistente ni coherente de elementos de procedencia diversa.

Mezclándose en muchos casos dimensiones, niveles, planos, perspectivas y elementos no comparables o que nacen y responden a conceptualizaciones, necesidades, usos y/o marcos teóricos dispares y diversos.

Sin embargo, no es menos cierto, que todos estos factores de análisis son prismas de una misma figura con una esencia común. Como muy bien indica VILLALIBRE CALDERÓN (2013)[255], pues se trata de:

> "[…] *términos, aunque con diferentes grados, hacen referencia a acontecimientos estresantes más o manos imprevisibles que ponen en peligro inmediato la integridad físicas y el equilibrio personal. Además, todas ellas requieren de una intervención inmediata no demorable en el tiempo*".

No obstante, a esta definición cabría añadir que además de poner en peligro inmediato la integridad física y el equilibrio personal afectan también el equilibrio colectivo así como al entono social y al medioambiente dado que son el contexto que facilita la supervivencia humana.

Esta misma autora, tomando de referencia a FOUCE, HÉRNANDEZ-CORONADO, NEVADO, MARTÍNEZ, LOSADA y LILLO (2013)[256], expone que estos conceptos comparten una serie de elementos comunes que son:

- *Precisan de una intervención ante una demanda no demorable en una situación emergente.*
- *En función de la magnitud del evento y las repercusiones en el sujeto, encontramos reacciones psicológicas similares en función de las consecuencias*.
- *Pueden ser imprevisibles y accidentales y por tanto causar sorpresa y desestabilización*.
- *Pueden constituir una situación de peligro inmediata para la vida y la integridad física*.

Y añade esta autora a lo anterior lo siguiente:

[255] VILLALIBRE CALDERÓN, Cristina. "Concepto de Urgencia, Emergencia y Catástrofe: Revisión histórica y bibliográfica". TFM, Máster en "Análisis y Gestión de Emergencia y Desastre". Facultada de Medicina. Universidad de Oviedo. 2013. Página 2.

[256] VILLALIBRE CALDERÓN, Cristina. "Concepto de Urgencia, Emergencia y Catástrofe: Revisión histórica y bibliográfica". *Op. cit.*

- *Son fuente de destrucción provocando daños materiales y humanos aunque en diferente grado.*

En todo caso, los términos "incidente", "accidente", "emergencia, "desastre", "catástrofe" o "calamidad" (a lo que cabe añadir el tradicional concepto de "calamidad pública") han ido siendo definidos en diferentes contextos y desde diferentes perspectivas lo que obliga a hacer un análisis que clarifique el uso de los mismos a los efectos de esta tesis.

En el caso del concepto "**incidente**", tradicionalmente y desde la perspectiva de la Seguridad y Salud en el Trabajo, se ha utilizado éste para referirse como a aquel suceso fortuito de tipo accidental que no causa daños personales.

Es lo que se ha traducido como "**accidente sin pérdidas**" o "**cuasi-accidente**" (derivado de la conceptualización usada por Instituto Nacional para la Seguridad y la Salud Ocupacional de EEUU -de sus siglas en inglés NIOSH- que utiliza el término "*nearmiss*"[257]).

No obstante, en el mundo de la seguridad pública y en el entorno anglosajón se refiere por "incidente" a cualquier suceso que rompe la normalidad o que genera disfunción, lo que obliga a tomar algún tipo de acción[258].

Concepto que ha trascendido a nuestro ámbito, primero por el uso de literatura proveniente de este campo y, segundo, derivado de que gran parte de las plataformas tecnológicas que dan el soporte a los centros de coordinación de emergencias que integran el desarrollo del teléfono único europeo de urgencias y emergencias 112 derivan de productos desarrollados en el ámbito anglosajón (911 americanos, 999 británico, 000 australiano, 111 neozelandés, etc…).

De hecho, este concepto genérico de "incidente" -con independencia del resultado que cause- es el que aquí se utiliza a los efectos de poder fijar los tipos de escenarios que podemos encontrar y que derivan de una situación concreta. Por tanto, estas situaciones concretas -que se denominan a efectos de esta tesis **supuestos incidentales**- se definen como de tipo **accidental** y de tipo **intencional**.

Hechas estas apreciaciones anteriores, tenemos el término "**accidente**" el cual, y a los efectos de esta tesis, se considera en sus acepciones tradicionales y que son las

[257] El término "*nearmiss*" se traduce como aquel suceso que genera trastorno, distorsión o daño pero que no supone una pérdida personal, por lo que supone algo "cercano a la pérdida".

[258] UNE-EN ISO 22300:2018, Seguridad y resiliencia. Vocabulario. Incidente: "*Situación que puede ser o podría conducir a una interrupción, una pérdida, una emergencia o una crisis*".

que se encuentran contenidas en el propio diccionario actual de la RAE. Es decir, como:

- *Suceso eventual que altera el orden regular de las cosas.*
- *Suceso eventual o acción de que resulta daño involuntario para las personas o las cosas.*
- *Indisposición o enfermedad generalmente grave y que sobreviene repentinamente.*
- *Síntoma grave que se presenta inopinadamente durante una enfermedad, sin ser de los que la caracterizan.*

En todo caso y de manera genérica, se trata de un suceso imprevisto, súbito, no intencionado, que altera la marcha normal o prevista de las cosas y que causa daños. Lo que incluye también los supuestos y factores negligentes en sus casusas por cuanto su resultado no es buscado.

Por tanto, el concepto "accidente" es tratado -a los efectos de esta tesis- como un mero descriptor de una situación incidental concreta que fija un escenario originario de partida. Y, por tanto, actúa como un motor circunstancial en el origen de las causas de una determinada situación que se describen y matizan posteriormente con otros términos.

No obstante, el resto de términos ("emergencia, "desastre", "catástrofe" o "calamidad") presentan una mayor confusión en su definición por cuanto hay aproximaciones terminológicas muy diferentes, como ya hemos visto.

De gran utilidad es identificar los elementos conceptuales comunes que comparten estos términos, tal y como ya se ha expuesto. Sin embargo, el uso de un término u otro, deriva de las diferentes dimensiones que presentan cada uno de ellos y que son resultado de:

a. La gravedad e intensidad con la que se manifiestan las situaciones de peligro y/o los fenómenos de daño.

b. El nivel y tipo de impacto que puedan tener en función de los elementos involucrados y sus respectivas consecuencias.

c. De la capacidad de respuesta y de las vulnerabilidades del citado entorno y/o de los elementos afectados correspondientes.

En todo caso, la regla general es aceptar que la distinción entre la "emergencia", el "desastre", la "catástrofe" o la "calamidad" estriba en la relación entre la gravedad del daño y el tipo de pérdidas sumado a los niveles de afectación y disrupción creados.

Por tanto, se suele asignar una relación escalar, es decir, la "emergencia" es menos que el "desastre", el "desastre" es menos que la "catástrofe" y la "catástrofe" es menos que la "calamidad".

No obstante, si este es el criterio, la dificultad está en fijar el límite que definen cuando se pasa de una situación a otra. Situación de ambigüedad que en ocasiones se mantiene indefinida y/o indeterminada en aras de una supuesta flexibilización del marco decisional.

Sin embargo, a lo anterior, se debe añadir y tal y como ya se ha apuntado, que muchos de estos términos se usan de manera análoga cuando provienen o nacen de entornos diferentes, motor de confusión y distorsión añadida.

El Diccionario de la RAE define de manera general una **catástrofe** como:

> "*Suceso que produce gran destrucción o daño"*.

Y es este mismo diccionario el que define un **desastre** como:

> "De*sgracia grande, suceso infeliz y lamentable*".

Por su parte la antigua UNISDR (actual UNDRR[259]) define **catástrofe** como:

> "*Evento abrumador, inevitable, incontrolable, violento o destructivo causado exclusivamente por las fuerzas de la naturaleza, por ejemplo, un terremoto, un tornado, un huracán, una inundación o un rayo*".

Asimismo, este organismo define el concepto **desastre** como:

> "*Seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos*".

[259] La UNISDR (*United Nations International Strategy Disaster Reduction Secretary)* en la actualidad ha cambiado su denominación por UNDRR (*United Nations Office for Disaster Risk Reduction*), cambio motivado para poder implementar de manera más adecuada los objetivos establecidos estratégicamente por el "*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*".

Para la UNISDR/UNDRR la diferencia entre la catástrofe y el desastre está, por un lado, en la fuente del daño y, por el otro, en el tipo de consecuencias creadas.

Por su parte, el Departamento de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (*United Nations Department of Humanitarian Affairs*, en sus siglas en inglés UNDHA[260]) define el **desastre** como:

> "*Interrupción seria de las funciones de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para resurgir, usando solo sus propios recursos*".

Sin embargo, en el mismo entorno de Naciones Unidas, tenemos también la definición que hace la OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) de **desastre**:

> "*Disrupción del sistema ecológico humano que excede la capacidad de respuesta de la población afectada para abordar sus efectos y funcionar con normalidad requiriendo ayuda externa*".

Por su parte la Organización Mundial de la Salud (OMS) entiende por **desastre**:

> *"Situación que implica efectos imprevistos, inmediatos y graves sobre la salud de una población".*

En general, se puede observar que los términos "desastre" y "catástrofe" en ocasiones se suelen usar de manera indistinta, siendo muy característico el uso en el mundo anglosajón del concepto de "desastre" más que el de "catástrofe".

Sin embargo y por el contrario, en nuestra normativa de Protección Civil se emplea y define el término de "catástrofe", siendo el uso del concepto "desastre" muy limitado.

De hecho, en la actual Ley de nuestro Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC)[261] que, aunque no define el concepto desastre, si define la **catástrofe** como:

> "*Situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de*

[260] UNDHA (United Nations Department of Humanitarian Affairs): "Internationally agreed glossary of basic terms related to Disaster Management".
[Fuente: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf]

[261] Artículo 2, punto 6.

víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad".

En este sentido, SALVAGO GONZÁLEZ (2018)[262] expone en relación con el concepto de **catástrofe** que:

"[…] *El entendimiento del ser humano percibe la* ***catástrofe*** *como miedo a lo imprevisto frente a lo cual los recursos humanos de defensa son desbordados por unas fuerzas infinitamente superiores que escapan a su control*".

"[…] *La* ***catástrofe*** *es un hecho o suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas"*.

Es más, este mismo autor relaciona el concepto de catástrofe con el de desastre concluyendo que si el **desastre** "*es una desgracia grande, un suceso infeliz y/o lamentable*" entonces "[…] *una catástrofe podría corresponder al hecho, y el desastre a la consecuencia*".

En consecuencia, lo planteado por este autor es completamente coherente pues una "*desgracia grande, suceso infeliz y lamentable*" (definición literal de desastre) sólo puede derivar de un "*suceso que produce gran destrucción o daño*" (definición literal de catástrofe). Refiriendo en ambos casos situaciones de magnitud importante ("*desgracia grande*…" / "*gran destrucción*…").

No obstante, este autor no refiere ni acota (ni la propia RAE tampoco) la fuente que pudiera generar la catástrofe y, consecuencialmente, el desastre, como si se hace desde la definición de la UNISDR/UNDRR. La cual reserva este último término, el de la catástrofe, sólo y exclusivamente a aquellas situaciones provocadas por las fuerzas de la naturaleza.

Lo que supone, siguiendo este razonamiento, que eventos no naturales también pueden desembocar en un desastre pero no se pueden denominar catástrofes, si lo entendemos en los términos de interrupción e impacto que plantea la definición aportada por la UNISDR/UNDRR.

Lo que permite inferir, en el contexto anterior, que un desastre puede provenir de un evento catastrófico (fenómeno natural) o bien de un acto intencional, de una situación de crisis, de una situación bélica, de un accidente tecnológico, etc…

[262] SALVAGO GONZÁLEZ, Benjamín. "Capítulo I. La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes" en: "La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". *Op. cit*.

Acotación del término "catástrofe" que se hace desde la UNISDR que es poco clara a efectos teóricos pues deja fuera fenómenos complejos de origen multivariable que combinen fenómenos naturales y los de cualquier otra índole.

Sin embargo, esta visión limitada del origen causante de una catástrofe entra en contradicción con la tendencia conceptual general actual. De hecho, tal y como refiere muy acertadamente PÉREZ DE ARMIÑO (2006)[263]:

> "[…] *Las catástrofes admiten básicamente dos clasificaciones. En primer lugar, pueden ser naturales* (…) *o humanas* (…)."
>
> "[…] *desde los años 70 se ha extendido la conciencia de que muchas de las denominadas calamidades naturales no lo son tanto, sino que constituyen fenómenos vinculados al sistema social y favorecidas por la acción humana*."
>
> "[…] *A su vez, algunas de las catástrofes humanas (…) pueden ser alteradas por factores naturales* (…)".
>
> "[…] *En definitiva, la frontera entre lo natural y lo humano en las catástrofes es difusa, y todas tienen parte de ambos componentes*".

Por su parte, la IFRC (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*)[264] no tiene una definición formal de "catástrofe", sin embargo en su definición de **desastre** si valora la multicausalidad de manera explícita y expresa. Como se puede observar a continuación:

> *"Evento calamitoso, repentino o previsible, que trastorna seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad y causa unas pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales que desbordan la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación a través de sus propios recursos. Aunque frecuentemente están causados por la naturaleza, los desastres pueden deberse a la actividad humana*".

[263] PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. "Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo". Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. 2005-2006. [Fuente: http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/30]

[264] El "Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna" se soporta en tres elementos fundamentales que son: la Sociedades Nacionales, las cuales, a su vez, se integran en la Federación Internacional de las "Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja" (sus siglas en inglés son IFRC) y todo ello bajo un órgano rector denominado "Comité Internacional de la Cruz Roja" (CICR).
[Fuente: https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/]

En todo caso y en el contexto de las organizaciones internacionales referidas, se aportan una serie de definiciones de "desastre" que son equivalentes a la definición de "catástrofe" que se contiene en nuestra LSNPC.

De hecho, si analizamos y comparamos las definiciones aportadas tanto por la UNISDR/UNDRR como por la recogida jurídicamente en nuestra LSNPC, vemos que presentan una correlación directa y, sin embargo, refieren dos términos distintos.

> UNISDR (definición de **desastre**): "*Seria **interrupción en el funcionamiento** de una comunidad o sociedad que ocasiona una **gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales** que **exceden** la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos*".

> LSNPC (definición de **catástrofe**): "*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*".

Definiciones ambas que contemplan y refieren en todo caso tres elementos básicos y comunes, que son:

1. La alteración grave y la interrupción sustancial del funcionamiento de una sociedad o comunidad.
2. Ocasiona gran cantidad de víctimas y daños en todos los órdenes.
3. Se superan y exceden la capacidad de los medios y recursos propios de la comunidad afectada.

En consecuencia, el término usado por la UNISDR para el "desastre" es equivalente a la definición aportada en nuestro ordenamiento jurídico específico para el concepto "catástrofe", el cual queda contenido en la citada LSNPC.

Además de lo anterior y por otro lado, tenemos también el término "**calamidad**" (y por extensión el de "calamidad pública") que es definido en el Diccionario de la RAE como:

> "*Desgracia o infortunio, principalmente cuando afecta a muchas personas*".

En sentido estricto, el término "calamidad" no se diferencia en exceso de la definición que se aporta desde la RAE para el término "desastre" ("*Desgracia*

grande, suceso infeliz y lamentable") salvo que se exige una cantidad amplia de afectados por la situación.

De hecho, si la afectación es masiva y tiene efectos en el conjunto de la población y del resto de elementos colectivos -es decir, es pública- podemos aplicar el término de "**calamidad pública**".

Visto esto, cabe preguntarse cómo se establece el límite entre un desastre y una calamidad (incluida la pública). Es decir, cuál es el número de afectados que debe ser considerado, qué elementos deben estar afectados y a qué nivel para que una situación de desastre se considere una situación calamitosa.

Cuestiones que nos ubican -de nuevo y aquí también- en la indeterminación del criterio que permite fijar el límite y el contorno que diferencia una situación de otra. Situación de ambigüedad que, como ya se exponía anteriormente, se mantiene indefinida y/o indeterminada en aras de una supuesta flexibilización del marco decisional o bien como consecuencia de una inadecuada definición formal.

En este sentido SALVAGO GONZÁLEZ (2018)[265], expone que se puede entender que este tipo de sucesos -es decir, las calamidades- son catástrofes de dimensiones extraordinarias que pueden afectar a extensas áreas geográficas, a conjuntos amplios de población y/o a elementos esenciales y críticos.

En este mismo sentido, la calamidad pública se caracterizaría por una aparición progresiva (aunque de evolución variable) de las consecuencias de una situación catastrófica que conlleva la degradación (más o menos permanente) de las condiciones mínimas de funcionamiento para la población que deben ser garantizadas mediante los servicios esenciales y las infraestructuras básicas. Condiciones sin las cuales se hace muy difícil la continuidad colectiva y la supervivencia humana.

Entendiendo, en todo caso, que el concepto de catástrofe aquí empleado es equivalente a la definición de desastre que se utilizan en los entornos ya mencionados. En consecuencia y siguiendo a este autor, la calamidad sería una expresión agravada y superlativa de los sucesos disruptores "emergentes" aquí comentados. Lo que nos vuelve a situar en la necesidad de clarificar terminológicamente estos conceptos y, muy especialmente, el de "emergencia".

Necesidad que deriva de tratar de evitar que se caiga en planteamientos sistémicamente incoherentes e inconsistentes así como en bucles viciados y

[265] SALVAGO GONZÁLEZ, Benjamín. "Capítulo I. La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes" en: "La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". *Op. cit*.

estériles de debate por cuestiones de índole semántico y filosófico que no sólo dificultan la compresión fenomenológica, sino que también el alcance jurídico y las responsabilidades correspondientes que se asignan a cada término.

A esto se le debe unir, en el caso de España, una cierta "creatividad" terminológica por parte de muchos legisladores regionales para usar (o no) unos términos u otros por cuestiones políticas, creando términos nuevos y/o asignar significaciones y valores diferenciados a conceptos ya existentes para justificar ámbitos competenciales propios y/o aparentemente más diferenciados[266].

Por tanto y en este mismo sentido, el término nuclear sobre el que merece la pena hacer un esfuerzo de definición -y que es también nuclear para el objeto de esta tesis- es el del término "emergencia".

De hecho, introducía por mi parte este término refiriendo que -como regla general- estaba bastante aceptado que la distinción entre la "emergencia", el "desastre", la "catástrofe" o la "calamidad" estribaba en la relación entre la gravedad del daño, el tipo de pérdidas, los niveles de afectación y la disrupción creada.

En este sentido es muy interesante, por lo que converge con lo que se plantea desde esta tesis por mi parte, son las definiciones que se incluyen en la normativa de desarrollo de la Comunidad Foral de Navarra[267] en la cual se entiende por:

> **Emergencia:** "*Situación que sobreviene de modo súbito en la cual la vida o la integridad física de las personas o los bienes se ponen en grave riesgo o resultan agredidas y que exige la adopción inmediata de medidas para atajar el riesgo o para minimizar los daños*".

> **Catástrofe:** "*Emergencia que por su gravedad genera una desproporción entre las necesidades de atención ocasionadas por los daños producidos o factibles y las posibilidades del sistema para solventarlas, exigiendo medios extraordinarios para su atención*".

[266] Sirva de ejemplo los conceptos que aparecen en la legislación vasca (D Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias del Gobierno Vasco) que usa el término "emergencia catastrófica" (que no define pero que lo contrapone al concepto que aparece en la legislación estatal y que es competencia del Estado, creando un marco de aparente mayor autonomía -declaración de emergencia catastrófica-) así como el término de "emergencia no calamitosa" (de igual modo queda sin definición pero se usa para definir diferentes atribuciones y ámbitos competenciales concurrentes con otras administraciones).

[267] Artículo 2, redactado según el número uno del artículo único de Ley Foral de la Comunidad Foral de Navarra 8/2019, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra.

Calamidad pública: "*Catástrofe en la que hay una afección generalizada a la población*".

Por tanto, todas estas definiciones se generan en su origen a partir de una base común que es el concepto genérico de la "emergencia". El cual se matiza y recibe diferentes nombres en base a la progresión de la gravedad y en función del nivel de afectación provocado por la situación.

Efectivamente y siguiendo con lo anterior, la "catástrofe" y la "calamidad pública" se pueden considerar dos categorías caracterizadas del concepto emergencia. Denotar también que en este contexto legal regional tampoco se define el término "desastre".

Por otra parte y como ya se ha expuesto, existe cierta tendencia en categorizar y singularizar el propio concepto de emergencia añadiéndole diversos adjetivos, tales como:

- "emergencia simple" *vs*. "emergencia compleja",
- "emergencia ordinaria" *vs*. "emergencia extraordinaria",
- "emergencia individual" *vs*. "emergencia colectiva",
- "emergencia sectorial" *vs*. "emergencia multisectorial",
- "emergencia menor" *vs*. "emergencia mayor",
- "emergencia a poca escala" *vs*. "emergencia a gran escala",
- "emergencia no calamitosa" *vs*. "emergencia calamitosa",
- "emergencia no catastrófica" *vs*. "emergencia catastrófica".

Más "emergencia de interés autonómico", "emergencia de interés nacional", "emergencia de protección civil", "emergencia global", "emergencia internacional", etc…

Lo cual no es un descriptor del fenómeno a efectos de su definición en sí sino, más bien, suelen ser matices que se aportan en base al ámbito territorial y competencial afectado, en base a los organismos y niveles político-administrativos llamados a intervenir, o bien, en base a las características del tipo de respuesta requerido y si los elementos y capacidades que la componen están disponibles o no en un ámbito concreto.

Como ya he expuesto en capítulos precedentes de esta misma tesis, en el nuevo marco del Sistema Nacional de Protección Civil se introduce el concepto de "**emergencia de protección civil**" mediante una definición específica.

Llama la atención que el legislador no empieza por definir el concepto de "emergencia" en sí y por sí sólo, del cual debería nacer metodológicamente el concepto de "emergencia de protección civil", al cual si se le da una definición tasada[268].

Además también llama la atención que el legislador haya pretendido poner el énfasis en la diferenciación entre las emergencias **ordinarias** y las **extraordinarias** mediante este concepto. El cual es usado para fijar el marco de actuación de las distintas administraciones públicas competencialmente concurrentes y, especialmente, ordenar las propias del Estado.

Lo que ya indicaba por mi parte que, a mi juicio, esto se hacía sin mucho acierto y con una manifiesta falta de rigor conceptual en el uso de la terminología debido a que:

a. La diferencia entre las emergencias y las extraordinarias -en términos de delimitación concreta- no está definido, es difuso e interpretable.

b. Parece que el Sistema de Protección Civil sólo aparece en situaciones extraordinarias dejando fuera del mismo a las emergencias ordinarias.

Esto último es especialmente relevante ya que el sistema debería estar conceptualmente diseñado para ser escalable y expandible en función de las necesidades y desde el primer momento, ya que en gran medida son los mismos recursos operativos los que actúan con independencia de la magnitud.

Y esto es un quebranto teórico del principio de continuidad en la gestión de los riesgos y las emergencias que la tozuda realidad se empeña en desacreditar permanentemente, tanto desde la perspectiva técnica como desde la operativa.

Se debe buscar un modelo que, sin obviar las particularidades de cada ámbito y de cada nivel de gravedad, sea realista y se ajuste a las posibilidades y a las necesidades de nuestro entorno y no insistir en diecinueve modelos (los propios de las diecisiete comunidades autónomas más los dos de las ciudades autónomas)

[268] Se debe recordar que la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC), aun no siendo una ley de protección civil en sentido estricto, ya contiene una definición específica del término "emergencia". Y cuya definición formal es: "*aquella situación de riesgo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una actuación rápida por parte de la autoridad o de sus agentes para evitarla o mitigar sus efectos*".

dispares, inconexos e insolidarios que no garantizan ni la integración, ni la integrabilidad, ni la integralidad.

Esta idea ya la ha expuesto con mucho acierto ISTURITZ PEREZ (2013)[269] el cual ya refería que:

> "[…] *En teoría, el concepto de Protección Civil se circunscribe a las situaciones excepcionales relacionadas con las catástrofes (grave riesgo, catástrofe y calamidad pública).*
>
> *Pero, comenzamos a darnos cuenta de que algo que no se utilizaba habitualmente, sino que su uso se limitaba a momentos especiales y que no sabíamos cuando iba a ocurrir, resultaba un sistema caro e ineficaz, toda vez que, cuando era necesario no funcionaba. Esto hizo que esta idea de carácter limitativo, entrara en decadencia.*
>
> *Fue apareciendo progresivamente el sentir generalizado de que, aquello "que no se usa todos los días, no funciona en una situación excepcional".*
>
> *La primera Ley de Protección Civil, circunscribió esta materia, al menos, como veremos, en la teoría, a las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública*".

De hecho y como también explica muy acertadamente este mismo autor, el modelo limitado y limitativo del concepto de protección civil recogido en la primera Ley de Protección Civil del año 1985 hizo aparecer un nuevo concepto el de "*la atención de emergencias y su gestión*". Conceptualización que nace, entre otros motivos y según ISTURITZ PEREZ (2013)[270], debido a lo siguiente:

> "[…] *Por una parte, circunscribir la "Protección Civil" a los meros casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, es desconocer totalmente la realidad cotidiana de la intervención en gestión de riesgos, ya que estas situaciones son las de menor frecuencia, las que necesitan la intervención de muchos recursos que atienden ordinariamente a situaciones de emergencia, y por último, de gran impacto social* […]".

[269] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. "*Regulación y organización de Servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial". Op. cit.* Página 49.

[270] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. "*Regulación y organización de Servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial". Op. cit.* Página 51 y 52.

> "[…] *Por otra, el hecho de que la Administración General del Estado, con un aparente gran interés en este tipo de competencias, no se ocupó de la atención a la emergencia ordinaria, sino que parecía interesarle solo la excepcional (grave riesgo, catástrofe o calamidad pública), de forma que dejó en manos de la Administración Autonómica y Local, un interesante "nicho de mercado", como era la atención a la emergencia ordinaria.*
>
> *Esta demanda social fue rápidamente detectada y atendida por estas administraciones emergentes, que tenían gran avidez de competencias, siendo más cercana al ciudadano, de forma que pronto se "hicieron cargo" de esta "nueva Protección Civil"* […]".

Cabe apuntar que, el concepto de "Atención de Emergencias" -que yo prefiero ampliar conceptualmente al de "Gestión de Emergencias"-, se ha venido consolidando y reforzando también por las tendencias y evoluciones llevadas a cabo en otros ámbitos internacionales, en los cuales se entiende que los sistemas de "contingencia civil" son transversales (tanto vertical como horizontalmente) y deben responder a todo tipo de escenarios y desde sus fases más incipientes hasta su resolución.

Tanto es así que la propia la Administración General del Estado en la remodelación del Gobierno del año 2004 y dentro del Ministerio del Interior, la "Dirección General de Protección Civil" paso a llamarse "Dirección General de Protección Civil y Emergencias". Es más, este cambio y la actual interpretación de lo que es la Protección Civil como sistema se ha dado por dos vías:

1. Por la vía de los hechos, ya que las distintas administraciones públicas han ido generando estructuras que integran de manera alineada y continua la protección civil y la atención de emergencias/gestión de emergencias, ya que ejercen sus competencias en este ámbito desde las mismas estructuras y con los mismos recursos. Es decir, no tienen unos elementos organizacionales que atienden las emergencias ordinarias y otros distintos para las emergencias extraordinarias (es más, tampoco hay organizaciones para emergencias extraordinarias que no puedan usar sus medios y recursos en emergencias ordinarias o no extraordinarias).

2. Por la vía judicial, ya que numerosas sentencias (ya citadas en esta tesis) entienden que el sistema de protección civil es el mecanismo único que garantiza la protección y seguridad de los ciudadanos ante determinados riesgos y amenazas de manera general.

De hecho, tal ha sido el lógico apuntalamiento de estas ideas que la actual LSNPC de 2015 hace una nueva, expresa y más completa definición de lo que se entiende por la Protección Civil. Quedando definido este concepto de la siguiente manera:

> *"La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público 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".*

De lo que se infiere directamente que la Protección Civil además de ser un servicio público debe garantizar la respuesta ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes, de toda índole y sin más distinción.

No obstante, aunque el espíritu es ampliar el objeto inicial que da sentido al Sistema de Protección Civil en su conjunto, la misma norma define dos elementos fundamentales:

> **Emergencia de Protección Civil:** "*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*".

> **Catástrofe:** "*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*".

Ciertamente, el vigente Sistema Nacional de Protección Civil ha supuesto una actualización y un avance, pero no es suficiente y no está completo. Habla de las "emergencias de protección civil" como "emergencias extraordinarias" en contraposición a lo que se denominan "emergencias ordinarias" que las deja fuera de la norma y, además, no las define.

El problema radica en que la nueva normativa del SNPC hace una distinción, un tanto artificiosa y difusa, entre la **emergencia ordinaria** y la **extraordinaria**. Denominando, como ya se ha dicho, a estas últimas como "**emergencias de Protección Civil**".

Definición que contiene, a su vez, numerosos elementos que están indeterminados como son los conceptos de "emergencia ordinaria", de "emergencia extraordinaria" y el de "afectación colectiva" (se entiende que en contraposición al término "afectación individual").

De hecho, esta definición tomada por sí sola presenta graves problemas conceptuales, jurídicos y técnicos, pues supone que no se sepa dónde está el límite y los umbrales para categorizar y distinguir unas situaciones con respecto a las otras. Además, y a los efectos de la LSNPC, no se definen tampoco cuáles son las emergencias que no son de Protección Civil por no revestir el elemento de "afectación colectiva". Y, sin embargo, cumplen con todos los elementos de la definición.

Si el concepto de "emergencias de protección civil" se basa en las situaciones que son de afectación colectiva, las que no tienen "afectación colectiva" se entiende que son emergencias pero no de protección civil. Ergo, surge preguntarse:

- Y, si no son de protección civil, ¿de qué son?
- Y ¿dentro de qué ámbito competencial encajan?
- Y, otra cuestión crucial, ¿a quién le corresponde competencialmente su gestión?

Es más, si no son emergencias de protección civil -por cuanto que no son emergencias extraordinarias- se podría inferir que las "emergencias ordinarias" al no ser de protección civil quedarían sin regulación.

En consecuencia y a la vista de lo expuesto, la imprecisión y esta llamativa falta de rigor del legislador genera una diversidad de disfunciones que se podrían haber evitado:

a. Dando una definición general del concepto de "**emergencia**" y tipificando las mismas en base a ella, lo que obliga también a aportar una definición con valor jurídico específico y especializado sobre los términos "**calamidad**" y "**calamidad pública**".

b. Explicando cuál es el contenido y alcance del término "**afectación colectiva**" y, asimismo, cómo y cuáles son los límites que permiten aplicar (o no) este término al objeto de caracterizar y diferenciar unas situaciones de otras.

c. Aclarando expresamente que las emergencias denominadas en esta norma "**emergencias de protección civil**" (que es equivalente a la denominación de

"**emergencias extraordinarias**") lo son a los efectos de las competencias que, en materia de protección civil, ostenta directamente el Estado.

d. Especificando que las emergencias no extraordinarias, es decir, las "**emergencias ordinarias**", quedan reguladas por los ámbitos competenciales territoriales inferiores[271].

e. Explicando en qué tipo se encuadran las denominadas "**emergencias de interés nacional**" en relación con las "**emergencias de protección civil**" y cómo encajan ambas en relación con aquellas denominadas "**situaciones de interés para la Seguridad Nacional**".

f. Determinando cómo se engranan y cómo se relacionan las correspondientes definiciones de emergencia en relación con las declaraciones de los **estados de alarma, excepción y sitio**.

g. Por último, hubiera sido conveniente también explicar qué se entiende por el término "**desastre**" y cuál es su relación tanto con el concepto de "**emergencia extraordinaria**" ("emergencia de protección civil") como con el término "**catástrofe**".

De hecho, en relación con este último punto, en sentido estricto y si nos atenemos a las definiciones referenciadas en los párrafos anteriores, cabe afirmar que la "catástrofe" según la LSNPC es un estadio evolucionado y agravado de la "emergencia de protección civil" y, por extensión, de la "emergencia extraordinaria"[272]. En consecuencia y haciendo un ejercicio de inferencia, podemos extraer de la LSNPC el siguiente marco de tipificación:

1. Situación fuera de aplicación de la LSNPC: "Emergencia ordinaria".

2. Situación de aplicación de la LSNPC: "Emergencia de Protección Civil".

3. Situación de aplicación de la LSNPC: "Catástrofe".

[271] Que de facto es lo que ha pasado, siendo las Comunidades Autónomas las que han ido por delante del Estado creando cuerpos normativos específicos sobre emergencias y, por extensión, reguladores de la protección civil en sus respectivos ámbitos competenciales.

[272] En la definición de "emergencia de protección civil" (que es equivalente a l término de "emergencia extraordinaria" como ya se ha visto) se contiene expresamente "[…] *tratar de evitar que se convierta en una catástrofe*". Por tanto, se reconoce que una situación agravada de una emergencia extraordinaria daría como resultado una catástrofe.

4. Situación que puede exceder a la LSNPC: "Calamidad / Calamidad pública".

En base a las categorías anteriores, éstas pueden definirse de la siguiente manera:

➔ **Situación fuera de aplicación de la LSNPC: "Emergencia ordinaria".**

En este punto y siguiendo la lógica del análisis aquí planteado, deberíamos usar el desafortunado y desajustado concepto de "**Emergencia que no es de Protección Civil**".

Sin embargo, lo correcto sería entender que son situaciones de las que no se ocupa de manera primera y directa el Sistema Nacional de Protección Civil pero que quedan para que sean materia específica de los Subsistemas Autonómicos de Protección Civil correspondientes.

Por tanto, son situaciones de emergencia que no son de "interés" para la protección civil nacional/estatal pero que si lo serían para la protección civil de los ámbitos territoriales inferiores. No obstante, se debería entender por este término de manera más correcta y general como el de "**emergencia ordinaria**", en tanto en cuanto no es una situación que presenta una afectación colectiva.

En todo caso, es una aproximación imperfecta puesto que encontramos situaciones donde si hay una afectación colectiva pero el nivel administrativo inferior al Estado es capaz de asumir y mantener el control de la situación porque tiene medios y capacidades suficientes de manera total.

De hecho, a nivel autonómico, existe la posibilidad de declarar la situación como "**emergencia de interés autonómico**" (varía la denominación en función de la norma territorial que se haya desarrollado al efecto) y así poder concentrar la gestión y la dirección de la situación en el órgano administrativo superior en este nivel territorial.

Asimismo, encontramos una fase de transición debido a que en el caso anterior, se podría recibir algún tipo de refuerzo puntual y/o complementario -bien de otra administración pública de la misma entidad bien por parte del Estado-, lo que cuestionaría si la situación se puede seguir manteniendo -conceptualmente y en los términos recogidos en la LSNPC- como una "emergencia ordinaria".

➔ **Situación de aplicación de la LSNPC: "Emergencia de Protección Civil".**

En este caso y evitando utilizar el confuso término de "**emergencias de protección civil**", tendríamos las "**emergencias extraordinarias**" por cuanto presentan una afectación colectiva son de interés para el SNPC.

No obstante, aquí existe una disfunción porque, según la vigentes Norma Básica de Protección Civil, podrían ser de interés para el SNPC situaciones que no serían "emergencias extraordinarias" técnicamente y en sentido estricto pero que si pudieran ser caracterizadas políticamente como "**emergencias de interés nacional**"[273]. Siendo éstas las siguientes:

a. Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

b. Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

c. Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional.

En todo caso, la declaración de una "**emergencia de interés nacional**" correspondería al titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas.

Los efectos de la declaración de una emergencia como de interés nacional conlleva asumir por parte del Ministro del Interior la dirección de la misma ordenando y coordinando las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado. Pudiendo, incluso, movilizar cualquier otro recurso que pudiera ser necesario aunque no se encuentren en el ámbito territorial de la emergencia.

Sin embargo, además de la vía de la declaración de los posibles estados de alarma, excepción y sitio, se podría recurrir también para la gestión de este tipo de situaciones a un elemento sistémico reforzado y superior al SNPC.

Es decir, se podría invocar y activar del Sistema de Seguridad Nacional, lo que conllevaría la declaración de una situación de interés para la Seguridad Nacional, como se expone en el punto siguiente.

[273] Artículos 28, 29 y 30, LSNPC y artículo 1, punto 2, del RD 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

No obstante, de la lectura de los artículos 28, 29 y 30 de la LSNPC no queda clara si es posible, si es compatible y cómo se hace la convivencia de la declaración de "emergencia de interés nacional", la declaración de la "situación de interés para la Seguridad Nacional" y cualquiera de los estados de alarma, excepción y sitio.

En todo caso, es llamativo que la declaración de una "emergencia de interés nacional" -la cual supone otorgar y concentrar un importante haz de potestades extraordinarias en la persona titular del Ministerio del Interior- no conlleve ningún tipo de formalidad ni en su contenido ni en su alcance. En todo caso, se entiende que esta declaración se debería hacer mediante una orden ministerial.

No obstante, cuesta entender también que, dado que se trata de una situación de marcada excepcionalidad en el funcionamiento de los poderes públicos (lo que supone -a su vez e incluso- una restructuración funcional de los ámbitos competenciales ordinarios) y que en muchos aspectos es análoga a las potestades que otorga la "declaración del estado de alarma", que no se establezca ningún mecanismo extraordinario de refuerzo del control de las actuaciones de los mismos y tampoco de rendición de cuentas al respecto.

➔ **Situación de aplicación de la LSNPC: "Catástrofe".**

Como ya se ha visto, la evolución agravada de una "emergencia de protección civil" (o "emergencia extraordinaria") da como resultado la caracterización de la situación como "catástrofe".

Por tanto, se trata de situaciones o acontecimientos que alteran o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales y cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad.

En este punto tiene sentido pensar que se trata de una situación donde existe una gran probabilidad de declarar formalmente la "situación de interés para la Seguridad Nacional"[274] y siempre y cuando no se hayan declarado alguno de los estados de alarma, excepción o sitio.

[274] La situación de interés para la Seguridad Nacional "*es aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles, en los términos previstos en esta ley*".

La "**situación de interés para la Seguridad Nacional**" se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones Públicas. Y, en ningún caso, esto implica la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos.

Esto supone que no se otorguen potestades extraordinarias propias de los estados de alarma y de excepción, de modo que si ello fuere necesario habría que proceder a su declaración y al sometimiento a su normativa específica.

De hecho, la situación de interés para la Seguridad Nacional se declarará por el Presidente del Gobierno mediante real decreto. En consecuencia, la declaración deberá incluir, al menos, los siguientes elementos:

a. La definición de la crisis.

b. El ámbito geográfico del territorio afectado.

c. La duración y, en su caso, posible prórroga.

d. El nombramiento, en su caso, de una autoridad funcional, y la determinación de sus competencias para dirigir y coordinar las actuaciones que procedan.

e. La determinación de los recursos humanos y materiales necesarios para afrontar la situación de interés para la Seguridad Nacional, previstos en los correspondientes planes de preparación y disposición de recursos, así como de otros recursos adicionales que se requieran en cada caso.

f. Esta declaración supondrá la obligación de las autoridades competentes de aportar los medios humanos y materiales necesarios que se encuentren bajo su dependencia, para la efectiva aplicación de los mecanismos de actuación.

En estas situaciones del Gobierno informará inmediatamente al Congreso de los Diputados de las medidas adoptadas y de la evolución de la situación de interés para la Seguridad Nacional.

➔ **Situación que puede exceder a la LSNPC: "Calamidad / Calamidad pública".**

Si la situación de catástrofe se volviera calamitosa estaríamos en un escenario no contemplado en la LSNPC puesto que la definición de "calamidad" (y por extensión la de calamidad pública) no se recoge en este texto.

En todo caso, este tipo de situaciones podría suponer el mantenimiento de la declaración de emergencia de interés nacional, la declaración de una situación de interés para la Seguridad Nacional o bien la declaración de alguno de los estados de alarma, excepción o sitio. Con las salvaguardas ya expuestas para la situación anterior.

No obstante, si nos atenemos a lo que se establece en la normativa de desarrollo para el "**estado de alarma**", podemos ver que la declaración de este estado supone un régimen excepcional que sirve para asegurar el restablecimiento de la normalidad y que encajaría en esta situación.

Ello otorga al Gobierno la facultad de declarar esta situación en todo o en parte del territorio nacional en los casos en los cuales se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la "normalidad":

a. Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b. Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c. Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad.

d. Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Lo que supone, en todo caso, un sistema especialmente reforzado de garantías, control y rendición de cuentas.

En consecuencia y a la vista de lo expuesto, a modo de resumen tenemos:



Fuente: Elaboración propia.

Por último y también a modo de resumen, en la siguiente figura se recogen las posibles declaraciones que se pueden establecer en base a cada tipo inferido de emergencia según se relaciona en la LSNPC y demás normas vinculadas:



Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, cabe afirmar como conclusión a los efectos de esta tesis, que la terminología utilizada asigna diferentes términos a elementos que conceptualmente se sustentan en fenómenos con características comunes tal y como ya se ha analizado.

Por tanto, siendo el concepto genérico de "emergencia" -en los términos aquí expuestos- el elemento matricial, crucial y originario de todo ellos.

Lo que permite establecer, a su vez, una clasificación más clara y específica de estos términos valorando, desde una única perspectiva, las distintas dimensiones que presentan[275].

[275] Sirva en este punto reseñar el adecuado nombre que se le dio a la Unidad Militar de Emergencias (UME) por cuanto no se la denominó ni de desastres ni de catástrofes, ya que el concepto que engloba su papel abarca una extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las situaciones en las que sus especiales capacidades pueden ser aportadas. Evitando, de este modo, que los matices terminológicos contaminen la comprensión sobre la función que se desarrolla.

- **Categorización y clasificación aplicada del concepto "emergencia".**

Tras el análisis efectuado en el epígrafe anterior, podemos concluir de manera genérica que una emergencia es cualquier suceso o accidente que acontece de forma imprevista, inesperada y abrupta y cuyas consecuencias suponen o pueden suponer una situación de grave riesgo individual o colectivo, catástrofe o calamidad pública (inmediata o diferida) con afectación de personas, del medio ambiente y de los bienes, lo que obliga y conlleva acciones más o menos inmediatas y urgentes para mitigar los efectos adversos que pudieran provocarse.

No obstante, a la hora de su clasificación a efectos prácticos vemos que se mezclan diferentes parámetros que desvirtúan la posibilidad de ofrecer una categorización consistente que permita, no sólo la comprensión teórica, sino también la aplicación práctica de la cual extraer mejoras operacionales.

Lo anterior tiene además una derivada fundamental, cuando no es un factor principal, y es la posibilidad de aportar garantías y seguridad jurídica tanto para los responsables y actuantes como para el resto de ciudadanos.

Ya que, de estas situaciones de inadecuada redacción o comprensión de los términos que se incluyen en los textos legales, se llegan a situaciones paradigmáticas tales como -por ejemplo- que la definición de "emergencia" a efectos de seguridad pública no esté en la ley específica de protección civil, o lo que se establece en el artículo 5 de la LSNPC, en el cual se recoge expresamente el "**derecho a la protección en caso de catástrofe**"[276].

Si resulta que el término "catástrofe" es un supuesto tasado y definido, distinto de las "emergencias ordinarias", distinto de las "emergencias extraordinarias" (o "de protección civil" como refiere la LSNPC en los términos y con las salvedades ya expuestas) y distinto también de las "calamidades" (lo que incluye también las "públicas"), tenemos -por tanto- una figura de protección en forma de reconocimiento de un derecho (el de "la protección en caso de catástrofe") que nace cercenado, incompleto y con elementos excluidos.

De hecho, si se hace una lectura detenida del contenido del citado artículo, en éste se observan dos circunstancias que interesa reseñar:

[276] Sin duda vinculado con derechos (incluso fundamentales) recogidos en la propia Constitución y que son los vertebradores y articuladores del desarrollo normativo de la propia Protección Civil. Ya que es obligación de los poderes públicos garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales (artículo 15), lo cual debe hacerse en base a los principios de unidad nacional y solidaridad territorial (artículo 2) y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa (artículo 103).

a. Se pone de manifiesto que la intención del legislador era un planteamiento mucho más amplio que el exclusivo del título del artículo.

b. Se tratan de recoger los elementos configuradores del citado derecho haciendo referencia al término "[…] *en caso de emergencia*". Y, sin embargo, este término ni se encuentra definido expresamente como tal en la norma, ni tampoco hace mención del tipo de emergencia al cual se refiere, ya que habla de emergencia genérico.

En consecuencia y como consecuencia de lo anterior, existe un desajuste entre el título del derecho y el contenido material del mismo. Simplemente por la falta de definición terminológica, ya que realmente lo que se está queriendo es reconocer, en todo caso, el "**derecho a la protección en caso de una situación de emergencia**" en cualquiera de sus manifestaciones y niveles de gravedad.

Por tanto, desde esta tesis se asume que la gradación del concepto "emergencia" es lo que permite caracterizar cada una de las situaciones que se quieren describir, asignándosele un descriptor específico, bien porque al término "emergencia" se le añade algún tipo de adjetivo (ordinaria, extraordinaria, compleja, mayor, etc…) bien porque se emplea un vocablo diferenciado que lleva implícito el significante matizado del concepto "emergencia" (desastre, catástrofe, calamidad, etc…).

En todo caso, es de gran utilidad identificar los elementos conceptuales comunes que comparten estos términos, tal y como ya se ha expuesto. Sin embargo, el uso de un término u otro término, deriva de las diferentes dimensiones que presentan cada uno de ellos y que son resultado de:

a. La gravedad e intensidad con la que se manifiestan las situaciones de peligro y/o los fenómenos de daño.

b. El nivel y tipo de impacto que puedan tener en función de los elementos involucrados y sus respectivas consecuencias.

c. La capacidad de respuesta y de las vulnerabilidades del citado entorno y/o de los elementos afectados correspondientes.

Vemos, consecuentemente, que la gravedad de una situación de emergencia está en función de la vulnerabilidad que se tiene ante la exposición a un peligro determinado y la capacidad que se tiene también para poder responder al mismo.

Es decir, la emergencia para su clasificación como fenómeno no depende del organismo, del servicio, de la unidad territorial o del nivel administrativo que debe actuar (fuente importante de problemas de interpretación que distorsiona adecuadamente la compresión del fenómeno) sino del equilibrio entre las necesidades de atención ocasionadas por los daños producidos o factibles y las posibilidades que tenga el sistema de respuesta para solventarlas.

Esto es claro cuando se puede observar como ante un mismo evento en determinados entornos esto no pasa de ser un suceso sin consecuencias, mientras que en otros ese mismo fenómeno puede ser, incluso, colapsante.

Por tanto, desde esta tesis se propone que, para poder clasificar el fenómeno de la emergencia a efectos analíticos, se deban valorar las dos dimensiones fundamentales siguientes ya que son las que permiten identificar el nivel de impacto y, en consecuencia, la gravedad de la situación. A saber:

- El grado de disfuncionalidad e interrupciones creadas por la materialización de las consecuencias.

- La capacidad de respuesta de un determinado entorno en términos globales de medios y recursos.

La caracterización de la emergencia no es posible hacerla sin tener en cuenta la íntima relación entre estas dos variables que, además, no son estáticas en el tiempo como muchas veces se tiende a considerar.

Lo cual nos introduce en la esencia misma del diseño de los sistemas de gestión y dirección de emergencias (y, por extensión, de crisis), ya que el impacto de la posibilidad de disrupción de la normalidad (o "**disruptibilidad**") está en base a la vulnerabilidad y la resiliencia de un entorno concreto sumado a las actuaciones que pudieran llevarse a cabo.

Actuaciones que, sin lugar a duda, están tanto en función de las capacidades de los medios y recursos que presente el sistema como del adecuado uso que se haga de los mismos (lo que incide directamente en los mecanismos y procesos de toma de decisiones y en el nivel de desempeño de los diferentes elementos).

Lo que entronca, en todo caso y sin lugar a dudas, con lo expuesto en esta misma tesis sobre la **eficiencia**, la **eficacia** y **efectividad**.

Asimismo, en este punto también es trascendental introducir el concepto del "**límite de la capacidad de respuesta**"[277] **(o umbral de capacidad)** ya que éste es un factor sistémico de tipo dinámico y adaptativo que crece o merma en función de las circunstancias.

Tradicionalmente (y especialmente a efectos de planificación) se suele tratar como un elemento fijo con un comportamiento estático. Sin embargo, la realidad de la gestión operacional dibuja un contexto bien distinto. Es decir, el límite teórico de la capacidad de respuesta de un sistema puede verse superado porque:

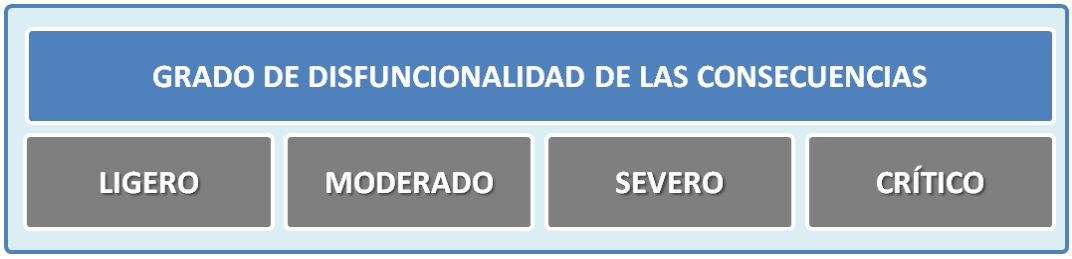
a. Las consecuencias de la situación desbordan los recursos disponibles directamente.

b. Los recursos se consumen o quedan inoperativos.

c. Se da un factor de simultaneidad de situaciones que, no siendo desbordantes de manera aislada, tensan el sistema al concurrir en un mismo marco espacio-temporal.

En todo caso y como ya se ha expuesto, para determinar el nivel de gravedad de una situación de emergencia (y por tanto el tipo de emergencia) se deben relacionar el **grado de disfuncionalidad** (o nivel de afectación) creado por el impacto de las consecuencias con las posibles **alternativas de respuesta** que pueden darse.

En relación con el **grado de disfuncionalidad** de las consecuencias creadas por una situación de disrupción de tipo emergente en base al impacto causado puede ser clasificado como: **ligero**, **moderado**, **severo** o **crítico**.



Fuente: Elaboración propia.

En base a las categorías anteriores, los grados de disfuncionalidad pueden definirse de la siguiente manera:

[277] También se puede denominar "umbral de la capacidad de respuesta" por cuanto se entiende que es el estadio previo a que sean copadas o sobrepasadas las citadas capacidades del sistema.

➔ **Grado "Ligero".**

Es el grado de disfuncionalidad más bajo, afectando a elementos sin relevancia y/o generando daños y perdidas muy limitadas y concretas.

➔ **Grado "Moderado".**

Son situaciones que presentan un grado de disfuncionalidad y disrupción que tienen una afectación más amplia que en el caso anterior pero no suponen situaciones generalizadas ni desestructurantes, por lo que los daños y las pérdidas pueden ser importantes pero limitados.

➔ **Grado "Severo".**

Son situaciones que presentan un grado de disfuncionalidad y disrupción amplio, implicando a elementos estratégicos y/o esenciales y cuyos efectos pueden tener una afectación generalizada. Además, son situaciones donde la interrelación, la vinculación y la complejidad de las variables presentes provocan situaciones de dificultad añadida que necesitan aproximaciones multidisciplinares y el concurso de elementos especializados.

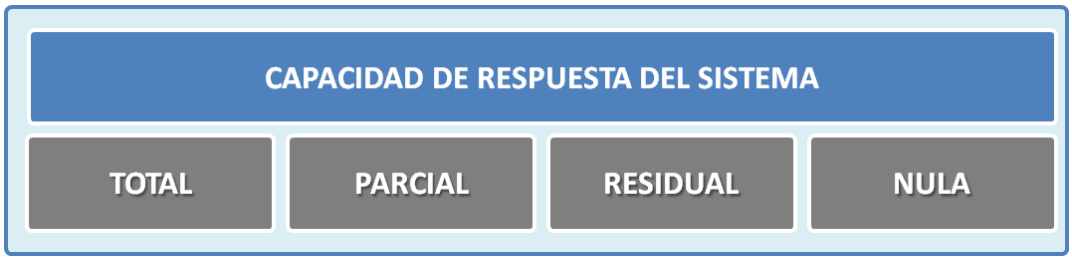
En consecuencia, se trata de situaciones que tensan el sistema en conjunto y que, en los casos de una falta de capacidad de respuesta amplia, pueden llegar a colapsarlo. Lo que supone que el impacto en todos los órdenes puede llegar a ser generalizado.

➔ **Grado "Crítico".**

Este grado de disfuncionalidad y disrupción es un estadio agravado del anterior, dando lugar a situaciones generalizadas y colectivas de amplio espectro y donde la posibilidad de daños y pérdidas amplias y graves es masiva. De hecho, las posibilidades de colapso son muy elevadas y están directamente vinculadas con las capacidades y las características propias que presente el sistema afectado. Lo que tiene una incidencia transversal y global tanto sobre el propio sistema de respuesta como en el resto de estructuras sociales de toda índole.

Por otro lado y una vez definidos los grados de disfuncionalidad que pueden presentarse, para poder definir las dos variables básicas que definen una situación de emergencia en los términos aquí planteados, debemos hacer referencia a la capacidad de respuesta del sistema.

Proponiéndose, a efectos de esta tesis, la siguiente clasificación del **nivel de la capacidad de respuesta** como: total, parcial, residual o nula.



Fuente: Elaboración propia.

En base a las categorías anteriores, los niveles en la capacidad de respuesta pueden definirse de la siguiente manera:

➔ **Capacidad de respuesta "Total".**

Se relaciona con las situaciones donde se presenta la máxima capacidad de respuesta ante un escenario definido y determinado. Suma la parte de la intervención como la integración completa de los aspectos preventivos vinculados, a su vez, con la planificación y la preparación. Lo que supone que el desgaste provocado por una intervención a lo largo del tiempo obligue al refuerzo o reposición de determinadas capacidades.

➔ **Capacidad de respuesta "Parcial".**

Se relaciona con las situaciones donde se presenta una capacidad elevada de respuesta ante un escenario definido y determinado. Integrando la mayor parte de los aspectos relacionados con la intervención, la planificación y la preparación. Lo que supone que en algunas circunstancias sean necesarias reforzar y/o complementar algunas de las capacidades más vulnerables o que requieran un nivel elevado de especialidad. Produciéndose una facilidad para integrar medios y recursos en la correspondiente estructura de respuesta.

➔ **Capacidad de respuesta "Residual".**

Se relaciona con las situaciones donde se presenta una capacidad muy básica o mínima de respuesta ante un escenario definido y determinado. Bien por falta de capacidad ordinaria y/o estructural bien por la merma o la pérdida de las capacidades que se hubieran podido tener. Lo que supone que en determinadas circunstancias deban ser aportadas capacidades que no se han tenido o bien que, aun habiéndose tenido, se encuentran muy deterioradas o han desaparecido completamente.

En todo caso, existe un factor de desestructuración grande en el sistema afectado por lo que aquellos elementos que pudieran incorporarse no tendrán

un mecanismo óptimo de integración, solapando lo que haya y, cuando no, supliéndolo.

➔ **Capacidad de respuesta "Nula".**

Se relaciona con las situaciones donde no existe ninguna una capacidad para dar respuesta ante un escenario definido y determinado. Se trata de situaciones donde las acciones se encaminan -sobre todo- a la supervivencia y a la subsistencia y donde los esfuerzos que se pudieran hacer, muy previsiblemente, tendrán poco o ningún resultado. Por tanto, cualquier mecanismos que trate de aportar capacidades en estas situaciones se hará prácticamente *ex novo*.

En definitiva, se puede observar que las dos variables analizadas (es decir, el "**grado de disfuncionalidad de las consecuencias**" y la "**capacidad de respuesta del sistema**") son los dos elementos básicos que nos permiten identificar el "**nivel de impacto**" que genera una situación de disrupción de tipo emergente como las aquí descritas. De hecho, si relacionamos matricialmente lo anterior, entonces estaremos en disposición de fijar y analizar los diferentes escenarios en los que nos podemos encontrar.

Consecuentemente, tanto desde del plano teórico como del práctico, identificar en qué situación se está dentro de la **matriz de impacto** nos permite identificar el **escenario situacional** en el que nos encontramos. Aportación concreta que se hace desde esta tesis y que se resume en la siguiente figura:

MATRIZ DE IMPACTO Y ESCENARIO SITUACIONAL

CAPACIDAD DE RESPUESTA	GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS			
	LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

Fuente: Elaboración propia.

Lo hasta aquí expuesto, en ordinario, podría no tener más trascendencia que la simple disquisición y discusión intelectual y académica.

Sin embargo y desde un punto de vista formal y legal, la caracterización de cada una de las situaciones -y, consecuentemente la asignación de unos términos u otros a cada una de ellas- tiene como derivada directa la creación de un marco conceptual de responsabilidades y competencias en todos los ámbitos. Por tanto, encontramos que tener un esquema nítido y claro en este sentido permite evitar las situaciones de indeterminación e inseguridad, tanto jurídica como operacional.

En consecuencia, la anterior figura (que he denominado "matriz de impacto y escenario situacional") permite poder definir cada **tipo de situación de emergencia** en base al impacto que cada una de ellas causa y asignarles una denominación específica para caracterizarla inequívocamente en base a estos parámetros. Clasificación que se muestra en la siguiente figura.

CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS	
LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE

Fuente: Elaboración propia.

A la vista de la figura anterior, solo cabe describir cada una de las situaciones posibles aquí contempladas:

➔ **Emergencias de impacto limitado.**

En el caso de las "**emergencias de impacto limitado**" se trata de aquellas situaciones que se tiene capacidad plena sobre la situación y el grado de disfuncionalidad es ligero. Este tipo de situaciones son las que podemos denominar como "**emergencias simples o limitadas**" puesto que son de fácil control o bien su nivel de incidencia está bien acotado y/o definido.

➔ **Emergencias de impacto bajo.**

En el caso de las "**emergencias de impacto bajo**" se trata de aquellas situaciones sobre las que, aunque no se tiene capacidad completa sobre la

situación (bien por una parte de los actores bien por el conjunto del sistema) el grado de disfuncionalidad es mínimo, manejable y asumible. Por otra parte, también pueden ser consideradas en este punto aquellas otras situaciones que, aunque la capacidad en la respuesta es total, el impacto es moderado ya que los daños y consecuencias son previsibles y esperadas.

Este tipo de situaciones son las que podemos denominar como "**emergencias multisectoriales**" puesto que, aunque presentan un perfil fácilmente definible, necesitan un concurso conjunto y reforzado y/o un esfuerzo amplio de actores de sectores especializados.

➔ **Emergencias de impacto medio.**

En el caso de las "**emergencia de impacto medio**" se trata de situaciones en las que, teniendo una capacidad mínima de control sobre los factores de peligro/daño por parte de la estructura de respuesta, el grado de disfuncionalidad creado es ligero. Por otra parte y bajo esta definición, se encuentran también aquellas situaciones donde no se tiene capacidad total sobre la situación por parte del sistema de respuesta pero el impacto es moderado.

Y por último en esta misma categoría, tenemos a aquellas situaciones que teniendo posibilidad de aportar capacidades completas por parte del sistema de respuesta el nivel de impacto de las disfuncionalidades creadas es severo y, consecuentemente, tiene un amplio ámbito de afectación aunque previsible y esperado.

Este tipo de situaciones son las que podemos denominar como "**emergencias complejas**" puesto que presentan un perfil multicausal y multifactorial que puede desdibujar los límites y el alcance en las consecuencias e introduciendo factores de incertidumbre importantes. Por tanto, requieren de la integración transversal de esfuerzos ante una situación de amplio espectro con una repercusión colectivizada.

➔ **Emergencias de impacto alto.**

Por "**emergencias de impacto alto**" tenemos aquellas situaciones que al tener una nula capacidad de respuesta con una simple afectación ligera o moderada suponen un grado de disfuncionalidad y disruptividad elevado a este nivel.

También nos encontramos en este tipo de situaciones cuando, teniendo una cierta capacidad residual de respuesta, las disfuncionalidades son moderadas o

severas. Ya que las capacidades del sistema de respuesta se encuentran parcialmente sobrepasadas, se han perdido o no se tienen.

Además, podemos hablar de emergencias de impacto alto en aquellas situaciones donde la capacidad parcial de respuesta no puede resolver ni satisfacer adecuadamente las demandas de la situación debido a que el grado de disfuncionalidad y disrupción es severo o crítico. De hecho, aun teniendo capacidad total por parte de un sistema de respuesta dado, si la situación genera consecuencias disfuncionales y/o disruptivas críticas la situación de impacto se produce también a este nivel. Debido a que se tensa hasta su límite máximo el sistema, lo que no impide que su materialización suponga grandes daños y pérdidas.

Este tipo de situaciones son las que podemos denominar como "emergencias desastrosas" o "emergencias catastróficas" por cuanto se trata de situaciones o acontecimientos que alteran o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales y cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad.

De hecho, en este punto se asimila conceptualmente el término "desastre" al de "catástrofe" en base a lo que ya se ha expuesto y justificado en esta tesis en relación con las equivalencias existentes entre las definiciones actuales más usadas y/o que presentan valor legal. Por lo cual es interesante aportar como significante para este tipo de situaciones un término que engloba a los dos anteriores, es decir, denominar a estas situaciones como "**emergencias desastrosas-catastróficas**".

➔ **Emergencias de impacto colapsante.**

Por último, tenemos las "**emergencias de impacto colapsante**" siendo éstas aquellas que presentan un nivel de disfuncionalidad y disrupción que no sólo tensan y quebrantan el sistema de respuesta sino que afectan al conjunto de la sociedad de manera generalizada y colectiva. Siendo paradigmáticas en estos casos las situaciones donde no hay o es muy limitada la capacidad de respuesta en unión con afectaciones de elementos o circunstancias que son críticas.

En estos casos, la respuesta de la sociedad en su conjunto trata de buscar, básica y fundamentalmente, la supervivencia mediante el mantenimiento de los elementos esenciales que garanticen la continuidad de la sociedad afectada.

Son situaciones o acontecimientos donde se produce una degradación e, incluso, una desaparición de elementos y recursos de manera generalizada por lo que se produce el hundimiento y colapso más o menos paulatino y/o completo de los ámbitos afectados. Se trata, consecuentemente, de situaciones o acontecimientos que alteran o interrumpen sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales y cuya atención supera con creces a los medios disponibles de la propia comunidad.

Por tanto y como se puede observar, esta situación encaja muy adecuadamente con el concepto de "calamidad" (incluida la "calamidad pública") que en esta tesis se está manejando, de ahí que aquella emergencia que causa un impacto colapsante se puede definir como una "**emergencia calamitosa**".

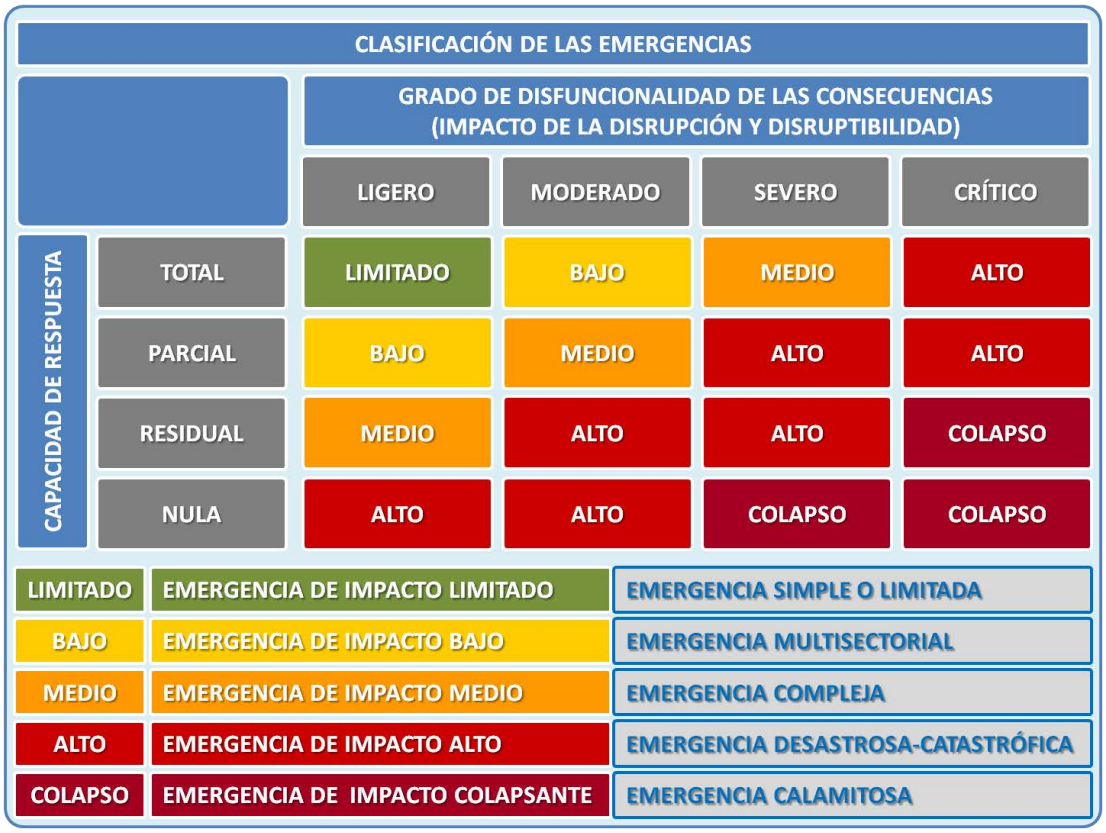
En esta clasificación se obvia y se prescinde del intencionadamente del concepto de "catástrofe extraordinaria" que aparece en algún texto legal ya que es redundante, no aporta matiz útil alguno, no clarifica y tampoco permite establecer una gradación/diferenciación entre los conceptos "catástrofe" y "calamidad", ya que *per se* una catástrofe conlleva una fuerte y fundamental componente de extraordinariedad.

Hechas las definiciones formales y concretas de cada una de las situaciones de emergencia que se clasifican en esta tesis y a la vista de las denominaciones aportadas, en el siguiente cuadro podemos dejarlas resumidas y correlacionadas de esta forma:



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, si integramos la matriz de impacto, sus diferentes escenarios situacionales con las definiciones de las situaciones y su denominación general tenemos lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

- **Crisis.**

El término "**crisis**" (del latín "*crisis*", a su vez del griego "*krisis*" -κρίσις-) hace referencia a aquellas situaciones coyunturales de cambio que afectan al equilibrio de una realidad organizada en los términos aquí planteados. Término que, además y curiosamente, no tiene forma diferenciada en su plural.

De hecho, la RAE[278] lo define como:

> "*Cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados*" así como "*situación mala o difícil*".

Por tanto y como se puede observar, la "crisis" conlleva un factor objetivo que se relaciona con el impacto real de la misma y sus consecuencias. Pero también se

[278] Real Academia Española de la Lengua.

relaciona con elementos subjetivos basados en cómo se aprecian éstas en todas sus manifestaciones.

Esto anterior supone que las situaciones de "crisis" se generan, evolucionan, se perciben y se viven como procesos o circunstancias donde existen una serie de "**amenazas**" -o de factores "amenazantes"- susceptibles de generar situaciones de "**peligro**" que pueden desencadenar un "**daño**" tanto efectivo como potencial.

Esto es lo que supone que en varios diccionarios se acepte y se defina conceptualmente el término "crisis" como:

> "U*na situación grave y decisiva que pone en peligro el desarrollo de un asunto o un proceso*".

Por tanto y en primera instancia, al ser la "crisis" percibida como una situación de "amenaza" del equilibrio presente, debemos tener claro cómo se define este concepto y en qué contextos se da.

En inglés el vocablo "*crisis*" se define como[279]:

> – *A time of great disagreement, confusion, or suffering.*
>
> – *An extremely difficult or dangerous point in a situation.*
>
> – *A moment during a serious illness when there is the possibility of suddenly getting either better or worse*.

Vemos, por tanto, que en la legua inglesa el concepto "crisis" presenta una serie de características que acercan este térmico a momentos de gran desacuerdo, confusión y sufrimiento y que, sin lugar a dudas, son momentos críticos, de extrema dificultad o peligro.

Por su parte en francés el vocablo "*crise*" se define como[280] :

> – *Brusque accès, forte manifestation d'un sentiment, d'un état d'esprit.*
>
> – *Moment très difficile dans la vie de quelqu'un, d'un groupe, dans le déroulement d'une activité, etc. ; période, situation marquée par un trouble profound.*

[279] *Cambridge Dictionary*.

[280] *Dictionnaire Larousse*.

- *Manifestation violente d'un état morbide, survenant en pleine santé apparent.*
- *Grave pénurie de quelque chose*.

En el caso del francés, el concepto "crisis" presenta una conceptualización donde la percepción personal tiene un papel preponderante por cuanto se entiende que es una fuerte manifestación de un sentimiento y de un estado de ánimo.

Asimismo, esto anterior a nivel individual tiene su proyección a nivel grupal/social, de modo que puede ser entendido este término como un momento difícil que puede estar marcado por problemas profundos y por situaciones de penuria.

Por otro lado, reseñar también que en chino el concepto crisis (se escribe 危机 y se pronuncia "*wēi jī*") es una palabra compuesta de dos caracteres que, como en muchas palabras chinas, forman una sola idea con un significado propio e indivisible, independiente del significado de cada una de ellas. Por este motivo -y contrariamente a lo que se cree- en chino la palabra "crisis" no significa "peligro + oportunidad"[281].

Siguiendo con lo anterior y analizando por separado cada elemento, el primer carácter ("wēi") tiene -entre otros significados- el de "peligroso, peligro" así como el de "moribundo, agonizante", y el segundo carácter ("jī") significa -también entre otras cosas- "cambio súbito".

Este último término ("*jī*") cuando se usa conjuntamente con el término "*huì*" forman la palabra "*jī huì*" que, en este caso, adquieren los dos caracteres juntos el significado de "oportunidad" u "ocasión". Y es, probablemente aquí, de donde procede la confusión de creer que "ji" por separado también posee el significado de "oportunidad".

Por tanto, "*weiji*" significa "crisis", ni más ni menos. No obstante y en todo caso, analizando sus caracteres significaría:

- "Punto, situación peligrosa o momento crítico, de peligro".

En conclusión, en chino -y contrariamente a lo que suele creer- el significado de la palabra "crisis" en este idioma está más próximo al dolor que a la oportunidad.

[281] Adaptación del *post* de 17/02/2016. [Fuente: http://camesasoft.com/cuadernochino/crisis-en-chino-no-significa-peligro-oportunidad/]

En consecuencia y en este contexto, una "crisis" supone una alteración del curso previsto de las cosas, lo que conlleva inestabilidad en el elemento afectado e incertidumbre en el resultado.

En este sentido, parafraseando y haciendo una analogía con lo que establecía SALVAGO GONZÁLEZ (2018)[282] "*el conflicto y la amenaza se corresponden con el hecho y la crisis es la consecuencia*".

No obstante, la crisis como proceso puede tener también efectos positivos en base a cómo se haga la gestión de la misma. Lo que puede suponer la generación de oportunidades, cambios y sinergias que en otros casos serían imposibles. Tal y como apuntan PEARSON, ROUX-DUFORT y CLAIR[283].

En todo caso y con independencia de lo anterior, este proceso se percibe, en la mayoría de los contextos y con independencia de cuestiones culturales, como una situación con tintes negativos, traumáticos, disfuncionales y/o anormales.

Es cierto que, como en cualquier situación de intereses contrapuestos, nace siempre la posibilidad de que aparezca el **conflicto** con mayor o menor intensidad (sirva lo ya expuesto en esta tesis sobre este concepto).

Y, tanto es así, que la intensidad de las manifestaciones modula de manera fundamental la visión que se tenga del propio conflicto, así como la posible relación de fuerzas que se haya podido establecer (lo que se vincula directamente con la posibilidad de fijar las posiciones concreta en el proceso de negociación y el "*bargaining set*"[284] correspondiente por cada parte).

Lo que incluye los posibles mecanismos de persuasión, de presión e incluso de coacción, chantaje, intimidación y extorsión para imponer a la contraparte las condiciones propias. Lo que sin duda son -aunque con matices- diversos grados de una **amenaza**.

---

[282] SALVAGO GONZÁLEZ, Benjamín. "Capítulo I. La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes" en: "La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". *Op. cit*.

[283] PEARSON, Christine M.; ROUX-DUFORT, Christophe; CLAIR, Judith A. "*International Handbook of Organizational Crisis Management*". Editorial SAGE *Publications Inc*. 2007. Cita: "[…] *Best-managed crises can bring positive recognition and enhance an organization's value; worst-managed crises can snuff its viability*".

[284] El "*bargaining Set*", que se suele traducir como "conjunto negocial", hace referencia al conjunto elementos, valores y magnitudes que son relevantes en una estructura negocial para cada una de las partes. De hecho, las pretensiones de cada una de las parte dependerá, en gran medida, de la información que tengan sobre la situación y sobre las posibles alternativas que se puedan plantear.

Esta modulación supone poder pasar de una situación más o menos reglada, acotada y sujeta a un código (de conducta, ético y de valores) aceptado por todas las partes a un proceso de revolución total y en todos los órdenes.

En todo caso, si los cambios son profundos, súbitos y violentos, y sobre todo traen consecuencias trascendentales, este contexto va más allá de la crisis, pudiéndose denominar **revolución**.

De hecho, la expresión más o menos generalizada, brusca y radicalizada de un estado de desafectación, de una disconformidad manifiesta, de un descontento severo, de un grave malestar y todo ello, incluso, con cierto grado de conflictividad y violencia colectiva, es lo que podríamos llamar un **proceso subversivo** en sus diferentes manifestaciones e intensidades.

Esto supone una posibilidad de ruptura con lo establecido en lo social, en lo político, en lo económico e, incluso, en el código de valores y en lo moral. Lo que, alcanzada una masa crítica suficiente, puede suponer un proceso de cambio drástico, súbito y con resultado incierto.

Cambios y modificaciones que pueden ser impuestos al conjunto o a la mayoría aún no queriendo ésta, lo que también se incardina dentro de lo referido en esta tesis en relación con la **legitimidad** y la **legitimación** democrática.

En todo caso, en la génesis y evolución de este tipo de procesos puede haber factores de naturaleza interna e intrínseca, factores de naturaleza externa y extrínseca o una combinación de ambos. A lo que hay que sumar que éstos pueden ser tanto espontáneos, como provocados y/o inducidos.

Por tanto, la crisis se caracteriza como fenómeno particular por los tres elementos o factores anteriores. A saber:

a. Legitimidad de la causa.

b. Alcance o perspectiva geoestratégica (interno, externo o mixto).

c. Motor generador o catalizador (espontáneo, provocado o inducido).

Lo que condiciona el tipo de impacto provocado, la intensidad de las manifestaciones, la velocidad de desarrollo de los acontecimientos y la profundidad en las consecuencias.

Consecuentemente, la "**crisis**" -como parte de la realidad humana- se construye a partir del relato que se haga de los factores y circunstancias que la generan y la contextualizan. Por tanto, y como también ya se ha expuesto en esta tesis, es un proceso de índole "**constructivista**" y de materia "**intersubjetiva**".

Lo que, al igual que el propio concepto de "**conflicto**" y el de la "**amenaza**", son elementos susceptibles de ser sometidos a un proceso de "**segurización**" en los términos ya referidos en esta tesis.

Como ya se ha apuntado, el **conflicto** es un elemento susceptible de provocar factores generadores de **peligro**. Es decir, son elementos capaces de favorecer la aparición de situaciones potenciales de **daño**.

Estas situaciones potenciales se manifiestan en forma de **amenaza** en función de su origen. En este sentido, cabe destacar que la propia construcción fenomenológica y su divulgación ya es *per se* un factor con potencial disruptor y/o de quebranto del equilibrio establecido.

No obstante, la potencialidad del peligro se hace acto una vez que los factores que configuran las amenazas se manifiestan y se hacen presentes en forma de posibles daños concretos que tensan y estresan a los elementos afectados. Esto es, en su expresión materializada, es decir, en forma de **crisis**.

Por su parte, el trinomio formado por el **conflicto**, la **amenaza** y la **crisis** supone la generación de una situación de "**quebranto**" puesto que subyace en éste una voluntad y una cierta intencionalidad que busca romper o deteriorar algo. Lo que, además y generalmente, incluye también la violación o vulneración de una norma o, en su caso, no cumplir con una determinada obligación o compromiso.

Esto último, además de configurarse como un factor fundamental que afecta a la "Seguridad Humana" en sus diversas perspectivas, tiene una componente jurídica que puede ser tipificada y que refleja situaciones y consecuencias legales concretas.

En consecuencia, estas situaciones de conflicto, donde median circunstancias amenazantes con potencial de daño y que pueden acabar desembocando en una crisis, acaban siendo ineludiblemente de interés para el campo de la **seguridad** en general y desde sus diferentes prismas.

Por un lado, para la **Seguridad Pública** en un contexto amplio, por cuanto existen factores de potencial quebranto de la normalidad y/o del orden establecido que responden a factores, fundamentalmente, internos.

Pero también, y por otro lado, son de interés especial para la **Seguridad del Estado** -o en su acepción más actual y amplia, para la **Seguridad Nacional**- por cuanto pueden alcanzar un nivel de desestabilización máxima dentro de un país.

Lo que puede responder tanto a factores internos propios como a factores externos intencionados e injerentes propiciados por parte de terceros y que pretenden alterar, atacar o destruir el orden social, los intereses nacionales, la independencia y soberanía o la estabilidad política de un país.

Lo que abarca desde los conflictos colectivos de toda índole con proyección social transversal hasta aquellas situaciones de gravedad manifiesta como son la traición, la alta traición, la conspiración, el complot, la insubordinación, la insurrección, el alzamiento, la sublevación, la rebelión, la sedición y, por supuesto, los actos de sabotaje, estrago y terrorismo.

Cuestiones todas ellas que tensan y amenazan el orden establecido y que en muchas ocasiones requieren de actuaciones, procedimientos atribuciones y potestades extraordinarias.

Por este motivo, en el caso de las naciones que gozan de sistemas democráticos efectivos y reales, estas situaciones obligan a mecanismos de control, de rendición de cuentas, de transparencia y de garantía jurídica que legitimen y limiten el marco de actuación de las autoridades y demás poderes públicos a fin de que esto no se vuelva arbitrario, abusivo, despótico, tiránico o dictatorial.

Sin embargo, lo anterior debe permitir que esto no impida o imposibilite el margen de acción mínimo imprescindible para responder con eficacia, eficiencia y efectividad a las necesidades decisionales que se puedan plantear por las particularidades de la situación concreta que se esté produciendo.

Como bien expone MUÑOZ SEPULVEDA[285]:

> "[…] *Crisis y gestión de crisis son conceptos polisémicos, cuyos significados varían sustancialmente dependiendo del ámbito donde son empleados. No representan lo mismo para un equipo de protección civil, un consejo de administración empresarial, la dirección del sistema sanitario nacional o un gabinete gubernamental. Todos ellos se encontrarán ente una situación excepcional y de emergencia, que supone un grave riesgo y exige la movilización*

[285] MUÑOZ SEPULVEDA, Isidro (et al.). "*Gestión Internacional de Crisis*", Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación para la Paz, la Seguridad y la Defensa (UNED). Madrid, 2006. Páginas 7 y 8.

de los recursos humanos y materiales a su disposición hasta límites no utilizados habitualmente"

Por otra parte, este mismo autor añade que:

"[…] *no existe en nuestro ámbito estudios que las analicen* [las crisis] *de forma sistemática y plural. Ni siquiera en los mismos sistemas proactivos de gestión de crisis, profesionalizados en la mayor parte de los países desarrollados, disponen de un corpus doctrinal que ayude en la concepción sistémica de la gestión de crisis*"

Si bien son ciertas las afirmaciones que hace este autor debido a la complejidad y heterogeneidad del fenómeno y, por tanto, también debido a las dificultades añadidas de gestión que esto supone. No es menos cierto que los sistemas jurídicos y políticos tienen la obligación de generar las definiciones de las situaciones de interés y sus tipificaciones, más las estructuras y los resortes que garanticen la seguridad en todos los órdenes y en todas las circunstancias.

Es más, tal y como se expone expresamente en la vigente Ley de Seguridad Nacional[286] (LSN):

"[…] *La seguridad constituye la base sobre la cual una sociedad puede desarrollarse, preservar su libertad y la prosperidad de sus ciudadanos, y garantizar la estabilidad y buen funcionamiento de sus instituciones*".

Lo que supone que la legislación española se dote de los instrumentos normativos que, partiendo del marco diseñado por la propia Constitución y tal y como ya se han expuesto en esta misma tesis, permiten la regulación de las actuaciones de los poderes públicos en situaciones ordinarias y, también, en las extraordinarias.

Este tipo de situaciones son tan transversales, variadas y multifactoriales que obligan al concurso de instrumentos normativos específicos (tales como las declaraciones de los estados de alarma, excepción y sitio, la legislación penal o los tratados y compromisos internacionales suscritos en la actualidad) así como a la participación de distintos elementos y estructuras organizativas sectoriales (tales como las vinculadas con la Defensa Nacional, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con la protección de la seguridad ciudadana, con la protección de infraestructuras críticas, con la protección civil, con la acción y el servicio exterior del Estado o, incluso, con la seguridad privada).

[286] Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

Esto ha provocado que la definición del concepto "crisis" en nuestro ordenamiento jurídico se haya hecho de manera comprensiva y no mediante una fórmula taxativa. De hecho, como afirma VIDAL DELGADO (2006)[287].

> "[…] *Las definiciones de crisis son incontables, pero la mayoría de ellas se refieren al ámbito político-militar, y últimamente al de defensa y protección civil.*
>
> *En el ámbito político-militar se puede definir la crisis, como: Una situación de inestabilidad que, por sus implicaciones o potencial peligrosidad para la seguridad nacional, induce al Gobierno a adoptar una serie de medidas y acciones entre las que se incluye la alerta y el empleo preventivo de los recursos de la Defensa Nacional*".

En este sentido y en relación con el objeto de esta tesis este mismo autor continúa exponiendo que:

> "[…] *En España se ha generalizado algo más la idea, y se entiende como crisis cualquier situación de alteración de la normalidad, por lo que el concepto de crisis pasa a ser sinónimo de emergencia, de grave riesgo, calamidad pública, excepción, catástrofe, etc. Es decir, toda aquella situación que exige del Gobierno una respuesta eficaz con la aplicación de los recursos nacionales.*
>
> *Como la Administración Pública es el instrumento con la sociedad se ha organizado para cubrir sus necesidades en las situaciones de normalidad, cuando esta situación cambia y aparecen otras en las que están o pueden estar en juego los valores fundamentales y en las que los márgenes de tiempo para reaccionar son reducidos, el apartado resulta lento y poco eficaz, pues, como se ha dicho, está concebido para las situaciones de normalidad*".

Como bien señala este autor, tanto la crisis como las emergencias en sus diferentes niveles y formas de manifestación, suponen una cierta convergencia conceptual y funcional tal y como se apunta de manera central en esta tesis. Aunque ambos conceptos, no obstante y como también se expone en esta misma tesis, presentan diferencias y matices importantes.

En todo caso, siguiendo lo que apunta CÁRDENAS HERNÁNDEZ[288] y a los afectos de la OTAN, tradicionalmente se entiende por "crisis" lo siguiente:

---

[287] VIDAL DELGADO, Rafael. "*Dirección de Crisis*". Foro para la Paz en el Mediterráneo. Universidad de Málaga. 2017.
[Fuente: https://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wpcontent/uploads/2017/05/Direccion-Crisis-13feb11.pdf]

"*Una serie de acontecimientos que se extiende rápidamente, y que incrementan el impacto de las fuerzas desestabilizadoras en el sistema internacional general, o en cualquiera de sus subsistemas bastante por encima de los niveles "normales" (es decir medios), y que aumentan las probabilidades de que haya violencia en el sistema*".

"Una sucesión de interacciones entre los gobiernos de dos o más Estados soberanos en un conflicto grave, que no llega a ser una guerra en sí, pero que conlleva la percepción de una probabilidad de guerra peligrosamente alta".

"Un cambio de situación caracterizado por un incremento de la intensidad de las interacciones de desmembramiento entre dos o más adversarios, con una gran probabilidad de hostilidades militares".

Como vemos, el concepto "crisis" -desde la perspectiva que aquí interesa- tiene una marcada vinculación con aquellas situaciones relacionadas con los conflictos y amenazas que involucren el uso de la violencia y la fuerza de las armas.

En este sentido, este mismo autor aporta la definición utilizada por la antigua Escuela de Altos Estudios Militares, desde la cual se definía a la "**crisis**" de manera muy acertada, versátil, práctica y transversal como:

"*Una situación de agravamiento de la tensión entre dos o más partes, motivadas por factores políticos, ideológicos, económicos o sociales, que surgen cuando se genera una amenaza sobre los intereses vitales de un país o alianza, en orden a conseguir una situación ventajosa y obligando a los antagonistas a la búsqueda de una solución, con riesgo de conflicto armado*".

Partiendo de todo lo anterior y a los efectos de nuestro país, en 2011 se aprueba la primera "Estrategia Española de Seguridad", en 2012 -a través del RD 1119/2012- se crea una órgano adjunto a la Presidencia del Gobierno denominado Departamento de Seguridad Nacional (el cual asume los medios y recursos del antiguo Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis, DISSC), en 2013 se publica la nueva "Estrategia de Seguridad Nacional" y en 2015 se aprueba la Ley de Seguridad Nacional -Ley 36/2015- mediante la cual se articula y desarrolla el Sistema de Seguridad Nacional. Por último, en 2017, nuevamente se revisa y se aprueba la vigente "Estrategia de Seguridad Nacional".

[288] CÁRDENAS HERNÁNDEZ, José Miguel. "*Aproximación a un modelo de gestión de crisis español*". Revista Boletín de Información, Centro Superior de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. Madrid. Número 277. 2002.

En este sentido, la Seguridad Nacional se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos. Concepto que, hasta la fecha, no había sido objeto de una regulación normativa integral.

De hecho, de lo anterior se infiere, como se expone en el artículo 10 de la LSN, que una crisis es todo factor de disrupción y quebranto que afecta a aquellos ámbitos (de especial interés como refiere la norma) que son básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, lo que incluye -asimismo- garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales[289].

Por otro lado, y como derivada de lo anterior, la vigente PDC-01(A) "*Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*", según Carta de Promulgación del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) de 2018, en relación con las posibles situaciones de conflicto[290] se considera crisis a:

> "[…] *la alteración potencial o real de la normalidad que conduce a un empeoramiento de la situación y que obliga a tomar medidas para su resolución*".

A efectos de este documento se entiende que:

> *"[…] toda circunstancia real, que ponga en peligro la seguridad se identifica como una amenaza. Por riesgo se entiende la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño, y el impacto que puede tener*".

Y, en este mismo documento, se añade que:

> "[…] *Cuando una amenaza se materializa mediando una voluntad, se transforma en una agresión. Por tanto, mientras que la amenaza es real, el riesgo es potencial*"

Sólo observar y hacer una precisión conceptual en relación a la forma, ciertamente confusa y desajustada, en la que los diferentes conceptos son manejados.

[289] A los efectos de esta ley, serán, entre otros, la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente.

[290] Capítulo 2. El conflicto, punto 2.1. Naturaleza del conflicto.

Cuestiones ya analizadas y justificadas en los capítulos precedentes de esta misma tesis.

Ya que, por ejemplo, la amenaza cuando se transforma, es decir, cuando se materializa, no se convierte en una agresión sino en un daño potencial y/o efectivo concreto. Siendo la agresión el medio, el mecanismo instrumental y una manera más de las posibles formas que tiene una amenaza de ser manifestada.

Por tanto, es el conjunto de consecuencias, de elementos involucrados y la vulnerabilidad de éstos ante una determinada situación peligrosa o un peligro concreto que, sumado a la capacidad para responder por parte del entorno afectado, es lo que configura, categoriza y perfila el resultado. En este caso, la crisis.

También precisar que a la afirmación que la "*amenaza es real, el riesgo es potencial*" no es tampoco acertada conceptualmente ya que la amenaza mientras no se materializa en forma de daños concretos es también potencial como lo es el riesgo, también y del mismo modo, mientras no se materializa.

Además, la amenaza es real desde el punto de vista que se construye a partir del relato y en el cual siempre hay una intencionalidad y voluntad, pero ésta puede no ser fundada, no tener capacidad de daño en base a la falta de vulnerabilidad al respecto o no ser realizable por parte de quien la emite. Por tanto, puede carecer de mimbres para que tenga consecuencias materiales tangibles, lo que no quiere decir que la amenaza no exista.

Y es, precisamente en este punto, donde se marca una importante diferencia conceptual entre la emergencia y la crisis, ya que la primera supone daños a elementos físicos visibles, palpables, cuantificables y/o comprobables mientras que la crisis supone la afectación de elementos con un alto grado de intangibilidad e inmaterialidad sujetos, por tanto, a una gran subjetividad.

Por último, se debe apuntar que la crisis es un proceso que se desarrolla en un contexto constructivista e intersubjetivo, como ya se ha expuesto. Por tanto, la crisis se relaciona en gran medida con la percepción que puedan tener de la situación los distintos actores y, consecuentemente, es determinante el relato que se desarrolle -tanto a nivel particular e individual como a nivel general y colectivo-.

Es decir, la crisis tiene una gran parte de sustanciación en factores vinculados exclusivamente con el manejo que se haga de la información y cómo está se comunica y maneja.

En consecuencia, es muy importante tanto del mensaje como las formas y el medio, lo que configura y condiciona la percepción -e, incluso, la opinión- que los distintos individuos puedan tener sobre la situación.

No es objeto de esta tesis profundizar en los aspectos pormenorizados y de detalle de la comunicación relacionada con las situaciones de crisis (y, por extensión también de las situaciones de emergencia) pero si se debe apuntar el factor trascendental que ésta supone tanto en la génesis, como en el desarrollo y la evolución de la propia crisis. Lo cual sirve, incluso, como factor y mecanismo de caracterización y de delimitación de la misma.

Por otra parte, la comunicación es un instrumento de doble sentido pues por un lado ayuda a construir el fenómeno y es parte de él en sí mismo pero, por el otro, es también una herramienta operativa de intervención que ayuda a la prevención, al control y a la minimización de los daños, e incluso, permite hasta la resolución de la propia situación de crisis.

En otro orden de cosas y a los efectos de interés de esta tesis, es importante reseñar que se tienen una serie de sistemas que se vinculan entre sí para dar respuesta específica a las situaciones de disrupción y quebranto de la normalidad.

No obstante, la gestión de las crisis -desde esta perspectiva- se trata expresamente en la Ley de Seguridad Nacional. Norma en la cual se establece el marco para ello[291].

Sin embargo, la invocación en su plenitud de esta herramienta requiere de la declaración específica de la situación como "**situación de interés para la Seguridad Nacional**". Definiéndose ésta como:

> "[…] *aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles, en los términos previstos en esta ley*".

En todo caso y tal y como ya se ha expuesto en esta tesis, este tipo de declaraciones de situación no aporta capacidades extraordinarias a las autoridades públicas por cuanto se afrontan con los poderes y medios ordinarios de las

[291] LSN, TÍTULO III Gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, artículo 22, Gestión de crisis, y artículo 23, Situación de interés para la Seguridad Nacional.

distintas Administraciones Públicas. Lo que supone que -en ningún caso- esta situación podrá implicar la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos.

Dada la amplitud de las situaciones que se pueden dar, el primer requisito de la declaración de este tipo de situaciones conlleva definir la situación de crisis en concreto.

No obstante, esto converge con el Sistema Nacional de Protección Civil en aquellas situaciones en las que se pudiera declarar la situación como "emergencia de interés nacional" sumado a las situaciones en las que se pudieran declarar los estados de alarma, excepción o sitio.

Según interpreta AROCA CORBALÁN (2018)[292] existe un estado de "*normalidad normativa*" que se gestiona desde el propio Sistema Nacional de Protección Civil, el cual -mediante los planes de emergencias aprobados- se puede declarar el nivel de la emergencia de manera escalar e ,incluso, declarando ésta como "**emergencia de interés nacional**".

Más allá de lo anterior -y si fuera necesario- se podría invocar y activar el mecanismo de **gestión de crisis** incluido en la Ley de Seguridad Nacional. Lo que conlleva la declaración de la "**situación de interés para la Seguridad Nacional**".

Esta situación nos sitúa, se entiende y siguiendo el mismo razonamiento usado por el autor antes referido, en un plano "anormalidad normativa" [293]. Incluyendo, este autor en esta misma fase, las posibles declaraciones de los **estados de alarma y excepción**.

Por último, como escalón más alto en términos de gravedad -y también en un plano de "*anormalidad normativa*"- quedaría la posibilidad de la declaración del **estado de sitio**.

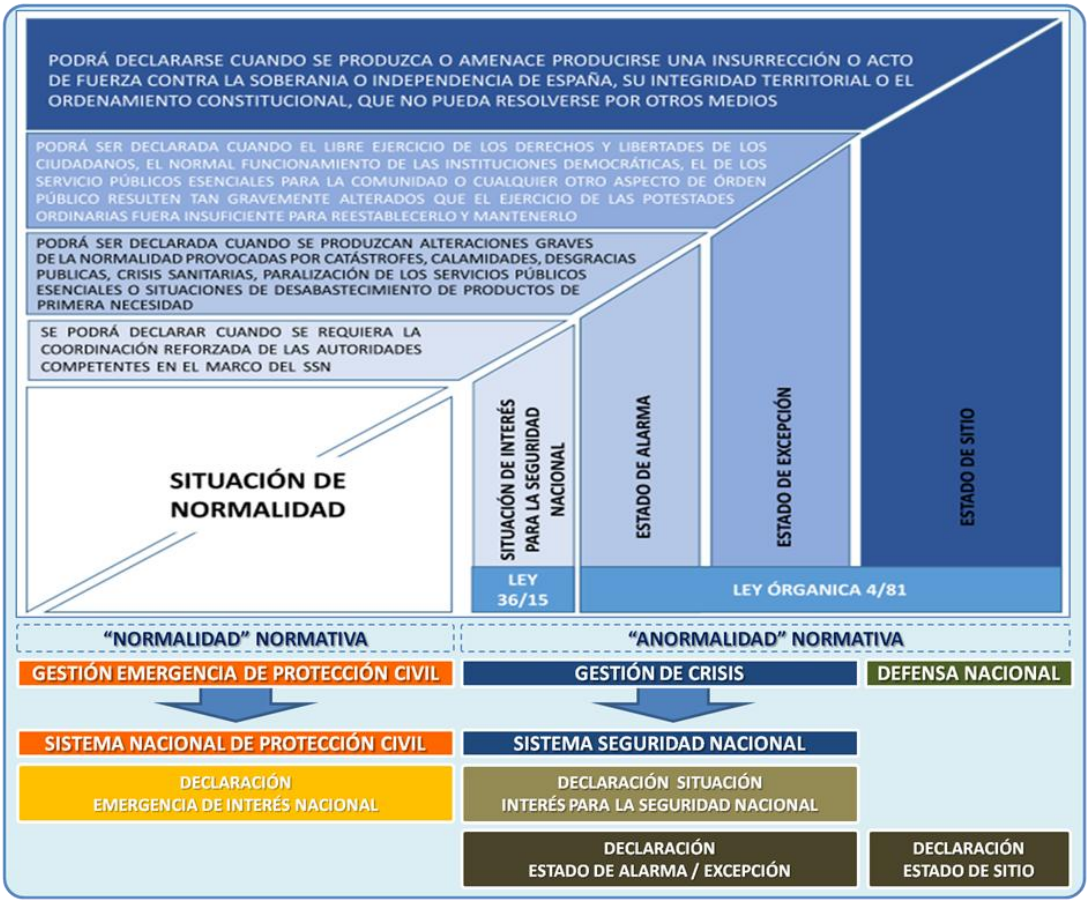
Entendiéndose que este mecanismo instrumental quedaría fuera de la Ley de Seguridad Nacional pues en estas situaciones se entra de lleno en lo que se recoge en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

---

[292] AROCA CORBALÁN, Manuel. Ponencia "*Gestión de Crisis en el ámbito nacional*". II Jornadas Técnicas de "Inteligencia y Emergencias". Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Ibiza. 26, 27 y 28 de octubre. 2018.

[293] Este autor usa el término "normalidad normativa" en tanto en cuanto se entiende que se trata de la aplicación ordinaria y directa de lo establecido en la norma. Mientras que por mi parte infiero el término "anormalidad normativa" entendiéndose por éste la aparición de mecanismos, atribuciones, potestades y resortes extraordinarios incluidos en la aplicación de la norma.

En todo caso, la interpretación que hace AROCA CORBALÁN se puede resumir de manera adaptada y gráfica en la siguiente figura, la cual nos es de interés para su análisis:



Adaptación propia de la "Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01(A) "Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. Estado Mayor de la Defensa" (2018) y lo expuesto por AROCA CORBALÁN (2018).

Cabe reconocer el esfuerzo interpretativo y deductivo por parte de este autor, el cual lo hace desde la necesidad de aclarar los distintos escenarios para poder operacionalizar la respuesta ante determinadas situaciones.

No obstante, este esfuerzo se da de bruces con una realidad jurídica que no resuelve de manera clara las situaciones y los mecanismos que deben ser aplicados.

De hecho, cabe analizar lo siguiente en relación con el cuadro anterior y la interpretación que hace este autor con las siguientes aportaciones:

➔ En primer lugar, partiendo de la supuesta "normalidad normativa" cabe exponer que los propios planes de protección civil (ya sean territoriales o especiales) en sus posibles situaciones declaradas ya conllevan una articulación

funcional que rompe las dependencias orgánicas y competenciales ordinarias, creando una estructura *ad hoc* para la situación concreta y dando potestades administrativas no ordinarias. Lo que se refuerza más todavía cuando se declara la "emergencia de interés nacional".

Por tanto, las declaraciones de los niveles de emergencia -especialmente en su nivel autonómico (nivel 2) y en su nivel estatal (nivel 3 o con la declaración de "emergencia de interés nacional")- supone ya, en cierto modo, que se rompa la "normalidad" normativa. En el sentido de que se aplica el marco competencial y orgánico en un modo no ordinario (o normal).

Cabe reseñar que, en el caso de la normativa ordinaria de protección civil, no se crean obligaciones especiales de rendición de cuentas ni de control para las autoridades (políticas) al mando de cada situación.

➔ En segundo lugar, con la declaración de la "situación de interés para la Seguridad Nacional" se recoge expresamente que ello no conlleva ni la suspensión de derechos fundamentales ni de libertades públicas y que la situación se afronta con los poderes y medios ordinarios. Por tano, se supone que esta situación debería estar dentro de la "normalidad normativa".

Sin embargo y con independencia de lo anterior, si es cierto que se deberá nombrar una autoridad funcional para dirigir a situación lo que rompería, en cierto modo, el marco ordinario de dependencias orgánicas y competenciales (al igual que pasa con la, ya comentada, activación de los planes de emergencia en sus distintos niveles).

Asimismo, la declaración de una "situación de interés para la Seguridad Nacional" conlleva de por sí un mecanismo extraordinario (o "no ordinario") de control y rendición de cuentas que obliga al Gobierno en estas situaciones a informar inmediatamente al Congreso de los Diputados de las medidas adoptadas y de la evolución de la situación.

➔ En tercer lugar, lo que el legislador no ha aclarado ni explicado es cómo conviven y se articulan el SNPC y el SSN. De hecho, más allá de las posibles interpretaciones normativas que se pudieran dar, queda la duda de si el SSN es complementario del SNPC o viceversa y, en su caso, si se integran, se suplen o se superponen.

Lo que sí parece razonable es pensar que, en función de la situación, se puede pasar directamente a activar los mecanismos de gestión de crisis mediante la declaración de "situación de interés para la Seguridad Nacional".

Lo que no queda claro es que, de ser necesario activar los medios y recursos del Sistema de Nacional de Protección Civil, éstos deberían seguir respetando los mecanismos preestablecidos en la planificación propia. Lo que también supone un problema al no estar previsto el mecanismo de integración orgánica y funcional, duplicando y solapando elementos y estructuras.

De hecho, se genera la duda de si, a los efectos de este sistema, es necesario hacer una declaración del nivel de la emergencia (lo que incluye también la declaración de la emergencia como "emergencia de interés nacional").

Es más, no se establece cómo y cuál es la correlación e interacción entre los planes de protección civil (que cuentan con una normativa específica de desarrollo y con sus propios catálogos de medios y recursos) y los denominados "planes (y catálogos) de recursos humanos y materiales necesarios para las situaciones de crisis" previstas en la Ley de Seguridad Nacional.

➔ En cuarto lugar y último lugar, si queda claro en la norma (según la disposición adicional primera de la LSN) que los instrumentos de gestión de crisis y de la contribución de recursos del Sistema de Seguridad Nacional servirán de apoyo en los estados de alarma y de excepción de conformidad con su propia regulación específica, a decisión del Gobierno, y sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de Defensa nacional.

En consecuencia y la vista de lo expuesto y valorando muy especialmente el esfuerzo de interpretación hecho por AROCA CORBALÁN, desde esta tesis, se propone superar la distinción del concepto de "normalidad" (y el correspondiente de "normalidad normativa") que incluso se contempla y asume en el cuadro explicativo aportado por el documento sobre "Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas" de 2018. Ya que:

a. En las situaciones en la que se rompen el equilibrio ordinario de lo cotidiano, como son las emergencias y las crisis, lo "no ordinario" o lo "no normal" se regula para que, aunque parezca un trabalenguas, convertir lo "no ordinario" o lo "no normal" en una situación "normalidad" (o "normalidad normativa") dado que su regulación permite la anticipación y la previsión de este tipo de situaciones.

b. Las situaciones gestionadas desde el ámbito de la **Protección Civil** tienen como mecanismo reforzado en casos de gravedad la posibilidad de la declaración de la situación como "**emergencia de interés nacional**".

De hecho y por definición, en caso de una escalada en la gravedad de la situación, se tiene como mecanismo instrumental extraordinario la posibilidad de la "**declaración del estado de alarma**".

c. Las situaciones gestionadas desde el ámbito de la **Seguridad Nacional** tienen como mecanismo reforzado en casos de gravedad la posibilidad de la declaración de la situación como de "**interés para la Seguridad Nacional**".

   De hecho y por definición, en caso de una escalada en la gravedad de la situación, se tiene como mecanismo instrumental extraordinario la posibilidad de la "**declaración del estado de excepción**".

   No obstante, el SSN puede quedar como mecanismo de apoyo que refuerce las medidas tomadas en caso de declaración del estado de alarma. Y, aunque no se cita expresamente en la norma, por analogía y por practicidad, es muy probable su función de apoyo en tras la declaración del estado de sitio.

d. Las situaciones gestionadas desde el ámbito de la **Defensa Nacional** no cuentan con un mecanismo reforzado específico ordinario.

   De hecho, directamente, por definición y en caso de una escalada en la gravedad de la situación, se tiene un mecanismo instrumental extraordinario que es la "**declaración del estado de alarma**".

Por tanto, la superación del marco teórico que se propone en esta tesis de la imprecisa terminología de "normalidad" o de "normalidad normativa" utilizada en algunos ámbitos y por algunos autores, supone que se tengan en cuenta:

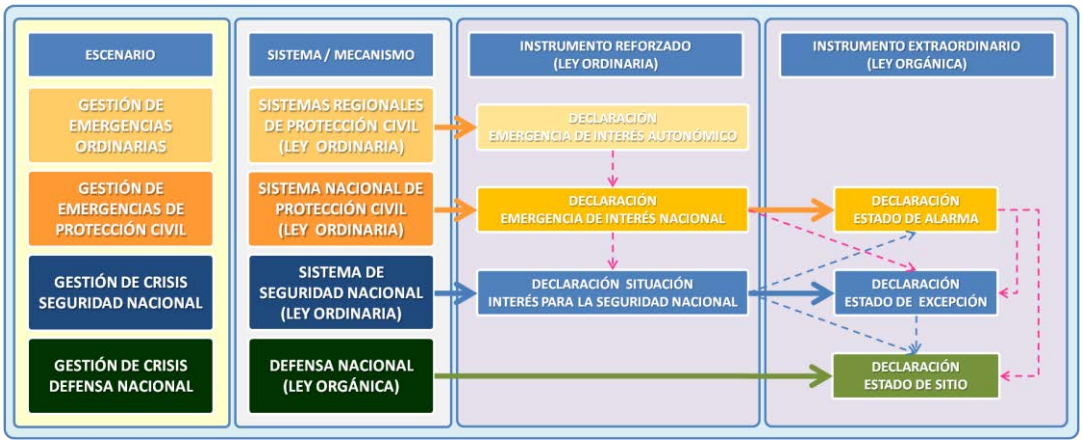
- El escenario que genera la situación de disrupción y/o quebranto.

- El sistema o mecanismo con responsabilidad sobre la gestión que debe ser activado.

- La existencia de instrumentos reforzados para la gestión ante situaciones agravadas.

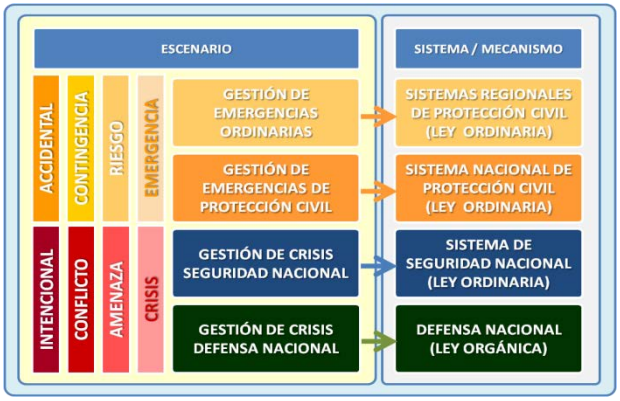
- La existencia de instrumentos extraordinarios para la gestión de situaciones extremas.

Como corolario de lo anterior se pueden resumir las aportaciones desde aquí planteadas en el siguiente cuadro:



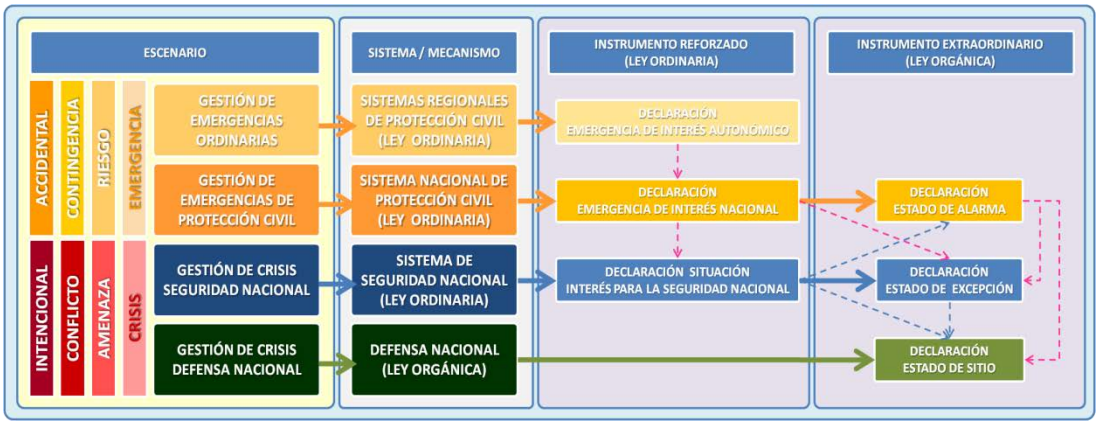
Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, la aportación teórica desde aquí propuesta es completamente consistente con lo que se viene manteniendo, puesto que la integración de modelos es directa. Lo que se puede resumir en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente si integramos las dos figuras anteriores tenemos lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

- **Categorización y clasificación aplicada del concepto "crisis".**

Tras el análisis efectuado en el epígrafe anterior, podemos concluir de manera genérica que una crisis es una situación que quebranta la normalidad de manera intencionada y voluntaria, que responde a intereses concretos, que afecta a elementos trascendentales y que pueden generar cambios y situaciones negativas y de grave incertidumbre e impacto.

Es más y desde el punto de vista de los poderes públicos, se trata de cualquier situación de alteración severa de la normalidad en las que las Administraciones Públicas, por sí solas o con el concurso de otras organizaciones, no son capaces de afrontarlas de forma ordinaria y con los medios y procedimientos habituales.

A la hora de clasificar y categorizar las crisis, al igual que se ha expuesto con el caso de las emergencias, encontramos que se mezclan diferentes parámetros que desvirtúan la posibilidad de ofrecer una categorización consistente que permita, no sólo la comprensión teórica, sino también la aplicación práctica de la cual extraer mejoras operacionales.

De hecho, las crisis se pueden agrupar en base a criterios tales como: el espacio territorial, el sector o el ámbito funcional afectado; los medios y recursos que pudieran ser necesarios para hacer frente a la situación así como las consecuencias y el impacto que pudiera provocarse.

Como indica SEPÚLVEDA MUÑOZ (2002)[294] las crisis se pueden clasificar según dos dimensiones básicas que se concretan en:

a. El ámbito territorial afectado (global, internacional, nacional, regional y local).

b. Las consecuencias generadas (políticas, sociales, económicas y ecológicas, a las que se deberían añadir también las humanitarias y las tecnológicas).

No obstante, el uso de epítetos genera cierta distorsión en los criterios de clasificación que pudieran darse, no siendo éstos además únicos.

Encontramos términos como "crisis humanitaria", "crisis sectorial" (como puede ser la "crisis sanitaria"), "crisis transversal", "crisis empresarial", "crisis energética", "crisis psicológica", "crisis moral" o "de valores", etc…. Incluso con tres dimensiones, tales como "crisis global humanitaria", "crisis transversal sectorial",

[294] VEGA FERNÁNDEZ, Enrique (compilador); SEPÚLVEDA MUÑOZ Isidro (et al.). "*Gestión Internacional de Crisis*". Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid. 2002. Páginas de la 21 a la 24.

"crisis climática mundial", "crisis de impacto variable", "crisis de seguridad nacional", "crisis de alto/medio/bajo perfil", etc…

Por tanto, desde esta tesis y al igual que pasa con el concepto "emergencia", se asume que la gradación del término "crisis" es lo que permite caracterizar cada una de las situaciones que se quieren describir. Para ello debe asignar un descriptor específico. Lo que se puede hacer de dos maneras, bien porque al término "crisis" se le añade algún tipo de adjetivo bien porque se emplea un vocablo diferenciado que lleva implícito el significante matizado del concepto "crisis".

En todo caso, es de gran utilidad identificar los elementos conceptuales comunes que comparten estos términos, tal y como ya se ha expuesto. Sin embargo, el uso de un término u otro término, deriva de las diferentes dimensiones que presentan cada uno de ellos y que son resultado de:

a. La gravedad e intensidad con la que se manifiestan las situaciones de peligro y/o los fenómenos de daño.

b. El nivel y tipo de impacto que puedan tener en función de los elementos involucrados y sus respectivas consecuencias.

c. La capacidad de respuesta y de las vulnerabilidades del citado entorno y/o de los elementos afectados correspondientes.

Vemos, consecuentemente, que la gravedad de una situación de crisis (al igual que en el caso de las emergencias) está en función de la vulnerabilidad que se tiene ante la exposición a un peligro determinado y la capacidad que se tiene también para poder responder al mismo.

Es decir, la crisis (e, insisto, al igual que la emergencia) para su clasificación como fenómeno no depende del organismo, del servicio, de la unidad territorial o del nivel administrativo que debe actuar (fuente importante de problemas de interpretación que distorsiona adecuadamente la compresión del fenómeno) sino del equilibrio entre las necesidades de atención ocasionadas por los daños producidos o factibles y las posibilidades que tenga el sistema de respuesta para solventarlas.

Esto es claro cuando se puede observar como ante un mismo evento en determinados entornos esto no pasa de ser un suceso sin consecuencias, mientras que en otros ese mismo fenómeno puede ser, incluso, colapsante.

Por tanto, desde esta tesis se propone que, para poder clasificar el fenómeno de la crisis a efectos analíticos, se deban valorar las dos dimensiones fundamentales siguientes ya que son las que permiten identificar el nivel de impacto y, en consecuencia, la gravedad de la situación. A saber:

- El grado de disfuncionalidad e interrupciones creadas por la materialización de las consecuencias.

- La capacidad de respuesta de un determinado entorno en términos globales de medios y recursos.

La caracterización de la crisis no es posible hacerla sin tener en cuenta la íntima relación entre estas dos variables que, además, no son estáticas en el tiempo como muchas veces se tiende a considerar.

Lo cual nos introduce en la esencia misma del diseño de los sistemas de gestión y dirección de crisis (y de manera inclusiva, a los de emergencias), ya que el impacto de la posibilidad de disrupción y/o quebranto de la normalidad está condicionado por factores sociales, culturales, políticos, económicos e, incluso, religiosos o vinculados con los sistemas y códigos de valores éticos y morales.

La actuación ante una crisis está claro que está en función de las capacidades que aporten los medios y recursos disponibles más el posible adecuado uso que se pudiera hacer de ellos.

Lo que, al igual que en el caso de las emergencias, esto está directamente vinculado con los mecanismos y procesos de toma de decisiones, con el nivel de desempeño de los diferentes elementos y con lo ya expuesto en esta tesis sobre la **eficiencia**, la **eficacia** y **efectividad**.

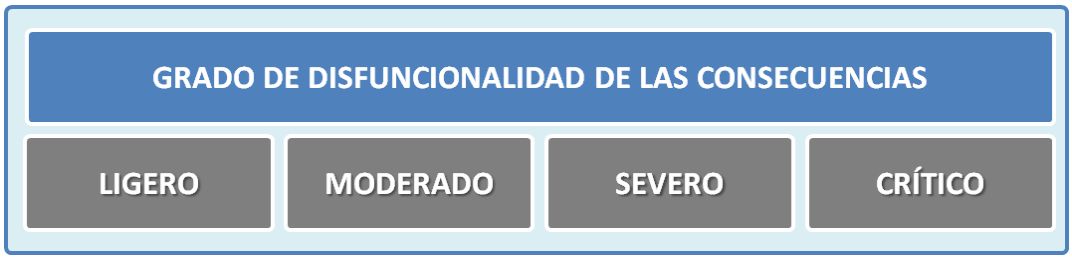
No obstante, existe una salvedad importante en contraposición con la emergencia, ya que la crisis deriva del conflicto y la amenaza como expresión intencionada de una voluntad concreta que responde a unos intereses particulares, por tanto la **información** y la **imagen proyectada** puede tener una intención manifiesta de **engañar** o de crear una **realidad que es falsa**.

Por tanto, si tener **conciencia de la situación** es trascendental en una emergencia, en una situación de crisis esta necesidad se hace imperiosa para poder comprender los elementos que mueven y motivan las acciones de las contrapartes así como la incidencia de lo anterior en el resto de actores involucrados y en sus respectivos comportamientos.

Dicho todo lo anterior, queda claro que el modelo teórico que en esta tesis se ha expuesto y que sirve para la clasificación de las "emergencias" en base a dos parámetros fundamentales ("nivel de disfuncionalidad de las consecuencias" y "nivel de capacidad de respuesta del sistema") es perfectamente válido y aplicable para la clasificación funcional y práctica del término "crisis".

En coherencia y siguiendo el modelo expuesto, para determinar el nivel de gravedad de una situación de crisis (y por tanto el tipo de crisis) se deben relacionar el **grado de disfuncionalidad** (o nivel de afectación) creado por el impacto de las consecuencias con las posibles **alternativas de respuesta** que pueden darse.

En relación con el **grado de disfuncionalidad** de las consecuencias creadas por una situación de **quebranto** de tipo intencional en base al impacto causado puede ser clasificado, al igual que en el caso de las emergencias y con un contenido análogo, como: **ligero**, **moderado**, **severo** o **crítico**.



Fuente: Elaboración propia.

En base a las categorías anteriores, los grados de disfuncionalidad pueden definirse de la siguiente manera:

➔ **Grado "Ligero".**

Es el grado de disfuncionalidad más bajo, afectando a elementos sin relevancia y/o generando daños y perdidas muy limitadas y concretas.

➔ **Grado "Moderado".**

Son situaciones que presentan un grado de disfuncionalidad y quebranto que tienen una afectación más amplia que en el caso anterior pero no suponen situaciones generalizadas ni desestructurantes, por lo que los daños y las pérdidas pueden ser importantes pero limitados.

➔ **Grado "Severo".**

Son situaciones que presentan un grado de disfuncionalidad y quebranto amplio, implicando a elementos estratégicos y/o esenciales y cuyos efectos pueden tener una afectación generalizada. Además, son situaciones donde la interrelación, la vinculación y la complejidad de las variables presentes provocan situaciones de dificultad añadida que necesitan aproximaciones multidisciplinares y el concurso de elementos especializados.

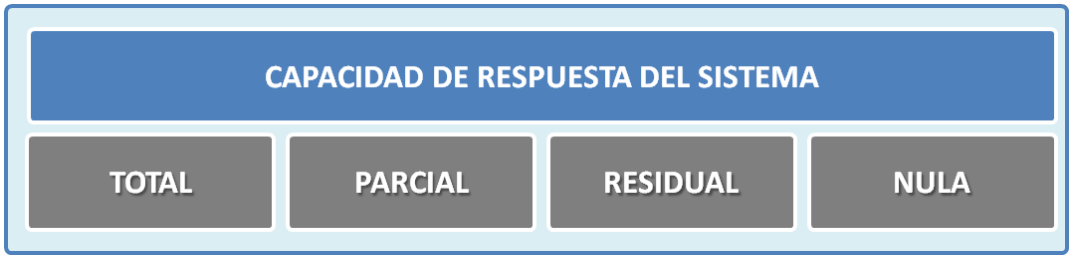
En consecuencia, se trata de situaciones que tensan el sistema en conjunto y que, en los casos de una falta de capacidad de respuesta amplia, pueden llegar a colapsarlo. Lo que supone que el impacto en todos los órdenes puede llegar a ser generalizado.

➔ **Grado "Crítico".**

Este grado de disfuncionalidad y quebranto es un estadio agravado del anterior, dando lugar a situaciones generalizadas y colectivas de amplio espectro y donde la posibilidad de daños y pérdidas amplias y graves es masiva. De hecho, las posibilidades de colapso son muy elevadas y están directamente vinculadas con las capacidades y las características propias que presente el sistema afectado. Lo que tiene una incidencia transversal y global tanto sobre el propio sistema de respuesta como en el resto de estructuras sociales de toda índole.

Por otro lado y una vez definidos los grados de disfuncionalidad que pueden presentarse, para poder definir las dos variables básicas que definen una situación de crisis en los términos aquí planteados, debemos hacer referencia a la capacidad de respuesta del sistema.

A efectos de esta tesis y también de manera y con contenidos análogos a los ya expuestos para el caso de las emergencias, se propone la siguiente clasificación del **nivel de la capacidad de respuesta** como: total, parcial, residual o nulo.



Fuente: Elaboración propia.

En base a las categorías anteriores, los niveles en la capacidad de respuesta pueden definirse en caso de crisis de la siguiente manera (lo que es completamente consistente con lo que se establece para las emergencias):

➔ **Capacidad de respuesta "Total".**

Se relaciona con las situaciones donde se presenta la máxima capacidad de respuesta ante un escenario definido y determinado. Suma la parte de la intervención como la integración completa de los aspectos preventivos vinculados, a su vez, con la planificación y la preparación.

Lo que supone que el desgaste provocado por una intervención a lo largo del tiempo obligue al refuerzo o reposición de determinadas capacidades.

➔ **Capacidad de respuesta "Parcial".**

Se relaciona con las situaciones donde se presenta una capacidad elevada de respuesta ante un escenario definido y determinado. Integrando la mayor parte de los aspectos relacionados con la intervención, la planificación y la preparación.

Lo que supone que en algunas circunstancias sean necesarias reforzar y/o complementar algunas de las capacidades más vulnerables o que requieran un nivel elevado de especialidad. Produciéndose una facilidad para integrar medios y recursos en la correspondiente estructura de respuesta.

➔ **Capacidad de respuesta "Residual".**

Se relaciona con las situaciones donde se presenta una capacidad muy básica o mínima de respuesta ante un escenario definido y determinado. Bien por falta de capacidad ordinaria y/o estructural bien por la merma o la pérdida de las capacidades que se hubieran podido tener.

Lo que supone que en determinadas circunstancias deban ser aportadas capacidades que no se han tenido o bien que, aun habiéndose tenido, se encuentran muy deterioradas o han desaparecido completamente.

En todo caso, existe un factor de desestructuración grande en el sistema afectado por lo que aquellos elementos que pudieran incorporarse no tendrán un mecanismo óptimo de integración, solapando lo que haya y, cuando no, supliéndolo.

➔ **Capacidad de respuesta "Nula".**

Se relaciona con las situaciones donde no existe ninguna una capacidad para dar respuesta ante un escenario definido y determinado.

Se trata de situaciones donde las acciones se encaminan -sobre todo- a la supervivencia y a la subsistencia y donde los esfuerzos que se pudieran hacer, muy previsiblemente, tendrán poco o ningún resultado. Por tanto, cualquier mecanismos que trate de aportar capacidades en estas situaciones se hará prácticamente *ex novo*.

En definitiva y como ya se pudo analizar para el caso de las situaciones d emergencia, se puede observar que las dos variables analizadas (es decir, el "**grado de disfuncionalidad de las consecuencias**" y la "**capacidad de respuesta del sistema**") son los dos elementos básicos que nos permiten identificar el "**nivel de impacto**" que genera una situación de quebranto de tipo intencional como las aquí descritas.

De hecho, si relacionamos matricialmente lo anterior del mismo modo que se ha hecho con las situaciones de emergencia, entonces estaremos en disposición de fijar y analizar los diferentes escenarios en los que nos podemos encontrar.

Consecuentemente, tanto desde del plano teórico como del práctico, identificar en qué situación se está dentro de la **matriz de impacto** nos permite identificar el **escenario situacional** en el que nos encontramos. Aportación concreta que se hace también desde esta tesis para las crisis y que se resume en la siguiente figura:

MATRIZ DE IMPACTO Y ESCENARIO SITUACIONAL

		GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS			
		LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
CAPACIDAD DE RESPUESTA	TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
	PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
	RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
	NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

Fuente: Elaboración propia.

También aquí y para las situaciones de crisis -al igual que ya se ha expuesto en esta tesis para las situaciones de emergencia-, desde un punto de vista formal y legal, la caracterización de cada una de las situaciones -y, consecuentemente la asignación de unos términos u otros a cada una de ellas- tiene como derivada directa la creación de un marco conceptual de responsabilidades y competencias en todos los ámbitos.

Lo que, como ya se indicaba también para el caso de las emergencias, encontramos que tener un esquema nítido y claro en este sentido permite evitar las situaciones de indeterminación e inseguridad, tanto jurídica como operacional.

En consecuencia, la "matriz de impacto y escenario situacional" permite poder definir cada **tipo de situación de crisis** en base al impacto que cada una de ellas causa y, de esta forma, asignarles una denominación específica para caracterizarla inequívocamente en base a estos parámetros. Clasificación que se muestra en la siguiente figura:

CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS	
LIMITADO	CRISIS DE IMPACTO LIMITADO
BAJO	CRISIS DE IMPACTO BAJO
MEDIO	CRISIS DE IMPACTO MEDIO
ALTO	CRISIS DE IMPACTO ALTO
COLAPSO	CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE

Fuente: Elaboración propia.

A la vista de la figura anterior, solo cabe describir cada una de las situaciones posibles aquí contempladas, en consonancia con lo establecido del mismo modo para las emergencias:

➔ **Crisis de impacto limitado.**

En el caso de las "**crisis de impacto limitado**" se trata de aquellas situaciones que se tiene capacidad plena sobre la situación y el grado de disfuncionalidad es ligero. Este tipo de situaciones son las que podemos denominar como "**crisis simples o limitadas**" puesto que son de fácil control o bien su nivel de incidencia está bien acotado y/o definido.

➔ **Crisis de impacto bajo.**

En el caso de las "**crisis de impacto bajo**" se trata de aquellas situaciones sobre las que, aunque no se tiene capacidad completa sobre la situación (bien por una parte de los actores bien por el conjunto del sistema) el grado de disfuncionalidad es mínimo, manejable y asumible. Por otra parte, también pueden ser consideradas en este punto aquellas otras situaciones que, aunque la capacidad en la respuesta es total, el impacto es moderado ya que los daños y consecuencias son previsibles y esperadas.

Este tipo de situaciones son las que podemos denominar como "**crisis multisectoriales**" puesto que, aunque presentan un perfil fácilmente definible, necesitan un concurso conjunto y reforzado y/o un esfuerzo amplio de actores de sectores especializados.

➔ **Crisis de impacto medio.**

En el caso de las "**crisis de impacto medio**" se trata de situaciones en las que, teniendo una capacidad mínima de control sobre los factores de peligro/daño por parte de la estructura de respuesta, el grado de disfuncionalidad creado es ligero.

Por otra parte y bajo esta definición, se encuentran también aquellas situaciones donde no se tiene capacidad total sobre la situación por parte del sistema de respuesta pero el impacto es moderado.

Y por último en esta misma categoría, tenemos a aquellas situaciones que teniendo posibilidad de aportar capacidades completas por parte del sistema de respuesta el nivel de impacto de las disfuncionalidades creadas es severo y, consecuentemente, tiene un amplio ámbito de afectación aunque previsible y esperado.

Este tipo de situaciones son las que podemos denominar como "**crisis complejas**" puesto que presentan un perfil multicausal y multifactorial que puede desdibujar los límites y el alcance en las consecuencias e introducir factores de incertidumbre importantes.

Por tanto, requieren de la integración transversal de esfuerzos ante una situación de amplio espectro con una repercusión colectivizada.

➔ **Crisis de impacto alto.**

Por "**crisis de impacto alto**" tenemos aquellas situaciones que al tener una nula capacidad de respuesta con una simple afectación ligera o moderada suponen un grado de disfuncionalidad y quebranto elevado a este nivel.

También nos encontramos en este tipo de situaciones cuando, teniendo una cierta capacidad residual de respuesta, las disfuncionalidades son moderadas o severas. Ya que las capacidades del sistema de respuesta se encuentran parcialmente sobrepasadas, saturadas, se han perdido o no se tienen (lo que puede ser también una consecuencia provocada y buscada por aquellos elementos que tienen la intención de generar un daño agravado mediante la inutilización de los elementos de respuesta).

Además, podemos hablar de crisis de impacto alto en aquellas situaciones donde la capacidad parcial de respuesta no puede resolver ni satisfacer adecuadamente las demandas de la situación debido a que el grado de disfuncionalidad y quebranto es severo o crítico.

De hecho, aun teniendo capacidad total por parte de un sistema de respuesta dado, si la situación genera consecuencias disfuncionales y/o de quebranto críticas la situación de impacto se produce también a este nivel. Debido a que se tensa hasta su límite máximo el sistema, lo que no impide que su materialización suponga grandes daños y pérdidas.

Este tipo de situaciones son las que podemos denominar como "**crisis de perfil estratégico**" por cuanto se trata de situaciones o acontecimientos que alteran o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad ocasionando gran cantidad de daños y pérdidas en todos los órdenes y cuya atención requiere una visión elevada, conjunta y amplia de la situación puesto que se superan las capacidades del propio ámbito afectado.

Por lo cual es interesante aportar como significante para este tipo de situaciones un término que engloba a los dos anteriores, es decir, denominar a estas situaciones como "**crisis de perfil estratégico**".

➔ **Crisis de impacto colapsante.**

Por último, tenemos las "**crisis de impacto colapsante**" siendo éstas aquellas que presentan un nivel de disfuncionalidad y quebranto que no sólo tensan y fracturan el sistema de respuesta sino que afectan al conjunto de la sociedad de manera generalizada y colectiva.

Siendo paradigmáticas en estos casos las situaciones donde no hay o es muy limitada la capacidad de respuesta en unión con afectaciones de elementos o circunstancias que son críticas.

En estos casos, la respuesta de la sociedad en su conjunto trata de buscar, básica y fundamentalmente, la supervivencia mediante el mantenimiento de los elementos esenciales que garanticen la continuidad de la sociedad afectada.

Son situaciones o acontecimientos donde se produce una degradación e, incluso, una desaparición de elementos y recursos de manera generalizada por lo que se produce el hundimiento y colapso más o menos paulatino y/o completo de los ámbitos afectados.

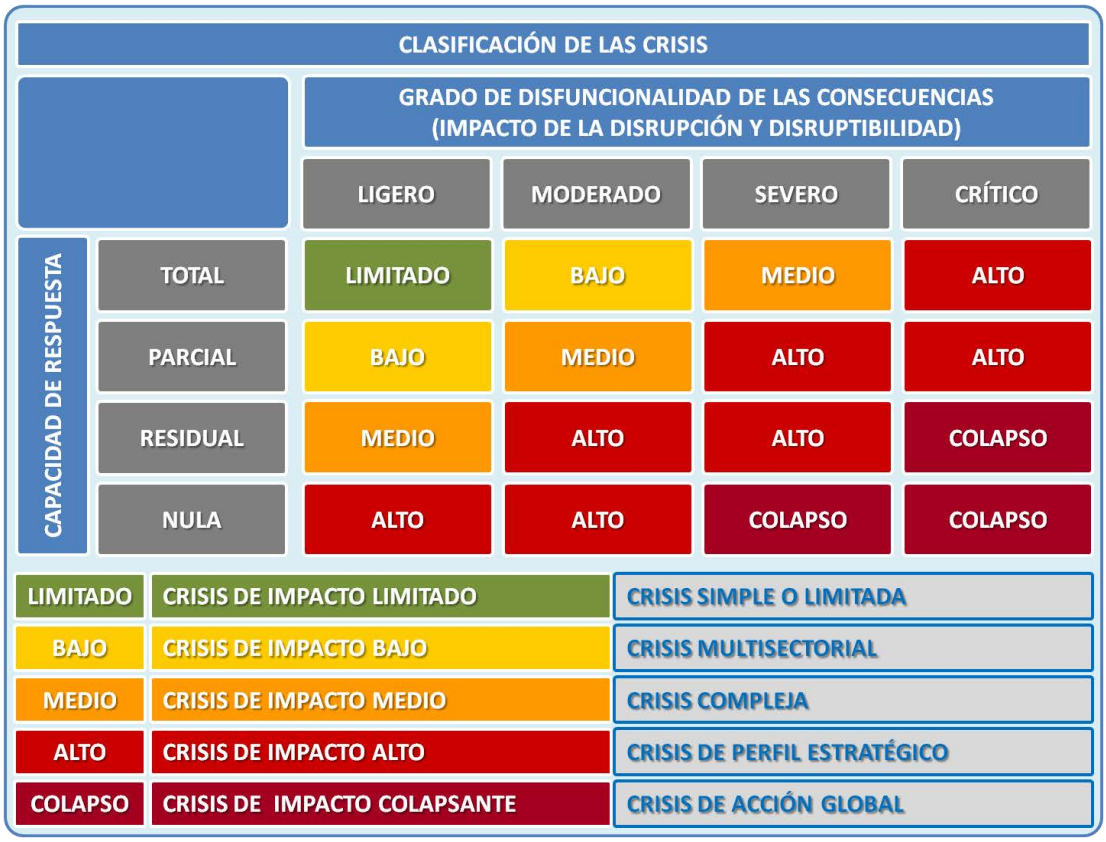
Se trata, consecuentemente, de situaciones o acontecimientos que alteran o interrumpen sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad daños y pérdidas en todos los órdenes y cuya atención supera con creces a los medios disponibles en el conjunto de éstas para la respuesta. De ahí que este nivel de crisis que causa un impacto colapsante se puede definir como una "**crisis de acción global**".

Hechas las definiciones formales y concretas de cada una de las situaciones de emergencia que se clasifican en esta tesis y a la vista de las denominaciones aportadas, en el siguiente cuadro podemos dejarlas resumidas y correlacionadas de esta forma:

CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS	
LIMITADO	CRISIS DE IMPACTO LIMITADO
	CRISIS SIMPLE O LIMITADA
BAJO	CRISIS DE IMPACTO BAJO
	CRISIS MULTISECTORIAL
MEDIO	CRISIS DE IMPACTO MEDIO
	CRISIS COMPLEJA
ALTO	CRISIS DE IMPACTO ALTO
	CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO
COLAPSO	CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE
	CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL

Fuente: Elaboración propia.

De hecho, si integramos la matriz de impacto, sus diferentes escenarios situacionales con las definiciones de las situaciones y su denominación general tenemos lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

- **Convergencia y concurrencia metodológica y funcional.**

Como se puede observar y tal y como ya se ha expuesto, metodológica y conceptualmente, las emergencias y las crisis responden a una serie de elementos que les hacen comunes en muchos de sus aspectos.

De hecho, las emergencias pueden evolucionar hacia una crisis así como las crisis pueden derivar en una situación de emergencia. Es más, se puede afirmar que, a mayor gravedad y mayor nivel de impacto, mayor identificación se da entre un término y el otro.

Lo que podemos definirlo como una "**confluencia identitaria**" que incluso puede manifestarse en sus consecuencias disruptivas y/o de quebranto de manera muy similar.

No obstante, al igual que se apuntaban en esta tesis las diferencias entre el "riesgo" y la "amenaza", del mismo modo se ponen de manifiesto una serie de características diferenciadoras entre los términos "emergencia" y "crisis" que las hacen fenómenos distintos y diferenciados. En todo caso, matices conceptuales diferenciadores que se pueden resumir en la siguiente tabla:

CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADORAS	
EMERGENCIA	CRISIS
DAÑOS OBJETIVIZABLES	DAÑOS SUBJETIVIZABLES
TANGIBLE	INMATERIAL
AZAROSA	ESTIMATIVA
MECANICISTA	INSTRUMENTAL
SE MANIFIESTA CON HECHOS	SE CONSTRUYE CON EL RELATO

Fuente: Elaboración propia.

Cabe denotar que, en todo caso y aunque sean manifiestas estas diferenciaciones conceptuales -puesto que la emergencia deriva de un riesgo y la crisis de una amenaza-, en materia de seguridad -bien es cierto también- que ambas se encuentran en estrecha e íntima relación.

De hecho, el marco teórico en esta tesis propuesto se resume parcialmente de manera integrada, integral e integradora en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado es importante reseñar que la emergencia y la crisis son, a menudo, las dos caras de una misma moneda de ahí que, tal y como se plantea en esta misma tesis, los criterios de clasificación que se propongan sean análogos.

Lo que crea un cuerpo doctrinal consistente, coherente y complementario entre ambas conceptualizaciones. Consistencia que nace de relacionar -mediante una misma matriz de impacto que permite identificar el escenario situacional en el que se está- las dos variables fundamentales que caracterizan tanto a la emergencia como a la crisis y que son el "grado de disfuncionalidad de las consecuencias" y "la capacidad de respuesta" que tenga el sistema. Siendo esta la siguiente:

MATRIZ DE IMPACTO Y ESCENARIO SITUACIONAL					
		GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS			
		LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
CAPACIDAD DE RESPUESTA	TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
	PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
	RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
	NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis de esta matriz de impacto y en base a los criterios fijados ya explicados, se puede extraer la clasificación práctica tanto de las situaciones de emergencia como de las situaciones de crisis. A saber:

CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS	
LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO
	EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO
	EMERGENCIA MULTISECTORIAL
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO
	EMERGENCIA COMPLEJA
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO
	EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE
	EMERGENCIA CALAMITOSA

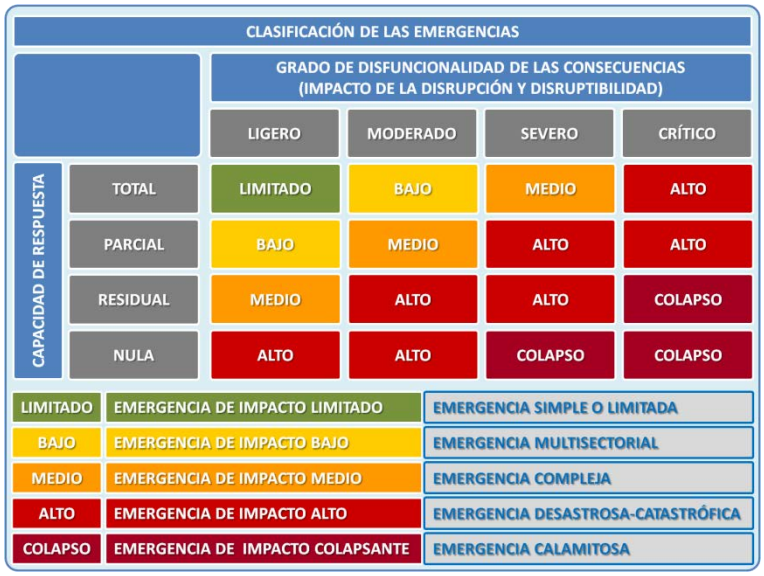
CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS	
LIMITADO	CRISIS DE IMPACTO LIMITADO
	CRISIS SIMPLE O LIMITADA
BAJO	CRISIS DE IMPACTO BAJO
	CRISIS MULTISECTORIAL
MEDIO	CRISIS DE IMPACTO MEDIO
	CRISIS COMPLEJA
ALTO	CRISIS DE IMPACTO ALTO
	CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO
COLAPSO	CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE
	CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL

Fuente: Elaboración propia.

Esto supone un avance muy importante puesto que se clarifica el escenario en el que se está y en el cual se debe operar, permitiendo también estimar las necesidades en caso de una evolución del fenómeno.

Además, con esto se facilita el establecimiento de estructuras y elementos organizacionales, procedimentales y técnicos comunes con las correspondientes asignaciones de atribuciones y responsabilidades.

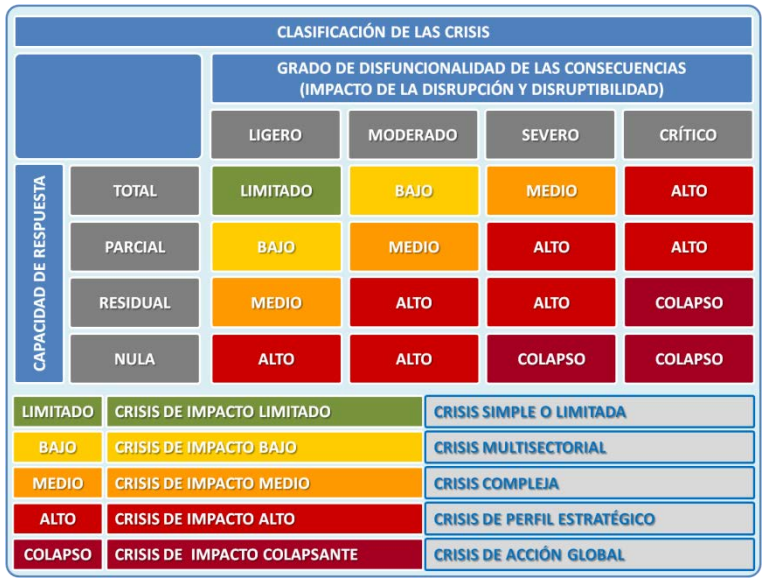
Por tanto, integrando ambas figuras tenemos una representación gráfica directa tanto para la emergencia como para la crisis:



CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS					
		GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS (IMPACTO DE LA DISRUPCIÓN Y DISRUPTIBILIDAD)			
		LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
CAPACIDAD DE RESPUESTA	TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
	PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
	RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
	NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO	EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO	EMERGENCIA MULTISECTORIAL
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO	EMERGENCIA COMPLEJA
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO	EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE	EMERGENCIA CALAMITOSA

Fuente: Elaboración propia.



CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS					
		GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS (IMPACTO DE LA DISRUPCIÓN Y DISRUPTIBILIDAD)			
		LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
CAPACIDAD DE RESPUESTA	TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
	PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
	RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
	NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

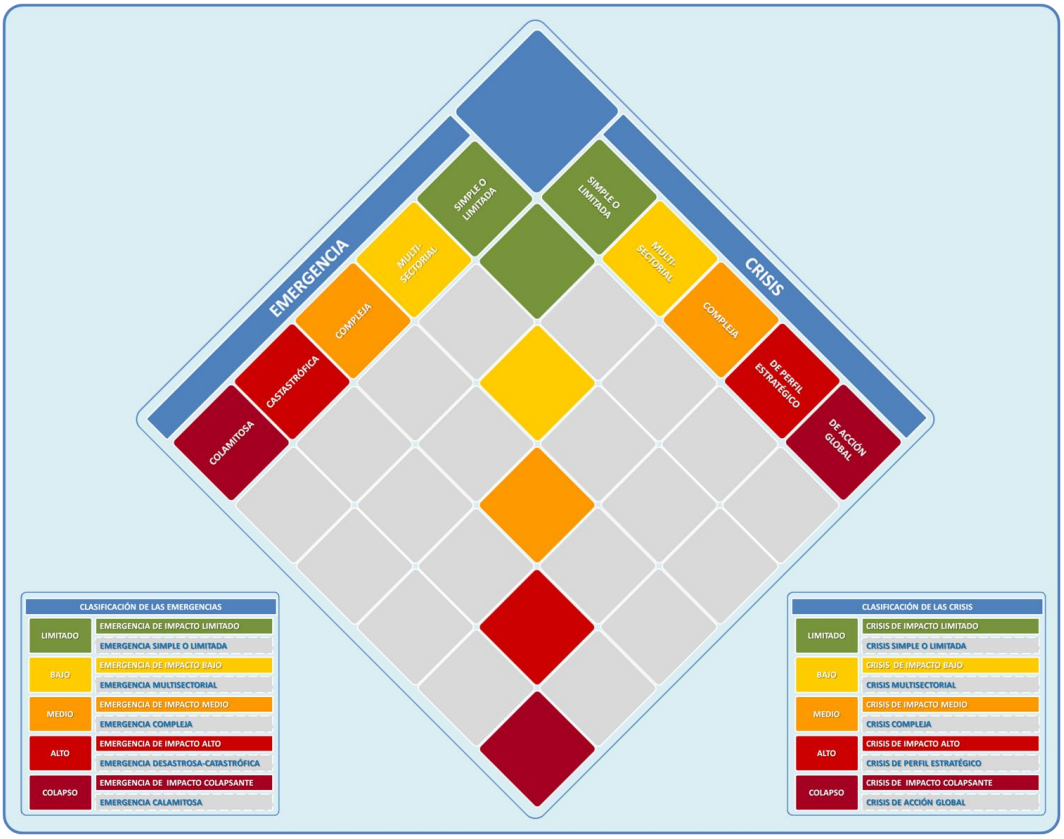
LIMITADO	CRISIS DE IMPACTO LIMITADO	CRISIS SIMPLE O LIMITADA
BAJO	CRISIS DE IMPACTO BAJO	CRISIS MULTISECTORIAL
MEDIO	CRISIS DE IMPACTO MEDIO	CRISIS COMPLEJA
ALTO	CRISIS DE IMPACTO ALTO	CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO
COLAPSO	CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE	CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL

Fuente: Elaboración propia.

Las situaciones de emergencia y crisis, como fenómenos de daño efectivo, tienen impactos en elementos distintos aunque se configuran, en muchas ocasiones, como una realidad única, retroalimentada y sinérgica.

De hecho, el marco y modelo propuesto en esta tesis permite relacionar de manera conjunta aquellas situaciones donde se da una confluencia identitaria entre la emergencia y la crisis. Y donde, consecuentemente, se pueden combinar éstas al objeto de ofrecer una visión integrada de la situación.

Permitiendo caracterizar una realidad compleja a partir de estos dos elementos, tal y como se muestra a continuación:



Fuente: Elaboración propia.

Metodología de gran utilidad tanto teórica como práctica, ya que permite relacionar y vincular de manera dinámica el impacto y la intensidad de una situación de emergencia con la posible aparición de una situación de crisis y viceversa.

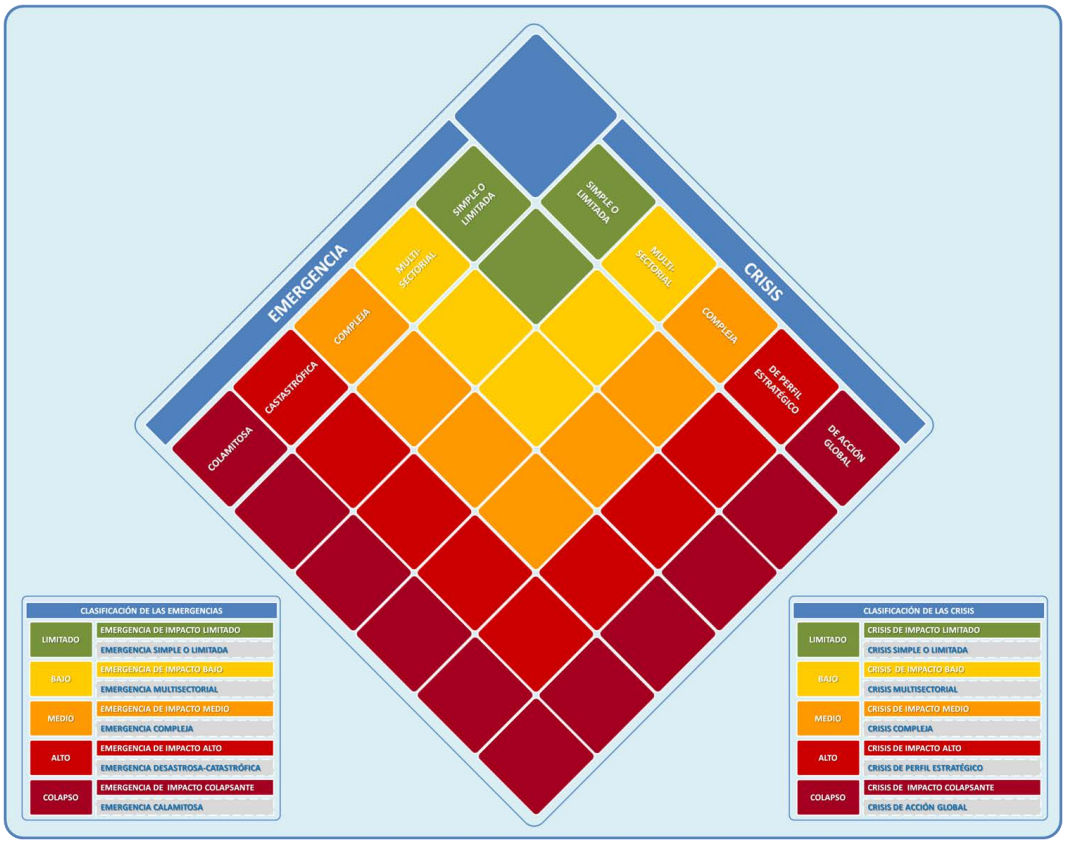
De hecho, si procedemos a vincular las posibles situaciones de emergencia con las posibles situaciones de crisis que pudieran darse se podría caracterizar la situación de manera conjunta y en base al nivel de incidencia y peso ponderado que tienen

cada una de ellas sobre la situación global. Es decir, si tenemos las siguientes situaciones como ya se ha apuntado a lo largo de esta tesis:

NIVEL DE IMPACTO	TPO DE EMERGENCIA	TIPO DE CRISIS
LIMITADO	SIMPLE O LIMITADA	SIMPLE O LIMITADA
BAJO	MULTISECTORIAL	MULTISECTORIAL
MEDIO	COMPLEJA	COMPLEJA
ALTO	DESASTROSA-CATASTRÓFICA	DE PERFIL ESTRATÉGICO
COLAPSO	CALAMITOSA	DE ACCIÓN GLOBAL

Fuente: Elaboración propia.

Podemos generar una matriz situacional con los distintos escenarios de manera combinada. A saber:



Fuente: Elaboración propia.

Es más, si tenemos en cuenta que en ante una situación de emergencia y/o crisis tenemos una serie de sistemas específicos de gestión para cada una de esta situaciones que cuentan con una serie de instrumentos reforzados ("declaración de emergencia de interés autonómico", "declaración de emergencia de interés nacional" y "declaración de la situación de interés para la Seguridad Nacional") más

una serie de instrumentos extraordinarios ("declaración del estado de alarma", "declaración del estado de excepción y "declaración del estado de sitio") podríamos identificar de manera justificada para que casos se debería aplicar cada uno de ellos.



Fuente: Elaboración propia.

Lo que es de gran utilidad y muy clarificador tanto operacional como jurídicamente, ya que con estos criterios se podría justificar de manera previa y objetivizada en qué situaciones y en qué contextos se puede usar cada tipo de instrumento (ya sea reforzado o extraordinario) y, además, con que orientación.

No obstante, se puede observar que tenemos dos perspectivas sistémicas diferenciadas en materia de Seguridad Publica donde, en función de la categorización jurídica que se haga de la situación, existe un marco de responsabilidad operacional distinto (aunque se trate de los mismos actores).

Es decir, si estamos ante un evento accidental de tipo no intencional (contingencia/riesgo/emergencia) es un tema que cae bajo la responsabilidad de la parte no "policial" del sistema. Es decir, en la parte de la gestión de emergencias y la protección civil.

Sin embargo y por el contrario, si se trata de un acto intencional y provocado (conflicto/contingencia/crisis) la responsabilidad recae en la parte vinculada con el orden público, la seguridad ciudadana y, en general, con la seguridad nacional.

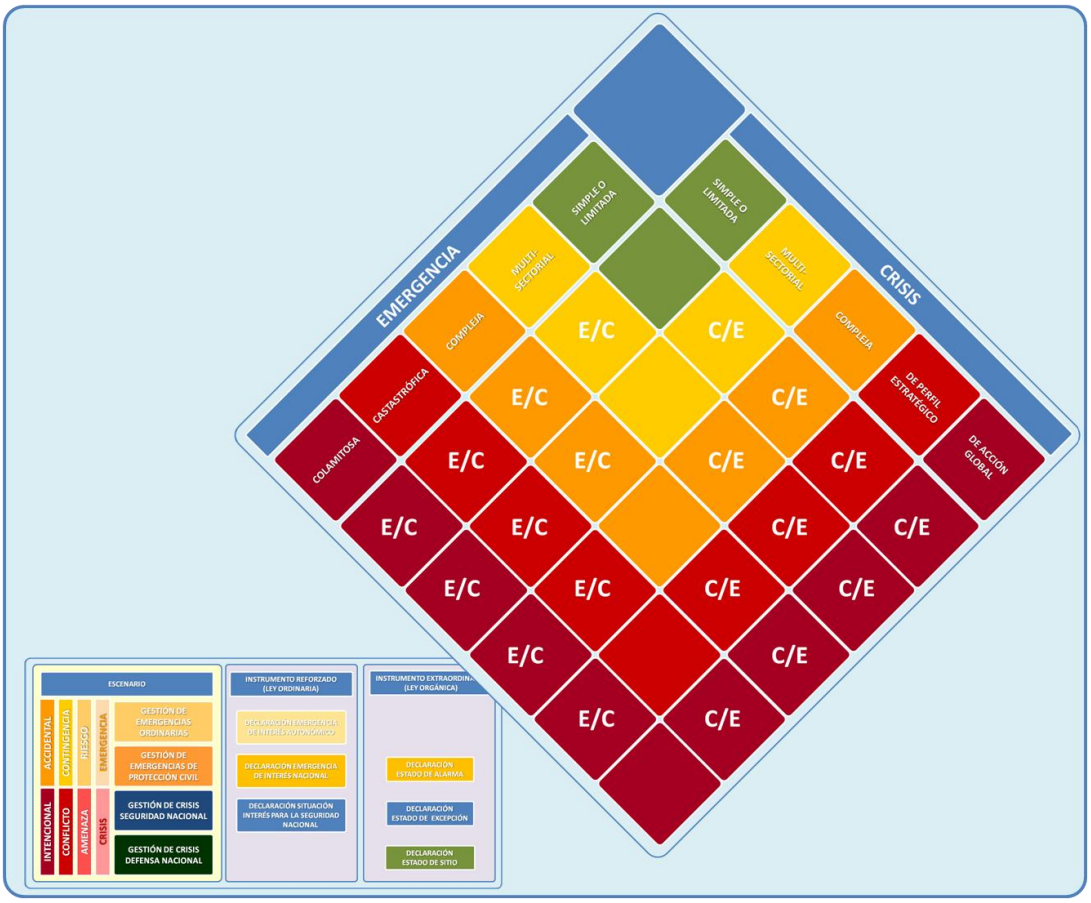
Es más, incluso, si la situación está especialmente agravada a efectos internos o bien hay una injerencia exterior, la responsabilidad recaerá en gran medida en la parte de vinculada con la defensa nacional.

Cabe reseñar en relación con esto, que la falta de experiencia en la aplicación y en el uso cotidiano de estos instrumentos jurídicos derivado, por suerte, de la falta de situaciones donde aplicarlos, sumado a una redacción confusa sujeta a permanente

interpretación de la legislación y a un desarrollo normativo sectorial demasiado compartimentado y -en algunos aspectos- poco o mal desarrollados, supone que no haya un marco referencial que aporte un criterio claro al respecto.

En este sentido y desde esta tesis se propone que, sobre el gráfico anterior que combina las situaciones de emergencia y las situaciones de crisis, se identifique cuándo prevalece la emergencia sobre la crisis (E/C) y cuando la crisis sobre la emergencia (C/E).

De esta manera se puede identificar el peso de la responsabilidad directa en la gestión más la posibilidad de identificar también qué instrumentos jurídicos de tipo operacional se podrían aplicar (ya sean estos ordinarios, reforzados y/o extraordinarios). Lo que se incluye a continuación con el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

Consecuentemente, en aquellas situaciones donde prevalezcan ponderadamente las circunstancias de la emergencia sobre los factores de la crisis (E/C) la responsabilidad sobre la gestión recaerá sobre los órganos que sean competentes

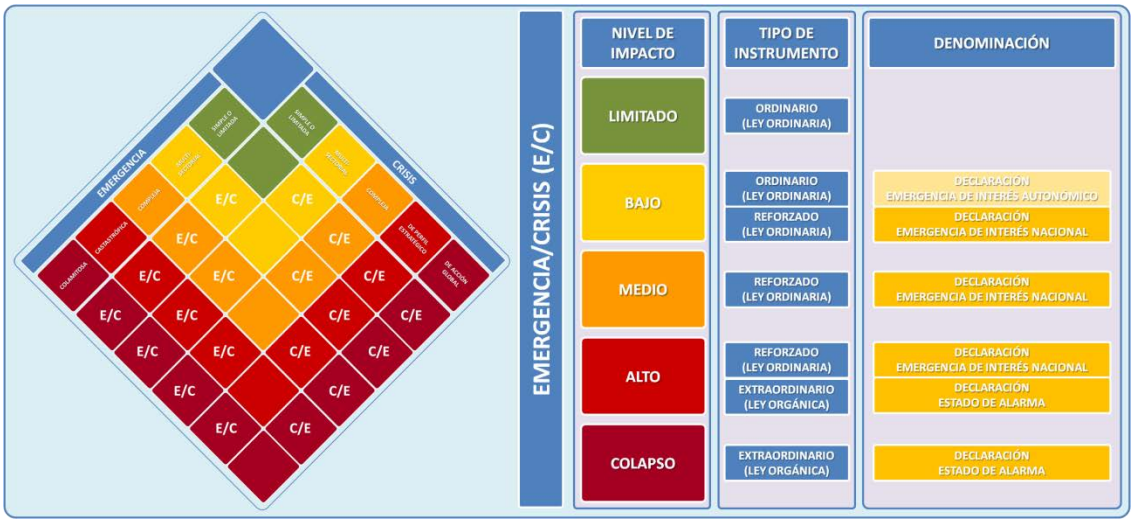
al respecto quedando el resto de elementos supeditados a lo anterior y en funciones de apoyo.

De hecho y en atención a lo anterior, en las situaciones donde **prevalece la emergencia sobre la crisis (E/C)** tenemos los siguientes instrumentos:

EMERGENCIA	
INSTRUMENTO REFORZADO	➔ Declaración de emergencia de interés autonómico. ➔ Declaración de emergencia de interés nacional.
INSTRUMENTO EXTRAORDINARIO	➔ Declaración del estado de alarma.

Fuente: Elaboración propia.

Si relacionamos la matriz de situación combinada con éstos tenemos gráficamente la resultante siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

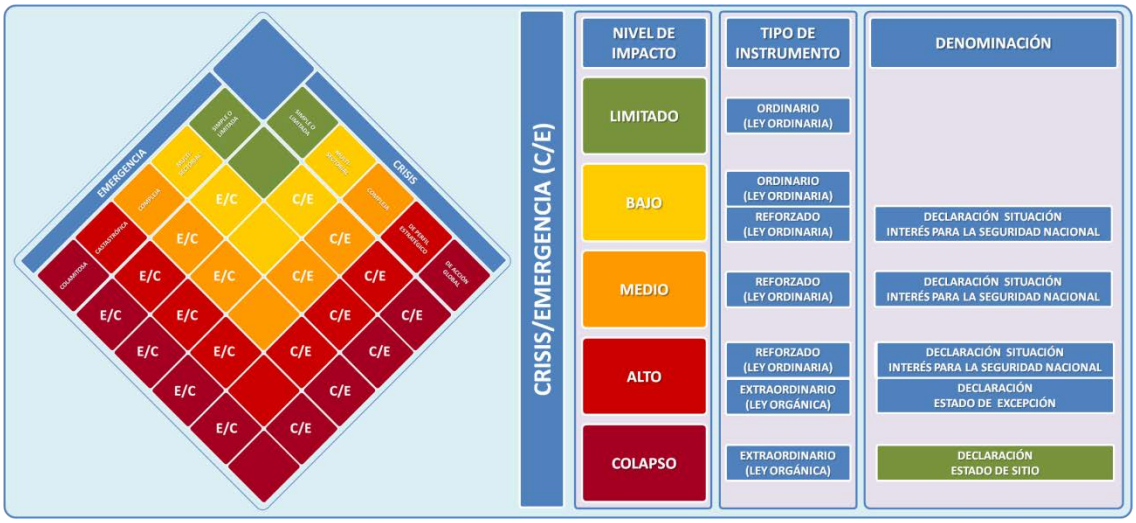
Por su parte, en aquellas situaciones donde prevalezcan ponderadamente las circunstancias de la crisis sobre los factores de la emergencia (C/E) la responsabilidad sobre la gestión recaerá sobre los órganos que sean competentes al respecto quedando el resto de elementos supeditados a lo anterior y en funciones de apoyo.

De hecho y en atención a lo anterior, en las situaciones donde **prevalece la crisis sobre la emergencia (C/E)** tenemos los siguientes instrumentos:

CRISIS	
INSTRUMENTO REFORZADO	➔ Declaración de la situación de interés para la Seguridad Nacional.
INSTRUMENTO EXTRAORDINARIO	➔ Declaración del estado de excepción. ➔ Declaración del estado de sitio.

Fuente: Elaboración propia.

Si relacionamos la matriz de situación combinada con éstos tenemos gráficamente la resultante siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Únicamente quedarían los elementos puros sin asignación (es decir, los del eje central), debido a que son situaciones de confluencia y de convergencia competencial que requieren una decisión individualiza. Bien porque hay un interés específico sujeto a una cierta discrecionalidad sobre qué elemento debe recaer el peso y la responsabilidad en la gestión de la situación, bien por cuestiones de oportunidad, medios, capacidades, etc…

En todo caso se trata de situaciones que, incluso, jurídicamente no están resueltas ya que -en situaciones combinadas donde se pueden dar distintos tipos de emergencias combinadas con situaciones de crisis- no se contempla -como ya se ha

apuntado en esta tesis- cómo y de qué manera conviven, se articulan, se combinan o prevalecen los diferentes tipos de declaraciones.

En este sentido, parece que podría tener cierta lógica que prevalezcan los instrumentos que tienen un mayor peso jurídico o están agravados y se regulan mediante una ley orgánica sobre los que no. Debiéndose dirimir entre los de igual nivel o rango.

Es decir, cómo se articulan las declaraciones de "emergencia de interés nacional" y las de "situación de interés para la Seguridad Nacional. En todo caso, se puede interpretar (además justificadamente) que en caso de declaración del estado de alarma el sistema de seguridad nacional quedaría en funciones de apoyo al sistema nacional de protección civil prevaleciendo esta situación sobre el resto.

Por otra parte, si se declara el estado de excepción esto prevalecería e integraría lo vinculado con aquellos elementos que deriven de la declaración de una "situación de interés para la Seguridad Nacional" y, en su caso, también si se hubiera declarado una "emergencia de interés nacional".

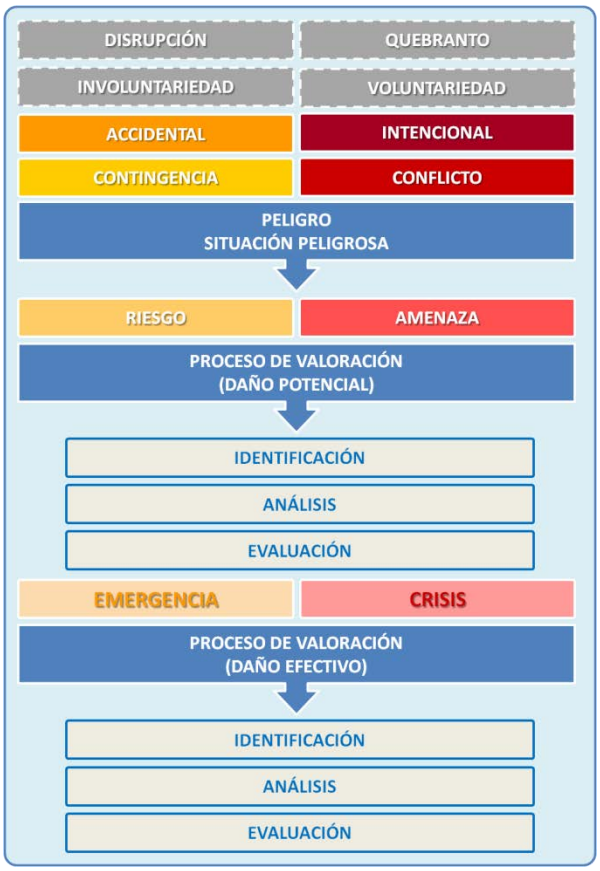
Otra cuestión es si pueden declararse a la vez los estados de alarma, excepción y sitio ya que responden a necesidades diferentes y si puede haber simultaneidad de declaraciones de situaciones reforzadas o extraordinarias para ámbitos o para situaciones no vinculadas, sin relación y diferenciadas geográficamente. Puesto que todo tiende a estar organizado para incidentes únicos no contemplándose sucesos de similar gravedad o envergadura que se estén dando a la vez.

Por último, otro elemento de concurrencia y convergencia metodológica en relación con las emergencias y las crisis -y al igual que pasaba con los riesgos y las amenazas- es el **proceso de valoración** de las mismas. El cual, también se conforma en base a tres etapas o elementos que son la **identificación**, el **análisis** y la **evaluación**.

En epígrafes anteriores de esta misma tesis, se proponía una **metodología para la valoración de los riesgos y las amenazas** basada en un proceso que conlleva una serie de pasos comunes que se concretan en un uso sistemático de la información disponible al objeto de poder identificar y estimar las posibilidades de acaecimiento de un suceso o una situación que entrañe **peligro**, las consecuencias de éste así como el marco temporal previsto para ello.

Por tanto, se trata de un proceso de valoración de **daños potenciales** (o de potenciales de daño). Sin embargo, aparición de una situación de emergencia y/o

de crisis ya supone la materialización de los peligros o factores peligrosos, por lo tanto, es un proceso de valoración de **daños efectivos**.



Fuente: Elaboración propia.

Del mismo modo y como ya se exponía en relación con el proceso de valoración de los riesgos y las amenazas, en el caso de las emergencias y las crisis este proceso de valoración es, en muchas ocasiones, un proceso que se ejecuta de manera conjunta ya que o bien es difícil desvincular las unas de las otras o bien ambas comparten elementos conjuntos que hacen difusos sus respectivos límites.

En el caso de las emergencias, además, se da una particularidad y es que -como cualquier fenómeno social- hay una parte que es independiente de lo que realmente esté o haya pasado y que se construye -al igual que con las crisis- con el propio relato.

De hecho, siempre que haya relaciones de poder siempre existe la posibilidad de una crisis en el sentido de que siempre existe la amenaza (más o menos cierta e intensa) para aquel que ocupa una determinada posición. Es decir, aquel que ostenta el poder es sabedor que hay otros factores que pueden contar con intereses contrapuestos e, incluso, es sabedor también de que puede haber interés en su puesto en concreto o en la posición ocupada.

Por lo que existe siempre una competencia/lucha en torno a esto y una posibilidad de daño o lesión de tales circunstancias. Lo que supone que una emergencia siempre conlleva una situación latente de crisis que, muy probablemente, es ajena a la realidad de lo que está pasando en la zona donde se produce la emergencia como tal pero que, sin lugar a dudas, la condiciona en todos sus niveles.

En definitiva, la derivada de la valoración de los riesgos y las amenazas (que se concreta en una serie de posible potencial de daño) se materializa en una valoración de las emergencias y las crisis en tanto en cuanto se trata ya de una situación de daño efectivo.

Proceso metodológico de valoración que se da y se sustenta en los mismos términos, tanto en la fase de valoración del daño potencial (riesgos/amenazas) como en la fase de valoración del daño efectivo (emergencia/crisis).

Por otra parte, reiterarme en remarcar también en este punto que, contrariamente a lo que se plantea en diversos foros, la valoración y la evaluación de las situaciones de emergencia y crisis no son elementos equivalentes en sentido estricto.

De hecho, insisto en añadir -tal y como ya se ha expuesto en esta tesis- que la **valoración** es un proceso amplio y ponderado, que busca sustentarse en criterios y juicios de valor más o menos objetivos y estructurados (aunque no necesariamente) y que conlleva un fuerte componente cualitativo y de diagnóstico.

Mientras que la **evaluación** es un proceso instrumental, metodológicamente ajustado a una situación concreta ya identificada, que se soporta en un sistema de referencia definido (el cual aporta los criterios de valoración y comparación necesarios) lo que permite, a su vez, ajustar los valores que se asignan sobre la base de lo anterior. Esto supone que los valores obtenidos (ya sean escalas de tipo cualitativo y/o de tipo cuantitativo) sirven para sustentar -parcial o totalmente- las valoraciones que pudieran hacerse.

Por este motivo y de manera análoga a lo expuesto para los riesgos y las amenazas, podemos decir que un **proceso de valoración** supone hablar de tres elementos básicos que son, y como ya se ha adelantado, por este orden los siguientes:

1. **Identificación.**

   Entendida esta fase como el proceso que ayuda a reconocer, distinguir y singularizar aquellos factores que, de manera aislada y/o conjunta, han

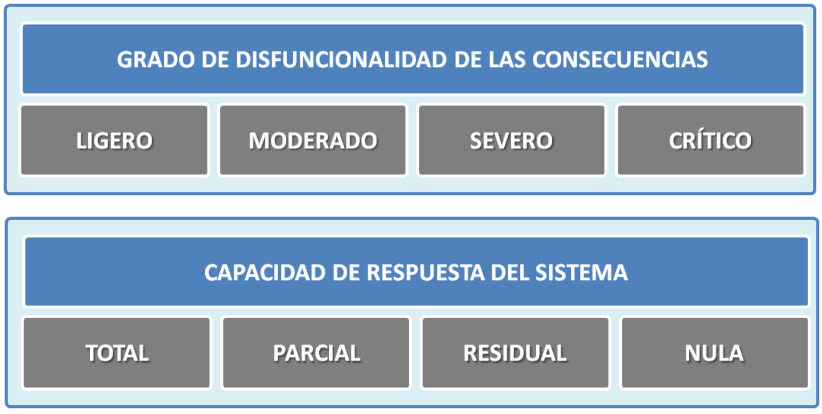
generado una situación de daño efectivo. Ya sea en forma de emergencia, de crisis o de manera conjunta.

2. Análisis.

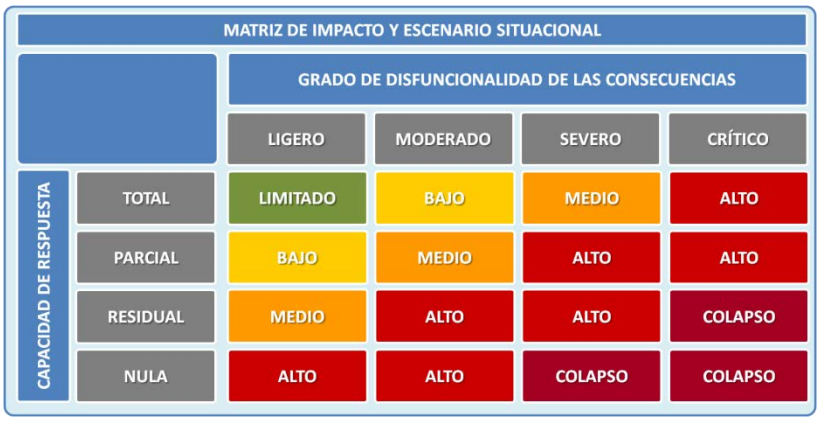
Entendida esta fase como el examen detallado de las situaciones de daño identificadas así como la determinación de la lógica de sus mecanismos de funcionamiento y de desencadenamiento al objeto de estimar su evolución.

Evolución que está condicionada por las circunstancias concretas de la situación y en base a las vulnerabilidades y debilidades que presenten los diversos elementos afectados.

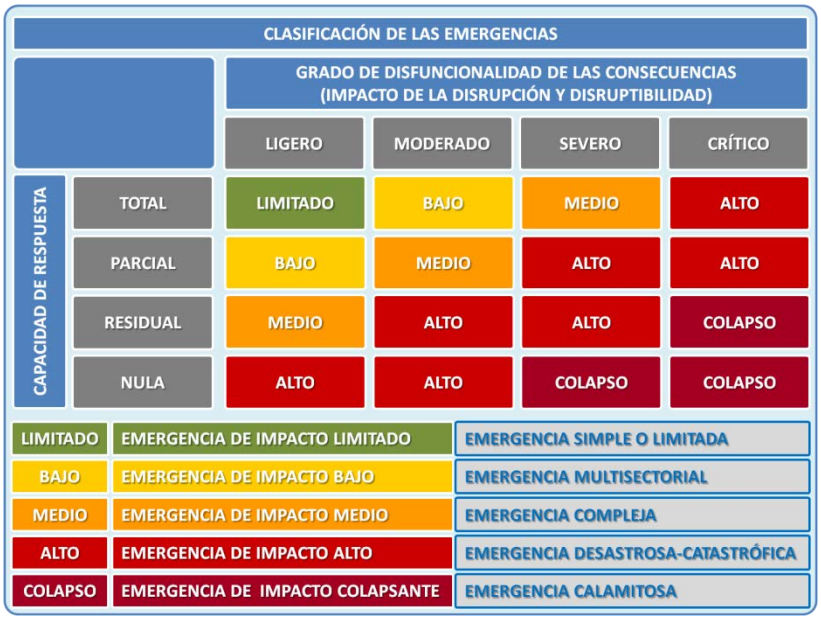
De hecho, la metodología que se propone en esta tesis para caracterizar las distintas situaciones, tanto de emergencia como de crisis, sirve precisamente como una aproximación analítica para cada situación en base a dos parámetros concretos que son:

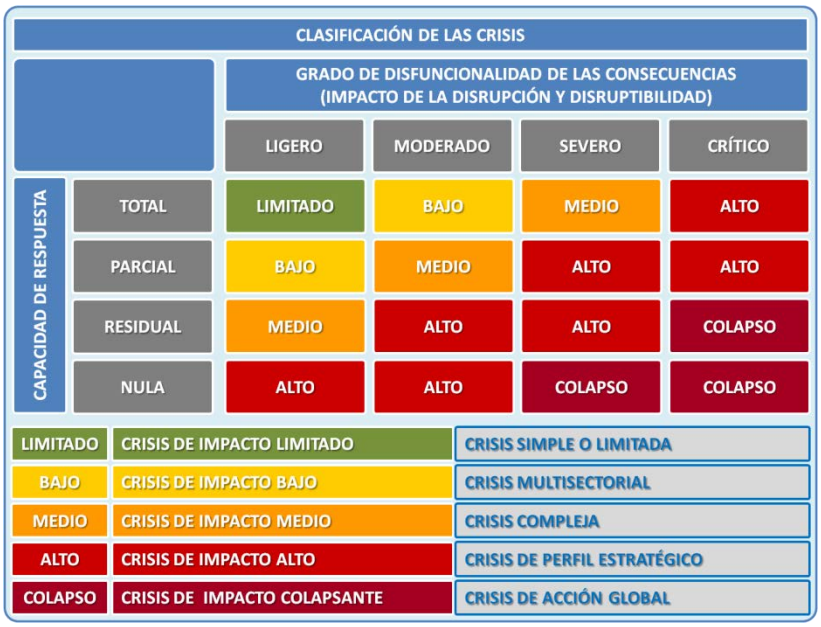


Es más y como ya se ha expuesto tanto para la emergencia como para la crisis, de su integración y correlación nace la "**matiz de impacto**". La cual permite identificar el escenario en base a su nivel de gravedad:



Lo que permite caracterizar cada unos de los fenómenos, tratándose éste de un proceso que está a caballo entre el análisis y la evaluación:



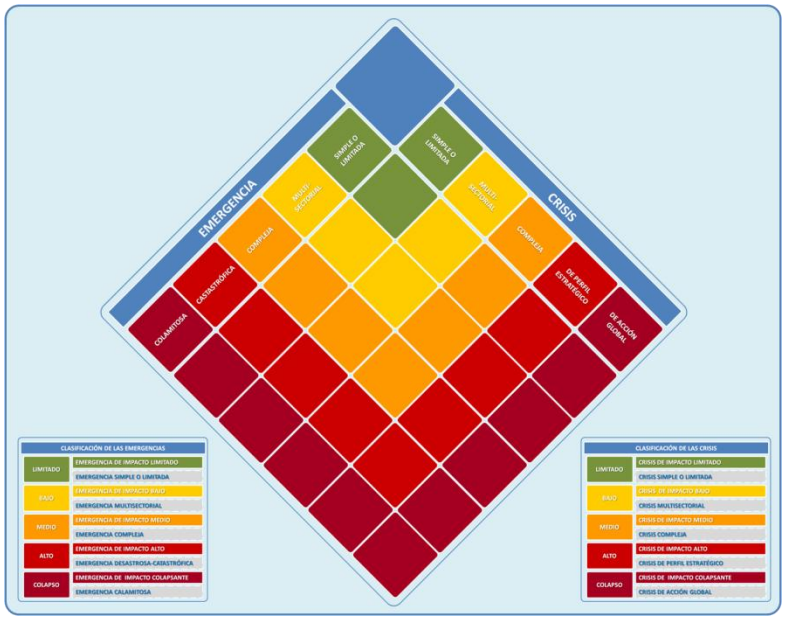


Es más, caracterizadas la emergencia y la crisis de manera individualizada, se puede pasar a un análisis combinado que relacione ambos fenómenos, puesto que su dificultad de análisis estriba -precisamente- en su aparición conjunta.

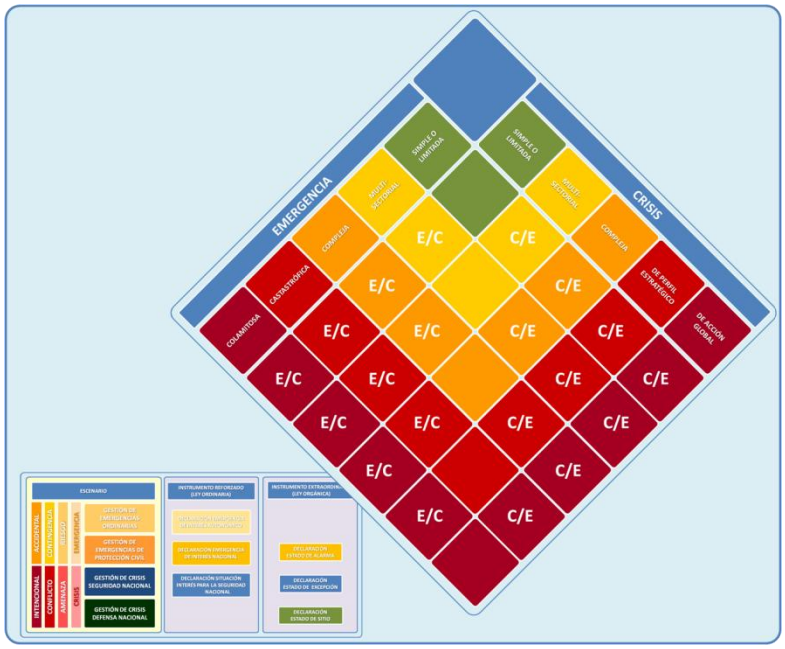
Esto último es lo que dificulta la aplicación de las herramientas técnico-jurídicas de planificación, protocolización y procedimentación que son las

que avalan y justifican tanto los despliegues como las decisiones de tipo operacional y de intervención.

En todo caso, integración de ambos fenómenos que nos permite identificar las "coordenadas" de la situación, según ya se ha expuesto. Por lo que, como herramienta de análisis complementaria, tenemos:

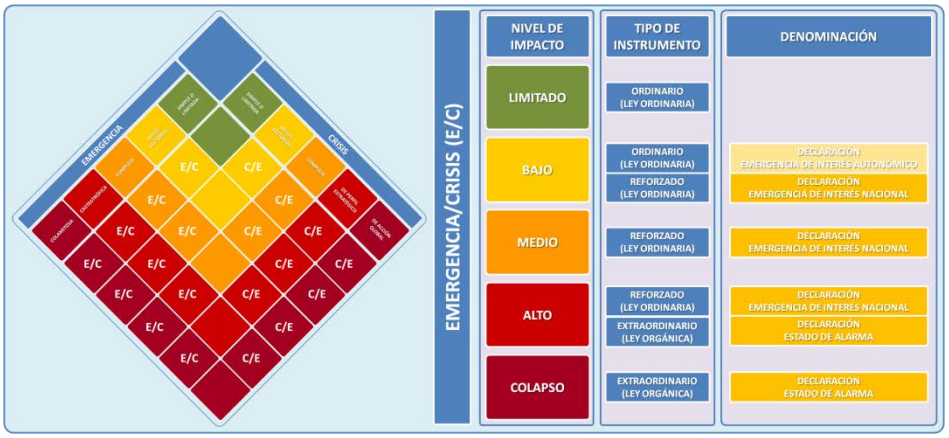


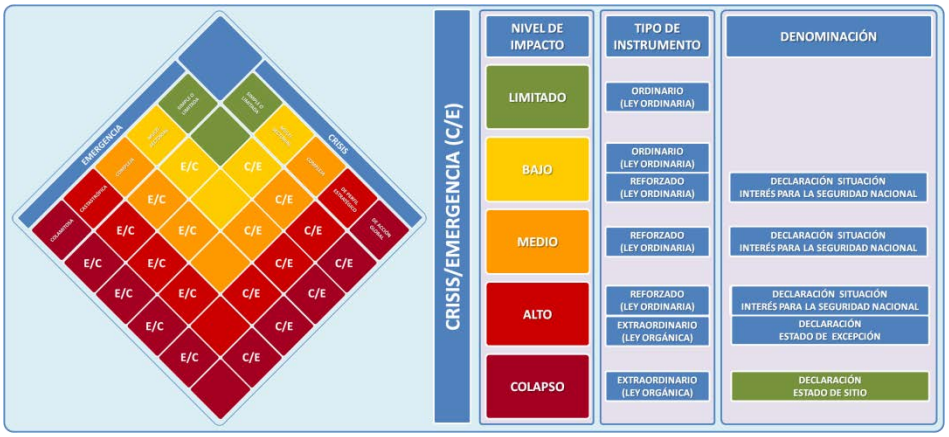
Como consecuencia de este mismo proceso, también a caballo entre la identificación y la evaluación -y, sin duda, como derivada de lo anterior-, desde estas tesis se propone establecer un mecanismo que ayude a identificar las coordenadas de situación global teniendo como variables el **tipo de emergencia** y el **tipo de crisis**.



Esto tiene una aplicación práctica muy directa y es la posibilidad de poder establecer y determinar el peso de la responsabilidad en la gestión de la situación (E/C o C/E) de manera objetivable.

Además, aporta también la posibilidad de identificar, tanto para el caso de la emergencia como para el caso de la crisis, los posibles instrumentos reforzados y/o extraordinarios de gestión que legalmente hay establecidos.





Lo que aporta ventajas y garantías en todos los órdenes y, muy especialmente, tanto en términos de seguridad jurídica como en términos operacionales.

Asimismo, en los escenarios incidentales que se representan a través de esta matriz se tiene, en la parte izquierda de la figura, aquellas situaciones en las cuales la "emergencia" tiene prevalencia sobre la "crisis" a efectos de la preponderancia, la preeminencia y/o la primacía de los órganos de gestión y dirección de este ámbito sobre el otro (E/C).

Por su parte, en los escenarios incidentales que se representan en la parte derecha de la figura se representan aquellas situaciones en las cuales la

"crisis" tiene prevalencia sobre la "emergencia" a los efectos de la preponderancia, la preeminencia y/o la primacía de los órganos de gestión y dirección de este ámbito sobre el otro (C/E).

Por último, la parte central de la figura representa aquellos supuestos que quedan sujetos a discrecionalidad en cuanto a qué órganos tienen asignadas la prevalencia en la responsabilidad directa de gestión y dirección de la situación ya sea por cuestiones de imperativas, de oportunidad o de necesidad (E/C o C/E).

No obstante, al objeto de facilitar la caracterización y definición de cada situación y siguiendo con lo anterior, podemos asignar a cada variable derivada un valor directo para su representación, lo que nos permite establecer la "**matriz integrada de los escenarios incidentales tipo combinados**".

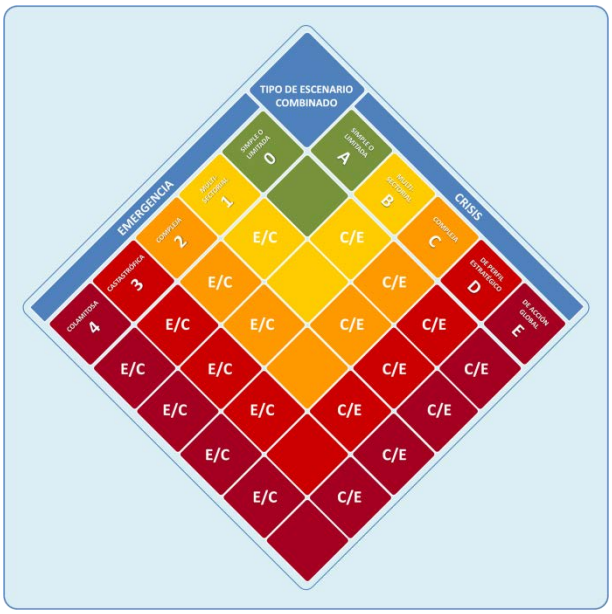
En el caso de la variable A' ("**Tipo de Emergencia**") tenemos una serie de numerales (del "0" al "4") y en el caso de la variable B' ("**Tipo de Crisis**") tenemos una serie de letras (de la "A" a la "E"). Lo que se recoge a continuación:

CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS		TIPO COMBINADO
LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO	0
	EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA	
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO	1
	EMERGENCIA MULTISECTORIAL	
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO	2
	EMERGENCIA COMPLEJA	
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO	3
	EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA	
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE	4
	EMERGENCIA CALAMITOSA	

CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS		TIPO COMBINADO
LIMITADO	CRISIS DE IMPACTO LIMITADO	A
	CRISIS SIMPLE O LIMITADA	
BAJO	CRISIS DE IMPACTO BAJO	B
	CRISIS MULTISECTORIAL	
MEDIO	CRISIS DE IMPACTO MEDIO	C
	CRISIS COMPLEJA	
ALTO	CRISIS DE IMPACTO ALTO	D
	CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO	
COLAPSO	CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE	E
	CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL	

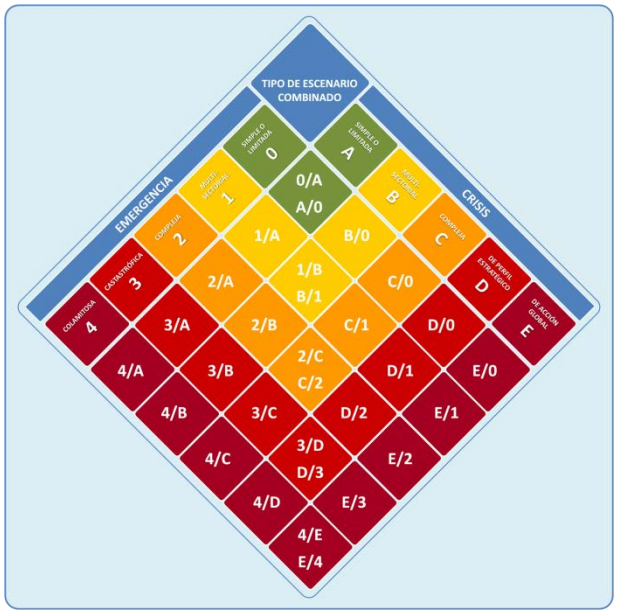
Fuente: Elaboración propia.

Eso supone que las situaciones genéricas iniciales se puedan codificar de una manera concreta para cada una de ellas mediante lo siguiente:



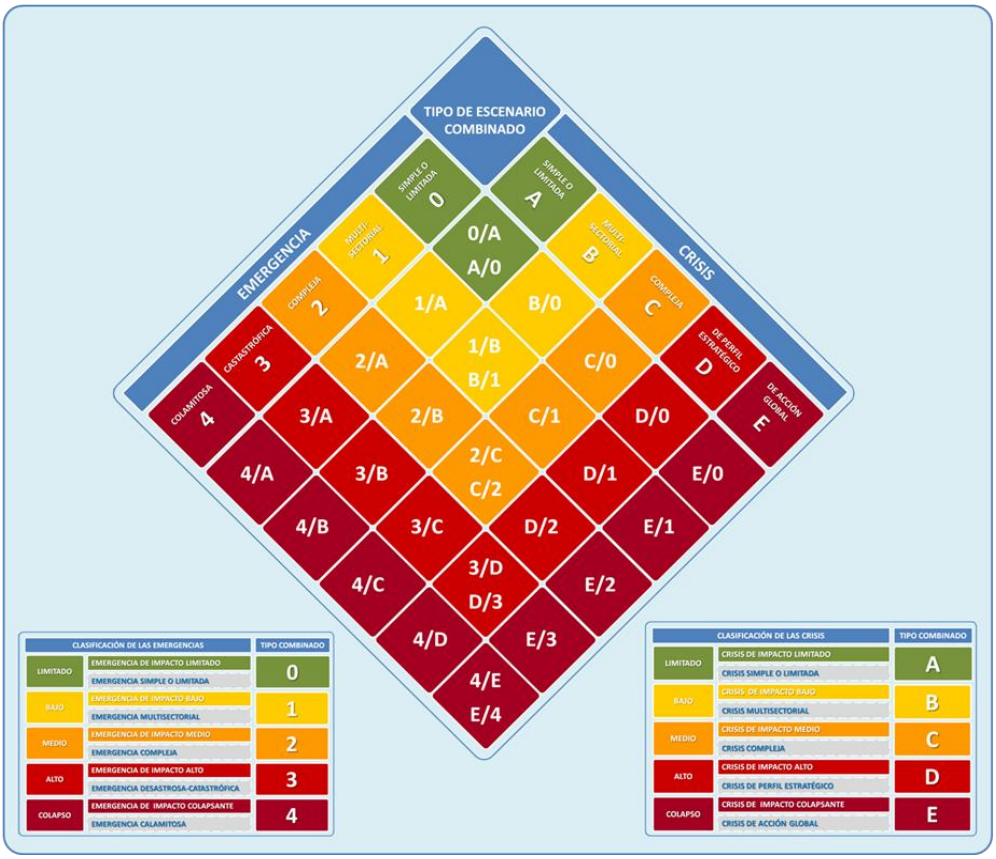
Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia y de manera combinada, esta matriz da lugar a una definición concreta de cada situación tipificada. Estableciendo, asimismo, una codificación específica que permite definir también las situaciones de solape o de indeterminación que se pueden crear y que están sujetas, en gran medida, a cuestiones discrecionales de oportunidad y/o necesidad.



Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, si integramos todo lo anterior en una sola figura podemos hacer una representación más práctica y simplificada final con todos los tipos de **escenarios combinados incidentales** que podemos encontrar.



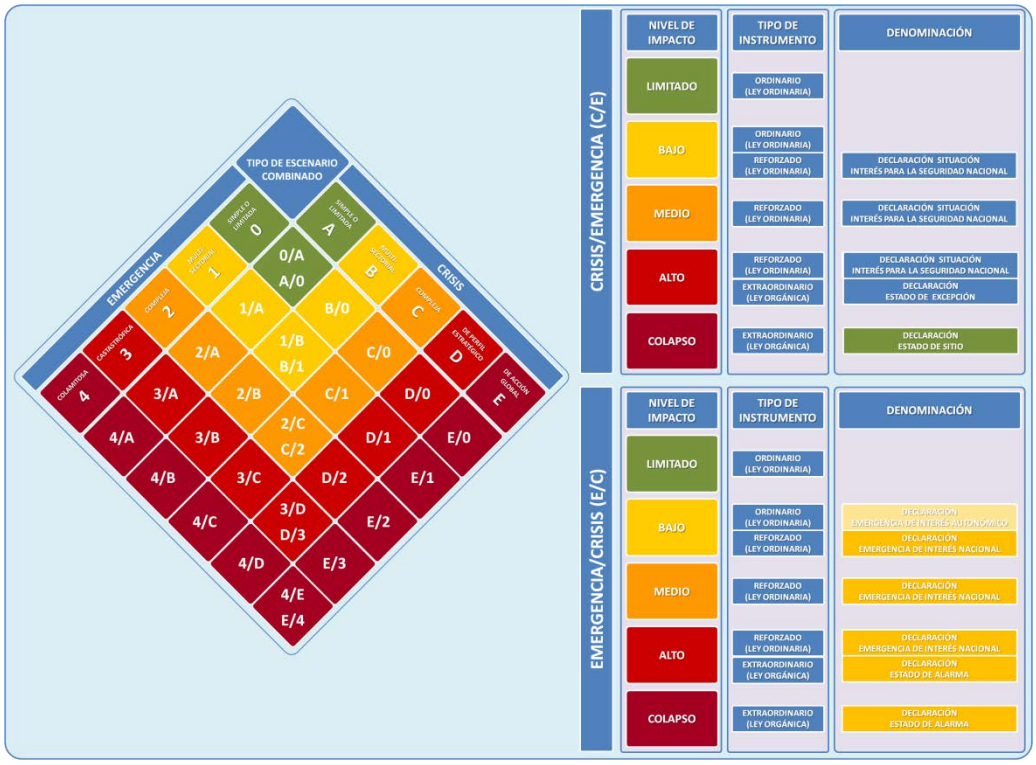
Fuente: Elaboración propia.

Representación que se puede denominar, a efectos de esta investigación, como "**Matriz Combinada de Escenarios Incidentales Tipificados**" (MCEIT).

Con la metodología en esta tesis aportada, podemos identificar no sólo el tipo de escenario incidental combinado en el que nos encontramos sino también describir y definir el tipo de respuesta que correspondería a cada tipo de situación.

Esto supone que se facilitan los marcos de decisión a la hora de establecer los mecanismos jurídicos que hay previstos tanto para la planificación como para la activación de los mismos en caso de necesidad.

Lo que se integra de metodológicamente de manera coherente y consistente con lo ya expuesto en tesis. Quedando resumido en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

3. Evaluación.

Al igual que ya se exponía en relación con los riesgos y las amenazas, la evaluación para las situaciones de emergencias y crisis debe entenderse como la fase en la que se aplica metodológicamente un mecanismo que -en base a un sistema referencial determinado y apoyada sobre la información obtenida en las fases anteriores- permite medir, cuantificar y/o comparar los daños y las pérdidas concretas. Así como, anticiparse a las consecuencias en la evolución del fenómeno perjudicial.

Lo cual permite, del mismo modo, atribuir magnitudes en términos de gravedad, de inminencia, de estimación y de tolerancia por parte de los elementos afectados.

En este sentido, la evaluación de una situación de emergencia y/o crisis supone un proceso con una serie de particularidades muy importantes que, de no ser comprendidas y tenidas en cuenta, provocan que ambos fenómenos quedan incompletamente caracterizados.

Es decir, ambos fenómenos rompen la “normalidad” de manera abrupta y más o menos repentina, con un comportamiento dinámico en su evolución que obliga a actuar sobre ellos.

Pues bien, es este -precisamente- el condicionante que hace que las particularidades del contexto y de la situación generen un entorno de peligro tanto efectivo como potencial que conlleva que la propia intervención suponga un proceso retroalimentado de exposición y generación de nuevos riesgos y/o amenazas.

En conclusión la emergencia y la crisis no son procesos "normales" de estudio estático de una situación de potencialidad como pueden serlo -a efectos teóricos y en sentido estricto- el riesgo y la amenaza.

Es decir, son procesos que generan sus propias dinámicas retroalimentadas de daños efectivos y que, en su evolución, generan nuevas o más complejas situaciones de inminencia de nuevos daños (que todavía no son efectivos y, por tanto, también se pueden considerar nuevos riesgos o amenazas pero en este caso de tipo inminente si no se actúa al respecto).

A esto anterior, hay que añadir además que la propia intervención conlleva nuevas exposiciones a situaciones de peligro/daño o bien a la generación de nuevos riesgos y amenazas por la propia implementación de las acciones.

Esto supone que se puedan generar emergencias y/o crisis dentro una emergencia y/o crisis, lo que supone un agravamiento y un aumento de la complejidad y de la severidad en las consecuencias.

Lo que, además y llegado el caso, afecta a la propia capacidad de respuesta puesto que inutiliza recursos u obliga a usar recursos en recursos que necesitan ayuda.

Por este motivo, la evaluación de una emergencia y/o crisis como mecanismo que sustenta la valoración de la situación y facilita la posibilidad de tomar conciencia de lo que ha pasado, está pasando y/o pudiera pasar[295], es un factor decisivo que permite gestionar y limitar el impacto tanto de las situaciones de disrupción y/o quebranto como de las condiciones no seguras de todos los involucrados.

Por tanto, si la materia prima del "riesgo" y de la "amenaza" se sustenta en ambos casos tanto en la posibilidad como en la probabilidad de que se materialice un elemento/situación capaz de causar un daño (potencialidad),

[295] Esto es a grandes trazos lo que se entiende por "Conciencia Situacional" (CS), concepto que se trata con detalle más adelante y que es un factor fundamental para garantizar las condiciones de estabilidad, estabilización y seguridad de una situación determinada tanto en fase potencial como en fase de materialización efectiva.

son la "emergencia" y la "crisis" los fenómenos que se sustentan, al contrario de los conceptos anteriores, en la certeza de las consecuencias materializadas (gravedad).

Siendo este último factor (la gravedad[296]) el que se convierte -invariablemente- en el elemento prioritario a valorar al objeto de orientar tanto la decisión como la acción.

No obstante, a diferencia de situaciones "normales", las situaciones de disrupción y/o quebranto que dan como resultado una emergencia y/o una crisis -y que son las que interesan a efectos de esta tesis- conllevan una necesidad de adaptar y adoptar un modelo que entienda las particularidades y factores dinámicos que se dan, tanto en las situaciones de emergencia como en las de crisis.

De hecho, deben valorarse las dos dimensiones fundamentales que encontramos ya que los daños -en todo orden- los pueden sufrir aquellas personas que están involucradas directamente por las consecuencias del fenómeno que se esté materializando o bien aquellas otras que -no estando afectadas directamente- están llamadas a intervenir de manera activa. Y, consecuentemente, exponiéndose a la situación de peligro/daño originaria y/o creando situaciones nuevas derivadas de su propia actuación.

Esto supone, como se expondrá con detalle más adelante, que los llamados a intervenir (por el tipo de mandato que sea, incluso, de tipo moral o ético) tienen que hacerlo en un entorno cuya función conlleva -de manera inherente, insoslayable e inseparable- la exposición y/o la generación de determinadas situaciones de peligro. Lo que comporta la imposibilidad de aplicar los principios ordinarios de la acción preventiva en materia de seguridad y salud.

Esto supone que el proceso de evaluación contemple e integre dos perspectivas complementarias que son:

- La que deriva de la situación, el entorno y el contexto donde se desarrolla el supuesto incidental. Por tanto, es la parte que aporta -en la valoración conjunta de la situación- la evaluación de aquellos elementos de peligro efectivo, es decir, de daño real.
- La que deriva de la aplicación de los posibles mecanismos y acciones de respuesta, y esto desde el punto de vista de la propia intervención efectiva.

[296] Podría entenderse por "gravedad" también el concepto de "severidad" de forma análoga.

> Por tanto, es la parte que aporta -en la valoración conjunta de la situación- la evaluación de aquellos elementos de peligro potencial derivados de propia exposición directa a los factores mismos de riesgo y amenaza preexistentes más la interacción de lo anterior con aquellas situaciones que se crean en el transcurso -o como consecuencia- de las actuaciones llevadas a cabo.

En consecuencia, el **proceso de evaluación de las situaciones de emergencias y crisis** supone una dualidad y complementariedad que se compone de la evaluación de la situación y del contexto del entorno donde se desarrolla el incidente más la evaluación de los riesgos y las amenazas que derivan de las actividades de intervención en el propio incidente.

Esto anterior supone que la "**evaluación situacional y contextual**" se refiera a aquellas situaciones de peligro efectivo. Y, por tanto, se refiere a aquellos daños y pérdidas que son reales.

Por su parte, la "**evaluación de los riesgos y amenazas derivada de las actividades de intervención**" se refiere a aquellas situaciones de peligro potencial. Y, por tanto, se refiere a la estimación de la posibilidad y de la probabilidad de acaecimiento de determinados daños y pérdidas.

Lo que puede resumirse de manera gráfica en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

Esta diferenciación que aquí se plantea es lo que nos permite hablar e introducir los conceptos de "**Seguridad Operacional**" (SEGOP-AL) y de "**Seguridad Operativa**" (SEGOP-VA).

Conceptos ambos muy desarrollados doctrinalmente en el ámbito militar y, muy particularmente, en el ámbito aeronáutico[297], donde los **procesos de evaluación permanente y dinámica son la piedra angular** de ambos desarrollos.

La "S**eguridad Operacional**" (SOGOP-AL) busca garantizar unos estándares básicos de funcionamiento que permitan asegurar el engranaje funcional de todas las acciones necesarias para la articulación de todo el conjunto en un contexto o sistema dado.

Es decir, el objetivo de este proceso es garantizar que el conjunto de las operaciones se haga en base a criterios ciertos de calidad definiéndose, consecuentemente, los niveles de tolerancia que son asumibles y que facilitan la continuidad del conjunto de las operaciones. Evitando el error y las disfunciones (es decir, evitan la "disrupción" y el "quebranto" de las mismas).

Por su parte la "**Seguridad Operativa**" (SEGOP-VA) se orienta hacia el diseño, la procedimentación y la ejecución de las tareas, donde el factor humano es una pieza clave. Esto se debe a que hay muchos elementos del contexto y del entorno que no son controlables, sin embargo, si se puede modular y controlar la forma en la que se ejecutan las distintas acciones y tareas.

Y es, este último concepto, el fundamental en este ámbito, puesto que hay actividades que su propio ejercicio es inseparable del riesgo que generan[298].

En el ámbito militar nace el concepto de "**Seguridad Operativa**" (SEGOP-VA) con el objetivo de tratar de evitar bajas y pérdidas innecesarias y evitables en

[297] En el entorno de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI/IATA) se establece que la seguridad operacional es: "*Un estado en que el riesgo de lesiones a las personas o daños a los bienes se reduce y se mantiene en un nivel aceptable, o por debajo del mismo, por medio de un proceso continuo de identificación de peligros y gestión de riesgos*".
Esta organización tiene como objetivo estratégico primordial reforzar la Seguridad Operacional en el sistema mundial de transporte aéreo encargándose de su protección y eficacia y para lo cual establece las normas y reglamentos necesarios para ello. De hecho, en el Anexo 19 de la OACI se describe el "Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional" (o en sus siglas en inglés SMS) como un enfoque sistemático para la gestión de la seguridad operacional, que incluye las estructuras orgánicas, la obligación de rendición de cuentas, las políticas y los procedimientos necesarios.

[298] Sirvan de ejemplo: un militar que lanza una granada, un policía que porta un arma, un bombero que debe introducirse en un edificio incendiado, un médico que trata a pacientes infectado-contagiosos, un miembro de un equipo de rescate que tiene que debe trabajar en una estructura colapsada, etc…

todos los contextos y, especialmente, en aquellas situaciones que no son de enfrentamiento directo con un enemigo.

Lo cual resta medios para la función principal de este tipo de organizaciones que es tener a la fuerza alistada en su máximo nivel de capacidad y en perfectas condiciones de operación en todo momento. Cuestiones todas ellas perfectamente extrapolables al resto de organizaciones vinculadas con la Seguridad Pública, en general, y con las vinculadas con la atención de emergencias y la protección civil en particular.

Por tanto y como se puede observar, la **Seguridad Operacional** (SEGOP-AL) se orienta hacia el conjunto aportando una visión estratégica y un desarrollo procedimental que permite articular, alinear y coordinar todos los elementos y esfuerzos de manera transversal (tanto vertical como horizontalmente) y, además, a todos los niveles.

Por su parte y como también se puede observar, la **Seguridad Operativa** (SEGOP-VA) se orienta hacia la aplicación práctica de lo que se desarrolla a nivel estratégico. Por tanto, aporta una visión táctica y de aplicación del desarrollo técnico y procedimental establecido, centrándose en el nivel de desempeño concreto de las diferentes actividades y tareas ejecutadas por los distintos individuos (y tanto de manera aislada como de forma colectiva). Lo que puede resumirse de manera gráfica en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, en ambos casos el "**error**" (y, muy particularmente, el "error" cuando deriva del factor humano -de ahí el concepto de "**error humano**"-) es considerado como el elemento principal que propicia las "**desviaciones**".

Es decir, el "error" es una pieza sistémica fundamental puesto que es el elemento básico que condiciona la continuidad y la seguridad en su conjunto (entendida ésta como la "no disrupción" y el "no quebranto" del normal y esperado fluir de la actividad).

Por tanto, los sistemas de seguridad operacional -que se desarrollan, aplican y retroalimenta en base a la gestión que se haga de la seguridad operativa- se sustentan en factores vinculados con el comportamiento individual y colectivo.

Ello, por un lado, desde parámetros y elementos que afectan a la ergonomía del diseño organizacional y sistémico y, por otro, desde el análisis de aquellos factores que tienen incidencia en aspectos conductuales de las personas.

Es más, si la conducta que desemboca en una desviación (con el correspondiente "*nearmiss*", daño efectivo o impacto en la continuidad de las actividades/operaciones) es voluntaria se aborda desde una perspectiva ("*security*"). Y, si por el contrario, la conducta que desemboca en una desviación de origen involuntario se aborda desde otra distinta ("*safety*").

Lo que es completamente consistente con lo propuesto en esta misma tesis a la hora de establecer los desarrollos incidentales tanto de tipo accidental como de tipo intencional.

En todo caso, esta aproximación al ámbito de la gestión de la seguridad (donde el análisis del comportamiento y las reacciones de los distintos individuos involucrados se articula sobre la base del desempeño previsto y esperado) es lo que se ha venido denominado -desde los años 70 del siglo pasado- como "*Human Factors and Crew Resource Management*" (HF/CRM)[299]. Aportaciones de gran valor hechas al respecto por parte del psicólogo social Robert L. HELMREICH.

En este sentido, la equivocación que induce y sustenta el error es -entre otros factores- un problema de identidad entra la percepción que se tiene de la

[299] Concepto que se define según la *International Association of Fire Chiefs* (IAFC) en su "*The National Fire Fighter Near-Miss Reporting System*" para EEUU de enero de 2007 como: "*Crew Resource Management (CRM) is a tool created to optimize human performance by reducing the effect of human error through the use of all resources*".
[Fuente:www.firefighternearmiss.com; www.iafc.org/safetyAndHealthResources]

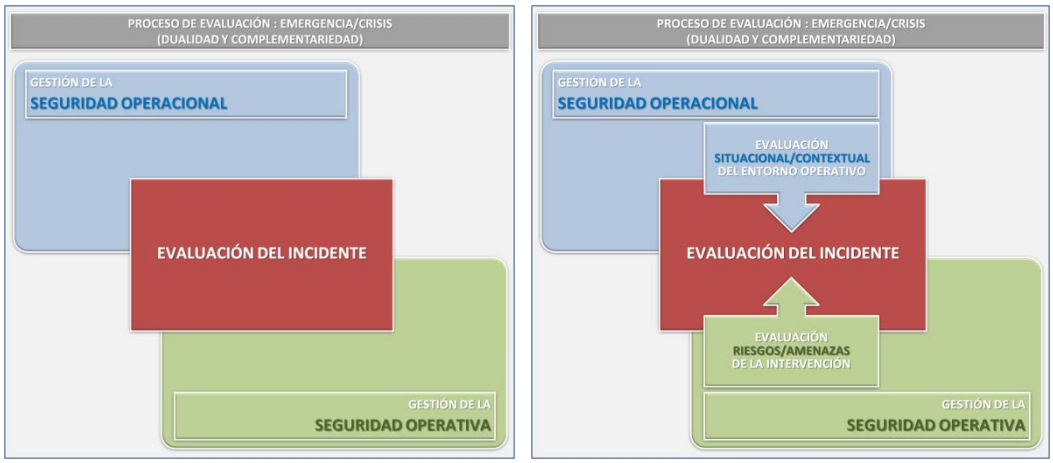
realidad y lo que es la realidad en sí misma. Lo que se vincula directamente y, entre otras cuestiones, con el concepto de "**conciencia situacional**".

Conciencia situacional que se construye con un adecuado proceso de identificación, análisis y evaluación de la situación. Proceso que se debe soportar tanto en los aspectos que configuran la "seguridad operacional" en todas sus dimensiones como la gestión que se hace desde la "seguridad operativa" de manera efectiva. No siendo posible el desarrollo de la una sin la otra y viceversa.

Consecuentemente y como ya se ha expuesto, la Seguridad Operacional y la Seguridad Operativa se necesitan recíprocamente. Lo que supone la necesidad de integrar en los procesos de evaluación de un incidente (ya sea de una situación de emergencia y/o de crisis) ambas perspectivas.

No obstante, el proceso de "**evaluación de una situación de emergencia/crisis"** (y una vez hecho el correspondiente proceso de identificación y análisis) supone sumar la necesidad de integrar en un mismo modelo conjunto también tanto "**evaluación situacional y contextual**" como la "**evaluación de los riesgos y amenazas derivada de las actividades de intervención**".

Lo que puede resumirse de manera gráfica en los siguientes cuadros:



Fuente: Elaboración propia.

El proceso de evaluación de una situación de emergencia y/o crisis vemos que, metodológicamente y a los efectos de esta tesis, tiene una incidencia fundamental en la compresión del fenómeno, en la orientación de los procesos de toma de decisiones y en la implementación de las acciones. Lo que redunda, además y de manera particular, en la conformación de la conciencia situacional.

Por lo que, como una aportación más de esta tesis y dada su importancia, se propone a continuación y en un epígrafe separado, un modelo de evaluación combinada que recoja las perspectivas de la "**seguridad operacional**" y de la **seguridad operativa**" e integre la "**evaluación situacional y contextual**" y la "**evaluación de los riesgos y amenazas derivada de las actividades de intervención**" tanto para las situaciones de emergencia como para las de crisis.

Por tanto y al igual que como ya se planteaba en el caso del **proceso de valoración del daño potencial** (ya fuera un riesgo y/o una amenaza), se puede entender que el **proceso de valoración de un daño efectivo** (ya sea derivados de una situación de emergencia y/o de crisis) se sustenta en los tres mismos elementos y fases ya citadas y definidas. Es decir, en las fases de identificación, análisis y evaluación.

En consecuencia, si la materia prima del "riesgo" y de la "amenaza" se sustentaban en ambos casos tanto en la posibilidad como en la probabilidad de que se materialice un elemento/situación capaz de causar un daño (potencialidad), en el caso de las "emergencia" y la "crisis" la potencialidad se convierte en acto. Siendo la severidad y la trascendencia de los efectos el factor principal que ayuda, orienta y guía tanto la decisión como la acción.

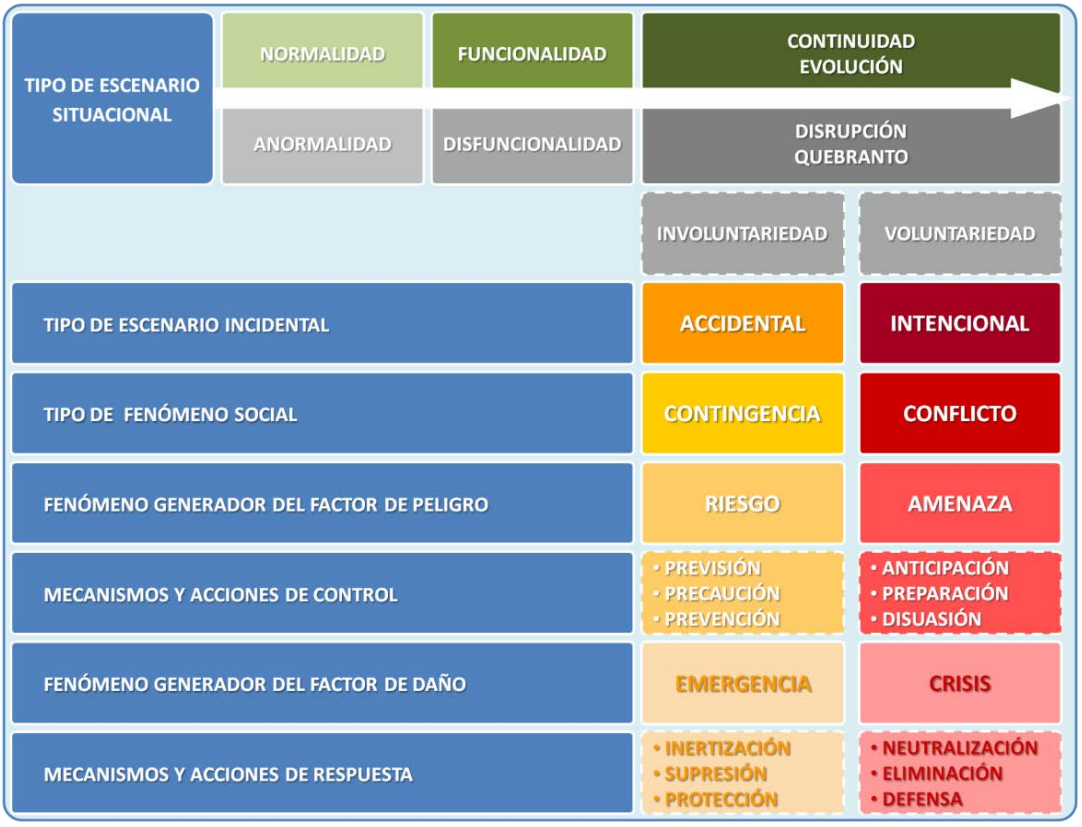
En todo caso y tal y como ya se ha expuesto en esta tesis, la convergencia metodológica no deja de generar unos **mecanismos y acciones de control** frente a aquellos fenómenos de daño potencial (riesgos/amenazas) de los cuales derivan una serie de **mecanismos y acciones de respuesta** frente a los fenómenos de daño ya materializado (emergencia/crisis).

Mecanismos de control y de respuesta que, aun siendo similares y consistentes, presentan matices conceptuales diferenciadores que deben ser considerados. Es decir:

- Por un lado, ante un escenario incidental de tipo "accidental", las situaciones de contingencia y riesgo (daño potencial) generadoras de una situación de emergencia (daño efectivo) cuentan con una serie de mecanismos y acciones de respuesta y control que consisten en la **inertización**, la **supresión** y la **protección**.

- Por el otro, ante un escenario incidental de tipo "intencional", las situaciones de conflicto y amenaza (daño potencial) generadoras de una situación de crisis (daño efectivo) cuentan con una serie de mecanismos y acciones de respuesta y control que consisten en la **neutralización**, la **eliminación** y la **defensa**.

Lo que se resume, metodológicamente y como aportación de esta tesis, en el siguiente esquema, el cual queda finalmente completado y completo:



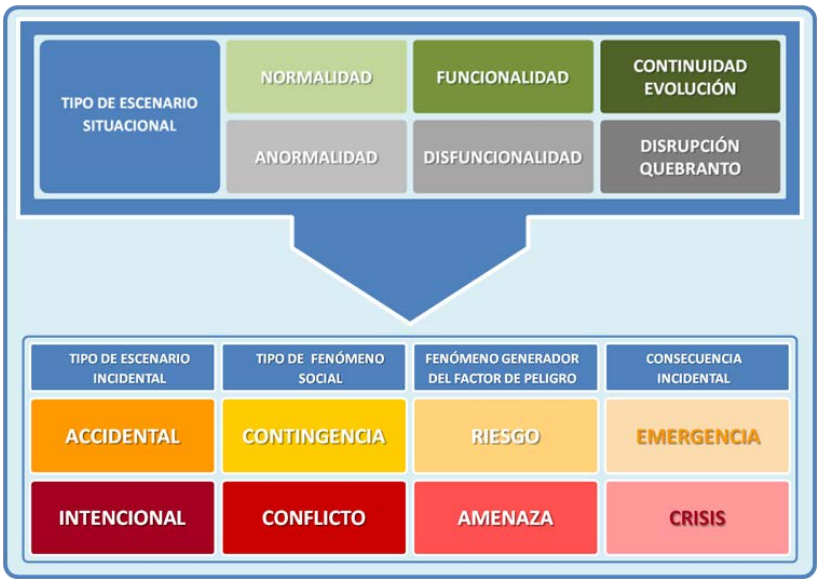
Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, reseñar que el proceso basado en los tres pasos en esta tesis referidos que son la **identificación**, el **análisis** y, finalmente, la **evaluación** en sus diferentes etapas confluye con el criterio y se ajusta metodológicamente al planteamiento aceptado por la Comisión Europea en materia de gestión de riesgos (POLJANŠEK, et al.)[300].

[300] POLJANŠEK, Karmen (*et al.*). *"Recommendations for National Risk Assessment for Disaster. Risk Management in EU Approaches for identifying, analyzing and evaluating risks. Version 0". European Union Science Hub, Joint Research Centre* (JRC). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Comisión Europea. Luxemburgo. 2019. Página 15 y ss.
[Fuente: https://ec.europa.eu/jrc JRC 114650]

4.9. PROPUESTA DE MODELO AGREGADO DE EVALUACIÓN INCIDENTAL (MAEVI).

En atención al modelo teórico en esta tesis propuesto, existe una confluencia y una convergencia conceptual y metodológica que nos permite hacer correr en paralelo la contingencia, el riesgo y la emergencia con el conflicto, la amenaza y la crisis.



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, en función del tipo de escenario incidental en el que nos movamos podemos encontrar una serie de **fenómenos generadores de factores de peligro** (riesgo/amenaza) así como una serie de **factores generadores de daño** (emergencia/crisis) que, aun compartiendo muchos elementos, responden a características propias. Como se puede observar de manera comparada a continuación:

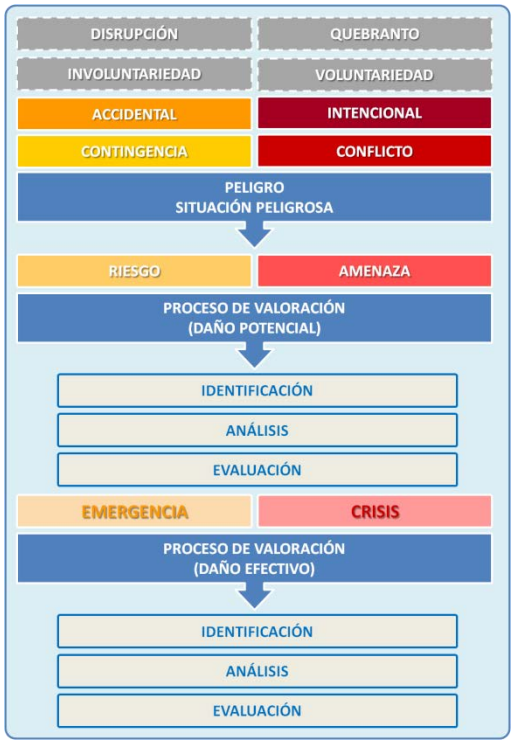
CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADORAS	
RIESGO	AMENAZA
FACTORES OBJETIVIZABLES	FENÓMENO DE MATERIA SUBJETIVA
IMPERSONAL	RELACIONAL
DESPROVISTO DE VOLUNTAD	INTENCIONAL
SIN FINALIDAD EXPRESA	TELEOLÓGICA
COYUNTURAL	CONTEXTUAL

CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADORAS	
EMERGENCIA	CRISIS
DAÑOS OBJETIVIZABLES	DAÑOS SUBJETIVIZABLES
TANGIBLE	INMATERIAL
AZAROSA	ESTIMATIVA
MECANICISTA	INSTRUMENTAL
SE MANIFIESTA CON HECHOS	SE CONSTRUYE CON EL RELATO

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo y como ya se ha expuesto también en esta tesis, el estudio de los **riesgos** y las **amenazas** desemboca en un proceso de valoración de situaciones de daño que son potenciales. Por su parte, el estudio de las **emergencias** y las **crisis** conlleva un proceso de valoración de daños que ya son efectivos y reales o que, por su comportamiento y evolución, se puede inferir una situación de daño que es inminente y de acaecimiento cierto si no se interviene.

Lo que se resume y cierra conceptualmente el proceso, tal y como se recoge en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

En todo caso y tal y como ya se ha expuesto en esta tesis, la convergencia metodológica no deja de generar unos **mecanismos y acciones de control** frente a aquellos fenómenos de daño potencial (riesgos/amenazas) de los cuales derivan una serie de **mecanismos y acciones de respuesta** frente a los fenómenos de daño ya materializado (emergencia/crisis). Y que, aun siendo similares y consistentes, presentan matices conceptuales diferenciadores que deben ser considerados, tal y como se puede ver a continuación.

1. En el caso de los escenarios incidentales de tipo "**accidental**" tenemos:

   – Las situaciones de **contingencia** y **riesgo** que se puedan generar cuentan con los mecanismos y acciones de **control** que derivan de la **previsión**, la **precaución** y la **prevención**.

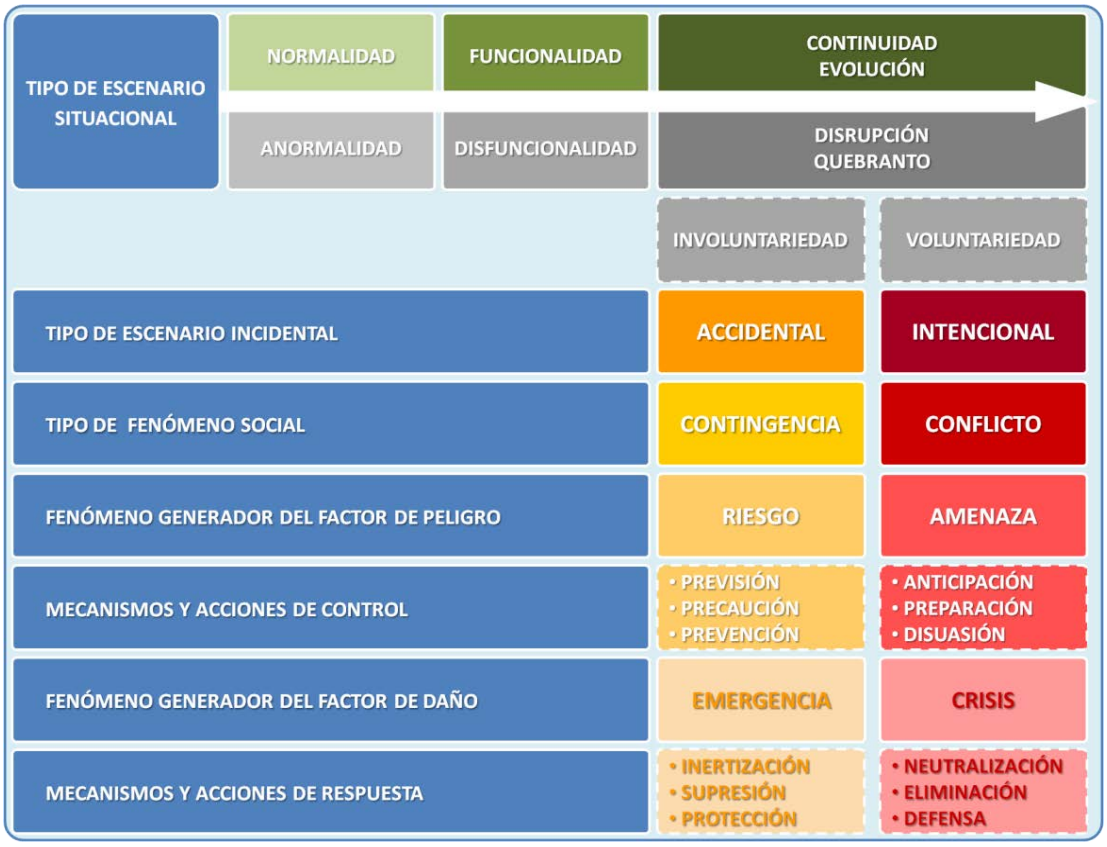
- Las situaciones de contingencia y riesgo (daño potencial) generadoras una situación de **emergencia** (daño efectivo) cuentan con una serie de mecanismos y acciones de **respuesta** que consisten en la **inertizació**n, la **supresión** y la **protección**.

2. En el caso de los escenarios incidentales de tipo "**intencional**" tenemos:

- Las situaciones de **conflicto** y **amenaza** que se puedan generar cuentan con los mecanismos y acciones de **control** que derivan de la **anticipación**, la **preparación** y la **disuasión**.

- Las situaciones de conflicto y amenaza (daño potencial) generadoras de una situación de **crisis** daño efectivo) cuenta con una serie mecanismos y acciones de **respuesta** que consisten en la **neutralización**, la **eliminación** y la **defensa**.

Lo que se resume metodológicamente, como ya hemos visto y como aportación de esta tesis, en el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia.

No obstante y tal y como también ya se ha apuntado en esta tesis, la emergencia y la crisis no son procesos "normales" de estudio estático de una situación de

potencialidad como pueden serlo -a efectos teóricos y en sentido estricto- el riesgo y la amenaza.

Sino que se trata de procesos que generan sus propias dinámicas retroalimentadas de daños efectivos y que, en su evolución, generan además nuevas o más complejas situaciones de inminencia de nuevos daños (que todavía no son efectivos y, por tanto, también se pueden considerar nuevos riesgos o amenazas pero en este caso de tipo inminente si no se actúa al respecto).

En consecuencia, a las particularidades del contexto y del entorno de la situación se le deben añadir las propias de la intervención. Lo que conlleva nuevas exposiciones a situaciones de peligro/daño o bien a la generación de nuevos riesgos y amenazas por la correspondiente implementación de las acciones.



Fuente: Elaboración propia.

Esto supone, como ya se exponía anteriormente en esta misma tesis, que se puedan generar emergencias y/o crisis dentro una emergencia y/o crisis, lo que supone un agravamiento y un aumento de la complejidad y de la severidad en las consecuencias. Dándose la paradoja de que se puedan convertir los propios intervinientes en víctimas o bien que las propias víctimas deban dar el socorro, "autoprotegerse" o "autoasistirse" -incluso a los propios intervinientes-.

Por estos motivos, la **metodología de evaluación de una emergencia y/o crisis** -como mecanismo que sustenta la valoración de la situación- debe facilitar la posibilidad de desarrollar tanto la "conciencia situacional" como las orientaciones para los procesos de toma de decisiones.

Sumado a lo anterior, debe permitir también tanto la gestión del impacto de las situaciones de disrupción y/o quebranto como la gestión de las condiciones seguras y/o no seguras que pudieran afectar al conjunto de los involucrados.

En consecuencia y a los efectos de esta tesis, queda de manifiesto la necesidad de adaptar y adoptar un modelo que entienda las particularidades y factores dinámicos y retroalimentados que se dan tanto en las situaciones de emergencia como en las de crisis.

Modelo para la evaluación de una situación de emergencia/crisis que, sin duda, debe suponer la integración y combinación en un mismo cuerpo doctrinal tanto la "evaluación situacional y contextual" como la "evaluación de los riesgos y amenazas derivada de las actividades de intervención". Lo que supone, asimismo, la integración y combinación de la perspectiva de la "Seguridad Operacional" y la de la "Seguridad Operativa".



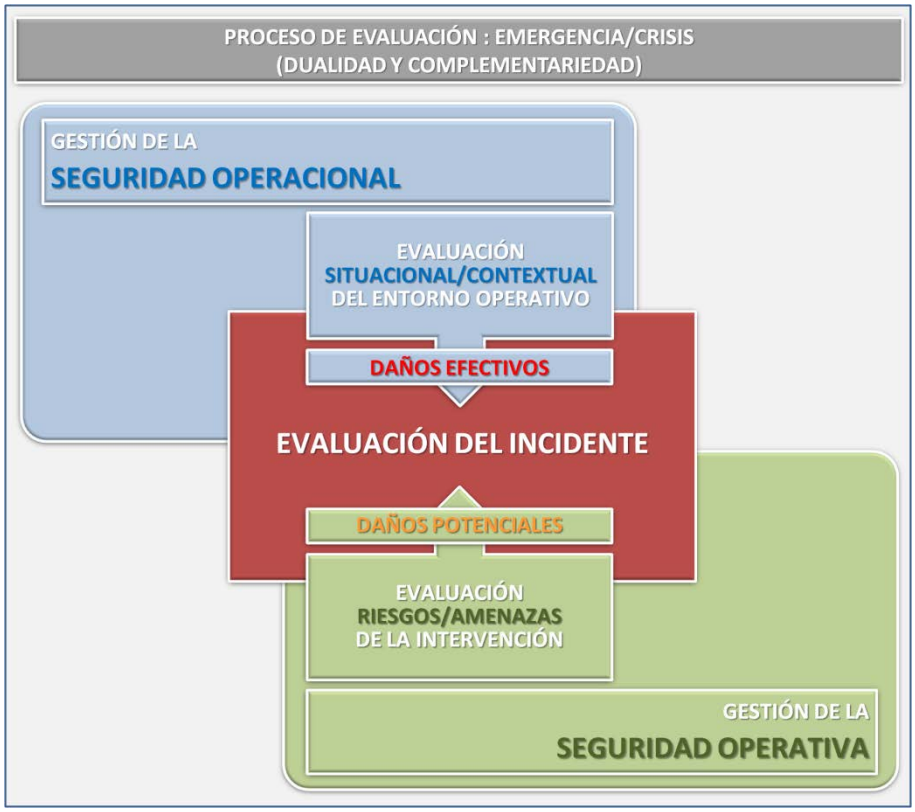


Fuente: Elaboración propia.

Si, por un lado, tenemos en cuenta que desde la gestión de la **Seguridad Operacional** (como elemento sistémico orientado a los **procesos**) podemos abordar la **evaluación situacional y/o contextual** propia del entorno operativo teniendo presentes tanto los **daños efectivos** como las necesidades operativas que requiere la intervención.

Y, si por otro lado, tenemos en cuenta que desde la gestión de la **Seguridad Operativa** (como elemento orientado a las **tareas**) podemos abordar la **evaluación de los riesgos y/o amenazas** que conlleva y/o general la propia la **intervención**.

Se está, por tanto, en disposición de establecer el marco teórico y práctico del aquí denominado "**Modelo Agregado de Evaluación Operacional Conjunta Riesgo-Amenaza/Emergencia-Crisis**" (MAEvOC RA/EC).



Fuente: Elaboración propia.

Este modelo de evaluación parte de las evidencias y certezas que son contrastables, es decir, parte de los **daños efectivos** (y pérdidas) que se han producido, están en curso o a punto de producirse de manera inminente e inmediata.

Para ello, se debe tomar de referencia el tipo de impacto provocado en base al tipo de daño resultante. Es decir y como ya se ha expuesto esta tesis, podemos observar que el tipo de impacto está en relación directa con los daños causados y, por tanto, la

complejidad del evento quedará vinculada a la mayor cantidad de elementos dañados y a su nivel de transversalidad.

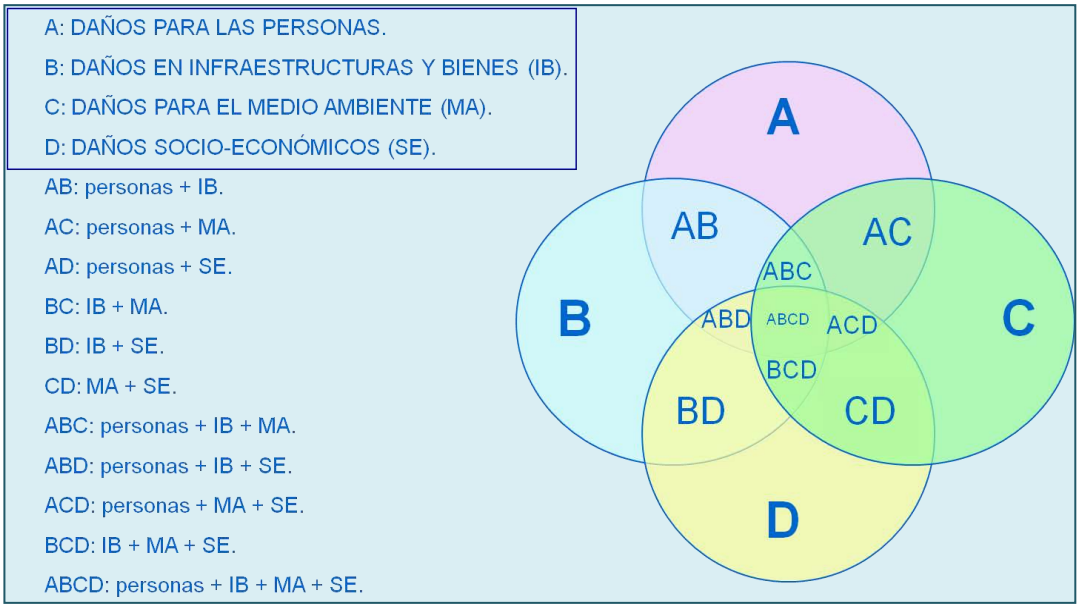
En este sentido y como ya se ha expuesto en esta tesis, se pueden identificar cuatro áreas de impacto (o daño) fundamentales que son:

- Daños para las personas.
- Daños en infraestructuras y bienes (IB).
- Daños para el Medio Ambiente (MA).
- Daños socio-económicos (SE).

Estos daños aquí definidos se pueden combinar de tal manera que su interrelación nos podrá definir y caracterizar las distintas situaciones y escenarios de daño que podemos encontrar.

Estas combinaciones resultantes (15 en total) son muy útiles y muy fáciles de interpretar visual e intuitivamente si se representan utilizando una herramienta algebraica básica como es la que nos aporta la "Teoría de Conjuntos".

Por tanto, para poder identificar el tipo de impacto (daño) provocado y su transversalidad basta con identificar las posibles interacciones que se pueden plantear:



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, tenemos como resultante el siguiente gráfico en esta etapa:



Fuente: Elaboración propia.

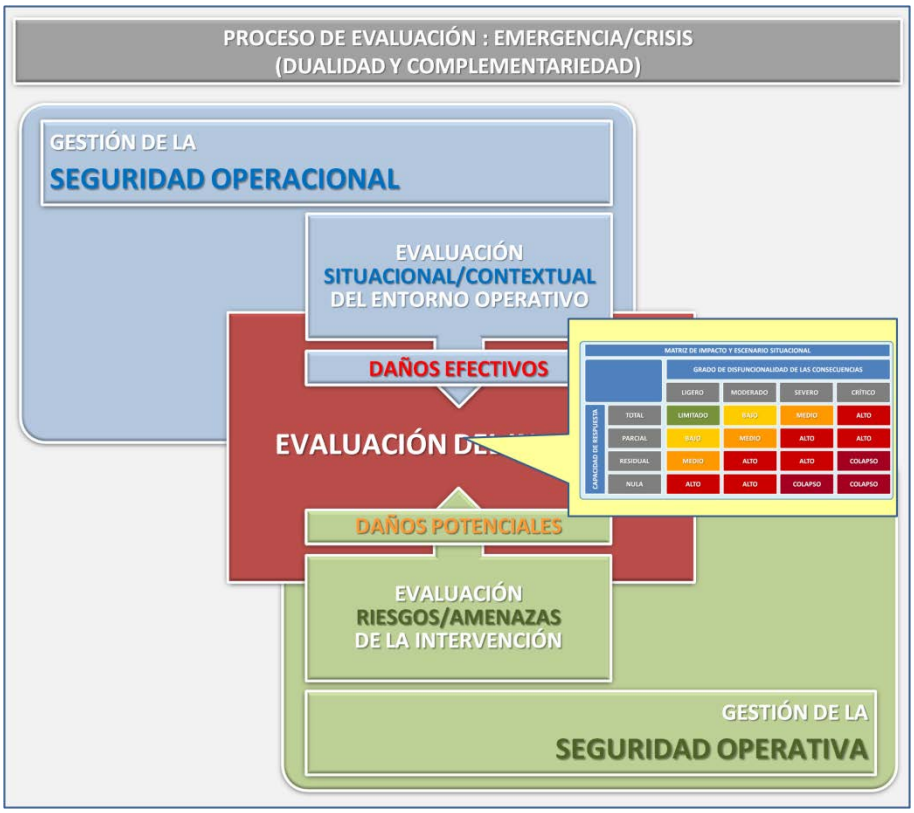
No obstante, la intensidad del impacto (y por tanto del daño) está condicionado por la capacidad de respuesta (lo que se puede describir en términos de vulnerabilidad, resistencia y resiliencia) lo que supone una matización y modulación del grado de disfuncionalidad creado. Lo que, su combinación, configura finalmente el escenario situacional (y tanto para las situaciones de emergencia como para las de crisis).

MATRIZ DE IMPACTO Y ESCENARIO SITUACIONAL

CAPACIDAD DE RESPUESTA	GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS			
	LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

Fuente: Elaboración propia.

Con esta información se puede caracterizar la situación de emergencia/crisis como consecuencia del nivel de gravedad que se identifique y mediante también la vinculación de dos variables básicas que son: "el grado de disfuncionalidad de las consecuencia" y "el nivel de la capacidad de respuesta".



Fuente: Elaboración propia.

Caracterización que permite, a su vez, calificar la situación y denominar concretamente la situación de emergencia/crisis de que se trate en base a la clasificación que en esta tesis se propone.

CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS

CAPACIDAD DE RESPUESTA	GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS (IMPACTO DE LA DISRUPCIÓN Y DISRUPTIBILIDAD)			
	LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO	EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO	EMERGENCIA MULTISECTORIAL
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO	EMERGENCIA COMPLEJA
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO	EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE	EMERGENCIA CALAMITOSA

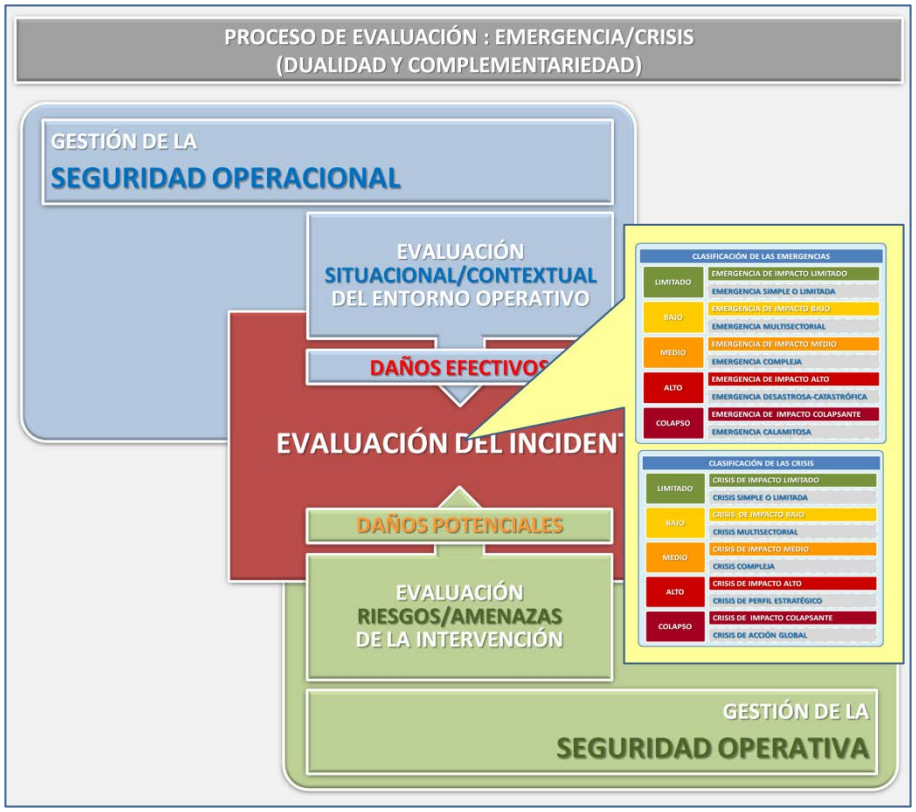
CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS

CAPACIDAD DE RESPUESTA	GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS (IMPACTO DE LA DISRUPCIÓN Y DISRUPTIBILIDAD)			
	LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

LIMITADO	CRISIS DE IMPACTO LIMITADO	CRISIS SIMPLE O LIMITADA
BAJO	CRISIS DE IMPACTO BAJO	CRISIS MULTISECTORIAL
MEDIO	CRISIS DE IMPACTO MEDIO	CRISIS COMPLEJA
ALTO	CRISIS DE IMPACTO ALTO	CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO
COLAPSO	CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE	CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL

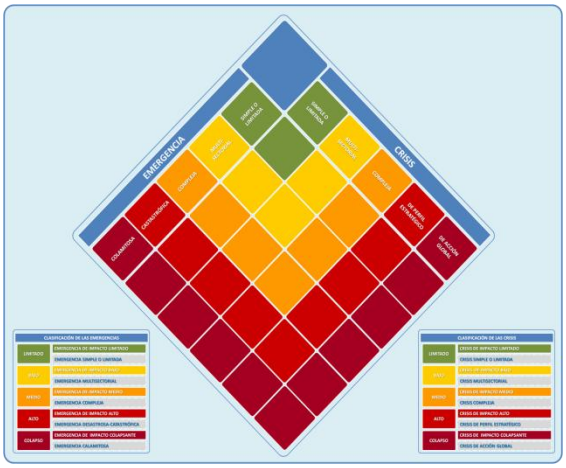
Fuente: Elaboración propia.

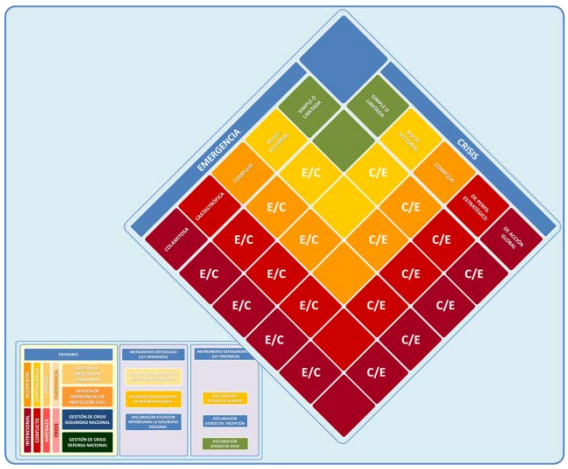
En consecuencia, caracterizada la situación y establecida la denominación para el escenario concreto según el tipo de emergencia y/o crisis se está en condiciones de contextualizar situacional y contextualmente la valoración del entorno operativo.



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, la valoración situación/contexto del entorno operativo permite identificar la posibilidad de detectar e identificar también la eventualidad de circunstancias mixtas conjuntas que hagan converger situaciones de emergencias y crisis a la vez.





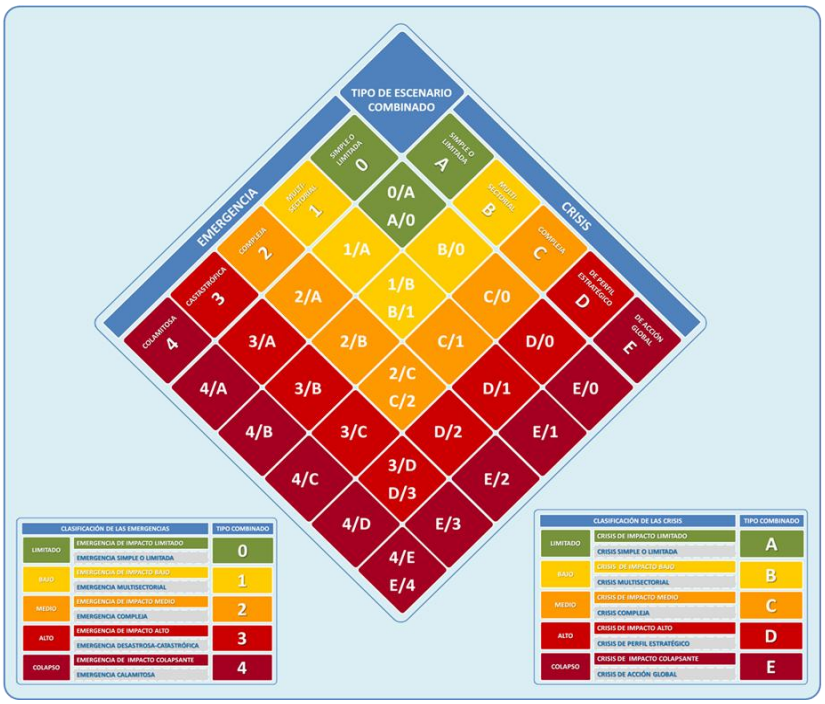
Esto tiene un valor formal añadido ya que de aquí deriva la posibilidad de activar los diversos sistemas competentes de gestión y apoyo y, conjuntamente, recurrir a los mecanismos ordinarios, reforzados y/o extraordinarios que pudieran ser necesarios. Tal y como también se plantea en esta tesis.



Fuente: Elaboración propia.

Es más -y como ya se ha expuesto en esta tesis- la posibilidad de codificación de lo anterior permite identificar el tipo incidental ante el cual se está vinculando de una manera concreta.

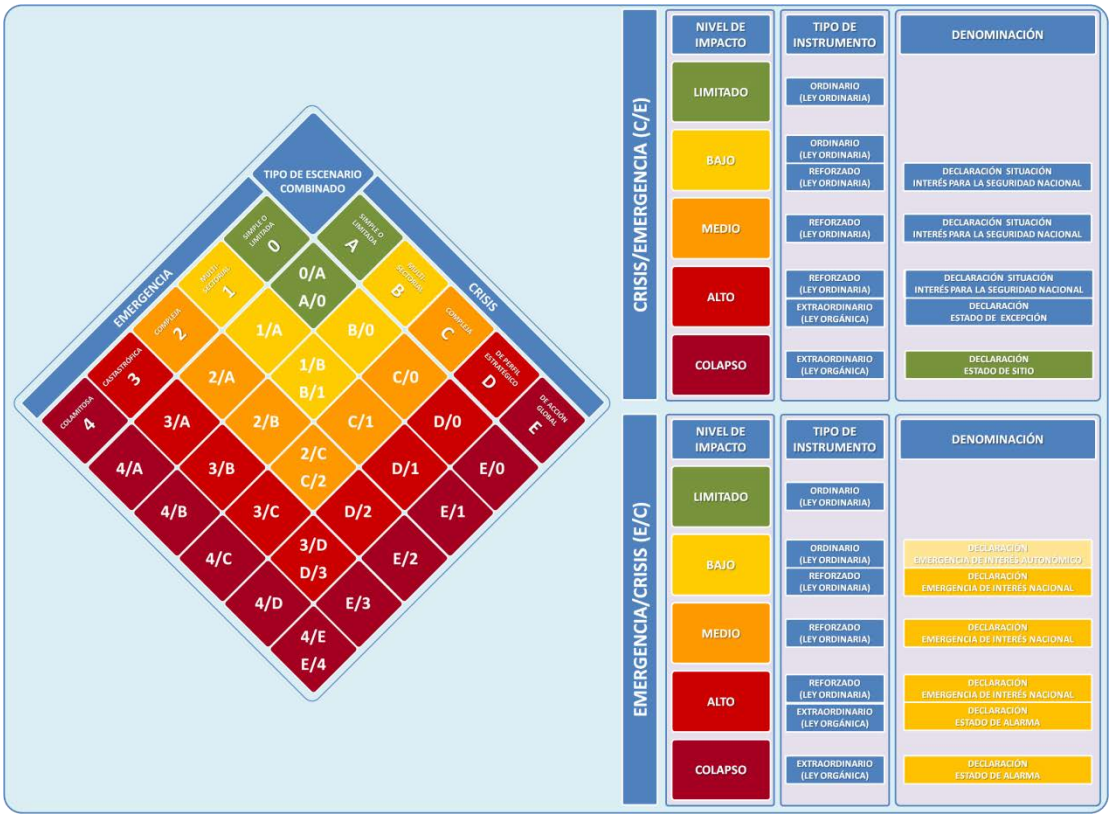
De hecho y como ya se ha visto, si se asignan valores concretos a cada variable se puede establecer la siguiente matriz relacional.



Fuente: Elaboración propia.

Lo que permite inferir las necesidades operacionales y las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, así como facilita los procesos de toma de decisiones al estar objetivizadas y definidas las circunstancias de cada situación.

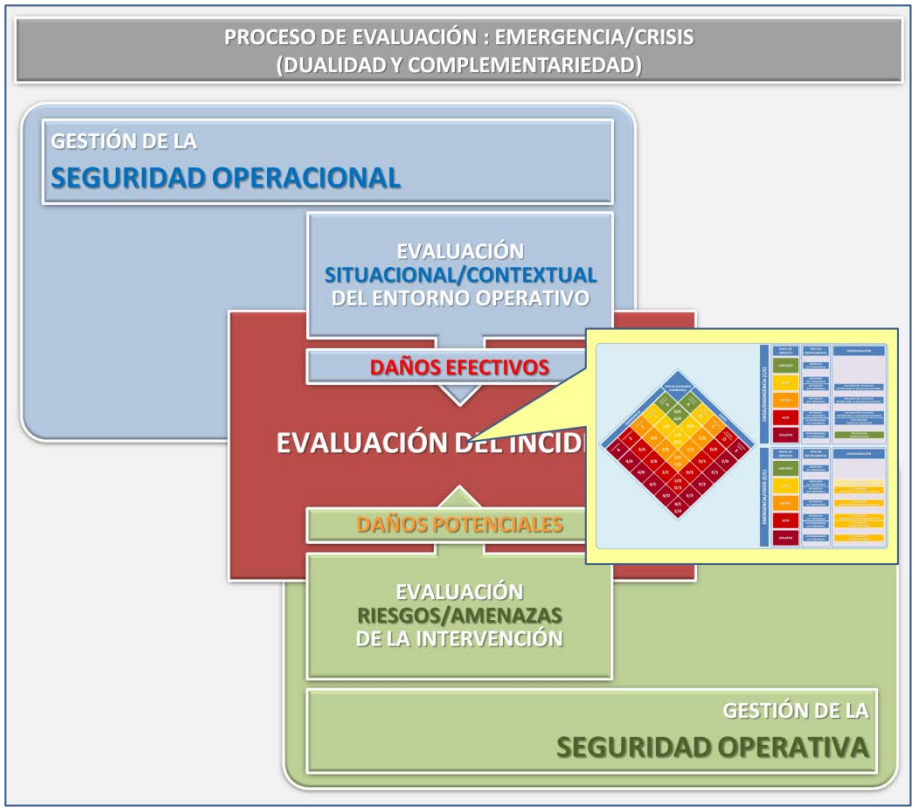
En consecuencia, integrando lo anterior pasamos de un **análisis situacional** a un proceso de **evaluación incidental** que permite asociar aquellos elementos que están vinculados con cada una de las situaciones. Lo cual, como ya se ha expuesto en esta tesis, se resume en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia. (Ver ampliada en el ANEXO)

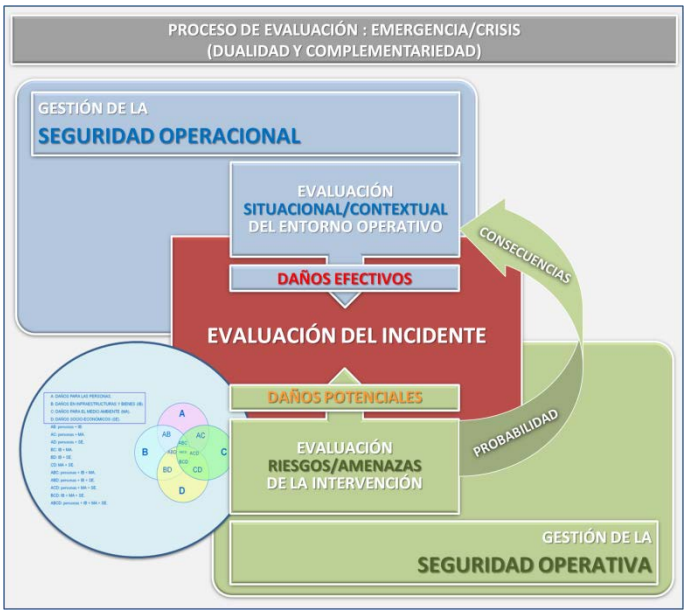
En base a lo anterior y una vez integrado en el proceso las matrices anteriores, se puede afirmar que -a partir de la realidad de los hechos- la "**evaluación situacional/contextual del entorno operativo**" puede identificar las vulnerabilidades y las necesidades, lo que alimenta el proceso metodológico de la "**evaluación de riegos/amenazas de la intervención**" que se haga.

Siendo este proceso el soporte principal inicial de las actividades de gestión de la Seguridad Operativa. Gestión de la Seguridad Operativa que, teniendo en cuenta las situaciones de peligro y los peligros efectivos presentes, permite identificar y analizar las situaciones de exposición y los daños potenciales en términos de probabilidad y consecuencias.



Fuente: Elaboración propia.

De lo cual resulta un proceso retroalimentado que se sustenta en la misma categorización de los daños, tanto sean éstos efectivos como potenciales.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Es más, la posibilidad de identificar el tipo de daño -y relacionarlo en términos de probabilidad y consecuencias- es lo que sirve en el ámbito de la gestión de la Seguridad Operacional para determinar las condiciones de **tolerancia** (o no tolerancia) de una determinada situación de exposición[301].

Lo que, a su vez y del mismo modo, actúa como un proceso retroalimentado que sirve para fijar los criterios y los límites en la gestión de la Seguridad Operativa. Ya que la caracterización situacional y contextual que se haga del entorno operativo incide en la propia intervención y, consecuentemente, en el grado de respuesta que se quiera implementar en base a la severidad de las consecuencias[302].

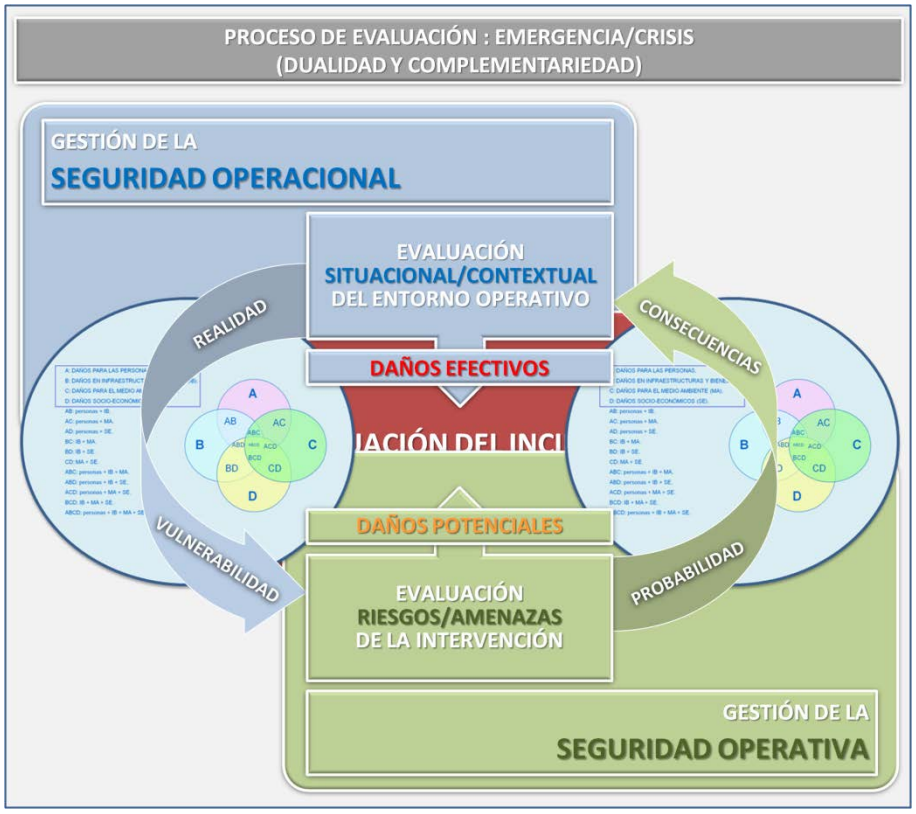
Es importante remarcar la consistencia de este proceso retroalimentado que se genera entre la "**evaluación situacional/contextual del entorno operativo**" y la "**evaluación de riesgos/amenazas de la intervención**" puesto que, en ambos casos, se maneja una misma categorización de los daños (tanto efectivos como potenciales).

[301] Es lo que en entornos militares y de seguridad pública en general denomina criterios "*go*" o "*no-go*" para identificar aquel criterio que fija el límite de tolerancia ante una situación de riesgo/amenaza concreta. Lo que también se puede hacer en términos de relación coste beneficio.

[302] Esto es igualmente válido para la intervención en situaciones de emergencia como en las de crisis, puesto que en base a los criterios político-jurídicos que se apliquen a un entorno dado la definición del uso de los diferentes medios viene ya condicionada.
Baste recordar las reglas de enfrentamiento (ROE en inglés) que orientan la acción, unificando dando consistencia al uso de determinados recursos (lo cual se apoya también en elementos doctrinales).
En todo caso, se busca un nivel homogéneo y consistente que aporte calidad y garantías a los proceso de toma de decisiones y al resultado de las propias decisiones en sí mismas.

Asimismo, además de usar la misma categorización para los daños, se toma de referencia la misma "matriz de impacto" que ayuda a definir el escenario situacional. Y, sobre dos parámetros básicos ("grado de disfuncionalidad" y "capacidad de respuesta") se determina del tipo de situación en la que se está (o se pudiera estar).

Lo que queda resumido en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

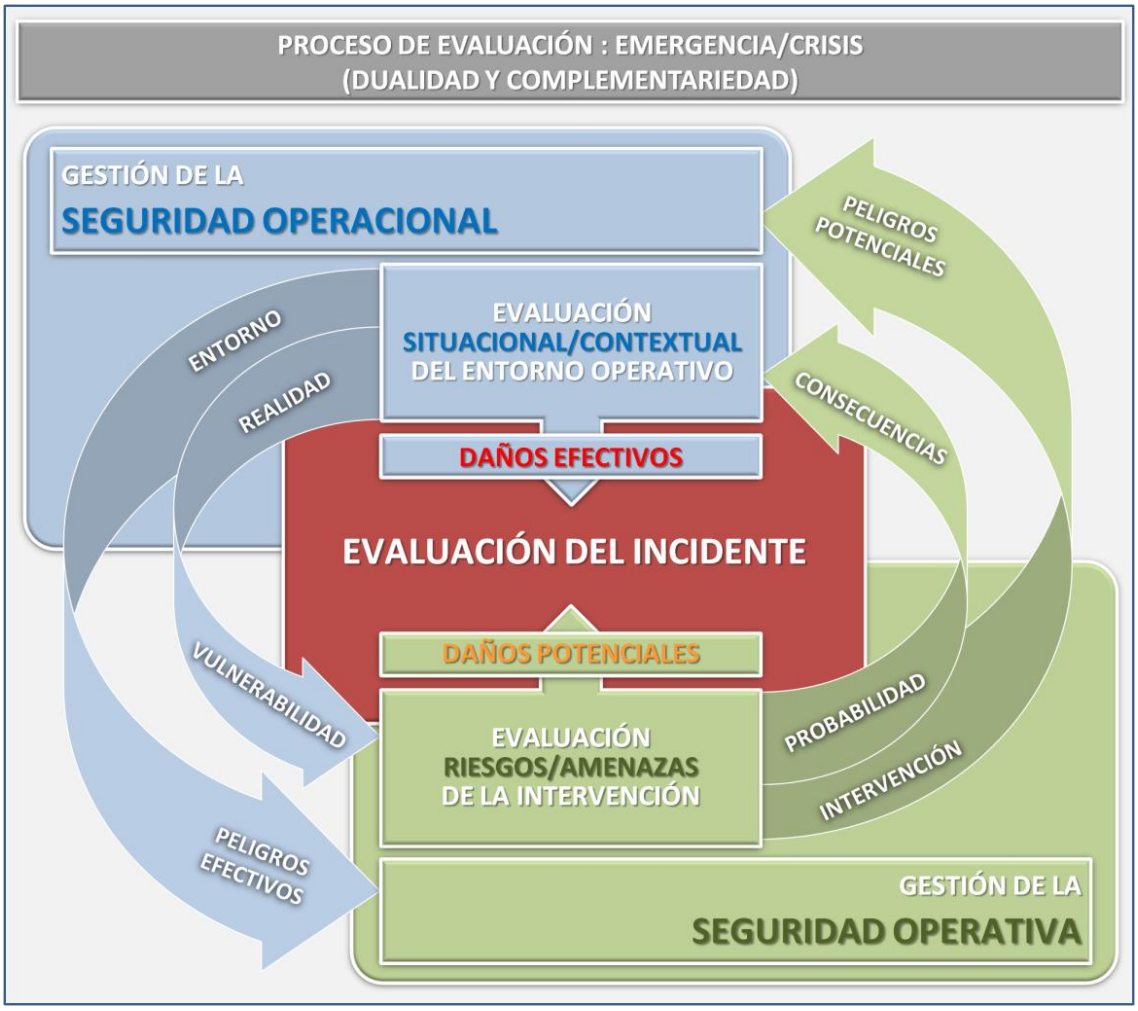
Abundando en lo anterior, la "evaluación del incidente" no puede quedar completada si no tenemos en cuenta otro proceso retroalimentado que se da y que sirve para perfilar los límites y la aportaciones que se hacen desde cada perspectiva concreta.

Es decir, la gestión de la Seguridad Operacional aporta -a partir de la "**evaluación situacional/contextual del entorno operativo**"- una visón del medio y del "ecosistema" donde se opera analizando la realidad fáctica (y de forma "holística") lo que permite identificar y explicitar, no sólo los daños ya materializados, sino también las situaciones de peligro efectivo.

Por su parte, con la información anterior la gestión de la Seguridad Operativa aporta -a partir de la "**evaluación de riesgos/amenazas de la intervención**"- una visón de detalle y proyectiva a medida que se van implementando las diferentes acciones y ejecutando

las tareas. Lo que permite, por su parte, identificar y explicitar aquellas situaciones y factores de peligro potencial.

En consecuencia y finalmente, el "**Modelo Agregado de Evaluación Operacional Conjunta Riesgo-Amenaza/Emergencia-Crisis**" (MAEOC-RA/EC) que en esta tesis se propone, puede representarse de manera final de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia.

4.10. DIMENSIONES Y PERSPECTIVAS ORGANIZACIONALES VINCULADAS.

Como se ha ido exponiendo a lo largo de este capítulo, la estabilidad de las estructuras sociales se sustenta en el orden y en el consenso como mecanismo dual básico regulador del cambio.

Cambio que viene determinado también por el equilibrio y la estabilidad en los procesos de transformación social. Lo que afecta a todos los órdenes y, muy particularmente, a los aspectos más formales y normativos de los sistemas y de las estructuras sociales.

No obstante, los procesos y fenómenos de tipo disruptivo y/o de quebranto de la normalidad (entendida ésta como el orden social establecido) suponen una afectación de la homeostasis del momento y, consecuentemente, obliga a desarrollar y a aplicar habilidades adaptativas por parte del conjunto de los elementos afectados.

En este contexto, las sociedades modernas y más desarrolladas tienden a crear mecanismos complejos de respuesta con el objeto de tratar de contrarrestar, limitar y/o suprimir aquellos factores y situaciones de cambio que son disfuncionales y perjudiciales.

Por tanto, la contingencia y el conflicto, el riesgo y la amenaza así como la emergencia y la crisis, son los elementos fundamentales que sustentan la razón de ser de estos mecanismos complejos de respuesta.

Respuesta, por tanto, que se constituye sobre la base de una serie de sistemas, estructuras, y organizaciones que quedan vinculadas con el campo de la Seguridad y la Defensa de manera intrínseca.

Y es aquí, en este punto precisamente, donde tiene sentido contextualizar y dar visibilidad a la complejidad añadida que se tiene en este campo. Pues ya no sólo se es sujeto paciente de los procesos de cambio social (lo que incluye especialmente las situaciones de disrupción y quebranto) sino que además se es sujeto agente y actor principal llamado a intervenir y a actuar en los mismos.

En consecuencia, las organizaciones y los individuos vinculados con el ámbito de la gestión y la dirección de las situaciones de emergencia y crisis tienen una serie de componendas, exigencias y responsabilidades añadidas que hacen de su desempeño una actividad compleja y complicada que es inherente a sus funciones y cometidos.

Cuestiones todas ellas que obligan a que, tanto desde el punto de vista de su marco legitimador funcional como desde el punto de vista de la regulación normativa público-privada que les es de aplicación, los diferentes elementos que lo componen respondan

a las necesidades del entorno en el que operan aplicando criterios de eficacia, eficiencia y efectividad.

Y, además, adaptándose a los mecanismos de control necesarios lo que supone aplicar los criterios de transparencia debida, sumado a la garantía jurídica efectiva que un servicio público esencial de este tipo requiere.

- **Entornos VUCA.**

  Como ya se adelantaba en esta tesis cuando se hacía referencia a los conceptos de eficacia, eficiencia y efectividad, las organizaciones vinculadas con la Seguridad y la Defensa son las entidades características y paradigmáticas de los denominados **entornos VUCA**.

  Este concepto fue creado y desarrollado originariamente por la *US Army War College* ("Escuela de Guerra de Estados Unidos") para describir las situaciones creadas tras la Guerra Fría[303]. Éste es el acrónimo que se utiliza para describir aquellos entornos caracterizados por la **volatilidad**, la **incertidumbre**, la **complejidad** y la **ambigüedad** (por tanto en castellano serían entornos VICA).

  Elementos todos ellos vinculados muy estrechamente con las necesidades adaptativas y con los procesos de toma de decisiones, tanto individuales como organizacionales, que suponen las situaciones de cambio situacional y social referidos en esta tesis.

  Este término procede de las siglas de las palabras inglesas siguientes y se concretan conceptualmente en lo que a continuación se expone:

  V: "*Volatility*" (Volatilidad).

  Se refiere a la propia naturaleza que sustenta las dinámicas del cambio en un entorno dado. Es decir, se refiere a la posibilidad de identificar y medir los elementos que catalizan o inducen al cambio así como la velocidad, la facilidad y la previsibilidad con la que éstos pueden darse.

  U: "*Uncertainty*" (Incertidumbre).

  Se refiere falta de predictibilidad en términos de seguridad, de confianza y de certeza sobre los elementos que afectan al devenir y a la estabilidad de un entorno concreto.

[303] STIEHM, Judith. "*US Army War College: Military Education In A Democracy*". *Temple University Press*, 2010.

Por tanto, se vincula con aspectos dinámicos emergentes que pueden generar sorpresa, asombro, inquietud, desconcierto y/o confusión, lo que obliga a ser conscientes de las situaciones y a comprender los eventos que se van sucediendo.

C: "*Complexity*" (Complejidad).

Se refiere a la multifactorialidad, la diversidad, la interdependencia, la interconexión, la posible transversalidad y la necesaria visión de conjunto que debe aportarse para comprender adecuadamente lo que está pasando en un determinado contexto, los mecanismos que vinculan las causas y los efectos y, de este modo, poder estimar e inferir lo que pudiera pasar a futuro.

A: "*Ambiguity*" (Ambigüedad).

Se refiere a los aspectos relacionados con el análisis y la percepción de la realidad vinculados todo ellos con la posibilidad de la aparición de factores distorsionantes que no permiten identificar y/o clarificar las relaciones de causa y efecto.

Asimismo, se vincula también con aquellas circunstancias que son fuente de malentendidos que, en función del contexto (y de si la información es completa o no), pueden entenderse o interpretarse de diversas maneras.

Lo que abarca también la distorsión en la compresión de una realidad que puede ser provocada por el comportamiento malicioso, tendencioso y engañoso que pudiera darse y/o inducirse de manera intencionada.

Como se puede observar, este marco teórico es especialmente útil para facilitar el análisis y la predicción estratégica, permitiendo -a su vez- desarrollar la **conciencia situacional**, el **liderazgo transformacional** así como el posible ajuste en el **nivel de desempeño** que pudiera darse sumado a la **evaluación** del mismo.

Además, puede servir también de ayuda para identificar el funcionamiento y los elementos conductuales disfuncionales tanto de las organizaciones en este tipo de entornos como el de sus respectivos integrantes.

El concepto de entorno VUCA, como mecanismo de compresión adaptativa, aporta herramientas de análisis que permiten el uso de la capacidad de aprendizaje como base del desarrollo organizacional y facilita la identificación de los márgenes de mejora.

De hecho, en este contexto los valores que se definen, los medios que se usan y los objetivos estratégicos y operacionales que se establecen por parte de las distintas organizaciones deben ser consistentes y coherentes entre ellos y en todos sus aspectos.

Por tanto, los directivos, los responsables, los gestores y los mandos de las mismas deben ser capaces de liderar las mismas en base a estos criterios, por lo que su papel es central y fundamental dentro de la organización ya que alinean e impulsan al conjunto de sus integrantes en un mismo sentido.

De hecho, la capacidad para el liderazgo en un entorno VUCA y en todos sus niveles organizacionales requiere una mentalidad amplia, analítica e integradora que facilite la compresión de las circunstancias y las relaciones de causa-efecto que se dan en el entorno en el que se opera.

En consecuencia, los entornos VUCA obligan a que las organizaciones que operan en este tipo de contexto sean especialmente adaptativas en su funcionalidad debido a las exigencias de su labor en estos ámbitos pero, al mismo tiempo, son entes que deben servir para aportar elementos de referencia y guía.

De ahí que se haga especial hincapié en sus **responsabilidades sociales**, en la de sus miembros, en la capacidad de liderazgo efectivo que éstos sean capaces de proyectar así como una exigencia de **comportamiento ético** que garantice la **sostenibilidad** de las organizaciones y de su entorno.

- **Responsabilidad Social Corporativa (RSC).**

Visto lo expuesto en relación con los entornos VUCA, no puede pasarse por alto la vinculación de lo anterior con el concepto ampliamente implantado denominado "Responsabilidad Social Corporativa" (RSC)[304].

De hecho, tiene especial sentido hacer referencia a este concepto por cuanto una parte importante del sector público relacionado con la seguridad y las emergencias se encuentra en un proceso de redefinición en relación a sus formas de gestión (por no decir de "despublificación" en los términos ya analizados en esta tesis).

Y donde además, como ya se ha visto, ganan terreno las fórmulas de gestión de servicios públicos con medios instrumentales, cuando no mediante la prestación de

[304] En origen nació este término como "Responsabilidad Social Empresarial" al referirse a entidades de tipo privado y con una actividad fundamentalmente mercantil. Evolucionando a día de hoy este concepto a su denominación más actual: "Responsabilidad Social Corporativa". Contando esta última denominación con una mayor aceptación puesto que engloba e integra cualquier tipo de organización con independencia de su titularidad y de sus fines.

determinados servicios esenciales en régimen de gestión indirecta con empresas privadas y recurriendo a mecanismos concesionales.

En todo caso la "Responsabilidad Social Corporativa" (RSC) se define como:

> "*La forma de dirigir las organizaciones basado en la gestión de los impactos que su actividad genera sobre sus clientes, empleados, accionistas, comunidades locales, medioambiente y sobre la sociedad en general*".[305]

Por tanto, se trata de una forma de contribuir voluntaria y activamente a la mejora social, económica y ambiental en un determinado entorno de manera corresponsable por parte de una gran parte (sino del conjunto completo) de los actores de dicho entorno.



Fuente: Elaboración propia.

Esto también tiene beneficios directos derivados de una mayor cuota de progreso y cohesión social lo que a su vez mejora la situación competitiva en el citado entorno y aporta un valor añadido en todas sus dimensiones. Lo que es también evaluable como parte del propio desempeño organizacional concreto.

Con la RSC se busca un estándar superior que está por encima de las exigencias derivadas del cumplimiento de las leyes y normas de aplicación.

[305] Definición según el Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa. [Fuente: https://observatoriorsc.org]

En este sentido, la legislación laboral (incluidas las condiciones de Seguridad y Salud) y las normativas relacionadas con el medio ambiente son el punto de partida sobre los que se articula la RSC. Englobando un conjunto de prácticas, estrategias y sistemas de gestión organizacional que persiguen una redefinición del equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental.

Por tanto, las organizaciones socialmente responsables incorporan de manera efectiva a sus intereses y en sus procesos y resultados criterios éticos de actuación por lo cual valoran, asumen e incorporan el impacto de sus acciones nos sólo en la cuenta de resultaos sino también en las comunidades, en los trabajadores y en el medio ambiente.

De hecho, tanto en el entorno de la Unión Europea[306] como en el de la Organización de Naciones Unidas (ONU)[307] -y específicamente en el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[308]- la atención a este tema es máxima puesto que es un medio que permite:

a. Establecer mercados de bienes y servicios en condiciones más justas y equitativas, un uso más racional y eficiente de los recursos (incluidos especialmente los naturales y energéticos), un crecimiento razonable y asumible por el propio entorno reduciendo al máximo la contaminación y los residuos y facilitando la creación de riqueza, desarrollo y progreso en todos los sentidos y para todos los involucrados.

b. Garantizar el respeto a los Derechos Humanos mediante unas condiciones de trabajo dignas que favorezcan la seguridad y salud laboral y el desarrollo humano y profesional de los trabajadores.

c. Respetar la legalidad vigente, cumpliendo con rigor las leyes, reglamentos, normas y costumbres, respetando los legítimos contratos y compromisos adquiridos, facilitando los mecanismos básicos de rendición de cuentas y de transparencia en las actuaciones así como el mantenimiento de la ética empresarial y lucha contra la corrupción. Factores todos ellos que trascienden e inciden en la calidad democrática de cada entorno.

[306] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-social-responsibility-csr_es#polticas-e-iniciativas-en-materia-de-rse

[307] https://www.pactomundial.org/

[308] http://libguides.ilo.org/corporate-social-responsibility-es

No es objeto de esta tesis desgranar y profundizar en el desarrollo conceptual e histórico de la RSC, no obstante es importante remarcar que la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático, la gestión de los recursos naturales, relaciones más justas, la redistribución de la riqueza, etc… son, sin duda, barreras y mecanismos de gestión frente a situaciones de disrupción y/o de quebranto del orden establecido que generan los trinomios "**contingencia/riesgo/emergencia**" y "**conflicto/amenaza/crisis**".

De hecho, en el entorno de los compromisos internacionales de la ONU los "**Objetivos de Desarrollo Sostenible**" (aprobados en la Cumbre del Desarrollo Sostenible de septiembre de 2015) forman parte de la "**Agenda 2030**" lo que crea un cuerpo consistente con el "**Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030**" y con el propio desarrollo del concepto de "**Seguridad Humana**" actualmente asumido en este ámbito.

Es más, las necesidades que tienen las organizaciones para poder valorar el nivel de consecución de sus objetivos en este ámbito ha supuesto la necesidad de la aparición de una norma ISO que, aunque no tiene -en principio- ni finalidad de ser certificable ni convertirse en un sistema de gestión-, sirve para orientar a las organizaciones en las prácticas socialmente responsables[309].

- **Organizaciones de Seguridad, Emergencias y Defensa (OSED).**

En relación directa con lo tratado en los puntos anteriores tenemos una serie de organizaciones que no sólo encuentran su actividad en entornos de alta complejidad e incertidumbre sino que su actividad supone la intervención directa en los mismos.

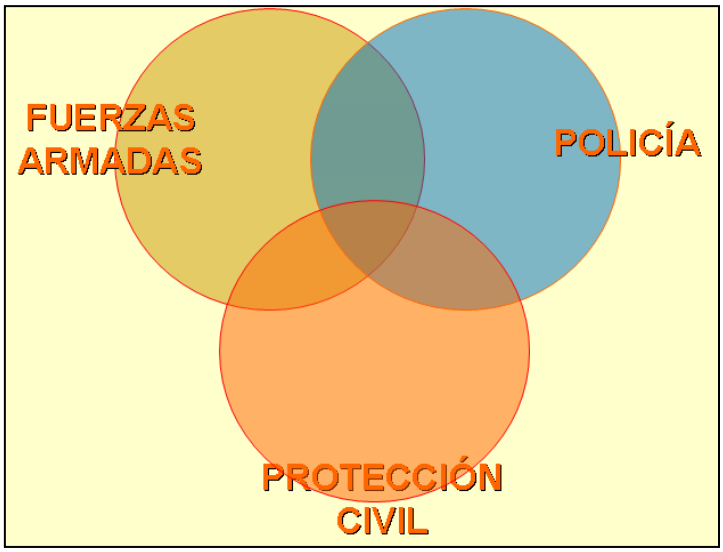
En este sentido y como ya apunté yo mismo (GÁRRIZ GALVÁN, 2012)[310], en el ámbito de la Seguridad Policial, la Protección Civil y la Defensa sus respectivas organizaciones comparten una serie de características propias que las hacen comunes y consistentes en cuanto a su funcionamiento y necesaria interrelación.

De hecho, los desarrollos sectoriales de este tipo de organizaciones son de utilidad y sirven para retroalimentar al conjunto del sistema. Lo que aporta herramientas de coordinación, mecanismos que garantizan la integración y la interoperabilidad más la posibilidad del desarrollo de elementos doctrinales conjuntos.

[309] Norma ISO 26000:2010, Guía de Responsabilidad Social (*Guidance on social responsibility*).

[310] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Principios básicos operacionales en la dirección de emergencias*". Ponencia, VI Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias. Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, 25 mayo 2012.

Cuestiones que se verán más adelante cuando se trate el desarrollo de los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis basados en una serie de principios básicos operacionales metodológicamente comunes.



Fuente: Elaboración propia.[311]

En todo caso, ya apuntaba también por mi parte que los elementos compartidos que hacen de estas organizaciones estructuras compatibles, coordinables e integrables eran los siguientes:

a. Se trata de organizaciones jerarquizadas con estructuras de mando y control muy reforzadas.

b. Actividades operativas y de soporte vinculadas con determinantes necesidades logísticas.

c. Gestionan y trabajan con riesgos y amenazas y en situaciones y entornos hostiles de peligro y daño efectivo.

d. Servicios permanentes en continuo con fuertes requerimientos emocionales y sacrificios personales.

e. El factor humano, la gestión de personal y de sus necesidades son determinantes.

[311] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Gráfico diseñado y recogido en la Ponencia: "*Principios básicos operacionales en la dirección de emergencias*". *Op. cit.*

f. Liderazgo, motivación, vinculación y compromiso, vocación de servicio, etc... son factores de fuerte desarrollo e implantación en la cultural interna de cada organización (a lo que habría que añadir la tradición como factor cultural cohesionador).

Complementariamente a esto GARCÍA-GUIU LÓPEZ -(2015)[312], (2017)[313] y (2017)[314]-, aunque fundamentalmente desde la perspectiva del liderazgo, acuña el término OSED como acrónimo de las "**Organizaciones de Seguridad, Emergencias y Defensa**".

Este autor estudia el complejo fenómeno del liderazgo en el contexto de las instituciones y organizaciones dedicadas a la seguridad, defensa y gestión de emergencias en España. Lo que es de utilidad para el objeto de esta tesis puesto que aporta una serie de elementos de de transversalidad que dan "consistencia" sectorial.

De hecho, GARCÍA-GUIU LÓPEZ expone que:

> "*Las OSED se caracterizan por enfrentarse a potenciales misiones con riesgo, estar dedicadas permanente al servicio público y prepararse continuamente para reaccionar ante las crisis, conflictos, urgencias y emergencias*".

Para este autor las Organizaciones de Seguridad, Emergencias y Defensa (OSED) están constituidas en España por el Ministerio de Defensa (Ejércitos, Armada y Unidad Militar de Emergencias), las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras organizaciones de respuesta a crisis y emergencias.

Asimismo, este mismo autor expone que se trata de:

> "[…] *organizaciones jerarquizadas que potencialmente desempeñan sus cometidos en contextos de riesgo, con una dedicación permanente y servicio continuo, característico de las unidades uniformadas dependientes del estado*".

[312] GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos María. "*Liderazgo auténtico y transformacional en Organizaciones de Defensa, Seguridad y Emergencias (OSED)*". Tesis doctoral, Universidad de Granada. 2015. [Fuente: https://www.educacion.gob.es/teseo]

[313] GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos María. "*Liderazgo en organizaciones de seguridad, emergencia y defensa (OSED)*". Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa. 2017.

[314] GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos María. "*Liderazgo ético y gestión responsable como vectores de mejora en las organizaciones de seguridad, emergencia y defensa*". Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Ministerio de Defensa. Número 9. 2017.

Ciertamente y muy probablemente por su procedencia y experiencia militar, este autor presupone una consistencia generalizada en el sector que no es real.

De hecho, no menciona a otros cuerpos policiales que no son en sentido estricto los considerados como "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado" (término que se circunscribe básicamente al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil -sin entrar en la polémica sobre este carácter de las Policías Autonómicas-) y no se puede hacer una extrapolación directa en la parte civil puesto que no contempla que en este campo hay actores públicos y privados así como personal remunerado y voluntarios.

No obstante y aunque hechas estas apreciaciones, esto no resta validez general a las aportaciones efectuadas por GARCÍA-GUIU LÓPEZ.

Por otra parte, en relación con las OSED y en el caso concreto de nuestro país, tenemos una situación paradigmática y es la de la Unidad Militar de Emergencias (UME), pues cumple una serie de parámetros que la hacen especialmente versátil y completa desde diferentes prismas.

Sin entrar en valoraciones de oportunidad, de idoneidad y/o de rentabilidad, la realidad es que una estructura como esta responde a diversos perfiles funcionales cumpliendo los requisitos de cada uno de ellos.

Es decir, es un elemento perteneciente a las Fuerzas Armadas (por tanto, se nutre de componentes de este ámbito, se le aplican los mismos criterios doctrinales y de funcionamiento, son "funcionarios"[315] todos ellos y por tanto agentes de la autoridad en el desarrollo de sus cometidos), pueden tener atribuciones en materia de colaboración con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ya que no dejan de ser un cuerpo armado (tiene además asignada una sección de Policía Militar propia) y, por último, asume los cometidos propios de intervención en todo tipo de emergencias con medios y personal especializado.

Por último, reseñar un elemento transversal que afecta a todas las entidades dentro del sector de las OSED y es la incertidumbre que supone el tener que desarrollar las actividades propias en ambientes donde las condiciones de trabajo

[315] Digo "funcionarios" por cuanto tienen una relación de servicios profesionales de carácter administrativo, manteniendo este ámbito -a diferencia de las Administraciones Públicas civiles- las figuras de "funcionario de carrera" y la de "funcionario de empleo", lo que no da lugar a situaciones de precariedad por la indeterminación de la duración temporal de la relación profesional (como pasa con los funcionarios interinos). Además, a todos los efectos el personal militar, sea de carrera sea de empleo (lo que incluye también a los reservistas voluntarios cuando están activados), tiene las mismas atribuciones en base a su empleo sin distinción funcional alguna.

no son controlables y, por tanto, la exposición a sufrir daños personales es especialmente acusada.

En circunstancias normales y aplicando los principios básicos de la acción preventiva[316] habría actividades que no se deberían efectuar. Sin embargo, si no se efectuarán, muchas de las actividades encomendadas a las OSED (que son extraordinarias para otras organizaciones y por contra son actividades ordinarias y propias para éstas) quedarían vacías de contenido.

Esto último no puede servir de excusa para no adaptar y no gestionar de manera particularizada y específica la prevención y la protección frente los riesgos a los que este personal se expone y que afectan a su seguridad y a su salud de manera permanente.

En este contexto y cuando la propia actividad conlleva una situación de grave exposición a múltiples riesgos (y en muchos casos severos), se ha desarrollado un concepto fundamental que es el de la "**Seguridad en las Operaciones**".

Lo que se fundamenta en los siguientes parámetros y elementos básicos (GÁRRIZ GALVÁN, 2015[317], 2016[318], 2019[319]):

1. La protección de los intervinientes es una de las obligaciones y prioridades de los responsables operativos.

[316] Según recoge el Artículo 15, LEY 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, Principios de la acción preventiva: 1. Evitar los riesgos. / 2. Evaluar los riesgos que no se pueden evitar. / 3. Combatir los riesgos en su origen. / 4. Adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras en particular a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud. / 5. Tener en cuenta la evolución de la técnica. / 6. Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro. / 7. Planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo. / 8. Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual. / 9.Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

[317] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Seguridad Operativa y Conciencia Situacional*". X Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias. Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. Donostia-San Sebastián, 27 mayo 2015.

[318] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "Legislación de PRL en Equipos de Intervención de Seguridad y Emergencias en España: Modelos/Ejemplos". Jornada Técnica sobre Protección de Riesgos Laborales en los Cuerpos de Bomberos. FORO SICUR, Salón Internacional de la Seguridad, SICUR 2016. Madrid, 24 de febrero de 2016.

[319] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*La LPRL y su adaptación al ámbito de los Servicios de Bomberos: el recurso preventivo*". Plan Formativo sectorial del Cuerpo de Bomberos. Centro Integral de Formación de Seguridad y Emergencias (CIFSE). Ayuntamiento de Madrid. Madrid, 24 de junio de 2019.

2. Son usuales entornos con riesgos incontrolados, gran incertidumbre y elevadas exigencias psicofísicas.

3. El riesgo es inherente e inseparable a la actividad desarrollada.

4. No se puede controlar el entorno pero si la manera en la que se trabaja.

De hecho, la "Seguridad en las Operaciones" supone para las organizaciones OSED asumir de manera intrínseca que las situaciones de **disrupción y/o quebranto** de la normalidad (ya sea bien como "**contingencia/riesgo/emergencia**", bien como "**conflicto/amenaza/crisis**", bien como ambas) son elementos inseparables de la propia acción y de las funciones encomendadas.

En todo caso, conceptualmente y obviando los tradicionales y recurrentes problemas de interpretación derivados de traducciones inadecuadas o poco rigurosas (fundamentalmente del inglés), el término "**Seguridad en las Operaciones**" contempla, abarca y desarrolla dos conceptos fundamentales en este campo que son el de la "**Seguridad Operacional**" y el de la "**Seguridad Operativa**" (GÁRRIZ GALVÁN, 2015[320], 2016[321], 2019[322]).

Conceptos que, aunque son complementarios, no son no iguales. Y no son iguales por cuanto que la "**Seguridad Operacional**" se refiere al conjunto y a la totalidad de las operaciones en aras del cumplimiento de la misión encomendada y en la búsqueda de la consecución de los objetivos asignados.

Por tanto, se refiere a la adopción de las medidas necesarias que garantizan el engranaje y la continuidad del conjunto de las acciones. En consecuencia, se orienta este concepto al desempeño colectivo y organizacional en general.

Por su parte, la "**Seguridad Operativa**" se centra en la ejecución de las tareas y en cómo éstas son llevadas a cabo, al objeto de cumplir con la procedimentación diseñada y establecida para ello. Lo que reduce la incertidumbre así como las posibilidades de error y de fallo. En consecuencia, se orienta éste hacia el desempeño individual y personal en concreto.

[320] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Seguridad Operativa y Conciencia Situacional*". *Op. cit*.

[321] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "Legislación de PRL en Equipos de Intervención de Seguridad y Emergencias en España: Modelos/Ejemplos". *Op. cit*.

[322] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: *"La LPRL y su adaptación al ámbito de los Servicios de Bomberos: el recurso preventivo*". *Op. cit*.

En este sentido y vinculado directamente con el objeto de esta tesis (y especialmente con los procesos de segurización), derivado de los condicionantes que contextualizan los entornos VUCA y con gran parte de los elementos que configuran la "Responsabilidad Social Corporativa" (RSC), se puede observar que garantizar la seguridad del interviniente de las OSED es una pieza angular y clave que facilita su desempeño, resguarda los recursos y, consecuentemente, preserva la función de la organización.

Por lo tanto, la **ergonomía organizacional** de una OSED es el elemento que debe diseñar (estratégica y holísticamente pero también de manera operativa y funcional) todos aquellos factores que se integran en la gestión responsable de los diferentes aspectos que inciden en la seguridad, en la salud y en el bienestar de los miembros de una organización dada, así como el ajuste entre la personas y ésta[323].

Además de lo anterior y dando por supuesto que hay una serie de obligaciones legales subyacentes, hay una vertiente humana y de desarrollo personal en este planteamiento que obliga a las organizaciones (socialmente responsables) a una gestión donde el liderazgo -en todos sus niveles y manifestaciones- es un mecanismo vertebrador y cohesionador.

Como muy bien indica ALCAÑÍZ COMAS (2018)[324], el ejercicio del liderazgo -y por extensión la acción del líder- se apoya en tres herramientas básicas que son: la **autoridad**, la **motivación** y la **comunicación**.

Para ello y siguiendo con el mismo autor, el ejercicio adecuado del liderazgo se sustenta en una serie de cualidades reconocibles como son: la **integridad**, el **entusiasmo**, la **humildad**, la **credibilidad**, el **ejemplo**, la **resiliencia** y la **asunción del riesgo**.

Herramientas y cualidades que, sin lugar a dudas, tienen una serie de componentes y valores que se sustentan en enunciados de tipo ético y que son especialmente útiles en situaciones de inestabilidad, cambio e incertidumbre.

Lo que muy bien expone en este ámbito GARCÍA-GUIU LÓPEZ (2017)[325] en relación a dos elementos íntimamente vinculados y que son: el "**liderazgo ético**" y la "**gestión (socialmente) responsable**". A saber y según este mismo autor:

---

[323] SAMPER LUCENA, Eduardo. Tesis Doctoral: "*Factores de riesgo psicológico en el personal militar que trabaja en emergencias y catástrofes*". Departamento de Personalidad, Evaluación y Tratamiento Psicológico. Facultad de Psicología. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 2014.

[324] ALCAÑÍZ COMAS, Miguel (*et al.*). "*Liderazgo y Emergencias*". Unidad Militar de Emergencias. Ministerio de Defensa. 2018. Página 29 y ss.

> "[…] *El liderazgo constituye uno de los más importantes tópicos en las ciencias sociales. Es un fenómeno clave tanto para alcanzar la eficacia organizacional como para influir en el bienestar o degradar la calidad de vida de los subordinados. También a través del ejercicio de un buen liderazgo se permite forjar a otros líderes subordinados*".

Factores todos ellos que, además, actúan como resortes y mecanismos que promueven la **mejora continua** en las distintas OSED.

Y sirven también de referente, por **prestigio** y **reputación**, siendo ejemplarizantes tanto a nivel general como en relación con otras organizaciones del sector donde se opera.

Este autor antes mencionado, basa el liderazgo ético y la gestión responsable en una serie principios básicos que son: la **justicia**, el **respeto**, la **transparencia**, la **participación** y la **sostenibilidad**.

Lo que engarza de manera profunda con lo tratado en esta tesis y, concretamente, con el concepto de **Seguridad Humana** desarrollado en el entorno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Asimismo y como ejemplo de todo lo anterior, tenemos lo que deja reflejado GARCÍA-GUIU LÓPEZ (2017)[326] muy acertadamente:

> "[…] *Con las prácticas y sistemas derivados de la Responsabilidad Social (RS) se tiene la oportunidad de incorporar a los actuales sistemas de gestión procedimientos de trabajo que permitan obtener una mayor eficiencia, transparencia y aumentar su compromiso social como instituciones dependientes y al servicio del Estado*".

Pero actuar con responsabilidad social procurando que los integrantes de una organización tengan protegida la salud y su bienestar es también un mecanismos de maximización del rendimiento del capital humano.

Es decir, si los miembros de una organización OSED quedan expuestos y son vulnerables a situaciones de daño físico, psíquico y/o emocional serán "baja" y quedarán inoperativos e incapacitados para el servicio.

---

[325] GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos María. "*Liderazgo ético y gestión responsable como vectores de mejora en las organizaciones de seguridad, emergencia y defensa*". *Op. cit.* Página 169.

[326] GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos María. "*Liderazgo ético y gestión responsable como vectores de mejora en las organizaciones de seguridad, emergencia y defensa*". *Op. cit.* Página 166.

Sirva de ejemplo lo que exponen GARCÍA SILGO y BARDERA MORA (2013)[327] en relación con esto:

> "[…] Las *guerras de Irak y Afganistán van ocasionando un gran impacto negativo en la salud mental de los militares desplegados y sus familias. Esto hizo que los líderes militares de los distintos países involucrados en estas guerras decidieran no solo tratar las bajas sino prevenirlas y, lo que es mejor, fomentar una cultura organizacional de promoción y entrenamiento de la resiliencia psicológica*".

Por tanto, las acciones y el entrenamiento para prevenir y protegerse de dichos daños ofreciendo, incluso, herramientas de afrontamiento, de aprendizaje y de gestión de las propias experiencias (muchas veces traumáticas) se convierten en un mecanismo resiliente tanto en un plano individual como en un plano organizacional[328].

En definitiva, las **organizaciones saludables** y la **resiliencia** son dos elementos que se vinculan desde una perspectiva humana pero también desde una perspectiva práctica y funcional que incide en el propio nivel desempeño de una organización, como muy bien apunta SALDAÑA GARCIA (2019)[329].

Para finalizar en este punto, cabe añadir que el liderazgo (y todo lo que de él deriva) debe ejercerse y debe ser reconocible mediante actos concretos, por este motivo, las acciones al respecto y sus correspondientes resultados pueden (y deben) ser evaluables y evaluadas.

Es por ello, que en materia de organizaciones saludables existen entidades de certificación que son capaces de auditar estos aspectos mediante la normalización y la implantación de sistemas formales de gestión. Lo que, como ya hemos visto, sirve como mecanismo de control, de rendición de cuentas, de transparencia y de garantía jurídica.

---

[327] GARCÍA SILGO, Mónica; BARDERA MORA, María Pilar. Artículo: "*Introducción a la resiliencia en contextos operativos*". Revista EJÉRCITO. Ministerio de Defensa, Número 863. 2013. Página 40.

[328] Me permito en este punto recordar la frase de ORWELL (George) en referencia a su participación en los conflictos bélicos que decía: "*Lo importante no es mantenerse vivo, sino mantenerse humano*". En clara alusión a la capacidad desestructurante de determinadas experiencias que sólo son contrarrestables con fuertes códigos éticos y morales a fin de no traspasar determinados límites.

[329] SALDAÑA GARCIA, Juan. Ponencia: "*La UME: Organización saludable y resiliente*". III Jornadas de Psicología Aplicada a Desastres, Urgencias y Emergencias, Sociedad Española de Psicología aplicada a Desastres, Urgencias y Emergencias (SEPADEM). Salamanca. 2019.

En este sentido y dentro del campo de las OSED, llama la atención el énfasis que se está haciendo dentro del entorno militar en relación con la necesidad de reforzar e implantar el concepto del liderazgo en todos los ámbitos de gestión.

Lo que conlleva todas las derivadas ya expuestas en materia de ética, compromiso y valores; ergonomía organizacional y funcional; transparencia y control; garantía jurídica, rendición de cuantas y servicio público; responsabilidad y rentabilidad social; continuidad, sostenibilidad y resiliencia, etc….

En este sentido, la UME como organización de tipo militar que es, está impulsando en su ámbito de actuación lo mismo que lo que se hace en el resto de las Fuerzas Armadas. Buscando cumplir con determinados estándares y obtener su correspondiente certificación como demostración independiente del cumplimiento de las normas de referencia.

Lo que la posiciona a la vanguardia de muchas organizaciones públicas y privadas puesto que, entre otros, en 2019 se ha certificado a través de AENOR como organización saludable.

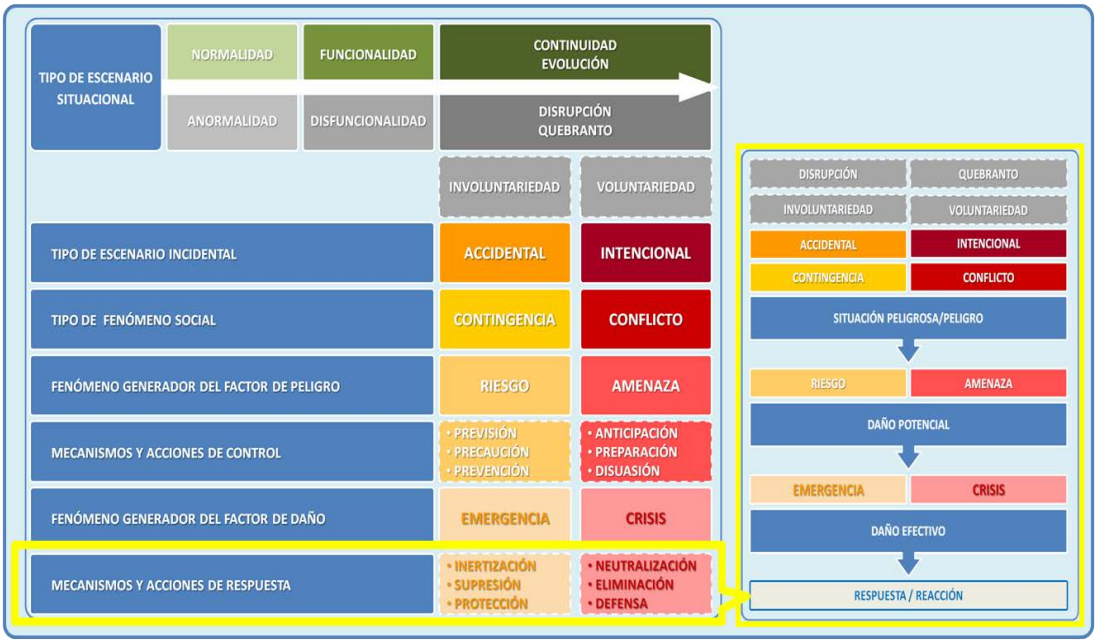
4.11. MECANISMO ADAPTATIVO FUNDAMENTAL, LA RESPUESTA Y LA REACCIÓN.

Como es fácil comprender e inferir que las organizaciones vinculadas con el campo de la emergencia, de la seguridad y de la defensa -en sus diferentes manifestaciones y formas- tienen como elemento común la función que deben desempeñar en los procesos disruptivos y de quebranto de la normalidad que suponen un determinado nivel de impacto en la estabilidad del ámbito afectado.

Este elemento es un factor consustancial a la razón de ser de este tipo de organizaciones, pues de ellas se espera que atiendan e intervengan en aquellas situaciones y circunstancias para las cuales han sido diseñadas.

Todo lo anterior, desde el punto de vista de la gestión y dirección de las situaciones de emergencia y crisis, tiene sentido si de ello se derivan acciones y actuaciones tendentes a garantizar la intervención tanto preventiva como operativa que prepare y propicie una respuesta concreta ante cada tipo de situación generadora de un daño (tanto efectivo como potencial).

Ciertamente y siguiendo con lo expuesto en los postulados teóricos aportados en esta tesis en relación con las situaciones de emergencia y crisis, los conceptos relacionados **conflicto/amenaza/crisis** y **contingencia/riesgo/emergencia** tienen una serie de elementos que, aunque convergentes, son diferentes, diferenciados y diferenciadores, por lo que los primeros se relacionan con el concepto **defensa** y los segundos con el concepto **protección**.



Fuente: Elaboración propia.

En este mismo sentido, cuando los elementos vinculados con estos sistemas se activan y actúan podemos encontrar un término específico para cada uno de ellos, pues en el caso de la **defensa** lo que se produce es una **reacción** y en el caso de la **protección** lo que se produce es una **respuesta**.

- **Concepto de respuesta y reacción.**

  En términos puros y siguiendo con el desarrollo teórico aquí expuesto, lo adecuado sería relacionar la **emergencia** con la **respuesta** y la **crisis** con la **reacción**. No obstante y a efectos prácticos de esta tesis, utilizaremos ambos términos (la respuesta y la reacción) de manera sinónima y equivalente para ambos casos.

  No cabe duda que el concepto "respuesta"- que ampliamente se ha establecido en el sector de la emergencia, la seguridad y la defensa- proviene de un concepto y de un planteamiento metafórico.

  Es decir, cuando se plantea una situación de incertidumbre donde lo fundamental son los "interrogantes" que aparecen, lo importante es aportar "respuestas" en términos de información como medio que orienta tanto las decisiones como las acciones.

  Por tanto, la **pregunta** es el resultado de la incertidumbre, de la duda y de la necesidad de conocer mientras que la **respuesta** es lo que está en nuestra mano, es lo controlable, es lo cierto, es la parte conocida y es lo que, en definitiva, nos permite actuar ante una determina situación.

  Esto supone, siguiendo el planteamiento metafórico referido, que la "pregunta" debe tener una "respuesta" que se ajuste a los interrogantes y demandas que se plantean. Pues en la respuesta está la solución.

  De no ser así, la pregunta no se verá respondida adecuadamente (lo que vuelve a vincular esto con los aspectos de eficacia, eficiencia y efectividad que en esta tesis se ha planteado).

  En todo caso, se entiende por **respuesta**[330] en relación con este ámbito al:

  > "*Conjunto combinado de medidas, actuaciones, medios y recursos de todo tipo, más o menos, organizados, estructurados, predeterminados y/o previstos que se disponen y activan para intervenir ante una situación que requiere de sus capacidades particulares*".

[330] Definición que sería igualmente equivalente al concepto de "reacción" a los efectos que nos ocupan.

A la vista de esta definición, hay una serie de elementos que nacen de aquí de manera vinculada y que son:

a. El conjunto de **capacidades** de respuesta que se puedan definir, lo que determina el **tipo** de respuesta que, en su caso, se pudiera ofrecer.

b. La **estructura** específica que se dispone para poder dar la respuesta adecuada y correspondiente.

c. El **nivel** de respuesta efectivo que se puede aportar en función de la situación planteada.

Elementos todos ellos que permiten configurar y sustentar el **marco**, el **modelo** y el **sistem**a de respuesta para un entorno dado así como la estructura de respuesta diseñada al efecto.

- **Capacidad y nivel de respuesta.**

En todo caso, la "**capacidad**" es un concepto que se vincula con el conjunto de condiciones, cualidades, funcionalidades, habilidades, aptitudes y/o actitudes que permiten bien el desarrollo de una actividad o tarea concreta, bien el cumplimiento de una función, bien el desempeño de un cargo.

El término "capacidad" hace referencia y se puede aplicar tanto a los individuos en particular como también a entidades, organismos u organizaciones de toda índole en general. Lo que se hace en base a las posibilidades que tengan éstas últimas de cumplir con una determinada función o misión y que está en íntima relación con sus características, estructuras, atribuciones, competencias, potestades, medios y recursos.

Asimismo, la "capacidad" queda definida y condicionada por las propias circunstancias y por la propia naturaleza de cada elemento. Lo que define, del mismo modo, las limitaciones, las restricciones y/o las posibles reservas que constriñen la aplicación y el alcance de sus actuaciones y de su funcionamiento.

Por tanto e integrando ambos concepto, por "**capacidad de respuesta**" se entiende al:

"Conjunto de condiciones, cualidades, funcionalidades, habilidades y/o aptitudes en todos los órdenes que de una manera, más o menos, organizada, estructurada, predeterminada y/o prevista se disponen, activan y despliegan para intervenir ante una situación concreta".

No obstante, la capacidad (al igual que la capacidad de respuesta) no es un valor infinito, sino todo lo contrario. Es decir, es un valor que se encuentra definido, limitado, circunscrito y acotado por cuestiones de disponibilidad y por parámetros tanto intrínsecos y propios como extrínsecos y ajenos.

En consecuencia y en el caso de las situaciones de emergencia y crisis, el **nivel de la capacidad de respuesta** puede ser diferente en función de la situación y de los medios y recursos disponibles.

De hecho, a los efectos de esta tesis, ya se ha definido este parámetro el cual se concreta en los siguientes elementos ya mencionados, los cuales -por un interés metodológico- se reproducen de nuevo a continuación:

➔ **Capacidad de respuesta "Total".**

Se relaciona con las situaciones donde se presenta la máxima capacidad de respuesta ante un escenario definido y determinado. Suma la parte de la intervención como la integración completa de los aspectos preventivos vinculados, a su vez, con la planificación y la preparación. Lo que supone que el desgaste provocado por una intervención a lo largo del tiempo obligue al refuerzo o reposición de determinadas capacidades.

➔ **Capacidad de respuesta "Parcial".**

Se relaciona con las situaciones donde se presenta una capacidad elevada de respuesta ante un escenario definido y determinado. Integrando la mayor parte de los aspectos relacionados con la intervención, la planificación y la preparación.

Lo que supone que en algunas circunstancias sean necesarias reforzar y/o complementar algunas de las capacidades más vulnerables o que requieran un nivel elevado de especialidad. Produciéndose una facilidad para integrar medios y recursos en la correspondiente estructura de respuesta.

➔ **Capacidad de respuesta "Residual".**

Se relaciona con las situaciones donde se presenta una capacidad muy básica o mínima de respuesta ante un escenario definido y determinado. Bien por falta de capacidad ordinaria y/o estructural bien por la merma o la pérdida de las capacidades que se hubieran podido tener.

Lo que supone que en determinadas circunstancias deban ser aportadas capacidades que no se han tenido o bien que, aun habiéndose tenido, se encuentran muy deterioradas o han desaparecido completamente.

En todo caso, existe un factor de desestructuración grande en el sistema afectado por lo que aquellos elementos que pudieran incorporarse no tendrán un mecanismo óptimo de integración, solapando lo que haya y, cuando no, supliéndolo.

➔ **Capacidad de respuesta "Nula".**

Se relaciona con las situaciones donde no existe ninguna una capacidad para dar respuesta ante un escenario definido y determinado. Se trata de situaciones donde las acciones se encaminan -sobre todo- a la supervivencia y a la subsistencia y donde los esfuerzos que se pudieran hacer, muy previsiblemente, tendrán poco o ningún resultado.

Por tanto, cualquier mecanismos que trate de aportar capacidades en estas situaciones se hará prácticamente *ex novo*.

Lo que se resume en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

El concepto de "capacidad de respuesta", como se puede observar, se vincula directamente con el punto donde una determinada capacidad se empieza a ver comprometida, deteriorada y/o anulada.

Es más, la capacidad de respuesta de un sistema es un agregado parcial de las propias capacidades que lo componen. Es decir, ante una determinada situación un sistema puede tener capacidades saturadas, desbordadas e, incluso, sobrepasadas y otras, en cambio, intactas.

- **Límite (o umbral) de la capacidad de respuesta.**

De lo anterior nace el concepto de "**límite de la capacidad de respuesta**" (o como también se le denomina "**umbral de la capacidad de respuesta**") el cual puede ser considerado de manera agregada, total y/o permanente o bien de manera parcial, sectorial, circunstancial y/o coyuntural.

Este elemento es muy importante ya que es el punto de máxima tensión a partir del cual se puede producir el colapso derivado de la imposibilidad de aportar la respuesta requerida por las circunstancias planteadas.

Tal y como ya se ha expuesto en esta tesis, éste es un factor sistémico que debería ser de tipo dinámico y adaptativo en función de las circunstancias.

Tradicionalmente (y especialmente a efectos de planificación) se suele tratar como un elemento fijo con un comportamiento estático. Sin embargo, la realidad de la gestión operacional dibuja un contexto bien distinto. Es decir, el límite teórico de la capacidad de respuesta de un sistema puede verse superado porque:

a. Las consecuencias de la situación desbordan los recursos disponibles directamente.

b. Los recursos se consumen o quedan inoperativos por su actuación y/o empleo.

c. Los medios y recursos son también objeto de daño como consecuencia de las circunstancias de peligro que se hayan materializado.

d. Se da un factor de simultaneidad de situaciones que, no siendo desbordantes de manera aislada, tensan el sistema al concurrir en un mismo marco espacio-temporal diferentes situaciones que obligan a ser atendidas a la vez.

En todo caso, este "límite" (o "umbral") está directamente vinculado no sólo con el marco y el modelo fijado sino, muy particularmente, con el sistema y la estructura de respuesta que se haya diseñado y establecido.

Como se puede observar, la respuesta de un sistema se compone de la respuesta agregada que pudieran tener las distintas capacidades aportadas.

En este sentido, las capacidades aportadas pueden verse afectadas, y -por tanto- reducidas, condicionadas, alteradas, modificadas y/o limitadas, bien por cuestiones operativas bien por cuestiones ordinarias.

Por cuestiones operativas entendemos todas aquellas situaciones que se producen y derivan como consecuencia del empleo real de los medios y recursos en las operaciones de intervención.

Lo que supone que las circunstancias en las que se encuentren dichos medios y recursos afectará directamente a las capacidades del sistema, ya sea permanente o temporalmente, pues se han podido consumir parcialmente, se han gastado, se están empleando ya o bien han quedado dañados, inutilizados y/o carecen de los elementos y/o condiciones mínimas básicas y/o necesarias para estar en situación de actuar o de ser usados.

Lo que viene limitado también por los factores circunstanciales y contextuales tanto del entorno (p.e. las condiciones meteorológicas, la orografía, la hora del día, la época del año, etc…) como de la situación (p.e. condicionamientos sociales, político y/o culturales, aspectos oportunidad en todos los órdenes, limitaciones económicas y presupuestarias, etc…).

Por otro lado, por cuestiones ordinarias entendemos todas aquellas situaciones que se producen y/o derivan como consecuencia tanto del funcionamiento como de las actividades habituales en situación de normalidad. Entre ellas tenemos también situaciones sobrevenidas (como puede ser una que se estropee un vehículo, que enferme un determinado personal, que se deban atender derechos y obligaciones sociolaborales, etc…).

En todo caso, circunstancias que afectan directamente al nivel de respuesta real que presenta un sistema y, por consiguiente, al límite en la capacidad de respuesta del mismo. Lo que es algo completamente dinámico.

- **Planificación y planeamiento de la respuesta.**

Con independencia de las posibilidades que permitan las circunstancias concretas para cada caso y para cada entorno, tomar conciencia del alcance y del límite de las posibilidades e imposibilidades de respuesta en función de unas determinadas circunstancias no es algo casual, no pensado, improvisado o azaroso.

Es más, se trata de un proceso consciente y, más o menos, orientado y estructurado que, en todo caso, se vincula con las actividades de "**planificación**" y "**planeamiento**".

En el campo de la seguridad y la defensa, en general, el uso de estos dos términos no deja de estar exento de polémica derivado de un cierto nivel de confusión semántica, de una inadecuada traducción y, en muchos casos, por una falta de rigor conceptual. Lo que nos obliga, como ya se ha hecho en otras partes de esta tesis, a hacer una serie de aportaciones y clarificaciones al respecto.

En primer lugar, se debe apuntar que la "planificación" (del verbo "planificar") y el "planeamiento" (planear) no son conceptos sinónimos que uno deriva de su uso civil y el otro de su utilización en el campo militar. Lo que sí es cierto, es que gran parte de los elementos generadores de doctrina militar beben de fuentes escritas en francés y/o en inglés.

Esto conlleva un problema de traducción pues en castellano existen dos términos que sirven para describir dos acciones diferentes y diferenciadas que son "**planificar**" y "**planear**". Es más en castellano tenemos el "**plano**" y el "**plan**" como dos conceptos también separados y diferenciados.

Sin embargo, tanto en el caso del inglés[331] como en el caso del francés[332] estas diferenciaciones no existen para estos términos, por lo que se usan las mismas palabras para ambas significaciones.

Por tanto, es común encontrar que conceptos como "planificar", "planificación" y "plano" o "planear", "planeamiento" y "plan" se traduzcan de manera indistinta y poco rigurosa. Ciertamente, contaminación ampliamente extendida en todos los órdenes. En Segundo lugar, debemos tener claro que "**planear**" y "**planificar**" no es lo mismo (GÁRRIZ GALVÁN, 2015)[333] puesto que:

- **Planear** es el proceso cognitivo y comunicativo que permite la conceptualización y el desarrollo de una idea. Derivando en un elemento instrumental que es el "plan" mediante un proceso de "planeamiento".

- **Planificar** es la manera de representar gráficamente el desarrollo de una idea. Derivando en un elemento instrumental que es el "plano" mediante un proceso de "planificación".

[331] *"To plan" / "planning"/ "plan"*. Según la norma ISO 22300:2018, Security and resilience-Vocabulary, "*planning*": "*Part of management focused on setting security operations objectives and specifying necessary operational processes and related resources to fulfil the security operations objectives*".

[332] *"Planifier"/ "planification"/ "plan"*.

[333] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Planificación Modular en Emergencias*". IX Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. San Sebastián-Donostia (2015).

Lo que se puede resumir gráficamente en el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, el concepto de "planear" tiene relación directa con el diseño de la acción mientras que "planificar" se vincula con el diseño de la organización -como estructura que soporta a la acción- unido a la expresión gráfica de los vínculos relacionales que se puedan establecer. En todo caso, se trata de una serie de procesos retroalimentados que se apoyan mutuamente.



Fuente: Elaboración propia.

No obstante y a los efectos de la investigación recogida en esta tesis, esta interactuación y proceso retroalimentado supone que:

- La planificación debe responder al planeamiento.

- La representación gráfica (organización) debe ser imagen fiel de la idea que representa (acción).

- Un plan no es un fin sino un medio para la gestión y resolución de una situación de emergencia/crisis.

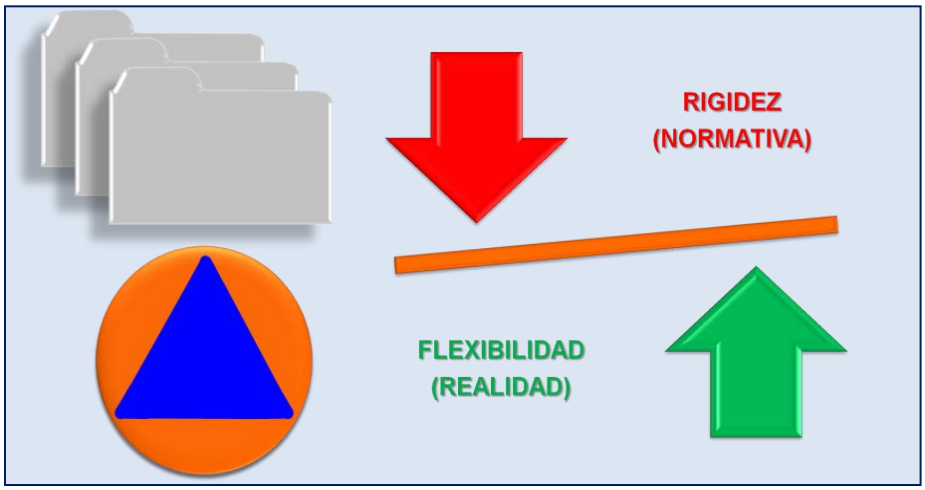
Por tanto, esto anterior supone poder garantizar la coherencia y consistencia de todo el sistema de respuesta, determinar las atribuciones y los niveles de responsabilidad, reflejar las capacidades operativas y medios reales en cada momento así como poder implantar un sistema que garantice la coordinación, la comunicación, el mando y el control.

Sin embargo, todo lo anterior nace y desemboca en elementos de tipo jurídico y normativo que son los que legitiman y atribuyen las correspondientes potestades y responsabilidades.

De ahí que, los aspectos operacionales de la intervención -y del propio funcionamiento del sistema de respuesta por extensión al completo- queden intrínsecamente vinculados tanto con la idea del "planeamiento" como con la idea de la "planificación" aquí expuestos y, además, desde una perspectiva legal.

De hecho, el plan -como herramienta de diseño de la organización de respuesta- debe resolver las necesidades de la intervención y de la emergencia en su conjunto por lo que debe ser **modulable**, **escalable** y **específico**.

Lo que necesita poder articular y combinar la rigidez normativa con la flexibilidad que obliga la realidad.



Fuente: Elaboración propia.

- **Tipificación de la respuesta.**

Se puede definir la "**estructura de respuesta**" como el conjunto de elementos organizacionales, técnicos, humanos y materiales que sustentan la "**capacidad de respuesta**" de un "**sistema de respuesta**".

Por tanto, se debería poder establecer -de manera "**planeada**" y "**planificada**"- tanto el ajuste entre la citada estructura con respecto a las necesidades concretas de cada situación como la identificación de las circunstancias específicas que pueden provocar que se exceda el umbral de capacidad de la misma.

El diseño de la respuesta suele ser un problema metodológico en su definición pues deben ser correspondidas las necesidades de la situación de emergencia/crisis con los medios y recursos que pudieran estar disponibles en un momento dado y para un entorno específico concreto.

Este diseño debe tener en cuenta que el límite/umbral de la capacidad de respuesta de un sistema no es un elemento estático sino algo extremadamente dinámico, flexible y adaptativo que debería ser adecuadamente reflejado y previsto.

Es más, una adecuada definición tanto del límite/umbral de la capacidad de respuesta como del propio nivel de la capacidad de respuesta pasa por relacionarlos para cada situación concreta con (GÁRRIZ GALVÁN, 2015)[334]:

- El catálogo de medios y recursos que esté confeccionado al efecto y sus mecanismos relacionales y de interdependencia (si la hubiera).

- La situación operacional (conocida como "*estatus*" operativo) de cada medio y recurso para cada momento concreto.

- El periodo operacional en el cual se puede disponer de lo anterior así como la ubicación física de cada elemento y sus limitaciones y rangos de empleo.

Lo que suele ser metodológicamente una dificultad añadida al propio proceso de planificación formal, lo que es fuente de indeterminación jurídica en diversos órdenes. Derivado ello del condicionamiento de todo lo anterior para cada momento temporal concreto.

[334] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Planificación Modular en Emergencias*". IX Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. San Sebastián-Donostia (2015).

De hecho, en la actualidad la normativa española -y en parte en la europea- en materia de planificación de emergencias y Protección Civil (como se analizará más adelante en detalle) nos encontramos con la siguiente problemática (GÁRRIZ GALVÁN, 2000[335], 2003[336], 2004[337], 2009[338], 2015[339]):

- Son elementos regulados de tipo normativo cuyo proceso de homologación es sólo formal, por lo que no existe comprobación real del funcionamiento operativo contenido en el plan.
- No es posible definir funcionalmente criterios ni parámetros referenciales que ayuden a determinar, a medir y a aportar aquellos elementos que indican eficacia, eficiencia y efectividad.
- No existe una relación operacional efectiva entre los recursos y medios contenidos en el catálogo y el diseño hecho para la respuesta.
- No se determina el "umbral en la capacidad de respuesta" por lo que no se permite ni identificar el nivel de estrés de las capacidades disponibles ni los recursos y medios que pudieran ser necesarios una vez llegado a este extremo.
- La falta de definición de estos parámetros anteriores supone una indeterminación trascendental que provoca un vacío en las responsabilidades y una situación de inseguridad jurídica, tanto por la indeterminación del contenido material de la respuesta como por la falta de descripción de los medios y recursos de respuesta afectos a cada plan.

En consecuencia, el **tipo de respuesta** debe ser predefinible, modulable, escalable y específico en función de la situación previsible en la que haya que actuar (o bien en la que ya se esté actuando).

---

[335] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Organización de la Emergencia: Visión Global Integrada*". Jornadas Técnicas "Sebastián Tejera". Las Palmas de Gran Canaria (2000).

[336] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Planes de Emergencia Exterior en la Industria Química*". Certamen Internacional "VídeoFuego". Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, Ayuntamiento de Badajoz. Badajoz (2003).

[337] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Planes de Emergencia Exterior en la Industria Química*". Certamen Internacional "VídeoFuego-APICI". Servicio de Protección Civil y Bomberos, Ayuntamiento de Madrid y Asociación Profesional de Ingeniería Contra incendios (APICI). Madrid (2004).

[338] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Gestión de Incidentes Complejos*". 22º Congreso Nacional de Bomberos. Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Zaragoza (2009).

[339] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Planificación Modular en Emergencias*". *Op. cit*.

Además su descripción e inclusión como herramienta operacional (planificada) debe cumplir con los requisitos formales que marca la normativa de desarrollo a efectos de homologación.

Lo que debería permitir también la adaptación permanente de la estructura de respuesta planificada a la realidad operativa de la situación de los medios y recursos del sistema en cada momento.

En base a todo lo anterior, desde esta tesis, se propone un sistema metodológicamente modular que permita identificar el tipo de respuesta que se puede/debe dar en base a parámetros que pueden fijarse con independencia del recurso asignado o del organismo encargado de aportar una determinada capacidad operacional.

Esto supone que la **concepción modular de la respuesta** aquí propuesta conlleve:

- Definir las funciones y capacidades operativas específicas y no el simple listado de los organismos concretos.

- Relacionar las capacidades operativas aportadas por cada elemento organizacional con los niveles de respuesta preestablecidos y no solamente con la enumeración estática de medios y recursos.

En consecuencia, se propone metodológicamente una descripción funcional del **tipo de respuesta** en base a lo siguiente:

➔ **Tipo de respuesta "Ordinaria".**

Se basa en la activación, despliegue y gestión de medios propios y/o asignados que se encuentran operativos en ese momento. Son los recursos que, en el marco competencial legal correspondiente al ejercicio de su función, están obligados a actuar de manera directa.

Se trata de un tipo de respuesta que se encuentra **procedimentada de manera sectorial** por cada tipo de interviniente siendo una **respuesta automatiza** con bajos niveles de discrecionalidad y decisión.

➔ **Tipo de respuesta "Ampliada".**

Complementando la respuesta anterior -es decir, la respuesta ordinaria- se activan, despliegan y gestionan elementos con similares o iguales capacidades operativas o bien se complementan éstos con recursos técnicos, especializados y/o de reserva a ese mismo nivel.

Se trata de un tipo de respuesta que se encuentra **protocolizada de manera multisectorial y conjunta** que requiere, además, desplegar ciertos elementos especializados de **coordinación transversal**.

Puede suponer también el concurso de medios de diversa titularidad y/o derivados de otras actividades -que dadas sus peculiaridades o especialidades- pueden colaborar y/o dar soporte. Además puede conllevar la activación y movilización de recursos ordinarios que se encuentren en régimen de localización.

Asimismo, es un tipo de respuesta que está condicionada no tanto por la gravedad como por cuestiones relacionadas con poder garantizar el mantenimiento de los esfuerzos operacionales. Y ya sea por el desgaste provocado por una intervención prolongada en el tiempo ya sea por un factor de simultaneidad de intervenciones.

➔ **Tipo de respuesta "Reforzada".**

Escalando sobre la respuesta anterior -es decir, sobre la respuesta ampliada- se despliegan y gestionan recursos que tiene una activación diferida por cuanto no están inmediatamente disponibles, son muy específicos y/o altamente especializados e, incluso, pueden presentar también requisitos logísticos particulares.

Se trata de un tipo de respuesta que se encuentra **planificada de manera específica** y que conlleva la implementación de **estructuras de dirección unificadas**, con la posibilidad de atribuir potestades no extraordinarias pero si especiales a determinados órganos y autoridades públicas. Asimismo, puede suponer necesidades de coordinación y despliegue operativo de tipo logístico que requieren soporte y concurso de otros organismos o de apoyo mutuo por parte de diferentes recursos en diferentes niveles.

Puntualmente puede conllevar la movilización parcial o total de todos los recursos de un organismo en un ámbito territorial determinado, estén o no operativos o de servicio en ese momento, así como la prestación ocasional de ayuda por parte de particulares y de sus medios.

Además, son previsibles necesidades Importantes técnico-operativas de coordinación y logística no sólo para el dispositivo de intervención sino también en apoyo a la población en áreas concretas.

➔ **Tipo de respuesta "Extraordinaria".**

En este nivel el sistema se tensa al máximo produciéndose una saturación y un posible desbordamiento de determinadas capacidades lo que puede suponer la inoperancia y/o la incapacidad parcial o total de carácter sectorial e, incluso, global.

Se trata de un tipo de respuesta que, al igual que en el anterior tipo, se encuentra **planificada de manera específica** y conlleva la implementación de **estructuras de dirección unificadas**. Sin embargo, estos elementos pueden integrarse en estructuras de dirección y gestión de más amplio espectro y de carácter estratégico al más alto nivel.

Lo que supone poder contar con herramientas no sólo técnicas sino también jurídicas específicas que permiten atribuir potestades extraordinarias a determinados órganos y autoridades públicas. A lo que se le debe sumar el consiguiente mecanismo especial de control y de rendición de cuentas específico. En todo caso son previsibles necesidades Importantes técnico-operativas de coordinación y logística no sólo para el dispositivo de intervención sino también en apoyo a la población de manera masiva.

A modo de corolario de lo anterior, los tipos de respuesta que se pueden clasificar -a los efectos de esta tesis- son los que se resumen en el siguiente gráfico. En todo caso, gráfico que muestra de manera modular y escalar cómo se evoluciona desde el tipo de respuestas para los incidentes más sencillos a la situación más compleja que se puede afrontar:



Fuente: Elaboración propia.

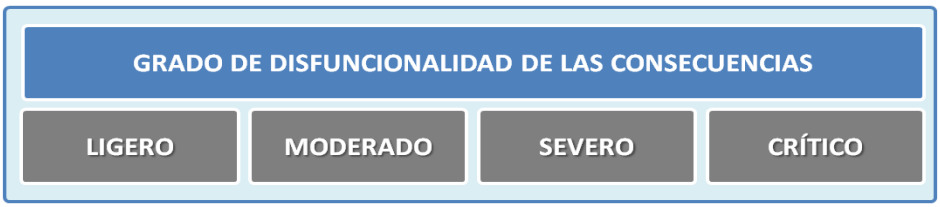
No obstante, a esta clasificación de los tipos de respuesta que se pueden dar, faltaría añadir aquella respuesta que por sus características está por encima del umbral de la capacidad del sistema, lo que supone que se trate de una respuesta que sólo puede buscar la supervivencia ante situaciones de colapso. Por lo que se denomina, a efectos de esta tesis, **tipo de respuesta "supervivencia"**.

En consecuencia, la determinación del tipo de respuesta que se debe dar a cada tipo de situación concreta identificada (lo que define también el nivel de respuesta requerido) es el complemento fundamental del marco teórico y práctico en esta tesis desarrollado el cual se ha denominado "**Modelo Agregado de Evaluación Operacional Conjunta Riesgo-Amenaza/Emergencia-Crisis**" (MAEvOC RA/EC).

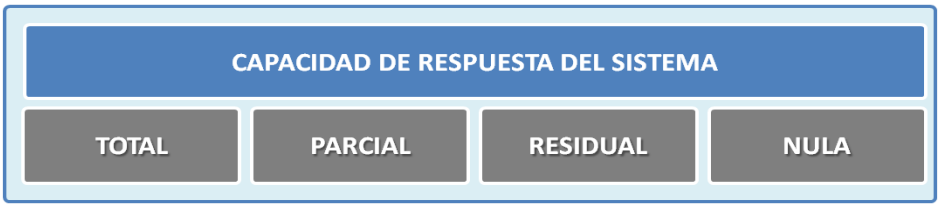
4.12. PROPUESTA DE MODELO AGREGADO PARA LA DETERMINACIÓN DEL TIPO DE RESPUESTA REQUERIDA (MATRR).

Como ya se ha expuesto en esta tesis y como aportación específica de la misma, la clasificación tanto de las situaciones de emergencia como la clasificación de las situaciones de crisis se hace en base a una misma matriz que tiene como variables:

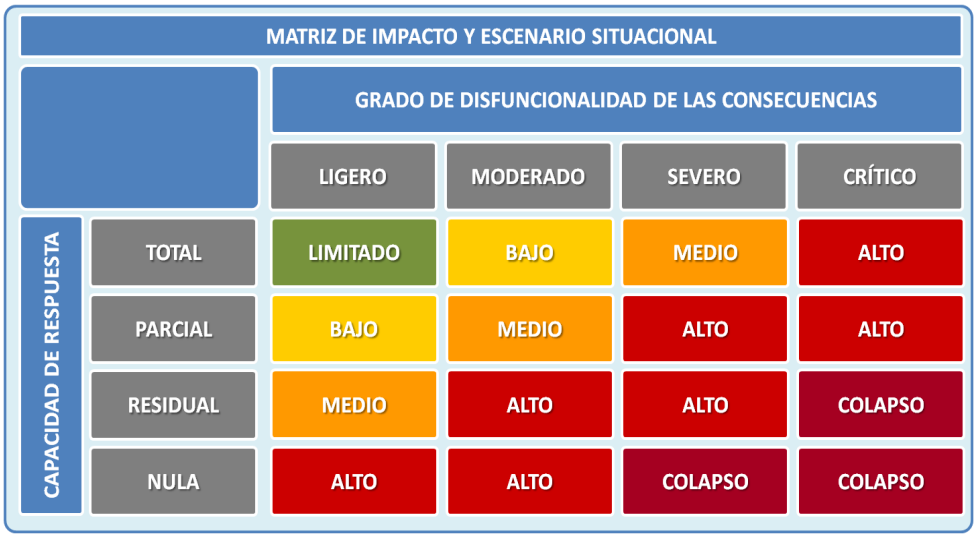
- **Variable A** (grado de disfuncionalidad de las consecuencias):



- **Variable B** (capacidad de respuesta del sistema):



Por un lado, estas variables ayudan a configurar el **tipo de escenario incidental** en el que se está mediante la siguiente matriz (y tanto para las situaciones de emergencia como para las de crisis):



Fuente: Elaboración propia.

Y por otro, estas mismas dos variables ayudan a configurar la otra cara de la moneda, es decir, ante una determinada situación de impacto tenemos la posibilidad de identificar el tipo de respuesta que se puede dar.

Por tanto, son también estas mismas variables las que ayudan a categorizar, configurar y conformar la matriz del **tipo de respuesta** que se vincula con cada tipo **de escenario situacional** y que deriva del impacto que se genera en cada situación.

Es decir, metodológicamente, esto es lo que nos permite identificar y delimitar la **respuesta incidental** que correspondería dar (de ahí lo de requerida) en base a la tipología de respuesta que se ha aportado en el punto anterior.

Relacionando e integrando ambos elementos anteriores tenemos la matriz **tipo de respuesta requerida** que, como aportación de esta tesis, se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha visto, de la conjugación de las variables "**Grado de disfuncionalidad de las consecuencias**" y "**Capacidad de respuesta del sistema**" se obtienen dos categorías que sirven para configurar y construir la correspondiente clasificación de los tipos de emergencia y de crisis que podemos encontrar.

Ya que:

- La combinación de ambas variables nos permite identificar y vincular el **tipo de escenario incidental** en el que nos encontramos.

– Derivando de ello, y como consecuencia de lo anterior (pero sobre la base de las mismas variables), el tipo de escenario incidental se corresponde con el **tipo de respuesta requerida**.

Lo que se resume en las categorías de impacto limitado, bajo, medio, alto y colapso. Que en el caso de la emergencia recibe unas denominaciones concretas para cada una de las situaciones al igual que con el caso de la crisis.

Esto supone que para la "emergencia" tengamos:





Fuente: Elaboración propia.

Y esto supone que para la "crisis" tengamos:





Fuente: Elaboración propia.

De hecho, si integramos en un mismo gráfico los elementos de ambos cuadros -y para cada una de las categorías (emergencia y crisis)- tenemos lo siguiente:

CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS		CLASIFICACIÓN DE LA RESPUESTA
LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA	RESPUESTA ORDINARIA
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO EMERGENCIA MULTISECTORIAL	RESPUESTA AMPLIADA
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO EMERGENCIA COMPLEJA	RESPUESTA REFORZADA
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA	RESPUESTA EXTRAORDINARIA
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE EMERGENCIA CALAMITOSA	RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA

CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS		CLASIFICACIÓN DE LA RESPUESTA
LIMITADO	CRISIS DE IMPACTO LIMITADO CRISIS SIMPLE O LIMITADA	RESPUESTA ORDINARIA
BAJO	CRISIS DE IMPACTO BAJO CRISIS MULTISECTORIAL	RESPUESTA AMPLIADA
MEDIO	CRISIS DE IMPACTO MEDIO CRISIS COMPLEJA	RESPUESTA REFORZADA
ALTO	CRISIS DE IMPACTO ALTO CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO	RESPUESTA EXTRAORDINARIA
COLAPSO	CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL	RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA

Fuente: Elaboración propia.

No obstante y como ya hemos visto, la respuesta ante la realidad compleja de una situación de posible disrupción y quebranto se compone a partir de la combinación de la "respuesta ante la emergencia" con "la repuesta ante crisis que" se pudiera dar.

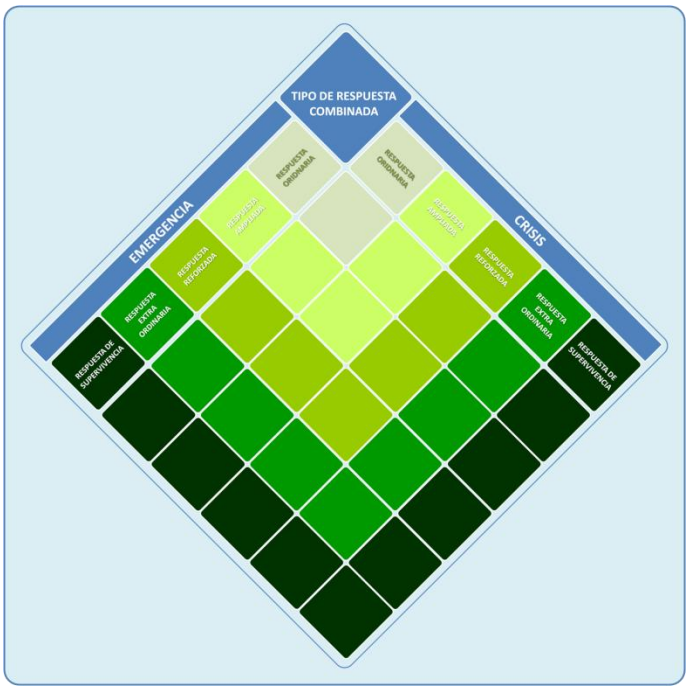
- **Variable A''** (tipo de respuesta para la emergencia):

TIPO DE RESPUESTA				
ORDINARIA	AMPLIADA	REFORZADA	EXTRA-ORDINARIA	SUPER-VIVIENCIA

- **Variable B''** (tipo de respuesta para la crisis):

TIPO DE RESPUESTA				
ORDINARIA	AMPLIADA	REFORZADA	EXTRA-ORDINARIA	SUPER-VIVIENCIA

Esto anterior supone que obtengamos, de la relación de ambos elementos, la matriz que nos permite identificar la **respuesta combinada** que se debe implementar.



Fuente: Elaboración propia.

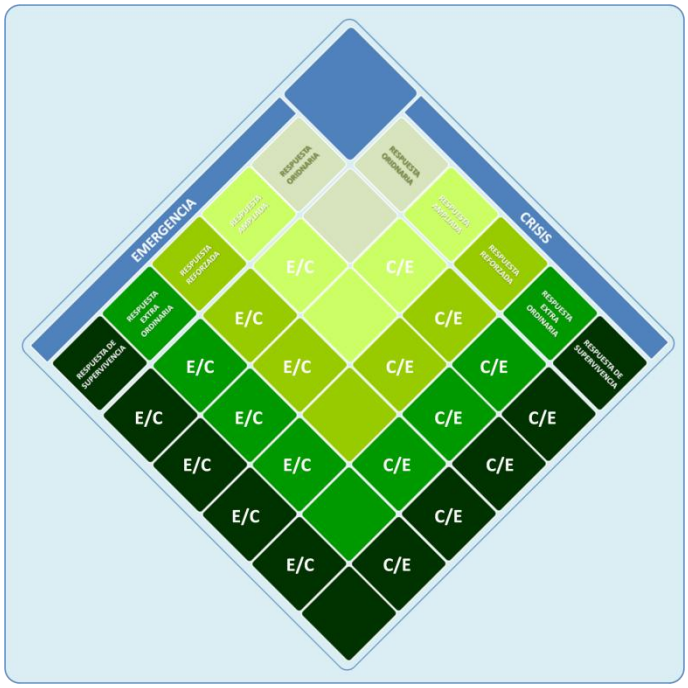
Es decir, la variable "**tipo de respuesta para la emergencia**" y la variable "**tipo de respuesta para la crisis**" son las nuevas variables que aparecen al objeto de poder determinar el tipo de respuesta combinada. O, a los efectos de esta tesis, lo que se denomina el "**Tipo de Respuesta Requerida**".

El tipo de respuesta requerida -en función de los escenarios incidentales que se representan a través de esta metodología- supone que, en la parte izquierda de la figura, se encuentren aquellas situaciones en las cuales la "emergencia" tiene prevalencia sobre la "crisis" a efectos de la preponderancia, la preeminencia y/o la primacía de los órganos de gestión y dirección de este ámbito sobre el otro (E/C).

Por su parte, en los escenarios incidentales que se recogen en la parte derecha de la figura se representan aquellas situaciones en las cuales la "crisis" tiene prevalencia sobre la "emergencia" a los efectos de la preponderancia, la preeminencia y/o la primacía de los órganos de gestión y dirección de este ámbito sobre el otro (C/E).

Por último, la parte central de la figura representa aquellos supuestos que quedan sujetos a discrecionalidad en cuanto a qué órganos tienen asignadas la prevalencia en la responsabilidad directa de gestión y dirección de la situación ya sea por cuestiones imperativas, de oportunidad o de necesidad (E/C o C/E).

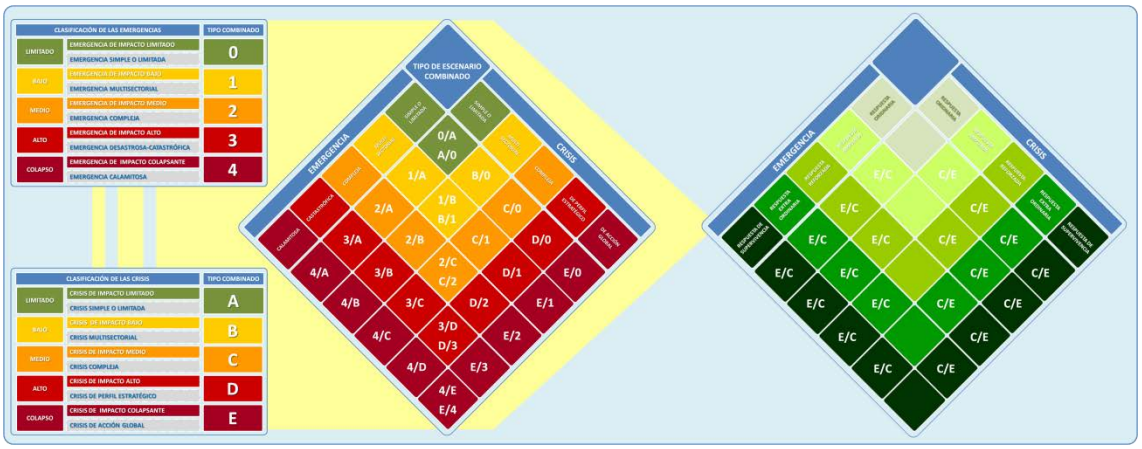
En todo caso, lo anterior se recoge e interpreta a efectos prácticos en la siguiente figura que a continuación se expone:



Fuente: Elaboración propia.

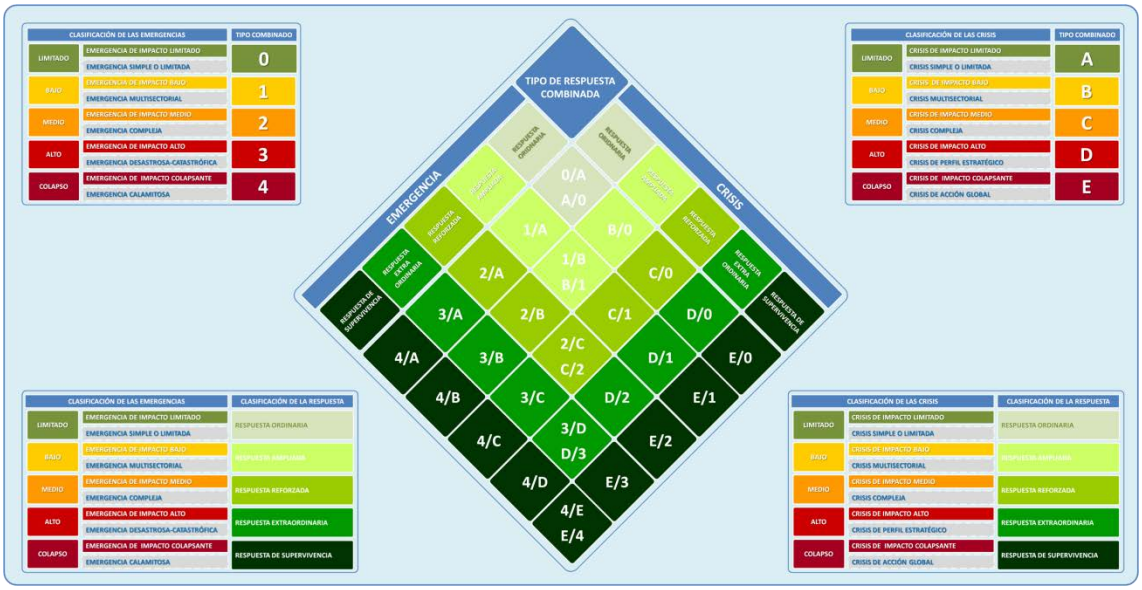
Finalmente, al objeto de facilitar la caracterización y definición de cada situación y siguiendo con lo ya expuesto en este tesis, podemos asignar a cada variable derivada un valor directo para su representación.

En el caso de la variable A' y A'' ("Tipo de Emergencia"/"Tipo de Respuesta") tenemos una serie de numerales (del "0" al "4") y en el caso de la variable B' y B'' ("Tipo de Crisis"/"Tipo de Respuesta") tenemos una serie de letras (de la "A" a la "E").



Fuente: Elaboración propia. (Ver ampliada en el ANEXO)

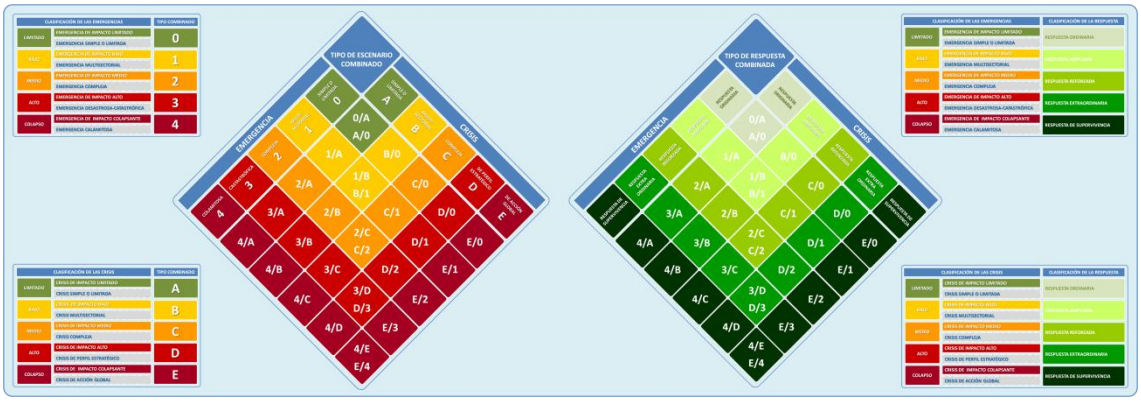
Lo que nos permite pasar de la descripción de prevalencia de una situación sobre otra a la descripción de un catálogo de situaciones donde poder diseñar y aplicar cada tipo de respuesta.



Fuente: Elaboración propia. (Ver ampliada en el ANEXO)

Eso supone que las situaciones genéricas iniciales se puedan codificar de una manera concreta para cada una de ellas y, a su vez esto, de manera combinada. Todo ello dando lugar a una definición concreta para cada una de las situaciones tipificadas.

En todo caso, correlación que se recoge en el siguiente gráfico:

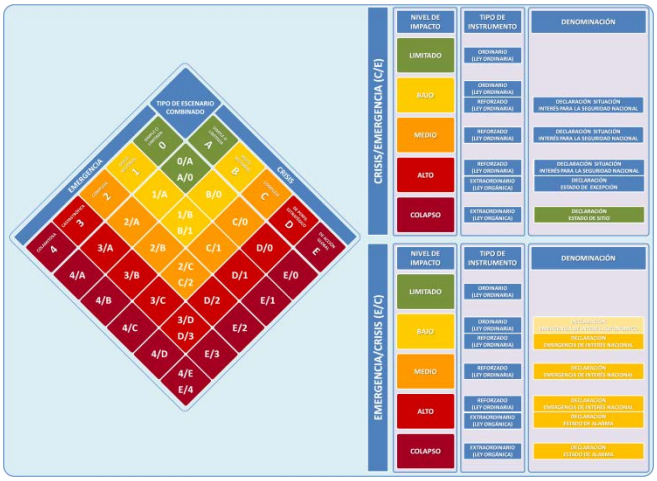


Fuente: Elaboración propia. (Ver ampliada en el ANEXO)

Consecuentemente y como se puede observar, la matriz integrada de los escenarios incidentales tipo combinados tiene relación y vinculación directa con la matriz combinada de los tipos de respuesta posibles.

Esto conlleva un elemento facilitador y normalizador muy importante puesto que existe una correlación directa entre el tipo de respuesta (combinada) y el tipo de escenario (combinado) los cuales se sustentan, además, en las mismas variables.

Por tanto y tal y como ya se había adelantado en esta tesis, con este desarrollo metodológico se complementa -en sus aspectos teóricos y en su aplicación práctica- el **modelo agregado de evaluación operacional conjunta riesgo-amenaza/emergencia-crisis**[340] aquí contenido. El cual se concreta dos elementos esenciales:



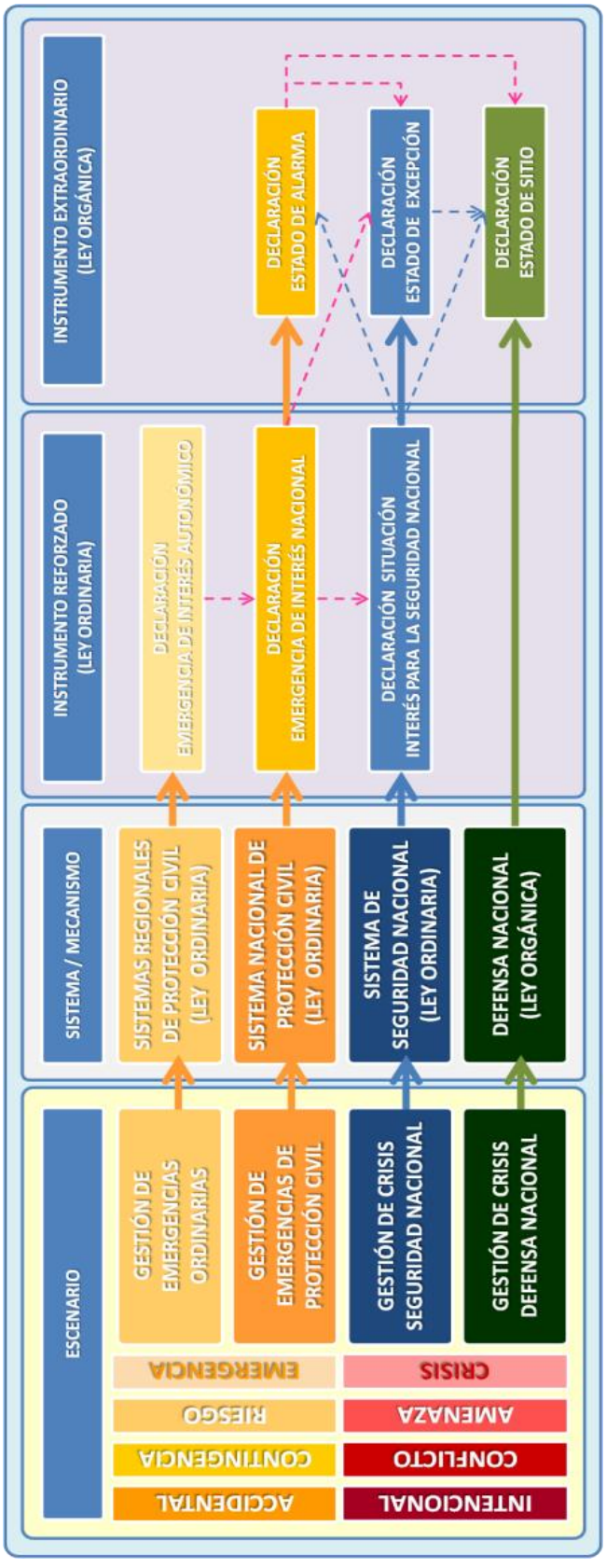


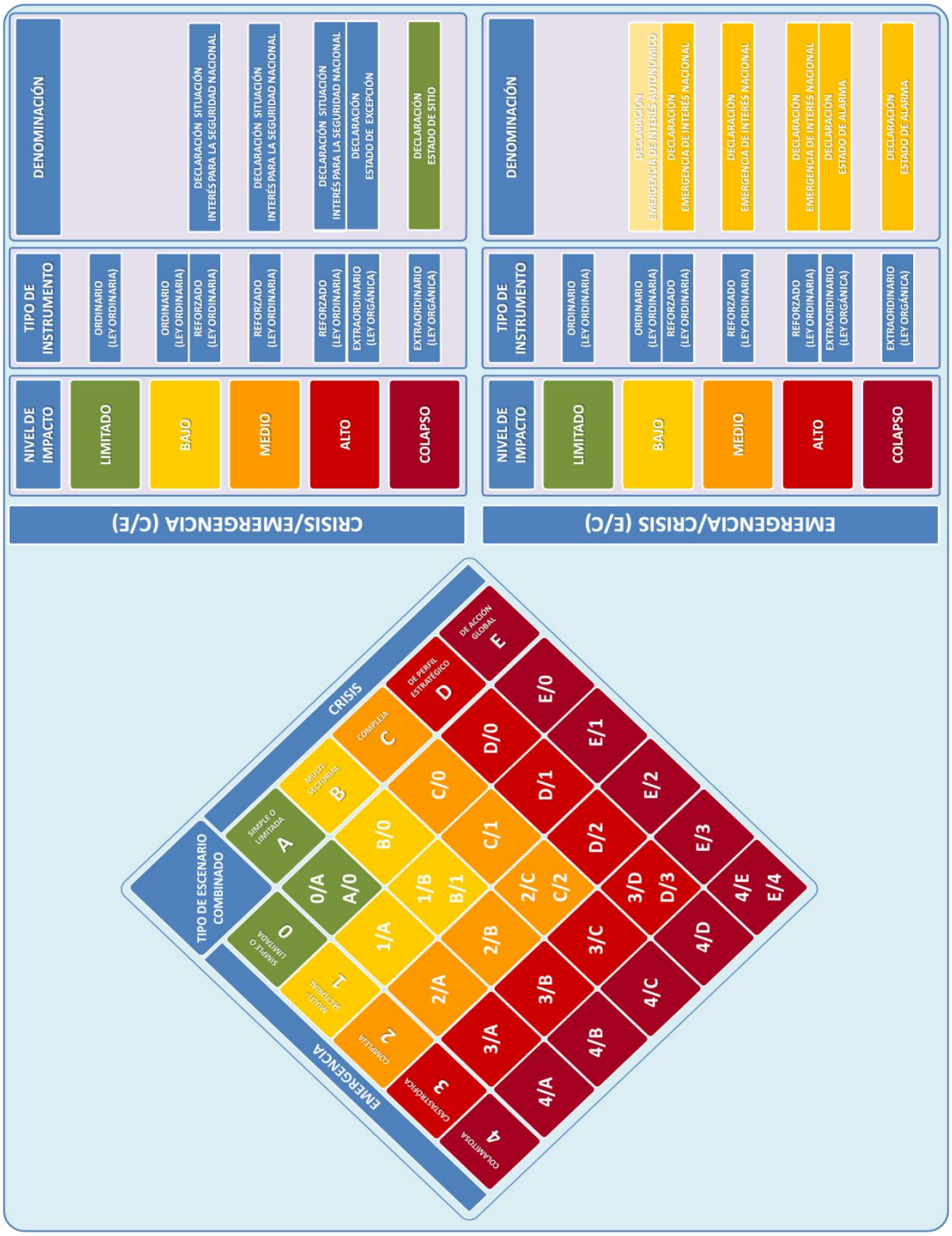
Fuente: Elaboración propia.

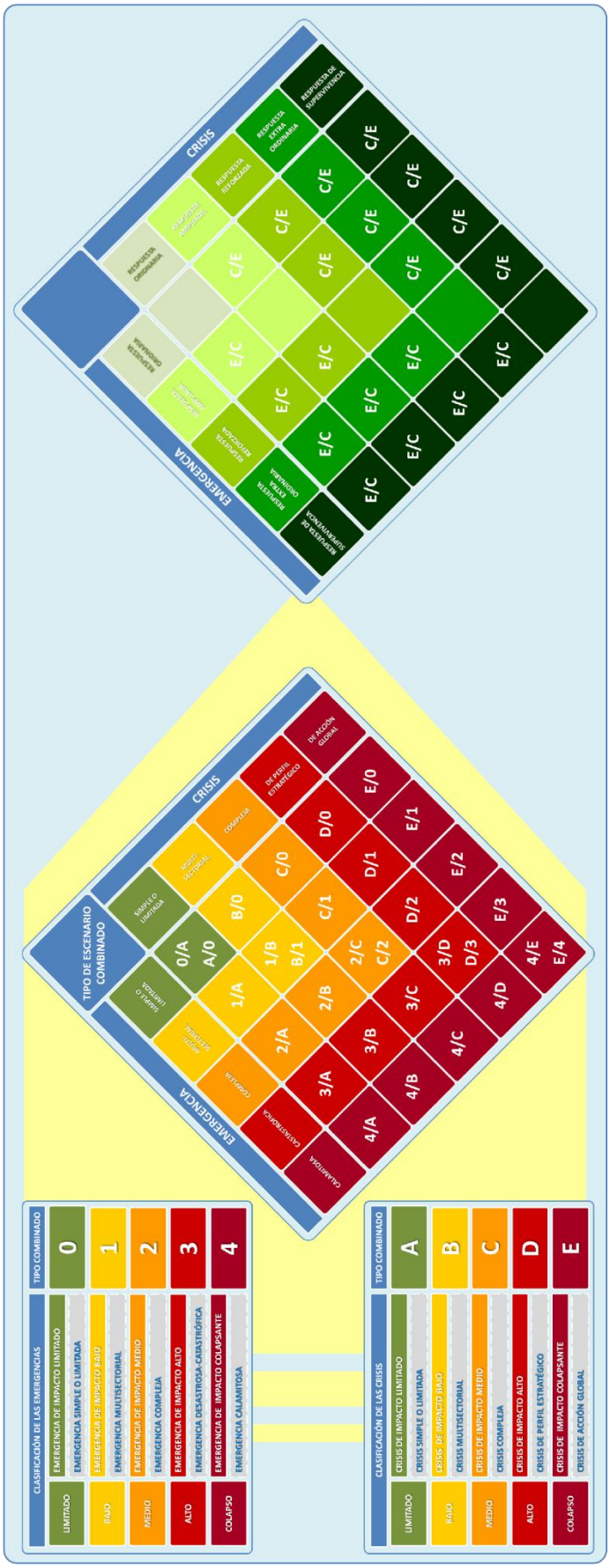
Ambos elementos conforman lo que se denomina a los efectos de esta investigación como "**Modelo Agregado para la determinación del Tipo de Respuesta Requerida**" (MA-TRR).

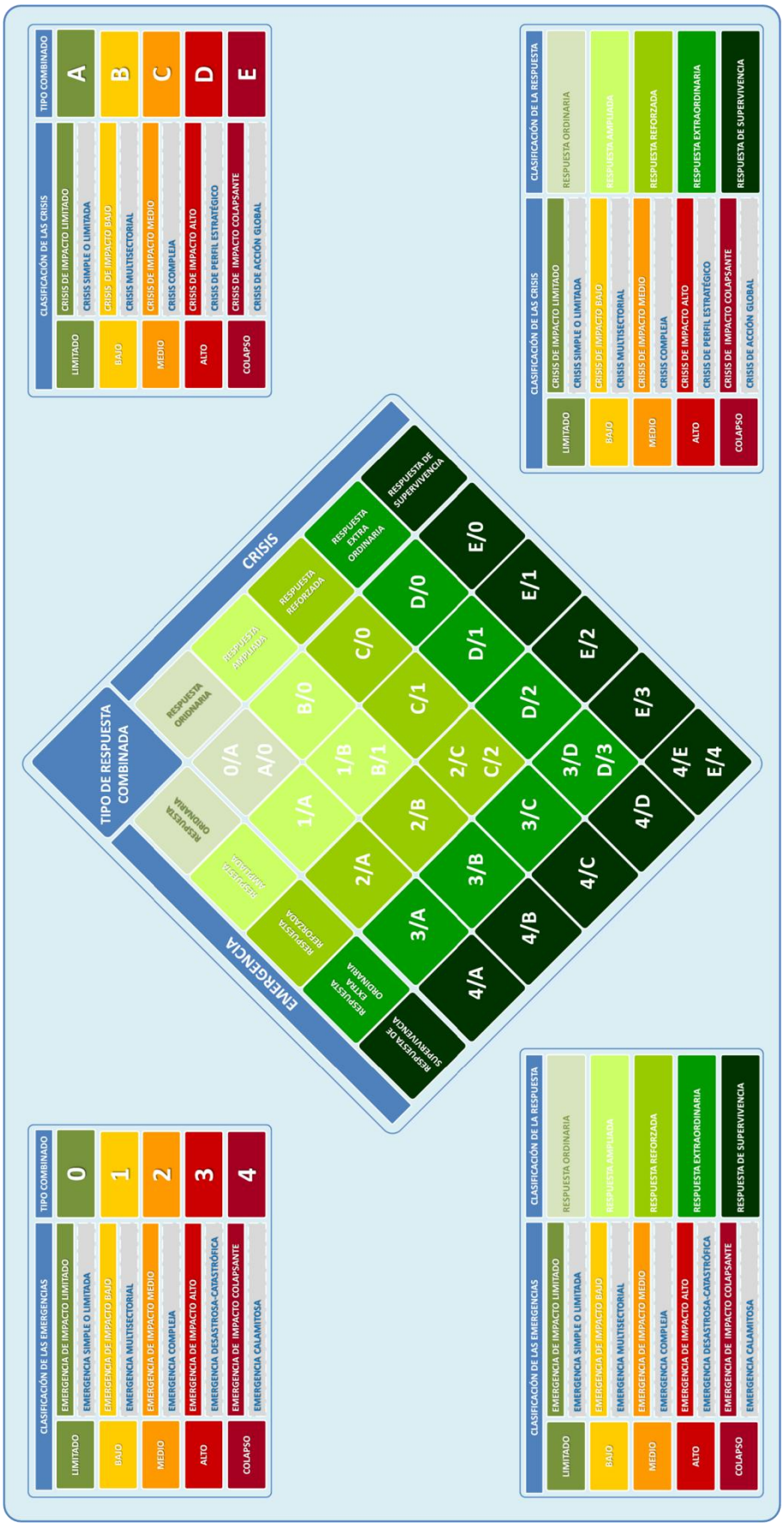
[340] El cual se ha identificado en esta tesis con las siglas MAEOC-RA/EC.

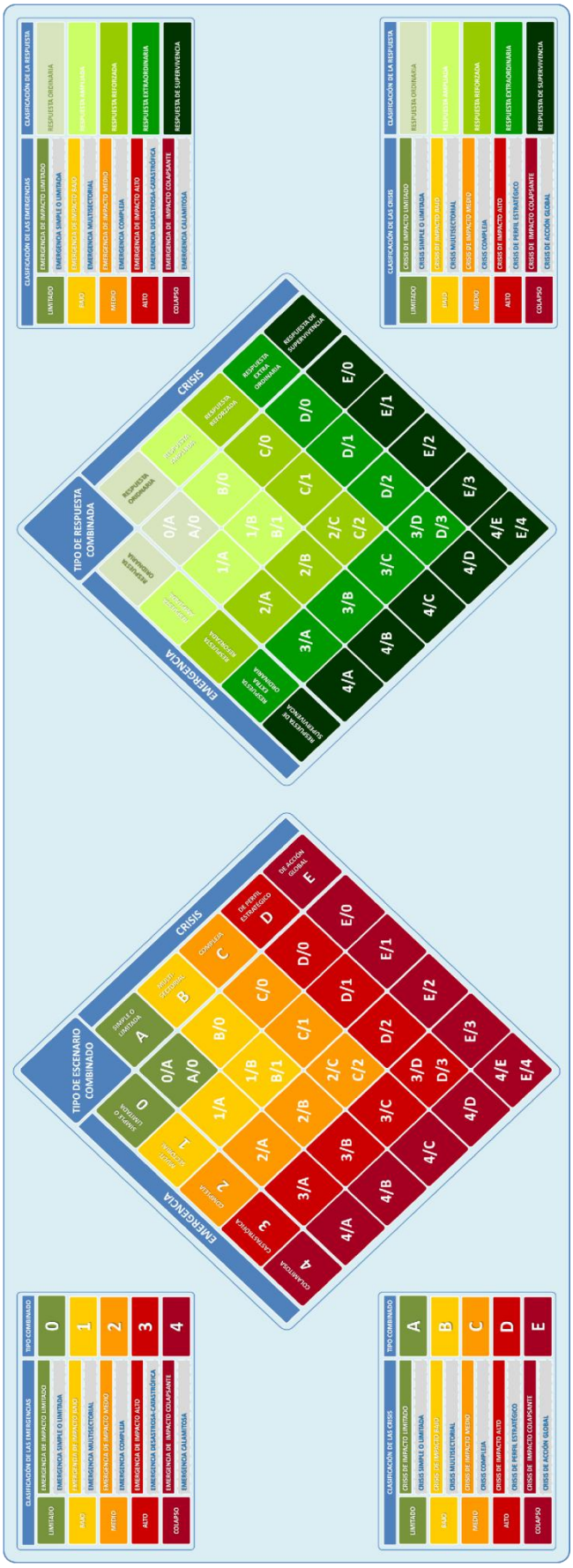
4.13. GRÁFICOS AMPLIADOS.




EMERGENCIA/CRISIS (E/C)
NIVEL DE IMPACTO
TIPO DE INSTRUMENTO
DENOMINACIÓN
LIMITADO
ORDINARIO (LEY ORDINARIA)
DECLARACIÓN EMERGENCIA DE INTERÉS AUTONÓMICO
BAJO
ORDINARIO (LEY ORDINARIA)
REFORZADO (LEY ORDINARIA)
DECLARACIÓN EMERGENCIA DE INTERÉS NACIONAL
MEDIO
REFORZADO (LEY ORDINARIA)
DECLARACIÓN EMERGENCIA DE INTERÉS NACIONAL
ALTO
REFORZADO (LEY ORDINARIA)
EXTRAORDINARIO (LEY ORGÁNICA)
DECLARACIÓN ESTADO DE ALARMA
COLAPSO
EXTRAORDINARIO (LEY ORGÁNICA)
DECLARACIÓN ESTADO DE ALARMA
CRISIS/EMERGENCIA (C/E)
NIVEL DE IMPACTO
TIPO DE INSTRUMENTO
DENOMINACIÓN
LIMITADO
ORDINARIO (LEY ORDINARIA)
DECLARACIÓN SITUACIÓN INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL
BAJO
ORDINARIO (LEY ORDINARIA)
REFORZADO (LEY ORDINARIA)
DECLARACIÓN SITUACIÓN INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL
MEDIO
REFORZADO (LEY ORDINARIA)
DECLARACIÓN SITUACIÓN INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL
DECLARACIÓN ESTADO DE EXCEPCIÓN
ALTO
REFORZADO (LEY ORDINARIA)
EXTRAORDINARIO (LEY ORGÁNICA)
DECLARACIÓN ESTADO DE SITIO
COLAPSO
EXTRAORDINARIO (LEY ORGÁNICA)
TIPO DE ESCENARIO COMBINADO
EMERGENCIA
CRISIS
SIMPLE O LIMITADA 0
MULTI-SECTORIAL 1
COMPLEJA 2
CATASTRÓFICA 3
CALAMITOSA 4
SIMPLE O LIMITADA A
MULTI-SECTORIAL B
COMPLEJA C
DE PERFIL ESTRATÉGICO D
DE ACCIÓN GLOBAL E
0/A
A/0
B/0
C/0
D/0
E/0
1/A
B/1
C/1
D/1
E/1
2/A
2/B
C/2
D/2
E/2
3/A
3/B
3/C
D/3
E/3
4/A
4/B
4/C
4/D
4/E
E/4


CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS
TIPO COMBINADO
LIMITADO
EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO
EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA
0
BAJO
EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO
EMERGENCIA MULTISECTORIAL
1
MEDIO
EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO
EMERGENCIA COMPLEJA
2
ALTO
EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO
EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA
3
COLAPSO
EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE
EMERGENCIA CALAMITOSA
4
TIPO DE ESCENARIO COMBINADO
EMERGENCIA
CRISIS
SIMPLE O LIMITADA
MULTI SECTORIAL
COMPLEJA
DESASTROSA CATASTRÓFICA
CALAMITOSA
0/A
A/0
1/A
B/0
1/B
B/1
2/A
C/0
2/B
C/1
2/C
C/2
3/A
D/0
3/B
D/1
3/C
D/2
3/D
D/3
4/A
E/0
4/B
E/1
4/C
E/2
4/D
E/3
4/E
E/4
DE ACCIÓN GLOBAL
DE PERFIL ESTRATÉGICO
COMPLEJA
MULTI SECTORIAL
SIMPLE O LIMITADA
CRISIS
EMERGENCIA
RESPUESTA ORDINARIA
RESPUESTA EXTRAORDINARIA
RESPUESTA REFORZADA
RESPUESTA EXTRA ORDINARIA
RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA
E/C
C/E
CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS
TIPO COMBINADO
LIMITADO
CRISIS DE IMPACTO LIMITADO
CRISIS SIMPLE O LIMITADA
A
BAJO
CRISIS DE IMPACTO BAJO
CRISIS MULTISECTORIAL
B
MEDIO
CRISIS DE IMPACTO MEDIO
CRISIS COMPLEJA
C
ALTO
CRISIS DE IMPACTO ALTO
CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO
D
COLAPSO
CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE
CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL
E


CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS
TIPO COMBINADO
LIMITADO
EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO
0
BAJO
EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO
1
MEDIO
EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO
2
ALTO
EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO
3
COLAPSO
EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE
4
EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA
EMERGENCIA MULTISECTORIAL
EMERGENCIA COMPLEJA
EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA
EMERGENCIA CALAMITOSA
CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS
TIPO COMBINADO
LIMITADO
CRISIS DE IMPACTO LIMITADO
A
BAJO
CRISIS DE IMPACTO BAJO
B
MEDIO
CRISIS DE IMPACTO MEDIO
C
ALTO
CRISIS DE IMPACTO ALTO
D
COLAPSO
CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE
E
CRISIS SIMPLE O LIMITADA
CRISIS MULTISECTORIAL
CRISIS COMPLEJA
CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO
CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL
TIPO DE RESPUESTA COMBINADA
EMERGENCIA
CRISIS
RESPUESTA ORDINARIA
RESPUESTA AMPLIADA
RESPUESTA REFORZADA
RESPUESTA EXTRA ORDINARIA
RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA
0/A
A/0
1/A
B/0
1/B
B/1
2/A
C/0
2/B
C/1
2/C
C/2
3/A
D/0
3/B
D/1
3/C
D/2
3/D
D/3
4/A
E/0
4/B
E/1
4/C
E/2
4/D
E/3
4/E
E/4
CLASIFICACIÓN DE LA RESPUESTA
RESPUESTA ORDINARIA
RESPUESTA AMPLIADA
RESPUESTA REFORZADA
RESPUESTA EXTRAORDINARIA
RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA


CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS
CLASIFICACIÓN DE LA RESPUESTA
CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS
TIPO COMBINADO
TIPO DE ESCENARIO COMBINADO
TIPO DE RESPUESTA COMBINADA
EMERGENCIA
CRISIS
LIMITADO
BAJO
MEDIO
ALTO
COLAPSO
RESPUESTA ORDINARIA
RESPUESTA AMPLIADA
RESPUESTA REFORZADA
RESPUESTA EXTRAORDINARIA
RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA
0
1
2
3
4
A
B
C
D
E
0/A
A/0
1/A
1/B
B/1
2/A
2/B
2/C
C/2
3/A
3/B
3/C
3/D
D/3
4/A
4/B
4/C
4/D
4/E
E/4
E/0
E/1
E/2
D/0
D/1
D/2
C/0
C/1
B/0

5.

Capítulo.

FACTORES Y COMPONENTES ORGANIZACIONALES DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS.

CONTENIDO

5.1. DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA Y CONCEPTUAL.

5.2. CARACTERIZACIÓN DEL MARCO Y JERARQUÍA ORGANIZACIONAL.

5.3. SISTEMISMO, ESTRUCTURALISMO, FUNCIONALISMO Y OTRAS APORTACIONES.

- Sistemismo.
- Estructuralismo.
- Funcionalismo.
- Limitaciones y utilidad práctica.
- Otras perspectivas aplicables: “Teoría de Catástrofes” y “Sistemas Complejos”.
  - ➔ Plano básico puro.
  - ➔ Plano combinado.
  - ➔ Plano básico puro derivado.
  - ➔ Plano combinado derivado.

5.4. COMPONENTES Y ELEMENTOS ORGANIZACIONALES.

- Modelo, sistema y estructura.
- Función, proceso, tarea y producto.

5.5. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN.

- Administración.
- Gestión.

5.6. SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONCEPTO DE DIRECCIÓN.

5.7. AUTORIDAD, MANDO Y COMPETENCIA.

- El mando como función.
- El mando como acción.
- Desempeño y competencia.

5.8. SISTEMAS DE GESTIÓN APLICADOS A LA DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS.

- Componentes funcionales sistémicos.
  - ➔ (Sub)sistema de monitorización, seguimiento y alerta.
  - ➔ (Sub)sistema de información, análisis y planificación.
  - ➔ (Sub)sistema de activación, respuesta y reacción.
  - ➔ (Sub)sistema de obtención, integración y difusión de inteligencia aplicada.

- Factores condicionantes del entorno sistémico propuesto.
- Mecanismos reguladores sistémicos aplicados.
  - ➔ Principios jurídicos generales aplicados.
  - ➔ Principios específicos sectoriales.
  - ➔ Principios organizacionales sistémicos.
  - ➔ Principios funcionales de tipo operacional.
  - ➔ Propuesta sistémica y funcional aplicada: Estrategias y Principios.
- Mecanismos de integración de los componentes sistémicos fundamentales.
  - ➔ Comunicación y Coordinación.
  - ➔ Nivel Estratégico: los “Planes”.
  - ➔ Nivel Operacional: el “Plan de Acción” / “Plan de Gestión del Incidente”.
  - ➔ Nivel Táctico: los “Protocolos”.
  - ➔ Nivel Operativo: los “Procedimientos”.
  - ➔ Interoperabilidad sistémica y funcional.
  - ➔ Mando y Control.
  - ➔ Sistemas C2, C3, C3I, C4, C4ISR.
  - ➔ Propuesta sistémica y funcional aplicada: C4+3(i).

5.9. ELEMENTOS SISTÉMICOS Y FUNCIONALES DE TIPO OPERACIONAL.

- Descripción de componentes operacionales.
- La función directiva de tipo operacional.
- El Ciclo Operacional aplicado POP-CEC.
- El Desempeño Operacional: el “Triángulo Integrado de la Acción Operacional”.

5.1. DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA Y CONCEPTUAL.

Las actividades y áreas funcionales que permiten la **dirección** de "**emergencias**" y "**crisis**" no pueden desligarse de los procesos y de las estructuras organizativas que se prevén, diseñan, establecen y despliegan para "**administrar**", "**gestionar**" y "**manejar**"[341] las distintas situaciones que se pueden generar en materia de seguridad y protección de la población, los bienes, el patrimonio y el medio ambiente.

Ni desde el punto de vista operativo y de la intervención ni desde el punto de vista preventivo y de la gestión de las situaciones de riesgo/emergencia y amenaza/crisis.

En este sentido, el papel y las aportaciones de los diferentes actores (públicos y privados, civiles y militares, profesionales y voluntarios, organismos gubernamentales y sociedad civil, intervinientes y afectados, etc…) y sus diferentes interrelaciones, potestades, capacidades y funciones deben quedar lo más reguladas, organizadas y engranadas posibles con el propósito de que sean capaces de ofrecer una respuesta conjunta lo más **eficaz**, **efectiva** y **eficiente** posible[342].

Esto anterior supone que la manera en la que los diferentes elementos participan, se organizan e interactúan condiciona esencialmente toda la secuencia de acciones y actuaciones orientadas a la **gestión**, la **coordinación** y la **dirección** de una emergencia/crisis[343].

Es más, no debemos perder de vista que las **necesidades de información** y la **capacidad de obtención** de la misma, así como su disponibilidad en tiempo, forma y oportunidad, son la materia prima de todos los procesos de **toma de decisiones**.

Cuestiones todas ellas que son determinantes y que afectan a todos los niveles y, por supuesto, a las actividades de **planificación** previa así como al **planeamiento**, a la **conducción**, a la implementación de la **misión**[344] y al resultado de cada **acción** y de cada **operación**.

---

[341] Hago aquí referencia al término "manejo" debido a la traducción que se suele dar en el ámbito latinoamericano del concepto "*management*" el cual es equivalente al término "gestión".

[342] Sólo recordar lo que ya se ha apuntado específicamente en esta tesis en relación a estos tres elementos, la eficacia, la efectividad y la eficiencia.

[343] En este caso se utiliza el término "emergencia" aunque también se puede utilizar de manera ambivalente y equivalente el concepto "crisis". No obstante, con los matices que caracterizan de manera específica y diferenciada a cada uno de estos términos.

[344] Entendiendo este concepto de manera amplia como la tarea, la función, el encargo o el propósito que se encomienda o se debe cumplir y ya sea tanto a título individual/personal como colectivo/grupal.

En consecuencia y desde el punto de vista de la teoría de las organizaciones, si utilizamos una perspectiva y un enfoque que va de lo más general a lo más especifico (de lo "macro" a lo "micro") y nos referimos a términos como "**marco**", "**modelo**", "**sistema**" (y "subsistema"), "**estructura**", "**función**", "**proceso**", "**tarea**" o "**producto**" ineludiblemente debemos referirnos y definir también el concepto de "**administración**" que en este contexto manejamos.

Término este último, el de "administración", el cual nos permite introducir y analizar los distintos elementos relacionados con él como son la "**gestión**", la "**dirección**" y -en definitiva- la "**organización**" y los distintos elementos y componentes en un sentido amplio pero aplicado, ajustado y definido al objeto de interés de esta tesis.

Es decir, la definición de cada término debe quedar inequívocamente explicitada para evitar distorsiones y problemas de comprensión que dificultan la comunicación y el entendimiento.

Además con ello se evitan también tres cuestiones muy importantes:

a. La "contaminación" terminológica de unos campos o áreas del conocimiento sobre otros, ya que a un mismo significante (palabra o conjunto de palabras) se le pueden atribuir varios significados o bien un mismo significado pero con diferentes matices técnico-científicos en función del ámbito en el que se emplee.

b. Los problemas de traducción, conocidos como "*lost-in-translations*", que derivan de las pérdidas de significado, de matices, de sentido o bien de malas interpretaciones de determinados vocablos cuando se trasladan de un idioma a otro. Problema incluso que se agrava cuando son términos que se arrastran de la traducción de otras traducciones.

c. La tentación de usar determinada terminología con un grado de abstracción elevado y/o sin el rigor conceptual suficiente que hagan que estos términos acaben desvirtuados y/o desdibujados por su falta de concreción y contenido real. Provocando (intencionadamente o no) que sean palabras vacías que se usan para no decir nada, que ayudan a rellena los discursos o que simplemente sirven de cortina de humo.

La misión está en íntima relación con los objetivos que se plantean y asignan siendo su consecución la materialización concreta de ésta.

En definitiva, establecer un marco comparado de los sistemas de gestión, coordinación y dirección de emergencias y crisis en relación con el conjunto de capacidades que cada sistema aporta y desarrolla, pasa ineludiblemente por usar con rigor los términos y las categorías al mejor estilo *wittgensteinniano*[345].

Como muy bien refiere MORALES MORALES (2017)[346] en relación al "[…] *estratega prusiano Carl VON CLAUSEWITZ quién afirmó en su obra "De la Guerra" que hasta que los términos y conceptos no hayan sido correctamente definidos, no se puede esperar hacer ningún progreso para abordar cualquier cuestión de manera clara y simple, ni tampoco esperar que el lector comparta los puntos de vista de los autores*".

En consecuencia, todo esfuerzo de normalización permite, por tanto, la comparación y comparabilidad de elementos así como posibilita también tanto el análisis de cada uno de ellos como la identificación de las tendencias en este campo.

[345] Ludwig Josef Johann WITTGENSTEIN (1889-1951), filósofo y matemático británico de origen austriaco que centró sus esfuerzos, entre otras cuestiones, en el estudio y el análisis del lenguaje y de su lógica como método de representación de la realidad tangible y de la metafísica abstracta y trascedente. Tuvo una gran influencia en los "neopositivistas" o "positivista lógicos" del Círculo de Viena y sobre la "Filosofía del Lenguaje Ordinario" desarrollada por la corriente de filosofía analítica de Oxford.

[346] MORALES MORALES, Samuel. "*Conceptos básicos para entender una estratégica de Seguridad Nacional (I)*". Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI). Universidad de Granada. Publicado en web el 22 de noviembre de 2017.
[Fuente: http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/conceptos-basicos-para-entender-una-estrategia-de-seguridad-nacional-i]

5.2. CARACTERIZACIÓN DEL MARCO Y JERARQUÍA ORGANIZACIONAL.

El campo que ocupa el tema de esta investigación se ha ido desarrollando gracias a las aportaciones de muy diversos ámbitos técnicos y del conocimiento científico. Esto que, a priori, representa una enriquecedora ventaja supone, por el contrario, también una serie de inconvenientes que dificultan y entorpecen el avance y la evolución.

Dificultades que derivan de los distintos usos y categorizaciones que se hacen de un mismo término en los diferentes campos que convergen, lo que aporta matices y sentidos, en ocasiones, no consistentes o contradictorios.

Dentro de estos inconvenientes tenemos también el propio condicionante semántico que tiene el uso de determinada terminología de manera descontextualizado, con falta de rigor o utilizándolo de manera coloquial.

Esto lleva a los mismos problemas que ya identificaban desde la *Ford Foundation*[347] y la *Carnegie Corporation*[348] en 1959 en los estudios que patrocinaron sobre la realidad educacional en materia de gestión de organizaciones en los EEUU y que se condensaba en las siguientes tres conclusiones fundamentales:

- Jungla semántica.
- Falta de coherencia.
- Importantes problemas de comunicación.

Como se puede observar, estos tres factores anteriores combinados son la mezcla perfecta que lastra las posibilidades de desarrollo y de generación de elementos doctrinales comunes, consistentes y compartidos en cualquier ámbito organizacional.

Es más, debemos tener en cuenta que la gestión y la dirección de emergencias y/o crisis, desde la perspectiva aquí tratada, tiene una proyección transversal de tipo ordenadora y, por tanto, reguladora en términos jurídicos y normativos.

[347] La Fundación Ford (origen EE.UU.), *Ford Foundation* en inglés -www.fordfoundation.org-, fue creada en 1936 por el industrial Henry Ford y su hijo Edsel con los objetivos de recibir y administrar fondos para propósitos científicos, educativos, humanitarios y caritativos destinados a aliviar la pobreza y facilitar el desarrollo y el bienestar público.

[348] La Corporación Carnegie (origen EE.UU.), *Carnegie Corporation of New York* nombre completo en inglés de la matriz institucional -www.carnegie.org-, fue fundada en 1911 por el empresario, industrial y filántropo Andrew Carnegie con el objetivo de promover el avance y difusión del conocimiento y el entendimiento. En este sentido, esta institución soporta y lleva a cabo diversas iniciativas de gran proyección mundial relacionadas con la seguridad y la paz internacional, la democracia, la investigación y la educación de nivel superior.

Es decir, los poderes públicos legitiman su actuación, sus competencias y sus esferas de responsabilidad en este campo en base (y sobre la base) de lo anterior. Asimismo, el resto de ciudadanos y de entidades privadas verán regulados sus derechos y obligaciones del mismo modo.

Esto supone que la utilización de la terminología de tipo técnico, científico, administrativo y de gestión transcienda estos ámbitos para convertirse en conceptos jurídicos con todo lo que ello conlleva.

Lo que debe obligar a que estos términos queden adecuadamente tasados, sean unívocos en su sentido e inequívocos en su definición e interpretación. Lo que tiene un sentido práctico añadido fundamental y es que deben ser utilizados y aplicados. De lo contrario el problema jurídico -y de inseguridad jurídica por añadidura- está servido.

Por otra parte, se debe remarcar en este punto que, en el trabajo de investigación que ocupa esta tesis, el foco está puesto en la esfera de los fenómenos sociales de tipo organizacional y que cuentan con un cierto grado de estructuración.

Es decir, son fenómenos que son formales, que están regulados y normativizados, que se orientan a un fin concreto explicitado y en los cuales sus participantes son conscientes y tienen conciencia de su papel así como del impacto de su actuación dentro conjunto y en todas las esferas.

En todo caso, esta orientación no resta valor -como fenómeno social complementario- a otro tipo de manifestaciones organizacionales más informales, no reguladas o espontáneas que aparecen en situaciones de emergencia, catástrofe y/o crisis y que nacen de la necesidad de "**autoorganización**" de los entornos sociales afectados o, cuando no, por la necesidad imperiosa de "**autoprotección**"[349].

Necesidades de "autoorganización" y "autoprotección" que derivan del quebranto (potencial o efectivo) de la respuesta de las organizaciones formales bien por afectación directa de las mismas, bien por la saturación de sus recursos, bien por la incapacidad operativa de sus medios, bien por una mezcla de todo lo anterior.

[349] La "autoprotección" es un concepto importante a considerar que se recoge en diversas normativas y textos relacionados con la gestión de emergencias y la Protección Civil tanto a nivel nacional como internacional. Concepto que tiene dos vertientes fundamentales:

- "Autoprotección Ciudadana": Supone entrenar, preparar y dotar a los ciudadanos de unos mecanismos de organización básicos a su nivel que les permita responder o protegerse ante una situación grave y generalizada de emergencia y donde los poderes públicos no tienen capacidad para dar la respuesta esperada.
- "Autoprotección Corporativa": Es el conjunto de medidas organizativas, de recursos humanos y de medios técnicos que una determinada organización prepara, tiene dispuestos y pone en marcha para responder internamente y de manera planificada, coordinada y organizada en caso de verse afectada por una situación de emergencia.

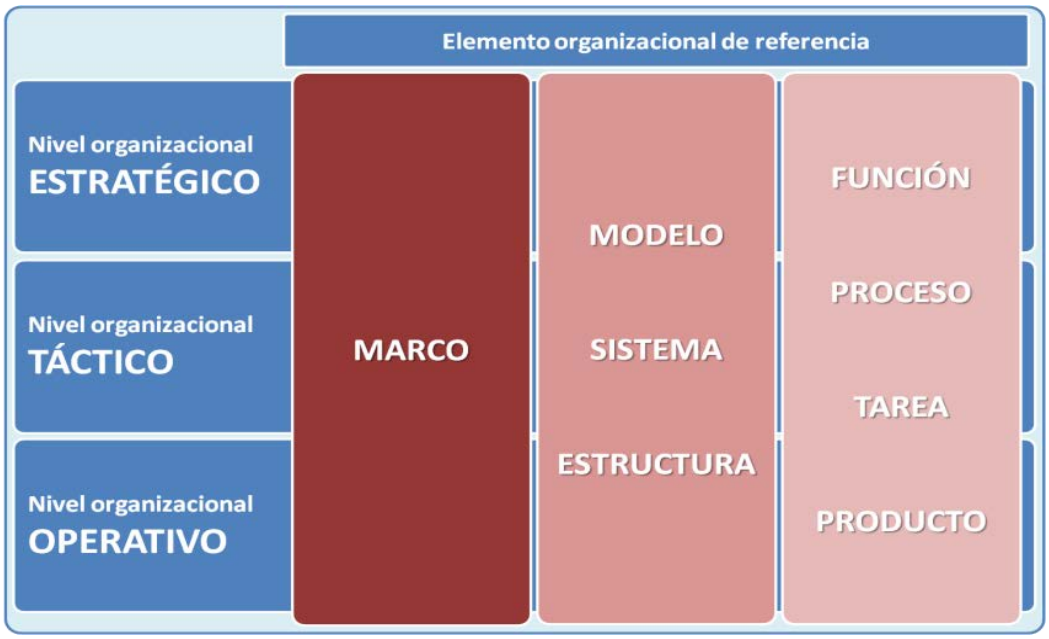
Hecha esta salvedad sobre la orientación de esta investigación y a efectos de lo aquí planteado, se debe dejar de manifiesto que los conceptos "**gestión**" y "**dirección**" tienen una fuerte carga teórica y metodológica en el desarrollo de todos sus elementos y que sólo quedan contextualizados en el momento en el que se relacionan con un espectro organizacional y un campo concreto. Presentando, a su vez, matices diferenciadores no siempre bien entendidos.

En consecuencia, debemos entender conceptualmente la "gestión" y la "dirección" (de emergencias y crisis) como elementos que se configuran en forma de categorías y procesos administrativos "*stricto sensu*" y que, por tanto, deben atender a las necesidades del diseño las organizaciones y de las estructuras sociales, jurídico-legales y administrativas que los sustentan.

Esto supone que sus diferentes componentes puedan ser categorizados y deban ser tratados cada uno en su nivel y en base a sus atributos. Lo que obliga a su análisis y definición expresa, permitiendo la comprensión y aplicación de cada uno de ellos.

Es decir, el desarrollo de los diferentes elementos funcionales que posibilitan la dirección y gestión de una organización formal conlleva relacionar entre sí y en cada **nivel organizacional** (estratégico, táctico y operativo) los diferentes elementos que componen el conjunto (marco, modelo, sistema, estructura, función, proceso, tarea y producto/resultado). Y que, por tanto, deben ser sometidos a una jerarquización práctica que permita una integración y un funcionamiento coherente y consistente.

Lo que se resume de la siguiente manera el gráfico adjunto:



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, el "**marco**", como elemento referencial, es el eje fundamental que permite contextualizar y amparar al conjunto de elementos que en él se integran.

Elementos que son, por este orden y como ya hemos expuesto, los conceptos de "**modelo**", "**sistema**" y "**estructura**" y que se configuran como el siguiente escalón jerárquico inferior.

No obstante, para hacer visible y efectivo lo anterior se debe bajar a un siguiente escalón conceptual, lo que nos permite desarrollar, también por este orden, los conceptos "**función**", "**proceso**", "**tarea**" y "**producto**".

Todos ellos obligatoriamente vinculados, como ya se ha indicado, con los diferentes niveles organizacionales **estratégicos**, **tácticos** y **operativos**.

Consecuentemente y a colación de lo introducido, el primer elemento a determinar y que sirve para contextualizar y parametrizar el estudio e investigación aquí desarrollados es el concepto de "**marco**".

El "marco" es el elemento conceptual superior y más amplio que sirve para fijar el entorno que delimita el ámbito concreto al que se hace referencia. Es decir, es un constructo ideal determinado por un conjunto de convencionalismos, reglas, patrones y normas que permite establecer, ubicar, contextualizar y temporalizar las actividades, los procesos, las posibilidades de funcionamiento y las opciones de elección de los elementos que quedan incluidos dentro de este entorno delimitado y acotado.

En consecuencia y en relación con el objeto que nos ocupa, el concepto "marco" a estos efectos es un término en el que confluye una doble identidad. Nos referimos al término "marco" tanto desde la perspectiva del "marco teórico" como desde la perspectiva del "marco funcional".

El concepto de "**marco teórico**" se vincula directamente con el proceso investigador y, por lo tanto, con el entorno científico. En consecuencia, se entiende por marco teórico:

> *Al conjunto de ideas, procedimientos y teorías que sirven a un investigador para llevar a término su actividad. Podríamos decir que el marco teórico establece las coordenadas básicas a partir de las cuales se investiga en una disciplina determinada*[350].

En este sentido todo "**marco teórico**" se suele componer de dos elementos vinculados y "parametrizadores" que son: el "**marco referencial**" (el contexto que afecta a la investigación) y el "**marco temático**" (la investigación del tema elegido).

[350] Definición ABC (https://www.definicionabc.com/ciencia/marco-teorico.php).

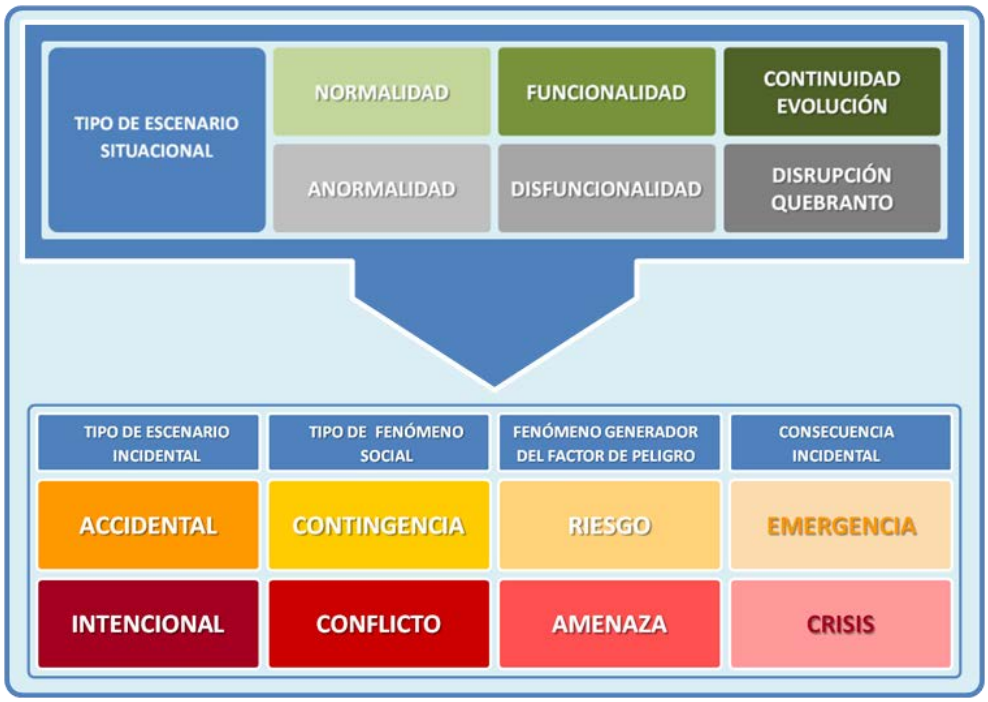
De hecho, el "marco teórico" se sustancia en la manera de entender e interpretar la realidad a través de una serie de conceptos que funcionan como supuestos teóricos que posibilitan el proceso de investigación y análisis. Y, en este caso además, debe servir para facilitarnos los procesos de comparación.

No obstante y complementariamente a lo anterior, el concepto "marco" adquiere una dimensión práctica que va más allá del proceso investigador y que se relaciona directamente con el objeto de la investigación de esta tesis.

Esto es lo que nos permite hablar de un "**marco funcional**" vinculado con la gestión y la dirección de las emergencias y las crisis. En el sentido de que se trata de un ámbito que abarca una actividad humana concreta, transversal y real y que responde a unas necesidades específicas tanto de organización como de tipo operacional.

En definitiva, fijar e identificar el marco teórico y funcional de referencia -para un entorno y un contexto dado- permite que, ante una problemática común -como son las emergencias y las crisis-, se puedan plantear actividades de estudio, análisis y comparación de las estructuras organizacionales y de los mecanismos de funcionamiento que se diseñan y aplican en cada uno de los ámbitos.

En el caso que nos ocupa, como aportación específica de esta tesis y según ya se ha desarrollado en capítulos anteriores, el marco teórico y funcional de esta investigación se fundamenta en el siguiente esquema conceptual:

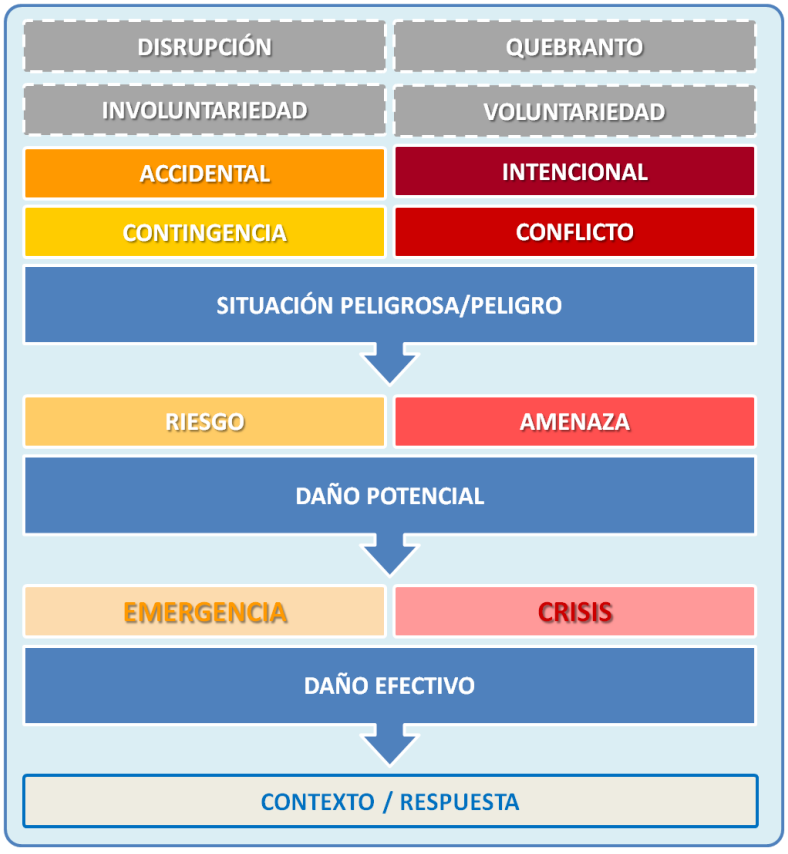


Fuente: Elaboración propia.

Lo cual se resume en que los elementos "anormales" generadores de "disfuncionalidades" puedan ser de tipo disruptivo y/o de quebranto en función de la intencionalidad subyacente.

Lo que conlleva, a su vez, que el tipo de **escenario situacional** -y el correspondiente **escenario incidental**- esté condicionado por lo anterior. Es decir, podemos encontrar escenarios incidentales que provienen de una situación de **tipo accidental** y/o de **tipo intencional**.

De ello deriva que los trinomios conformados, por un lado, por la **contingencia**, el **riesgo** y la **emergencia** y, por otro lado, el conformado por el **conflicto**, la **amenaza** y la **crisis**, se desarrollen como dos realidades que -aunque diferenciadas- son, en muchos casos y aspectos, convergentes, complementarias y/o yuxtapuestas.



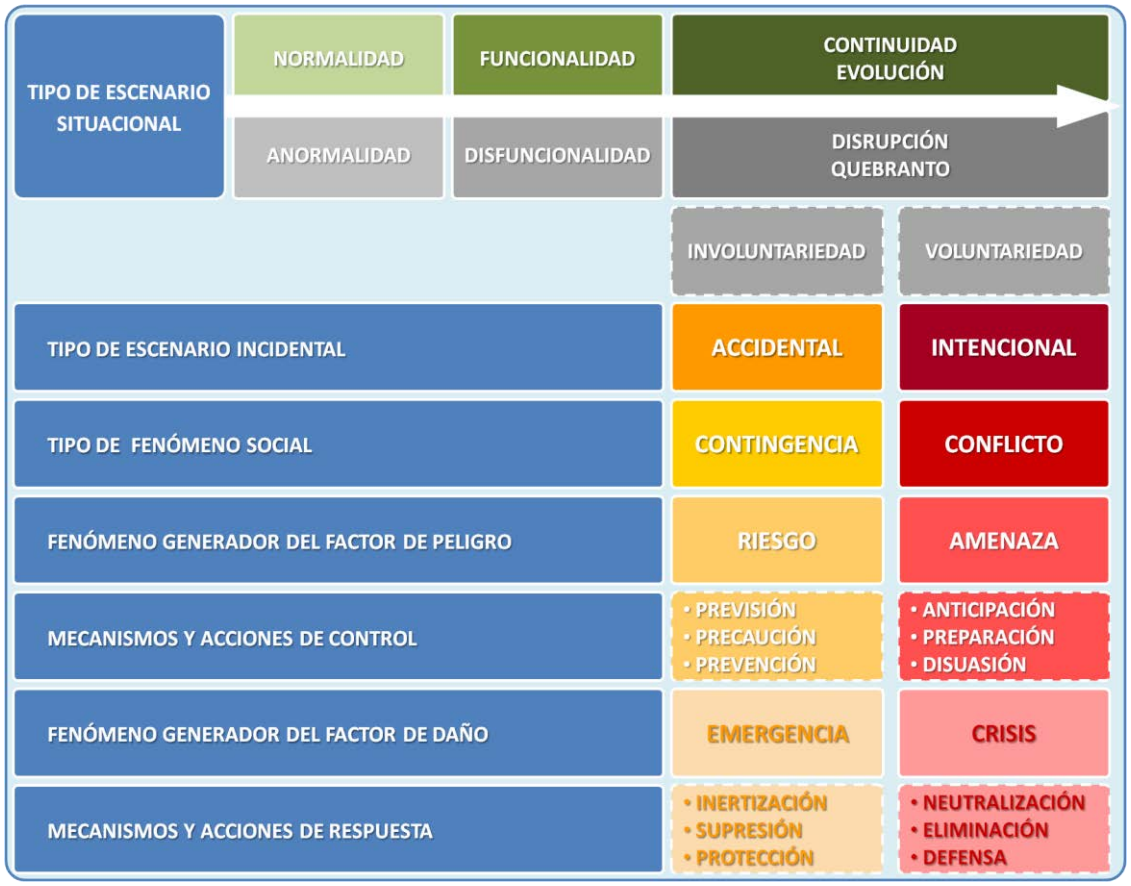
Fuente: Elaboración propia.

De hecho, ambas líneas de desarrollo suponen un proceso **subjetivizado** y **constructivista**, donde el relato condiciona tanto la reacción como la respuesta, funcionando de igual modo también a la inversa.

En todo caso, factores que influyen y ayudan a configurar la **percepción** que se tenga de la situación y, en definitiva, a construir la **realidad**. Percepción y realidad que

pueden ser más o menos convergentes y ajustadas en función del contexto, de los intereses de los distintos involucrados y del manejo que se haga de la información que pudiera estar disponible.

En consecuencia, el marco establecido en esta tesis se concreta en el siguiente cuadro del cual derivan el resto de aportaciones de esta investigación. Lo que sirve también para trasladar los diferentes elementos a su **dimensión jurídica** concreta:



Fuente: Elaboración propia.

5.3. SISTEMISMO, ESTRUCTURALISMO, FUNCIONALISMO Y OTRAS APORTACIONES.

Una vez definido conceptualmente el **marco teórico y funcional** a los efectos de esta tesis, debemos describir los dos siguientes elementos sobre los cuales se sustentan éstos. Es decir, los conceptos de **modelo** y **sistema**.

En consecuencia y más allá de las teorías tradicionales vinculadas con la "*organización de las organizaciones*" (como veremos más adelante), se hace necesario recurrir a diversas corrientes teóricas de estudio de las mismas vinculadas con el **Sistemismo**, el **Estructuralismo** y el **Funcionalismo** desarrolladas por autores como DURKHEIM, WEBER o PARETO, también por LÉVI-STRAUSS, PIAGET, ALTHUSSER y, más recientemente, BUNGE, PARSONS, LUHMANN y AXELROD, entre otros tantos.

Detenernos en estas corrientes teóricas nos es obligado en esta tesis debido al uso ligero e inadecuado que se hace de los términos aquí referidos. Lo que supone problemas de concepción, de conceptualización, de comprensión y de uso de todos estos elementos. Motor de distorsiones permanentes al tratar como iguales o semejantes elementos no comprables desde un punto de vista organizacional.

En todo caso, corresponde aquí referenciar determinadas aportaciones en su vertiente práctica y aplicada sin entrar en la crítica profunda conceptual de las mismas ni tampoco entrando en los procesos dialécticos entre corrientes de pensamiento y planteamientos teóricos opuestos.

- **Sistemismo.**

  Para poder introducirnos en el concepto actual del "**sistemismo**" debemos obligatoriamente recuperar una serie de elementos teóricos desarrollados por diversas corrientes que tienen su inspiración en el "**organicismo**" y en el "**estructuralismo**".

  Aunque en este contexto podríamos referirnos a las aportaciones hechas por PLATÓN, ARISTÓTELES, HEGEL o HOBBES, esta escuela sociológica es inspirada, fundamentalmente y como tal, por el francés COMTE y por el inglés SPENCER.

  Estos autores entienden -como bien describe BORJA CEVALLOS[351]- que:

  > "[…] *la sociedad humana es una forma elevada de organización biológica, que resulta de un proceso ascendente de integración en el cual las células forman*

[351] BORJA CEVALLOS, Rodrigo. "*Enciclopedia de la Política*". 2018. [Fuente: http://www.enciclopediadelapolitica.org/organicismo/]

los tejidos, éstos constituyen los órganos, que a su vez integran las personas, cuyo conjunto forma la sociedad".

Es decir, se considera que la sociedad se comporta como un ser vivo al que se le atribuyen ciertas analogías (que no identidades) con el funcionamiento de los organismos de naturaleza biológica.

No obstante y a diferencia de lo que pasa con los organismos biológicos, en las sociedades no existe un fin único al que quedan subordinadas la totalidad de las partes, sino que los diferentes elementos pueden tener una orientación hacia unos fines propios concretos. Pudiendo ser estos entes, a su vez, potenciales instrumentalizadores del conjunto para la consecución de sus propios objetivos concretos.

Es más, cada individuo puede tener sus propios fines y objetivos en base a sus intereses, necesidades y/o motivaciones particulares. Lo que explica muy bien que las posibles **faltas de alineamiento** y ajuste entre los intereses de unos y de otros elementos sea una fuente de **conflicto**, **desorganización**, **disociación** y **disgregación**.

O, por el contrario, esto también explica que la convergencia de los fines, motivaciones, necesidades, intereses y objetivos concretos de cada uno de los elementos y entes sea del mismo modo fuente de **consenso**, **estructuración**, **asociación** y **cohesión**.

De hecho, esto ha tenido una importante impronta en la concepción y conceptualización teórica y política de cómo debe ser la organización de una sociedad, entendida ésta como la máxima expresión de la organización de la misma.

En este sentido, tanto VON BERTALANFFY como MARX han sido dos grandes exponentes de la corriente estructuralista por cuanto que han entendido que la concepción holística del funcionamiento de una Sociedad supone que ésta se sustente y funcione gracias al agregado coordinado e interdependiente -y, en su caso, subordinado- de las partes.

Es más, como aportación concreta, entienden que la totalidad del conjunto aporta un valor añadido y cualidades que están por encima de la simple suma de las partes.

Ahondando en lo anterior, VON BERTALANFFY propone hacia 1950 la "**Teoría General de Sistemas**" (o simplemente "Teoría de Sistemas") cuyo fundamento es

el estudio de las organizaciones como sistemas sociales inmersos y entrelazados entre sí.

Por tanto, entes que se relacionan y que se afectan mutuamente, que son interdependientes y que forman una unidad global consistente que presenta factores diferenciadores funcionales entre sus elementos así como estructuras también diferenciadas en sus distintos niveles.

Esto supone que la comprensión de los sistemas solamente es operativa y tiene sentido cuando se analizan los sistemas de una manera global e identificando y explicitando todas aquellas interdependencias verticales y horizontales de sus respectivos subsistemas.

Lo que se concreta en que:

a. Los sistemas existen y están contenidos dentro de otros sistemas formando sistemas de subsistemas.

b. Los sistemas son abiertos, por tanto, se relacionan, se ven afectados, evolucionan y, llegado el caso, se transforman en base a su interactuación con otros elementos.

c. Las funciones de un sistema dependen de su estructura, lo que tiene una utilidad práctica aplicada siempre y cuando dichas funciones aporten valor al conjunto y al sistema.

Es más, el enfoque sistémico en la actualidad está tan asumido y es tan común en el campo de la administración (incluida la administración pública) que se configura como una parte consustancial de los sistemas burocráticos.

En este sentido WEBER definió el concepto de **burocracia** como "*una forma de organización humana, basada en las normas impersonales y la racionalidad, que garantiza la máxima eficiencia posible en el logro de sus objetivos*"[352].

Queda claro que los sistemas organizativos de tipo burocrático son el patrón fundamental institucional de funcionamiento del mundo moderno[353].

[352] WONG CHACON, Luis de Jesús. "*Modelo burocrático de organización de Max Weber desde un enfoque decidofóbico*". Publicado en GestioPolis. 30 octubre 2012. [Fuente: https://www.gestiopolis.com]

[353] Sirva a modo de anécdota la reflexión que hace el actor Mario MORENO "CANTINFLAS" en la película "*El Ministro y Yo*" (1976, dirigida por Miguel M. DELGADO) en la cual resume de una manera simple, pero también clara y no vacía de cierto sarcasmo crítico, lo siguiente: "[…] *Saben de dónde proviene esa*

Por este motivo los sistemas organizativos de corte burocrático se configuran como un elemento de central interés para el objeto de esta tesis, ya que son el tipo de organización que permiten y posibilitan cumplir de una forma más eficaz, efectiva y eficiente la misión y el objetivo dado.

De hecho, este tipo de organizaciones conllevan y requieren de lo siguiente:

a. Un sistema de normas preestablecido de manera formal.
b. Una división sistemática de las actividades y una especialización en las funciones.
c. Una jerarquía que estructure los distintos niveles de autoridad y de reparto del poder.
d. Una serie de rutinas, actividades, procesos y tareas normalizados.

No obstante, frente a las ventajas prácticas y teóricas de este modelo organizacional no podemos obviar que la realidad humana es mucho más rica y compleja que todo esto. Por lo que es necesario atender a las necesidades y a las dinámicas informales y "paraformales" subyacentes tanto individuales como grupales y tanto psicológicas como sociológicas en sus distintas dimensiones y manifestaciones.

De hecho, el funcionamiento desviado y/o no ajustado de los distintos elementos (en base a lo establecido formalmente para ellos) es lo que supone la aparición de problemas de autoridad, el posible abuso e imposición desvirtuada de elementos de poder y la corrupción (entendida ésta como comportamientos desviado hacia fines no legítimos que rompen de una manera, más o menos manifiesta, con las reglas establecidas, deshaciendo y disolviendo los institutos legales y sociales sobre los que se asienta).

Hecha esta necesaria introducción, podemos afirmar que el "sistemismo" en la actualidad es la corriente filosófica desarrollada por el físico y epistemólogo argentino BUNGE el cual postula que el mundo se configura como un sistema de sistemas.

Por tanto, un sistema lo es a su nivel y sin embargo puede formar parte de un sistema de ámbito superior y, en consecuencia, conformarse como una parte de este último (a modo de subsistema).

---

palabrita, buro del francés "bureau", que en español quiere decir escritorio y "cracia" del griego "cratos" que significa, poder. En otras palabras, es decir, ustedes,ejercen el poder desde los escritorios".

Es decir, todo elemento se conforma bien como un sistema bien como un componente de un sistema. Por ello, el "*sistemismo ontológico*" de BUNGE determina que para conocer un sistema en general (ya es sea éste físico, químico, biológico, psicológico o social) y sus correspondientes propiedades (de ahí lo de ontológico) resulta conveniente aplicar un enfoque y una metodología concreta de análisis que denomina "CESM"[354].

Esto supone que el estudio de un sistema concreto, desde el punto de vista del "sistemismo" de BUNGE, requiere el análisis estructurado y consistente que aporta la descripción de la **composición** (C), el **entorno** (E), la **estructura** (S) y el **mecanismo** (M) del sistema. Lo que da lugar a las siglas "CESM" antes referidas y que conlleva las siguientes definiciones:

- La **composición** (C) de un sistema es la colección de sus partes a las que se las denomina *componentes*.

- El **entorno** (E) es la colección de elementos que tienen capacidad para modificar a los componentes del sistema pero que no pertenecen a éstos.

- La **estructura** (S) es la colección de *relaciones y vínculos* que se establecen entre los distintos componentes. Los vínculos que se dan entre los componentes de un sistema constituyen la *endoestructura*, mientras que los establecidos entre los componentes y elementos del entorno conforman la *exoestructura* del sistema.

- El **mecanismo** (M) es la colección de *procesos* que se dan dentro de un sistema que es lo que lo hace funcionar y/o cambiar en algún aspecto.

Siguiendo está metodología, mediante los cuatro elementos anteriores se puede definir y conocer un determinado sistema perfilando sus límites, sus relaciones internas y sus marco relacional externo.

No obstante, la explicación comprensiva y práctica del comportamiento del mismo viene posibilitada -fundamentalmente- por la descripción de las relaciones entre componentes así como por sus respectivos mecanismos de funcionamiento.

[354] BUNGE, Mario A. "*Emergencia y convergencia. Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*". Editorial GEDISA, Barcelona. 2004.

Es decir, siguiendo la terminología de los autores de esta corriente, los mecanismos de funcionamiento y de relación son los procesos mediante los cuales un sistema se expone a una situación de **emergencia**[355], **estabilidad**, **cambio** o **desintegración**.

En este contexto y retomando la "Teoría General de Sistemas", se puede argumentar que este enfoque ayuda a la comprensión de una realidad social concreta en base a las complejas relaciones e interactuaciones que se producen, como ya se ha apuntado, tanto interna como externamente.

En todo caso, el sistemismo supone asumir una cierta postura "*perspectivista*" que permite la jerarquización de elementos y, por ende, la categorización de los sistemas. Tal y como proponían en su aplicación a las ciencias sociales autores como BUCKLEY, LUHMANN, EASTON y PARSONS.

En este sentido, hay un eje central en esta corriente teórica y es la necesaria distinción que se debe hacer entre el "**entorno**" y el "**sistema**".

Es por ello que, en este punto, no puede obviarse la especial utilidad de las aportaciones hechas por POPPER en relación con la aplicación del "**método situacional**".

En este contexto, las aportaciones hechas por POPPER -y como recoge GÓMEZ RODRÍGUEZ (2003)[356]- refieren lo siguiente:

> "[…] *la sociedad es resultado de las acciones humanas, pero éstas, a su vez, han de ser entendidas en relación a la situación en que se las ejecuta y de la cual dependen*".

Por tanto, y siguiendo con esta misma autora, se puede afirmar también que:

> "[…] *Las acciones están condicionadas por el medio social; transcurren en un contexto de tradiciones e instituciones dentro del cual encontramos otros que, a la manera de círculos concéntricos, delimitan el espacio en que los individuos actúan*".

[355] En este caso el concepto "emergencia" (surgimiento) hace referencia a aquellas propiedades o procesos de un sistema que no se limitan a las propiedades o procesos de sus respectivas partes. El concepto de emergencia se relaciona estrechamente con los conceptos de autoorganización y superveniencia puesto que se considera que un sistema se caracteriza por poseer y hacer aflorar propiedades que sus componentes individualmente no poseen.

[356] GÓMEZ RODRÍGUEZ, Amparo. "*Filosofía y metodología de las Ciencias Sociales*", colección Filosofía y Pensamiento. Editorial ALIANZA EDITORIAL, Madrid. 2003. Páginas 62 y ss.

En consecuencia, la "**lógica de la situación**" caracterizada por POPPER aúna e incorpora -del "psicologismo"- el individualismo y la individualidad como marco de acción y -del "marxismo"- la importancia del contexto social e histórico en que se actúa.

Es decir y como bien refiere GÓMEZ RODRÍGUEZ (2003)[357], de la interrelación e integración entre ambos extremos (las acciones individuales por un lado y las tradiciones e instituciones sociales por otro) nace la posibilidad del análisis y la explicación de una realidad social concreta.

La "lógica de la situación", en un contexto dado, supone la posibilidad de establecer una cierta categorización y ordenación de los distintos elementos, los cuales permiten ser evaluados por los actores a la hora de tomar sus decisiones y realizar sus acciones.

En definitiva, el conocimiento que el análisis de la situación proporciona es fundamental a la hora de explicar las acciones humanas y los acontecimientos sociales en su contexto, así como la posibilidad de desarrollo y ocurrencia de los mismos más la estimación, la valoración y la consideración de las consecuencias (sean estas deseadas o no).

Lo que sirve, en nuestro caso, para **explicar e interpretar** tanto los **riesgos** y las **amenazas** como la materialización de sus consecuencias. Lo que incluye también la compresión de la evolución de cada fenómeno disruptivo y/o de quebranto y ya sea en forma de emergencia y/o crisis.

- **Estructuralismo.**

El "**estructuralismo**", como bien refiere GUZMÁN MARTÍNEZ[358] y siguiendo con lo que esta autora expone, es un movimiento teórico vinculado particularmente con las ciencias humanas y sociales que aparece originalmente en Francia hacia 1965.

El "estructuralismo" considera, desde un enfoque teórico y metodológico, que en todo sistema sociocultural existen una serie de estructuras (entendidas éstas como formas de organización) que condicionan o determinan todo lo que ocurre dentro de dicho sistema.

Por tanto, el término "estructuralista" puede ser aplicado a cualquier análisis que ponga el énfasis en las estructuras que subyacen a un fenómeno determinado así

[357] GÓMEZ RODRÍGUEZ, Amparo. "*Filosofía y metodología de las Ciencias Sociales*". *Op. cit.*

[358] GUZMÁN MARTÍNEZ, Grecia. Artículo web: "*Estructuralismo: qué es y cuáles son sus ideas clave*", 2019. [Fuente: https://psicologiaymente.com/social/estructuralismo]

como a sus relaciones. Donde se focaliza la prioridad en el estudio del orden más que en la acción o en el resultado concreto.

Debe tenerse en cuenta que las estructuras son constructos intelectuales que identifican, determinan, ordenan y visibilizan las vinculaciones y las relaciones que se establecen entre los elementos que conformando los sistemas. Por tanto, carecen de sentido y de entidad propia fuera de este contexto.

Es decir, como bien establecen BUNGE (1996)[359] y GÓMEZ RODRÍGUEZ (2005)[360], al ser propiedades que se otorgan a una serie de elementos concretos, bien sean objetos bien sean individuos, las estructuras quedan ineludiblemente vinculadas a un sistema. Lo que soporta la sustanciación de la organización.

- **Funcionalismo.**

El "**funcionalismo**" se trata de una doctrina sociológica y antropológica, desarrollada a partir de las aportaciones de varios autores en los años 30 del siglo XX, que considera que la sociedad está constituida por partes que funcionan para mantener el conjunto y en la que el mal funcionamiento de una parte obliga al reajuste de las otras[361].

Por tanto, se trata de una corriente teórica que se caracteriza por el utilitarismo otorgado a las acciones individuales que, en conjunto y sistémicamente, sostienen el orden establecido en las sociedades.

Asimismo, la base del funcionalismo busca comprender aquellos elementos que forman relaciones y vínculos creando sistemas e identificando la función que cada uno de ellos ejerce dentro del ámbito de estudio concreto dado.

Para ello busca también -metodológicamente- abstraerse de los condicionamientos históricos para, a partir de esto, analizar los sistemas organizacionales sobre los elementos que encuentra y que pueden ser constatados empíricamente.

De hecho, esta corriente de pensamiento establece que las instituciones sociales (en todas sus dimensiones) son vehículos colectivamente desarrollados que buscan la satisfacción de las necesidades de los individuos.

---

[359] BUNGE, Mario A. "*Buscar la filosofía en las ciencias sociales*". Editorial SIGLO XXI. Buenos Aires (Argentina). 1996.

[360] GÓMEZ RODRÍGUEZ, Amparo. "*Filosofía y metodología de las ciencias sociales*". Colección Filosofía y Pensamiento. Editorial ALIANZA EDITORIAL. Madrid (España). 2005.

[361] Adaptación *OXFORD DICTIONARIES* [Fuente: https://www.lexico.com/es/definicion/funcionalismo] y Enciclopedia BANREPCULTURAL [Fuente: https://enciclopedia.banrepcultural.org].

Por tanto, su desarrollo no se debe a elementos circunstanciales de tipo histórico sino al cumplimento de una función social que le aporta el valor y la utilidad correspondiente.

Como autores principales asociados a esta corriente tenemos a SPENCER, MALINOWSKI y MERTON. No obstante, las aportaciones fundamentales en este campo son debidas a DURKHEIM y, de manera más reciente, a PARSONS.

MALINOWSKI, como seguidor de las teorías de DURKHEIM, analiza la integración y la coherencia como base de la organización de los sistemas sociales y culturales. Siendo estos elementos los mecanismos fundamentales que garantizan la funcionalidad y la utilidad de dichas estructuras y de sus respectivas instituciones. Lo que obliga, a su vez, a considerar el contexto relacional que afecta a los distintos sistemas vinculados.

Por su parte, SPENCER justifica que las sociedades se dotan de mecanismos propios capaces de regular los conflictos, las desviaciones y las irregularidades, así como son capaces de proveerse también de las normas básicas y fundamentales que determinan el código de conducta de los individuos. Lo que se constituye como un conjunto de sistemas adaptativos que varían en función de los medios existentes y facilitando los reajustes necesarios tendentes a garantizar el equilibrio social.

Lo que supone también un salto conceptual importante en relación con las tesis biologista en sentido estricto, puesto que pasamos de entender por analogía a la sociedad como un "organismo" a entenderlo como un sistema articulado e interrelacionado. El cual, a su vez, está dotado de componentes parciales que funcionalmente deben integrarse y coparticipar del mantenimiento del propio sistema.

Por su parte, PARSONS pone el énfasis en las medidas que las instituciones son capaces de poner en marcha al objeto de alcanzar los fines que socialmente les son encomendados y, por consiguiente, los sistémicamente aceptados y valorados. Siendo este proceso de ajuste el que ayuda a mantener la correspondiente estabilidad social.

De hecho, por su parte GÓMEZ RODRIGUEZ (2005)[362] apunta y elabora una clasificación donde se relacionan los requisitos funcionales basados en la estabilidad normativa, la integración, la persecución de fines y la adaptación como requisitos que toda sociedad debe cumplir si no quiere dejar de existir por

[362] GÓMEZ RODRÍGUEZ, Amparo. "*Filosofía y metodología de las ciencias sociales*". *Op. cit.*

extinción (bien por apatía, bien por aniquilazación como consecuencia de una guerra, bien por absorción).

La **estabilidad social** es un elemento central para este autor ya que entiende que, al igual que para la mayoría de funcionalista, la tendencia de todo sistema social es a la cohesión, a la integración y al equilibrio.

Para ello hay una serie de elementos sistémicos que garantizan el control y la regulación social del comportamiento individual lo que aporta, a su vez, la cobertura de las necesidades individuales en todos los ámbitos.

Sistemas como el normativo, el judicial, el educativo así como el sistema de valores culturales socialmente aceptados, conllevan todos ellos un rol importante de contención funcional.

De hecho, como refiere PARSONS, recoge COLOM CAÑELLAS y según cita GÓMEZ RODRIGUEZ (2005)[363]:

> "[…] *los fines que la sociedad persigue al ejercer funciones de control a partir del sistema educativo son: seguridad, equilibrio, orden, mantenimiento de las situaciones, adaptación del individuo al medio físico y social*".

Para este autor, la "teoría de sistemas" se basa en la "teoría funcionalista" estableciendo que la sociedad se organiza como un **sistema social** que debe garantizar cinco elementos fundamentales para su supervivencia:

- La adaptación al ambiente y al entorno.
- La conservación del modelo y el control de tensiones.
- La persecución de la finalidad.
- El mantenimiento de la utilidad de la función.
- La integración transversal mediante las diferentes clases sociales.

Por tanto y de acuerdo al papel que asuman los distintos subsistemas dentro del sistema, éstos actuarán como elementos funcionales o, por el contrario, actuarán como elementos disfuncionales.

[363] GÓMEZ RODRÍGUEZ, Amparo. "*Filosofía y metodología de las ciencias sociales*". *Op. cit.*

Dentro del enfoque funcionalista podemos encontrar divergencias conceptuales que, aunque mantienen una serie de elementos compartidos, discrepan en el orden de determinados factores.

De ahí que frente al **estructural-funcionalismo** de PARSONS encontremos el **funcional-estructuralismo** de LUHMANN.

El primero entiende que la estructuras es la que da sentido a la función creándola para responder a las necesidades del conjunto, mientras que el segundo entiende que es la función (y la conjugación de funciones) la que conforma, configura y da sentido a la estructura. Por tanto, en el primer caso, es la estructura la que antecede a la función y, en el segundo caso, es la función la que antecede a la estructura.

En todo caso, todos ellos comparten los elementos fundamentales con sus corrientes teóricas de origen, es decir, con el estructuralismo y con el sistemismo. De hecho, el desarrollo teórico de LUHMANN (el cual fue alumno de PARSONS) supuso que dentro de la "**Teoría General de Sistemas**" enunciara la "**Teoría General de los Sistemas Sociales**".

Siguiendo con lo anterior, LUHMANN distingue tres niveles de análisis de la sociedad[364]:

- La "**Teoría General de Sistemas**" (y dentro de ésta la "Teoría General de los Sistemas *Autopoiéticos*"[365]).

- La "**Teoría de los Sistemas Sociales**" (como elemento contenido dentro del campo de la "Teoría General de Sistemas").

- La "**Teoría del Sistema de la Sociedad**" (como caso particular de la "Teoría de Sistemas Sociales").

En este sentido y en relación con los funcionalistas en general y, muy particularmente, en el caso de LUHMANN en concreto, la **comunicación** tiene un papel vertebrador esencial en relación con los sistemas sociales.

[364] ARRIAGA ÁLVAREZ, Emilio Gerardo. "*La Teoría de Niklas Luhmann*". Universidad Autónma del Estado de México (UAEM), Centro de Innovación Desarrollo e Investigación Educativa (CIDIE). Revista Convergencia, número 32, mayo-agosto 2003. Página 290.

[365] Entendida la "autopoiesis" como neologismo que designa la cualidad y capacidad de un sistema para reproducirse y mantenerse por sí mismo.

De hecho, la comunicación es un factor que cuenta con todas las propiedades necesarias que permiten que un sistema social sea un elemento visible, definido, explicito y delimitado. Tanto desde la perspectiva de las funciones particulares de sus distintos elementos como desde el punto de vista del marco relacional y estructural que sustenta y configura al propio sistema en sí mismo.

Como expone ARRIAGA ÁLVAREZ (2003)[366] citando a LUHMANN:

> "[…] *La comunicación tiene todas las propiedades necesarias para la autopoiesis del sistema: es una operación genuinamente social (y la única genuinamente como tal).*
>
> *Es una operación social porque presupone el concurso de un gran número de sistemas de conciencia, pero precisamente por eso, como unidad, no puede ser imputada a ninguna conciencia sola.*
>
> *Es social porque de ningún modo puede ser producida una conciencia común colectiva, es decir, no se puede llegar al consenso en el sentido de un acuerdo completo; y sin embargo, la comunicación funciona*".

Y continuando con lo que plantea este mismo autor:

> "[…] *los sistemas sociales están formados por comunicación, entendida ésta como intercambio de códigos que permiten la puesta en operación de un contacto entre las conciencias individuales*".

De hecho, TORRES NAFARRATE (1992)[367] -interpretando, referenciando y citando a LUHMANN- hace una serie de reseñables disertaciones y aportaciones relacionadas con la comunicación como factor un social transversal e imprescindible.

Y no sólo para configurar la realidad sistémica humana, sino también como factor coadyuvante en la configuración de la sociedad en relación con los fenómenos de riesgo (y, a los efectos de esta tesis, también de la amenaza).

Ya que LUHMMAN entiende que este elemento mencionado, el riesgo, es un factor caracterizador fundamental de la sociedad moderna. Por tanto, aportaciones todas ellas de especial interés y relevancia para el objeto de esta tesis.

Es más y en relación con este contexto se expone que:

---

[366] ARRIAGA ÁLVAREZ, Emilio Gerardo. "*La Teoría de Niklas Luhmann*". *Op. cit*. Página 290.

[367] LUHMANN, Niklas. "*Sociología del Riesgo*". Versión traducida y comentada por TORRES NAFARRETE, Javier. Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, Dirección de Publicaciones. Guadalajara, Jalisco, México. 1992. Página 11.

> "[…] *los sistemas sociales son formas de relación comunicacional. Todas las realidades sociales, de cualquier rango, se encuentran preformadas por formas específicas de comunicación que las delimita frente a otras*".

Lo que refrenda y da un papel especial al **constructivismo** y la **intersubjetividad** que supone la creación del **relato**, tal y como ya se ha expuesto en esta tesis. Y, por tanto, el papel fundamental que esto supone para los procesos de **segurización**.

Es más, y relacionado también con lo ya expuesto en esta tesis, un evento puede ser **conflictivo** o **armónico** dependiendo y estando en función de la **modalidad comunicativa y actitudinal** que se haya seleccionado. Es decir, la percepción de la realidad se construye también tanto con el relato que se transmite como con el modo y medio elegido para transmitirlo.

Asimismo, dentro de la complejidad de pensamiento de LUHMANN -y concretamente del papel de la comunicación dentro de los sistemas sociales- hay una circunstancia que caracteriza la inmaterialidad e intangibilidad del elemento sustanciador de los sistemas sociales: la duración temporal.

El acto de comunicar muere con la propia transmisión del mensaje/información. Es decir, es un proceso cognitivo de tipo relacional que se establece y desaparece en el momento de su transmisión.

Por tanto, como dice LUHMANN "[…] *la comunicación está constituida por acontecimientos comunicativos que no pueden tener en sí mismos duración temporal: en cuanto aparecen, se esfuman*"[368].

En consecuencia, si la materia prima de los sistemas sociales es la comunicación, es sorprendente pensar que de la afirmación anterior se deriva que los componentes de los mismos no tienen duración por cuanto que son instantáneos.

No obstante, los sistemas sociales son precisamente todo lo contrario, es decir, formas de relación que permiten que la comunicación quede enlazada. De esto deriva que LUHMANN introduzca el concepto de "**estrategia de enlace**".

Por tanto, la historia, la tradición, las costumbres, la normatividad y las funciones (y añado yo los propios elementos culturales) son la base y la expresión comunicativa de las estrategias de enlace que se producen en un sistema, conformándolo y posibilitándolo.

[368] LUHMANN, Niklas. "*Sistemas sociales, Lineamientos para una Teoría General*", Editorial Anthropos, Barcelona. España. 1998.

Por tanto, el poder, la economía, el derecho, la educación, las creencias y los prejuicios compartidos son todos ellos ejemplos de formas y patrones de relación comunicacional que indefectiblemente preestructuran, regulan y condicionan las interacciones sociales. Lo que conlleva que mientras que algo no se convierta en comunicación no puede entrar en el campo de lo social.

Lo expuesto hasta aquí tiene un gran calado a efectos analíticos y de estudio en esta tesis, puesto que -con independencia de otras observaciones y matizaciones- no puede haber gestión ni dirección de una situación de emergencia/crisis si no hay posibilidad de establecer **mecanismos de comunicación** a todos los niveles y en todos los niveles.

Es decir, debe darse el enlace entre aquellos nodos que tienen la necesidad de interactuar[369] lo que se desarrolla sobre el marco, los modelos, los sistemas y las estructuras que se establezcan.

Sirva de analogía para ilustrar lo anterior el ejemplo que aporta TORRES NAFARRATE (1992)[370]:

> "[…] *Para Napoleón Waterloo es primero un acto de comunicación, un proyecto bélico. La unidad de este acto es total y momentánea: Waterloo. Después se puede descomponer en una multiplicidad de actos de comunicación y de acciones; organización del ejército, compra de víveres, relieve de la llanura, planeación de la batalla; pero la comunicación como tal es un acontecimiento emergente, indivisible, por más complejo que sea: Waterloo*".

No obstante, para entender el funcionalismo y, más concretamente el funcional-estructuralismo de LUHMANN y sus aportaciones y aplicaciones a esta investigación, debemos tener en cuenta los distintos mecanismos de formación y conformación sistémica que pueden darse desde el punto de vista social. Para este autor se establecen tres tipos:

1. Sistemas de interacción.

2. Sistemas de organización.

3. Sistemas societales.

[369] Fundamento éste el cual es sustenta desarrollo del concepto "coordinación".

[370] LUHMANN, Niklas. "*Sociología del Riesgo*". *Op. cit*.

Siguiendo y reproduciendo tanto lo que recoge TORRES NAFARRATE (1992)[371] como RODRÍGUEZ MANSILLA (1990)[372] tenemos:

➔ **Sistemas de interacción.**

Estos sistemas (también denominados "simples") conllevan la presencia simultánea de por lo menos dos individuos participantes, están vinculados por la selección y manejo de un sistema cerrado de temas comunes y mantienen un nivel de conectividad mutua que facilita la estabilización temporal de la relación.

Son sistemas muy dinámicos ya que están en permanente autoconstrucción y auto-ordenación y su duración puede ser muy breve. No obstante, la aparente simplicidad estos sistemas no tiene nada que ver con la magnitud de sus funciones puesto que responden, en gran medida, a las necesidades emocionales y de interrelación e interactuación de los individuos.

➔ **Sistemas de organización.**

Las organizaciones son sistemas sociales con personalidad propia lo que condiciona tanto las condiciones de acceso a las mismas como la permanencia en éstas. Esto supone un marco de obligaciones y contraprestaciones de los miembros para con la organización y viceversa.

Esto quiere decir que el sistema organizacional requiere comportamientos tasados por parte de sus miembros y, al mismo tiempo, la organización emplea de mecanismos motivacionales de manera generalizada.

No obstante, y con independencia las aspiraciones, necesidades o motivaciones particulares que cada uno de los miembros de la organización, la organización acuerda con ellos una determinada mecanismo de remuneración contraprestacional.

Los sistemas organizacionales son los típicos de las organizaciones formales y se caracterizan por estar definidos y diseñados conscientemente con un cierto grado de racionalidad al objeto de garantizar la consecución de una serie de fines concretos explicitados.

[371] LUHMANN, Niklas. "*Sociología del Riesgo*". *Op. cit*.

[372] RODRÍGUEZ MANSILLA, Darío. "*Sociedad y teoría de sistemas*", Editorial Universitaria, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile (Chile). 1991.

Esto supone un reparto del poder dentro de la estructura para facilitar la coordinación y el control del cumplimiento de las distintas obligaciones que se hayan fijado en base a la especialización y la división del trabajo que se haya establecido.

Asimismo, la comunicación organizacional se establece de manera jerarquizada y responde a las necesidades y objetivos formales del citado marco organizacional así como a las necesidades funcionalidades fijadas para cada elemento[373].

Por último, reseñar que la organización está en un permanente proceso adaptativo de tal forma que no hay organización sin entorno, ni entorno sin organización.

➔ **Sistemas societales.**

La sociedad como concepto social es el nivel más amplio y elevado que se puede analizar. Por tanto, engloba el conjunto de todas sus dimensiones.

Esto supone que si se agregan factores sociales nuevos y/o evolucionados; o si bien surgen interlocutores, relaciones o actores también nuevos; o si bien aparecen y/o se desarrollan mecanismos de comunicación distintos, la sociedad se amplía en estos sentidos y, por tanto, se redefine.

Esto se debe a que son elementos, fenómenos, vínculos y procesos que parten de la propia sociedad para responder a necesidades de la sociedad en sí misma. En consecuencia, arraigan como parte del sistema y no pueden ni ser externalizados ni ser tratados como una cosa ajena al mismo y ni tampoco como parte del entorno.

En este sentido y siguiendo lo ya expuesto, la sociedad se construye gracias a la comunicación. Y todo lo que haga en esta materia delimita y define a los distintos elementos que la configuran. De hecho, la acción humana sólo puede desarrollarse dentro de estos límites comunicacionales.

La comunicación como proceso y como acto es algo inmanente a la sociedad en sí misma y que, a su vez, se retroalimenta por las acciones y las consecuencias que ella misma tiene y genera.

[373] Y, yo añado, coexistiendo con otros sistemas de comunicación informales que responden a las necesidades de los individuos que forman parte de la organización y cuya motivación y orientación puede estar, o no, alineadas con los objetivos formales de la organización.

Como apunta TORRES NAFARRATE (1992)[374] "[…] *En este sistema, las consecuencias son inevitables, aun las negativas, éstas están incluidas y sirven, si no a la conservación de las estructuras, sí por lo menos a la conservación de la reproducción autopoiética misma*".

Afirmación ésta que ampara e incluye los procesos generadores de escenarios de riesgo -y añado yo, también de amenaza- y que pueden desembocar en situaciones de emergencia y/o crisis.

Por tanto y siguiendo a LUHMANN, la sociedad moderna puede ser descrita como un gran sistema social estructurado primordialmente sobre la base de los diferentes sistemas funcionales que la componen.

Esta diferenciación funcional interna supone que -por lo menos a nivel teórico- todas las funciones son importantes y necesarias para el conjunto y para el funcionamiento de la sociedad.

En este contexto la función no queda entendida como un elemento que aporta estabilidad al sistema, sino como la tarea social que la evolución en el tiempo le ha conferido a un determinado sistema.

Es decir, el sistema político, el jurídico y normativo, el económico, el educativo, los sistemas de creencias y valores estructurados mediantes sistemas de tipo religioso, etc… son sistemas funcionales que tienen la particularidad de poder ser delimitados e identificados en base al entorno y al contexto social sobre el cual se estructuran. Y quedando diferenciados, precisamente, por la función que desempeñan dentro del conjunto.

No obstante, en los sistemas societales la forma de delimitación de sus elementos se configura en base a tres elementos que son: la **función**, el **código** y el **programa**.

Un elemento esencial a considerar, desde el punto de vista de la organización de los sistemas y tal y como apunta LUHMANN, es que la funcionalidad y la finalidad queden identificadas y correspondidas. Por ello se tiende a afirmar que la función suple a la finalidad.

Sin embargo, la **función** necesita desarrollar un código específico concreto mediante el cual se reconozcan las operaciones que le son propias y las delimite y diferencia de los ámbitos de acción de otros sistemas.

[374] LUHMANN, Niklas. "*Sociología del Riesgo*". *Op. cit*. Página 14.

Como afirma TORRES NAFARRATE (1992)[375] el **código** "[…] *es un fenómeno específico de comunicación que tiene como último fundamento la disposición binaria del lenguaje: posibilidad de construcción total de la realidad bajo el aspecto de un sí o un no*". Es decir, se estructura en un juego dialéctico de "contrarios" en el sentido de que lo que identifica al sistema como realidad funcional queda dentro del mismo y lo que no fuera.

Siguiendo el ejemplo del autor anterior, el cual expone que cada sistema tiene un código constituido por una relación inversa entre un lado positivo y otro negativo: economía = tener/no tener; política = poder/no poder; derecho = lícito/ilícito jurídicamente.

De tal forma que el código permite fijar básicamente dos valores (dos posibilidades fundamentales) ante los cuales el sistema oscila de manera permanente y dinámica (valor directriz y su contravalor).

En nuestro caso, tanto el riesgo y la amenaza como la emergencia y la crisis serían fenómenos sistémicos que se pueden delimitar y definir también de manera binaria mediante opuestos (peligro/no peligro, potencialidad de daño/ no potencialidad de daño, continuidad-evolución/quebranto-disrupción, etc…).

Por tanto, el **código** se puede definir como "[…] *la forma bajo la cual el sistema se diferencia a si mismo del entorno y organiza su propia forma operativa cerrada*". Organización y operación que puede no ser absolutamente lógica y ordenada, aunque suele responder a una cierta racionalidad en sus mecanismos.

Por su parte el código no permite aportar al sistema el grado de definición que puede ser necesario a la hora de orientar las decisiones y su marco de funcionamiento. En consecuencia, a este conjunto de reglas decisionales que permiten la **operacionalización del sistema** es lo que se define como el **programa**.

Debe reseñarse en este contexto, y que es la parte metodológica que importa a efectos de esta tesis, es que el valor "binario" que pueda asignarse al código está desprovisto analíticamente de contenido y valoración moral (si/no, positivo/negativo, dentro/fuera). Es decir, el estudio del funcionamiento sistémico de un entorno dado se hace -en el caso que nos ocupa- en términos de utilidad, practicidad y aplicabilidad.

[375] LUHMANN, Niklas. "*Sociología del Riesgo*". *Op. cit*. Página 15.

- **Limitaciones y utilidad práctica.**

Cuando se hace referencia a sociedades organizadas funcionalmente y donde las mismas sirven para articular el marco relacional y organizacional de todos sus elementos, se obvia que en muchas ocasiones esto deriva y/o convive con órdenes sociales intensamente estratificados y jerarquizados y/o con estructuras de "castas" (por no decir también "clases") que generan ámbitos aislados, segregados y/o muy compartimentados.

Lo que choca con la idea de los valores democráticos más avanzados donde todos los individuos, supuesta y formalmente, tienen el mismo valor y están dotados de los mismos derechos y obligaciones y gozan, a su vez, del mismo marco de oportunidades y niveles de protección.

Por otro lado, es igualmente cierto que un sistema político de tipo dictatorial también concentra un elevado nivel de funcionalidad en sus estructuras al objeto de conseguir articular y sustentar la existencia de una fuerte centralización, control y discrecionalidad en los nodos detentores del poder.

En todo caso, en una sociedad funcionalmente diferenciada la integración de sus elementos se hace gracias a la especialización y a la diferenciación entre sus partes. Las cuales deben estar estrechamente articuladas y vinculadas pues son necesarias para el funcionamiento del conjunto. De ahí que este tipo de sistemas de organización social se sustenten en elementos formales y en estructuras que tienden a estar muy burocratizadas.

En este contexto y desde esta perspectiva, la explicación funcional de las relaciones estructurales (donde se pone el foco en los elementos más formales) conlleva que el individuo -como actor social que es- quede relegado a un papel de mero receptor e internalizador de los valores institucionales o culturales que imponga la norma.

Por tanto, se espera que su comportamiento y su interacción social se ajuste y se oriente al rol "institucionalizado" que tenga asignado. Lo que da una visión muy estática y artificial de los sistemas sociales pues se ignora que, en gran medida, las estructuras sociales se sustentan en el desarrollo histórico que conlleva la evolución a lo largo del tiempo y que son consecuencia de la suma de las voluntades individuales que garantizan el mantenimiento de las mismas o su desaparición. En todo caso, corrientes de pensamiento aquí reflejadas que tienen ciertas dificultades para explicar el cambio social y el conflicto en todas sus dimensiones, manifestaciones e implicaciones.

Además se tienen también ciertas dificultades para resolver, definir, diferenciar y delimitar determinadas dualidades centrales tales como la "estabilidad" y el "cambio", el "sistema" y el "medio" o lo "interior" y lo "exterior".

En todo caso y a los efectos de esta tesis, se es consciente de esto anterior por lo que se ha desarrollado y se propone un modelo teórico integrador, integrado e integral que complemente las perspectivas y las dimensiones diversas que ya se han ido desgranando. Por lo que es válido, de interés y de aplicación -en todo caso- el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha expuesto, el objeto de esta investigación se centra -principalmente- en el análisis y en el estudio de las estructuras formales que tienen incidencia sobre los aspectos sociales, jurídicos, organizacionales y operacionales de la gestión y la dirección de situaciones de emergencia y crisis.

Sin embargo y además de los aspectos formales, también se incorporan y explican las distintas dimensiones que se vinculan con este ámbito.

Lo que supone, en el caso de esta tesis, reconocer las dualidades conceptuales conformadoras de realidades complementarias concretas y recíprocamente necesarias. Como son la "sociedad" y el "individuo", lo "público" y lo "privado" y, por extensión, la relación entre la esfera de las potestades públicas y el margen de actuación y discrecionalidad en la esfera personal y privada.

En todo caso, es de gran utilidad tomar de referencia la "Teoría de Sistemas" -y su correspondiente desarrollo, según lo ya expuesto- dado que aporta un marco teórico coherente, inclusivo y consistente que refleja lo anterior.

Además, dentro de este conjunto teórico se incluye también la **comunicación** como pilar y vehículo fundamental que favorece la interactuación y coadyuva en la construcción de la realidad. Siendo la comunicación un factor estratégico y fundamental en todos los órdenes.

No es objeto de esta tesis entrar en la profundidad dialéctica de la crítica a determinados postulados, sino poner en valor las aportaciones prácticas que son aplicables a este objeto de estudio. Por tanto, es de especial interés para esta investigación la integración, la modulación y la interrelación de los distintos sistemas antes expuestos los cuales son aportados desde este marco teórico.

- **Otras perspectivas aplicables: "Teoría de Catástrofes"[376] y "Sistemas Complejos".**

La explicación del cambio como factor dinámico de evolución y de posible transmutación que afecta a los sistemas físicos y reales (Teoría General de Sistemas) y ya sea éste -el cambio- ordenado (Teoría del Orden), desordenado (Teoría del Caos) o bien como un elemento que introduce un cierto nivel de alternatividad y posibilismo (Teoría de las Bifurcaciones) así como también cierto nivel de discontinuidad, ruptura y divergencia (Teoría de las Catástrofes), supone un gran esfuerzo teórico de interpretación de la realidad (tanto de tipo explicativo como de tipo descriptivo) que aporta, a su vez, herramientas estimativas y de predicción (pudiendo ser, incluso, "determinista" bajo circunstancias concretas).

Desde el sistemismo, desde el estructuralismo y desde el funcionalismo se ha tendido a derivar una cierta necesidad y preocupación por buscar herramientas para explicar determinados fenómenos de toda índole con el ánimo de aportar teorías, aproximaciones y metodologías amplias y generales.

La orientación universalista de estas corrientes ha puesto de manifiesto el tradicional choque dialéctico entre los diferentes campos del conocimiento, donde la aplicación de los modelos matemáticos para justificar los preceptos teóricos es de dificultosa aplicación al campo de las ciencias sociales y jurídicas.

De hecho, frente al estructuralismo y al positivismo imperante desde los años sesenta y hasta bien entrados los ochenta del siglo XX, nace una corriente nueva que plantea cuestiones esenciales desde una perspectiva diferente.

[376] Para la traducción del concepto originario que proviene de la lengua inglesa ("*Catastrophe Theory*") se han dado dos acepciones "Teoría de las Catástrofes" o "Teoría de Catástrofes". Lo que puede sugerir diferentes matizaciones. A efectos prácticos de esta tesis la utilización conceptual se hace de manera indistinta, no obstante y como regla general, se mantendrá el uso de uno u otro que cada autor le dé en cada caso.

En este sentido, cabe reseñar las aportaciones interesantes que se hacen desde el estudio de los **sistemas dinámicos** (en contraposición a los **sistemas estáticos** o **estacionarios** donde no se produce movimiento) como es el caso de la enunciación de la "**Teoría de las Catástrofes**" nacida en los años setenta del siglo pasado y preconizada por THOM, ZEEMAN y, en cierto modo, también por PRIGOGINE.

Con la aparición del libro "**Estabilidad Estructural y Morfogénesis**" de René THOM (1972)[377] -y en palabras del propio autor (1981)[378]- se postula que la emergente "Teoría de Catástrofes" enunciada a partir de la aparición del citado libro "[…] *no es propiamente una ciencia, ni una teoría, sino un método y un lenguaje*", es más éste la califica como "[…] *incluso un State of mind*". Es decir, como una forma de pensar.

Es necesario apuntar aquí esta teoría y en este punto ya que tiene una especial aplicación en la observación del comportamiento competitivo y en los modelos de cambio organizativo y de evolución social.

Lo que la hace especialmente interesante, desde el punto de vista de esta tesis, ya que esta investigación tiene como elemento central de la misma aquellos fenómenos disruptivos y de quebranto que provocan cambios y discontinuidades marcadamente disfuncionales, tanto en forma de emergencia como de crisis.

De hecho, la "Teoría de las Catástrofes" busca representar la propensión de los sistemas estructuralmente estables a manifestar discontinuidad y divergencia asumiendo y conllevando que la ruptura con el continuo temporal y situacional vigente hasta ese momento supone crear una realidad nueva que, en muchos casos, no es posible revertirla aún volviendo a su situación inicial.

Como apunta HERMIDA (2013)[379]:

> "[…] *En 1972, el matemático francés René THORN investigó las discontinuidades o catástrofes que surgen como respuestas de un sistema aparentemente estable ante pequeñas modificaciones. Al año siguiente, otro matemático, el británico Christopher ZEEMAN, ideó un curioso artilugio al que denominó*

[377] THOM, René. "*Estabilidad estructural y morfogénesis. Ensayo de una teoría general de los modelos*" (título original "*Structural Stabiltiy and Morphogenesis*"). Editorial GEDISA. España. 1987 (primera edición enero de 1972).

[378] THOM, René (RODRIGUEZ ILLERA, José Luis). Artículo: "*Teoría de las catástrofes y ciencias sociales: una entrevista con René THOM*". Revista "El Basilisco: Revista de filosofía, ciencias humanas, teoría de la ciencia y de la cultura", número 13, 1981-1982. Páginas 70-73.

[379] HERMIDA, José (2013). Recurso web. Blogger "*Terricolensis*". Blog *"Comunicación efectiva entre las personas, personalidad e influencia*". Publicado el 15 de octubre de 2013.
[Fuente: http://terricolensis.blogspot.com/2013/10/la-maquina-de-catastrofes-y-como.html]

Máquina de Catástrofes. Este simple juguete explica como un sistema aparentemente estable puede rebelarse en una milésima de segundo y cambiar por completo la situación. Es lo que sucede en el preciso instante en el que se inicia un terremoto, cuando un perro deja de gruñir y ataca mordiendo […]".

"[…] *Lo que nos interesa de todo esto de cara a nuestras vidas es que en el acontecer diario podemos plantearnos el desenvolvernos en medio de una apacible calma, y que ciertamente podemos disfrutarla, siempre y cuando nos mantengamos dentro del área de estabilidad.* (…) *En lo que debemos pensar es que cuanto más extensa sea el área de estabilidad, menos sorpresas nos llevaremos*".

El propio THOM distingue dentro de su propia "Teoría de las Catástrofes" dos supuestos. Por un lado, apunta la "**Teoría Elemental de Catástrofes**" en la que los sistemas se rigen por potenciales y, por otro lado, apunta la "**Teoría no-Elemental de Catástrofes**" por la que se rigen los sistemas dinámicos generales.

Aunque se ha pretendido aplicar esta teoría a multitud de situaciones muy dispares y de todo tipo, la realidad se ha impuesto dado que en algunas de ellas es difícil su apropiado postulado al objeto de facilitar una adecuada operacionalización. Como muy bien explica OUTERELO DOMÍNGUEZ (2000)[380]:

"[…] *Con el paso del tiempo y después de una análisis sosegado de los acontecimientos, se puede concluir en la actualidad que la teoría de catástrofes se escinde en dos ramas:* ***Teoría de catástrofes elementales*** *y* ***Teoría de catástrofes aplicada***".

Siguiendo lo expuesto por este mismo autor tenemos que:

"[…] *La* ***Teoría de catástrofes elementales*** *es una rama de la matemática pura que forma parte de una teoría más general que se llama* ***teoría de la bifurcación***".

"[…] *La* ***Teoría de catástrofes aplicada*** *consiste en la aplicación de la Teoría de las catástrofes elementales al estudio de fenómenos cuya evolución está determinada por una función de tipo potencial que depende de una variable de* ***estado interno*** *(X1, X2,…, Xn) y de unos* ***parámetros de control*** *(Y1, Y2,…, Yn)*".

[380] OUTERELO DOMÍNGUEZ, Enrique. Artículo "*Teoría de catástrofes*", sección Artículo 51, Revista "Números". Editada por la Sociedad Canaria "Isaac Newton" de Profesores de Matemáticas. Número 43-44, septiembre de 2000. Páginas 253-257.
[Fuente: http://www.sinewton.org/numeros/numeros/43-44/Articulo51.pdf]

Como ya se ha dicho, la "Teoría de Catástrofes" busca representar la propensión de los sistemas estructuralmente estables a manifestar discontinuidad y divergencia, siendo esta discontinuidad o divergencia expresiones de un cambio brusco, emergente y repentino y que, en ciertas circunstancias, no es inmediato sino retardado en relación con el momento en cual se materializan los fenómenos causantes.

Con independencia de que la "Teoría de Catástrofes" sea considerada por diversos autores una particularidad o una complementariedad de la "Teoría de las Bifurcaciones"[381], queda de manifiesto que sus postulados permiten afirmar que las zonas deterministas son muy limitadas y donde la generalidad se materializa en amplios espectros de indeterminación, como bien apunta MARTÍN SANTOS (1990)[382].

Sin embargo, hay que tener en cuenta, tal y como explica también OUTERELO DOMÍNGUEZ (2000)[383], que:

> "[…] *La Teoría de Catástrofes no es la teoría de los desastres, sino la teoría de los cambios bruscos, la teoría de las bifurcaciones: es otra cosa.*
>
> *Entre esas bifurcaciones y cambios bruscos o morfogénesis, puede haber algunas que sean renovadoras, que marquen nuevos caminos. La catástrofe, pues, no tiene un sentido negativo, ni tiene nada que ver la teoría de catástrofes con el pesimismo. Es más bien el intento de estudiar la morfogénesis (en biología) o, si pensamos de una manera geométrica, las bifurcaciones (una trayectoria puede seguir un camino o puede seguir otro).*
>
> *Desde el punto de vista topológico la catástrofe es un cambio de plano* (...) *vivimos en una superficie atormentada, y a veces en vez de continuar en un plano, saltamos de plano a plano. Este salto en esa realidad topológica, que nos lleva a interrumpir la marcha y pasar, digamos, a otro nivel, eso sería una catástrofe*".

[381] La "Teoría de las Bifurcaciones" se llama así ya que se trata del análisis de los sistemas dinámicos que tienden a seguir un comportamiento determinado y concreto (trayectoria) pudiendo seguir un camino o pudiendo seguir otro (divergencia).

[382] MARTÍN SANTOS, Luis. Artículo "*Teoría de Catástrofes*". Revista "Política y Sociedad". Departamento de Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Número 5, enero 1990. Páginas 107-117. [Fuente: https://www.researchgate.net/publication/27585621_Teoria_de_las_catastrofes]

[383] OUTERELO DOMÍNGUEZ, Enrique. Artículo "*Teoría de catástrofes*". *Op. cit.*

En todo caso y como refiere PERIBÁÑEZ RECIO (2015)[384] en su tesis, la propia RAE reconoce esta acepción del concepto "catástrofe" de una manera consistente al amparo del ámbito teórico de la "Teoría de las Catástrofes".

Pues ésta define el concepto "catástrofe" además de como un "*suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas*" lo hace también como un "*cambio brusco de estado de un sistema dinámico, provocado por una mínima alteración de uno de sus parámetros*".

En todo caso y en ambas definiciones la "**alteración del orden**", entendido este concepto también como la "**alteración del equilibrio**" o la "**alteración del continuo esperado**", son factores de cambio imbricados en un proceso ciertamente homeostático y/o de morfogénesis[385] renovadora.

En relación con el experimento de ZEEMAN y siguiendo a OUTERELO DOMÍNGUEZ (2000)[386], con la "máquina de catástrofes" se pueden explicar, al menos, tres cosas importantes:

1. De la continuidad puede salir la discontinuidad.
2. Los saltos, es decir, las catástrofes, se producen en líneas determinadas.
3. Existe una especie de retraso perfecto que vendría a ser como la gota que logra el derrame del agua: el nivel se ha ido curvando y no se desborda, una gota más y la hace caer.

Esto supone que, como también expone OUTERELO DOMÍNGUEZ (2000)[387] en relación con THOM,

[384] PERIBÁÑEZ RECIO, José Ramón. Tesis Doctoral: "*Desarrollo de soluciones a la gestión de las emergencias como Sistema Complejo: aplicación a la Comunidad de Madrid*". Departamento de Ingeniería y Gestión Forestal y Ambiental, Escuela E.T.S.I. Montes, Forestal y del Medio Natural, Universidad Politécnica de Madrid. 2015.

[385] En este sentido el concepto "morfogénesis" se emplea aquí ya que es muy ilustrativo y sirve por analogía y desde una perspectiva sistémica. Su acepción tradicional proviene de la biología e indica que la creación de la forma se desarrolla y necesita para su configuración de una serie de elementos y parámetros que son fundamentales para su materialización (como la especialización de las partes que lo componen, la articulación de los mecanismos y regulaciones entre ellas, la especialización de las mismas, la creación de las estructuras que los soportan, más aparición de las relaciones, vinculaciones y dependencias internas y externas, etc…)

[386] OUTERELO DOMÍNGUEZ, Enrique. Artículo "*Teoría de catástrofes*". *Op. cit.*

[387] OUTERELO DOMÍNGUEZ, Enrique. Artículo "*Teoría de catástrofes*". *Op. cit.*

> "[…] *Llega así* (…) *a la esencia de su teoría, construcción de los modelos matemáticos de la evolución de fenómenos, que dependen de unos estados internos al variar unos parámetros que los controlan, cuyo comportamiento cualitativo cambia bruscamente bajo pequeñas variaciones de los parámetros de control, es decir, de fenómenos discontinuos en su evolución*".

En esta misma línea MARTÍN SANTOS (1990)[388] apunta que:

> "[…] *La Teoría de las Catástrofes llega, bien desarrollada, a abarcar todos los fenómenos científicos, sociales, sentimentales, intelectuales y no hay nada en nuestro horizonte cultural o científico que no pueda ser reelaborado de acuerdo con la Teoría de las Catástrofes*".
>
> "[…] *La Teoría de las Catástrofes aparece con un nuevo método: la homología; la Teoría de las Catástrofes no puede funcionar sin la homología, sin un pensamiento que trate de entender lo que ocurre por comparaciones sucesivas, que sea capaz de comparar (…) fenómenos sociales, biológicos, topológicos porque únicamente de esta manera se puede ver cómo funcionan*".
>
> "[..] *lo más importante ya no es el contenido sino el acontecer, entonces la homología puede servir, porque podemos descubrir un fenómeno muy importante, el fenómeno de la creación de fronteras (…) y del avance de la frontera*".

Esto último es una pieza central también es esta tesis ya que la correcta definición de los distintos términos (su delimitación conceptual, es decir y si se me permite, su "***fronterización***") evita la confusión y facilita una adecuada representación de la realidad que se pretende describir (además de otras derivadas de tipo jurídico, técnico y operacional como ya se han apuntado).

Además, la adecuada definición ayuda, no sólo a una correcta comprensión del espectro fenomenológico, sino que permite también identificar, caracterizar, clasificar y -consecuentemente- delimitar (si se me permite también el término, "*fronterizar*") los distintos elementos, objetos, fenómeno y situaciones.

Ahondando en lo anterior en relación a la Teoría de (las) Catástrofes y como exponía RACIONERO GRAU (1986)[389]:

---

[388] MARTÍN SANTOS, Luis. Artículo "*Teoría de Catástrofes*". Revista "Política y Sociedad". *Op. cit*.

[389] RACIONERO GRAU. Luís. Articulo "*Teoría de las catástrofes*". Periódico El País, Madrid, España. Publicado el 25 de marzo de 1986.

> "[…] *Las catástrofes naturales escapan por el momento al control de la tecnología. Podemos predecir con alguna exactitud los terremotos y sabemos medir su intensidad, pero no podemos evitarlos ni amortiguarlos.*
>
> *Precisamente porque las catástrofes suponen una singularidad, su estudio ha escapado a los métodos de funciones continuas y cálculo diferencial de la física mecanicista, y por ser un fenómeno que escapa al control humano, uno de los pocos procesos terrestres que aún nos desafían en esta naturaleza domeñada y explotada, los investigadores han centrado sus esfuerzos en la elaboración de una teoría científica sobre las catástrofes*".
>
> "[…] *En nuestro país, la Escuela de Investigación Operativa de Valencia ha elaborado aplicaciones prácticas de la teoría de las catástrofes para casos de inundaciones e incendios. No existe, en cambio, una aplicación directa de las teorías de René THOM al caso de terremotos, impactos de cometas u otros cataclismos de gran envergadura*".

Cabe mencionar que, en el caso que nos ocupa, la Teoría de Catástrofes nos permite aportar una visión de la emergencia y de la crisis (por cuanto que son fenómenos consecuencia de un proceso multivariante de disrupción y quebranto) que es consistente con el sentido que se le da al concepto de "catástrofe" en este marco teórico -y tanto en su vertiente metafórica como en su sentido estricto real-.

Con la salvedad de que el concepto "catástrofe" a los efectos de esta tesis es matizable y categorizable puesto que -en base a las dos variables propuestas- el impacto creado puede diferenciarse en forma de distintos tipos con sus respectivos nombres.

Y que, en todo caso y fenomenológicamente, se distinguen dos grupos particulares aunque convergentes en diversos aspectos y que son: la emergencia y la crisis.

De hecho, como prosigue el autor antes citado:

> "[…] *René THOM, matemático francés, se ha servido de la topología para esbozar su teoría de las catástrofes, considerando a éstas como puntos singulares en funciones complejas que no se visualizan porque existen en espacios abstractos de n dimensiones. Las funciones se definen por condiciones de contigüidad y separación.*
>
> *En una función de este tipo, una singularidad representa una catástrofe. Si una variable alcanza valores por encima de un límite y no hay respuesta posible del sistema, éste queda destruido: esto sería una catástrofe en el sentido normal*

del término, como al elevar la presión de una caldera más allá del límite permitido.

Pero si al llevar una variable más allá de un límite el sistema no queda destruido, sino que puede saltar bruscamente a otro estado y continuar existiendo, entonces se llamará catástrofe, en el sentido de la teoría de las catástrofes, a este salto brutal que ha permitido al sistema subsistir cuando normalmente debería quedar destruido. La catástrofe es, por tanto, una maniobra de supervivencia de un sistema obligado a salir de su estado normal.

De ahí la relación entre la teoría de las catástrofes y la morfogénesis: donde haya un salto brutal o catástrofe en las condiciones del sistema se dará una discontinuidad en las propiedades del medio, y, por tanto, creación de una forma, emergiendo del medio continuo".

En consecuencia, la teoría de catástrofes trata de explicar, como ya se exponía, los procesos homeostáticos que suponen la aparición de formas nuevas en procesos irreversibles así como el paso de caos a orden. Aunque sea un orden nuevo y diferente al anterior[390].

De hecho, este autor reflexiona lo siguiente:

"[…] Si el siglo XIX fue la era del evolucionismo, el siglo XX podría denominarse la época de las catástrofes; si la teoría de Darwin supone un correlativo biológico a la ideología progresista del siglo XIX, la teoría de las catástrofes es, curiosamente, un reflejo del ambiente de inseguridad y holocausto en que vivimos. Las dos guerras civiles de Europa -llamadas mundiales para repartir responsabilidades-, las bombas atómicas de hidrógeno y de neutrones han terminado con la visión evolucionista de la historia porque imponen la posibilidad de cambios radicales producibles de modo concreto, discontinuo y singular, es decir, catastrófico".

Esto anterior queda alineado con lo planteado en el marco de esta tesis por cuanto que el término genérico de "catástrofe" (particularizado y analizado en esta tesis en los conceptos de "emergencia" y "crisis" y en sus respectivas categorizaciones) queda vinculado directamente con los procesos de cambio (en sus vertientes de disrupción y quebranto).

[390] Este proceso de homeostasia, en tanto en cuanto se materializar como un proceso permanente de ajuste, equilibrio y reequilibrio, es sin duda un mecanismo de tipo adaptativo que lo enlaza y vincula íntimamente con lo expuesto en esta tesis sobre el concepto de **resiliencia**.

Procesos de cambio que suponen la aparición de "**circunstancias peligrosas**" que nacen y evolucionan a partir del "**conflicto**" y de la "**contingencia**". Lo que genera factores de "**amenaza**" y "**riesgo**" y esto, a su vez, incide directamente en la percepción y en el desarrollo real del concepto de **seguridad** (y de su contrario, es decir, la **inseguridad**) que pudiera tenerse en todas sus manifestaciones.

De hecho, un sistema destinado a la gestión y dirección de situaciones de emergencia y crisis tensado y llevado a su extremo por el impacto de un determinado fenómeno -que no es manejable ni controlable porque sobrepasa los límites de la capacidad de respuesta y de los posibles mecanismo de control-, supone la bajada de los niveles de exigencia a la sola posibilidad del intento desesperado de la conservación funcional de lo que pudiera ser salvado o recuperado.

Lo que nos introduce, como ya se ha expuesto en esta tesis, en conceptos tales como el "**colapso**" y la "**supervivencia**". Pues ambos representan y son ejemplo de las consecuencias que tiene la exposición a un nivel de estrés[391] del sistema que está por encima del umbral de su capacidad de respuesta y que lo sitúa en su máximo nivel de criticidad. Como también expone MARTÍN SANTOS (1986)[392] sobre este respecto:

> "[…] *La ruptura y el salto son el núcleo secreto de cuanto existe. Ésto es lo fundamental de la teoría de la catástrofe, elaborada por René THOM, y que es aplicable a todos los campos del saber humano: las matemáticas y la biología, la topología diferencial y la sociología, se presentan juntas en modelos catastróficos universales*".
>
> "[…] *La nueva teoría no tiene compartimentos estancos: las matemáticas y la biología, la topología diferencial y la sociología, se presentan juntas en modelos catastróficos universales*".

En consecuencia, las ideas de **caos y colapso** frente a las ideas de **orden y supervivencia** subyacen dialécticamente en todos los procesos (traumáticos o no) de evolución y transformación social. Lo que configura el campo de la seguridad en todas sus manifestaciones, fundamentándolo y justificándolo.

---

[391] Aunque siendo puristas me inclino más por el uso del concepto de estrés disfuncional y no adaptativo que tiene su expresión en la palabra "*distrés*".

[392] MARTÍN SANTOS, Luís. Artículo "*Teoría de la catástrofe: una alternativa para supervivientes*". Periódico El País, Madrid, España. Publicado el 7 de junio de 1986.

En este sentido, las emergencias y las crisis (así como los demás elementos previos asociados a su desarrollo contemplados en esta investigación) son realidades complejas y convergentes que se definen por comparación. Es decir, mediante un proceso de homología en diferentes dimensiones (o "planos" si queremos utilizar el concepto "topológico" utilizado por THOM).

Planos que comienzan con la configuración de **dos variables** vinculadas ("**grado de disfuncionalidad**" y "**capacidad de respuesta**") que hacen de la emergencia y de la crisis un fenómeno "*matriciado*" en su configuración metodológica. Configuración relacional de variables que permite establecer complementariamente un espacio definido -tanto para la emergencia como para la crisis- con una clasificación de las distintas situaciones que se pueden dar.

De este primer "plano" saltamos a un segundo plano que deriva de la combinación de las variables anteriores y que se configura a partir de las posibles combinaciones de los tipos de emergencias y crisis que se puedan dar.

Tipos de emergencia y de crisis que se configuran, a su vez, como nuevas variables que ayudan a construir la realidad compleja. Es decir, es este plano el que nos permite construir e interpretar una realidad compleja a partir de la relación de las variables "emergencia" y "crisis", pues son los dos procesos básicos de **disrupción** y **quebranto** en los términos expuestos en esta tesis.

Por último y como salto a un tercer plano diferenciado pero vinculado y, además, como derivada segunda de lo anterior, tenemos la descripción de la "respuesta" que debe darse a la situación descrita en cada caso.

Siendo la variable "tipo de respuesta" una construcción que se fundamenta, al igual que la emergencia y la crisis, sobre la misma base metodológica de las dos variables ("grado de disfuncionalidad" y "capacidad de respuesta").

En consecuencia y en atención a lo anterior:

1. La emergencia y la crisis afloran debido a un proceso de disrupción y/o quebranto, es decir, de ruptura de un equilibrio previo. Por tanto, se sabe que se está ante una situación de emergencia y/o de crisis como consecuencia de la comparación que se produce entre situaciones en momentos temporales diferentes y por homología.

2. La emergencia y la crisis se pueden graduar (y por tanto "parametrizar" en función de una serie de variables definidas) en base a la comparación que se haga de la realidad en relación a una serie de definiciones descriptoras

con condiciones concretas. Es decir, podemos afirmar que una emergencia y/o una crisis se pueden clasificar por comparación con un referencial dado y determinado que contenga una serie de condiciones preestablecidas y posibles (y asignárseles incluso un nombre concreto al tipo).

3. En nuestro caso, la clasificación y tipificación de las emergencias y las crisis (como mecanismo "*fronterizador*" de la realidad) se hace en base al nivel de impacto que causan las consecuencias. Nivel de impacto que determina, por tanto, el "escenario situacional" y el "tipo de respuesta" que debe darse.

Es más y como ya se ha expuesto, la determinación de este nivel de impacto está sujeta a dos variables comunes -y tanto para las situaciones de emergencia como para las de crisis- que son el **grado de disfuncionalidad** creado y el **nivel de la capacidad de respuesta** que se tenga en un entorno dado[393].

MATRIZ DE IMPACTO Y ESCENARIO SITUACIONAL

CAPACIDAD DE RESPUESTA	GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS: LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS	
LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO
	EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO
	EMERGENCIA MULTISECTORIAL
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO
	EMERGENCIA COMPLEJA
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO
	EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE
	EMERGENCIA CALAMITOSA

CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS	
LIMITADO	CRISIS DE IMPACTO LIMITADO
	CRISIS SIMPLE O LIMITADA
BAJO	CRISIS DE IMPACTO BAJO
	CRISIS MULTISECTORIAL
MEDIO	CRISIS DE IMPACTO MEDIO
	CRISIS COMPLEJA
ALTO	CRISIS DE IMPACTO ALTO
	CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO
COLAPSO	CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE
	CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL

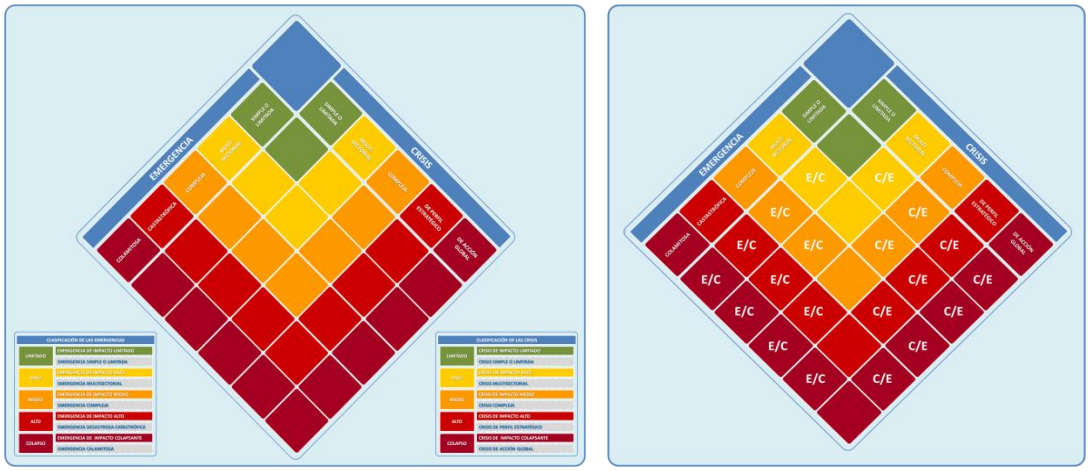
Fuente: Elaboración propia.

[393] Recordemos aquí lo que se ha expuesto en relación con la "Teoría de catástrofes aplicada".

Cuestiones todas ellas que son las que nos permiten calificar y caracterizar el tipo de situación en la que se está.

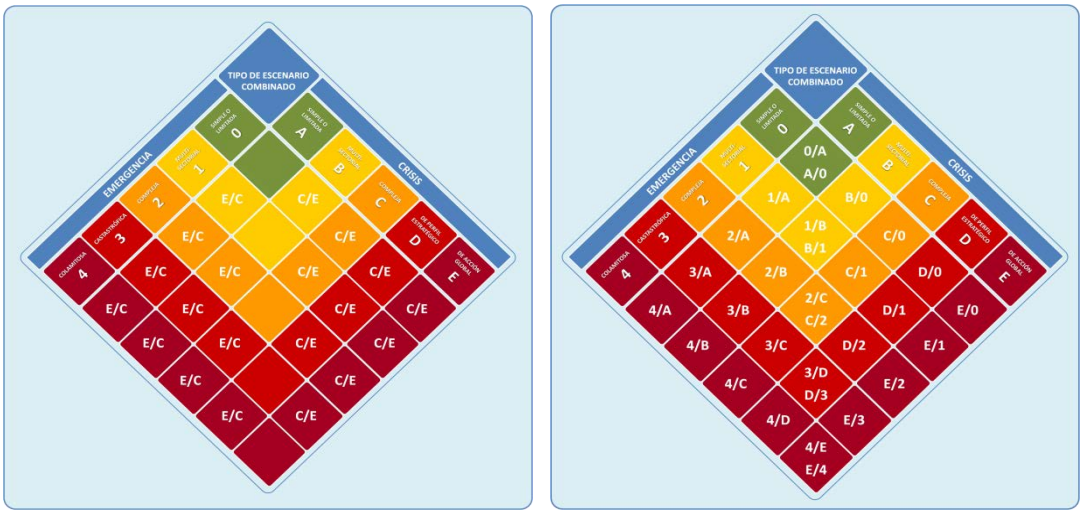
En tercer lugar, las emergencias y las crisis son fenómenos que -aunque distintos- convergen y presentan elementos comunes en contextos concurrentes (lo que a veces las desdibuja como fenómenos diferenciados).

No obstante, en base a lo ya expuesto en esta tesis, son elementos -la emergencia y la crisis- que configuran y forman parte de una misma realidad y, por tanto y como ya se ha expuesto, de su relación y combinación se extrae la caracterización y el tipo de escenario concreto en el que se está. Partiendo de esta representación:



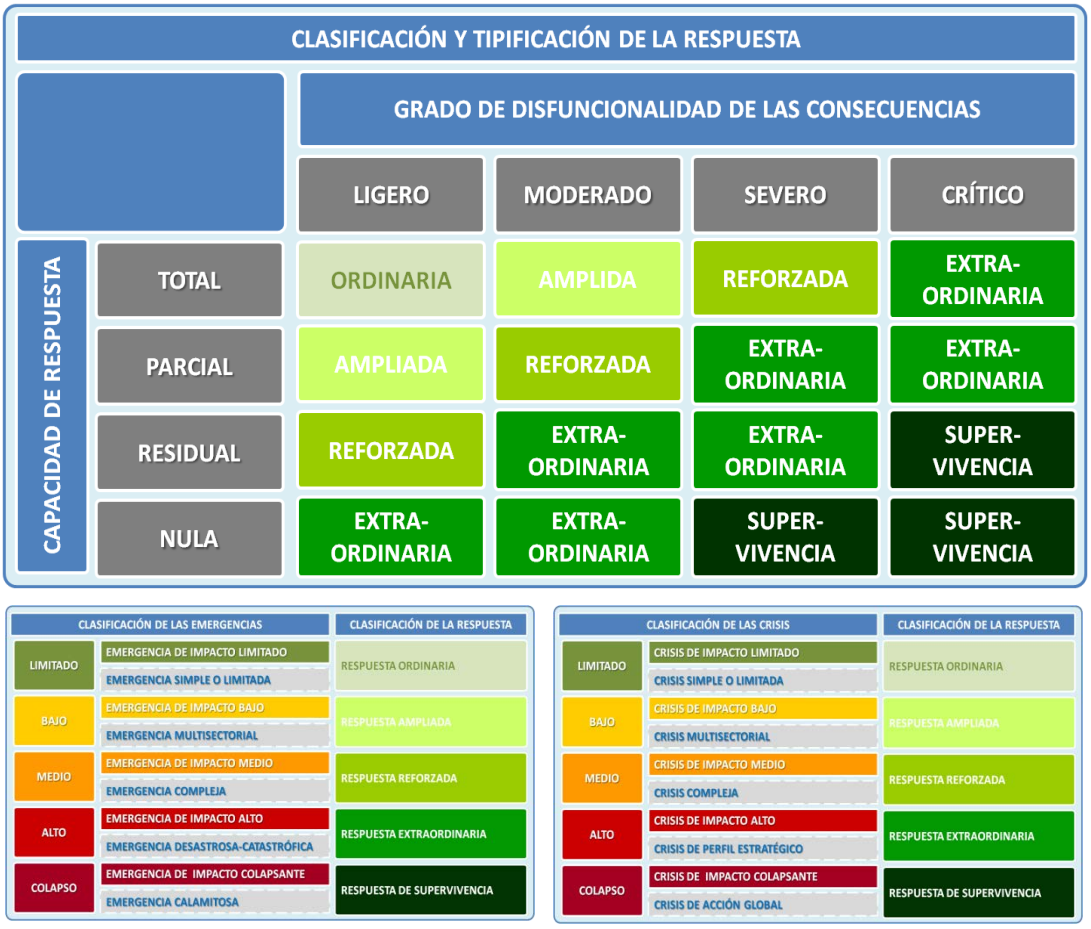
Fuente: Elaboración propia.

Llegamos a este mecanismo de operacionalización y de determinación situacional que permite la caracterización de cada evento de manera concreta y codificada:



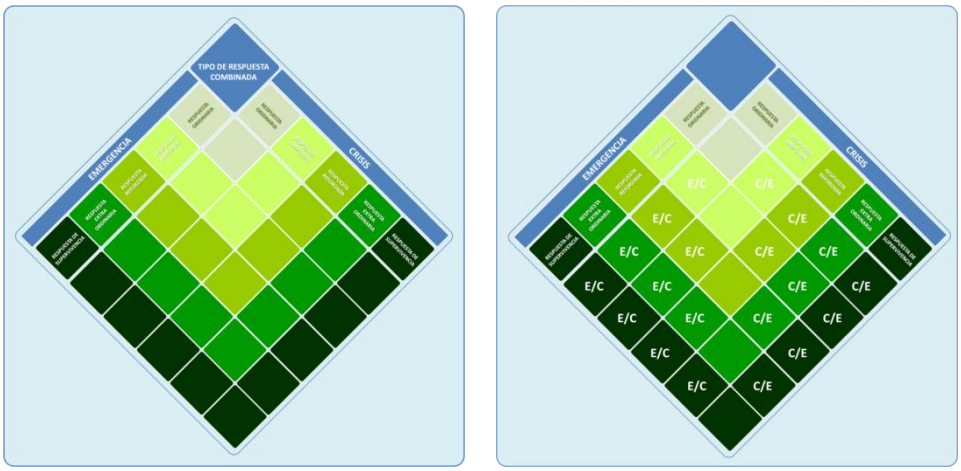
Fuente: Elaboración propia.

Caracterización que tiene una función derivada posterior y que es la que permite, a efectos también prácticos, establecer un marco para el tipo de respuesta que necesita cada situación definida.



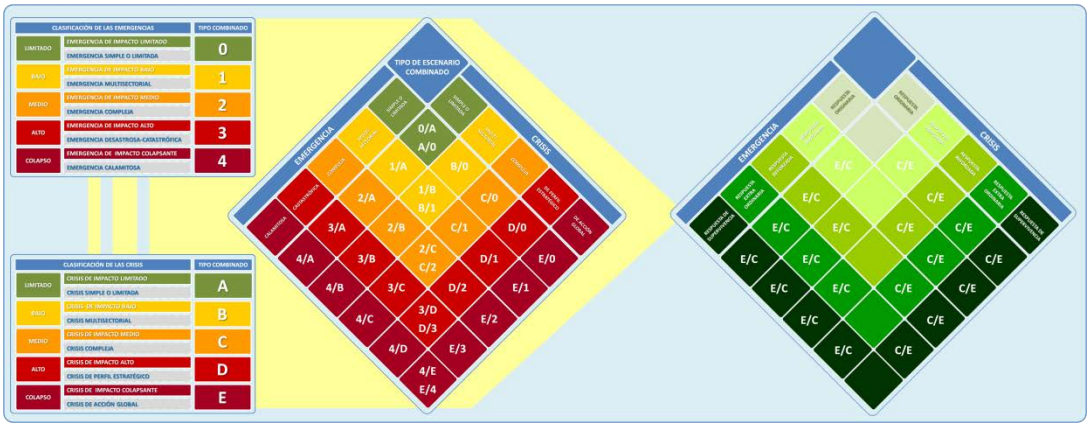
Fuente: Elaboración propia.

Por tanto y siguiendo con el mismo criterio metodológico que se plantea, tenemos:



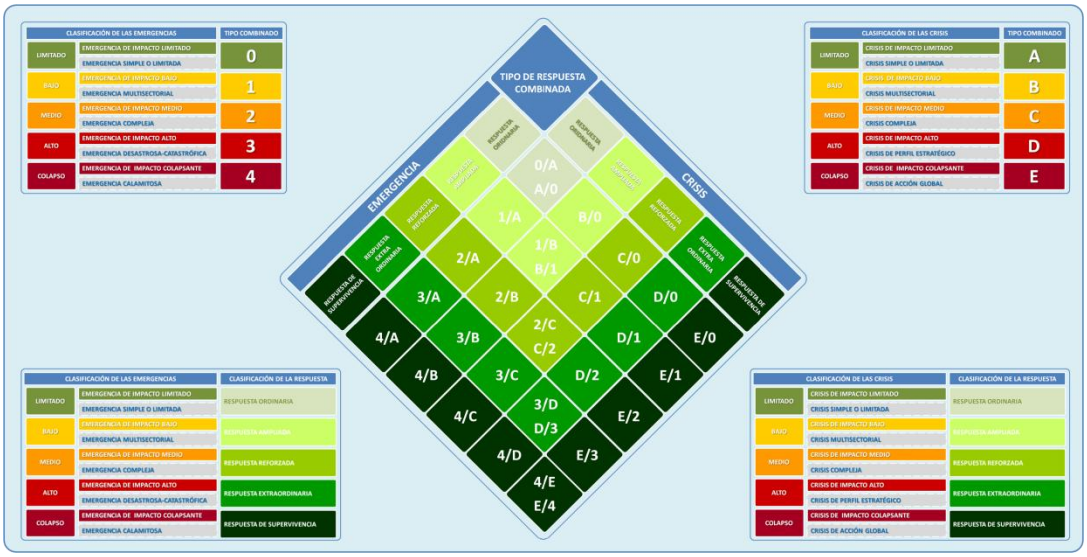
Fuente: Elaboración propia.

De lo cual se deriva de manera relacional lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Como resultado y tal y como ya se ha expuesto, el modelo propuesto en esta tesis en estos aspectos concretos queda expresado según la siguiente representación:



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, nos encontramos ante un fenómeno que nos permite, para su representación y compresión recurrir a la modelización matemática aplicando los fundamentos desarrollados por la "Teoría de Catástrofes".

Dado que, como muy bien apunta PERIBÁÑEZ RECIO (2015)[394], los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis no sólo son "**sistemas complicados**" sino que reúnen todas las características de los "**sistemas complejos**".

[394] PERIBÁÑEZ RECIO, José Ramón. Tesis Doctoral: *"Desarrollo de soluciones a la gestión de las emergencias como Sistema Complejo: aplicación a la Comunidad de Madrid"*. *Op. cit*.

Entendidos éstos como aquellos sistemas que presentan una serie de variables ocultas cuyo desconocimiento nos impide analizar el sistema con precisión. Lo que incide directamente en la calidad de las decisiones al respecto que pudieran ser tomadas.

Es más y como bien apunta también PERIBÁÑEZ RECIO (2015)[395], la "complejidad" supone la aparición de mecanismos relacionales que generan interacciones entre elementos que aportan nuevas (de ahí lo de "emergentes") propiedades y características al sistema (pero también a la situación o a la organización). Las cuales no pueden ser explicadas ni interpretadas a partir de elementos aislados tomados de manera independiente.

Así pues un sistema complejo posee más información que la que aporta cada parte de forma independiente. Es decir, y recurriendo a la máxima filosófica aristotélica, bien vale aplicar aquí que "*el todo es mayor que la suma de las partes*".

No obstante -y siguiendo también a PERIBÁÑEZ RECIO (2015)[396]-, los sistemas tienden a un **orden** cuando se produce un ajuste satisfactorio entre la información que se requiere y el propósito buscado.

Por tanto, la medida del orden que se da en un sistema está en la medida por la cual la **información** disponible responde de manera alineada y convergente con la finalidad que se tiene[397].

El orden (en contraposición al caos) aumenta mediante la integración de procesos interpretativos que ofrecen la "simplificación" (que no la "simplicidad") de los mecanismos multivariantes y multifactoriales que explican las relaciones, el funcionamiento y el comportamiento fenomenológico concreto.

Esto conlleva que, invariablemente, para poder describir un sistema complejo haga falta, no sólo conocer el funcionamiento de las partes, sino conocer el funcionamiento del sistema completo una vez relacionadas sus diferentes partes entre sí.

---

[395] PERIBÁÑEZ RECIO, José Ramón. Tesis Doctoral: "*Desarrollo de soluciones a la gestión de las emergencias como Sistema Complejo: aplicación a la Comunidad de Madrid*". *Op. cit*. Página 11 y ss.

[396] PERIBÁÑEZ RECIO, José Ramón. Tesis Doctoral: "*Desarrollo de soluciones a la gestión de las emergencias como Sistema Complejo: aplicación a la Comunidad de Madrid*". *Op. cit*. Página 11 y ss.

[397] Quedando todo ello vinculado con lo ya expuesto en esta tesis en relación con los postulados defendidos por las escuelas "funcionalistas" y "estructuralistas". Particularmente y en concreto, por lo que desarrolla LUHMANN, el cual expone que la **comunicación** tiene un papel vertebrador esencial en relación con los sistemas sociales. No pudiendo obviarse tampoco que la comunicación se fundamenta en el **intercambio de información**.

En este sentido, la integración en una nueva teoría de "[…] *ideas aparentemente dispares en una sistematización más amplia y coherente*" incide en su complejidad pero también aumentaría el orden. Es más, siguiendo al autor arriba mencionado, cabe destacar que:

> "[…] *la obtención de teorías lo más simples posibles es uno de los principio que impulsa el desarrollo de la ciencia: no hay que hacerlo todo más simple, sino lo más simple posible (Einstein, 1933)*".

Contexto y marco teórico que, sobre la base del modelo en esta tesis contenido, permitiría abrir una **nueva línea de investigación**. Línea de investigación mediante la cual se podrían explorar y operacionalizar -a partir de un desarrollo matemático más avanzado- el sistema de funciones y variables que aquí se plantean.

Además, se da la circunstancia que el sistema de funciones y variables que en esta tesis se recogen permite caracterizar la realidad y, desde un punto de vista "topológico", saltar en tres planos vinculados y derivados.

De hecho, el fenómeno más básico descrito en el marco teórico de la "Teoría de Catástrofes" es la denominada "**catástrofe sencilla**" la cual se configura por dos variables: una de estado y otra de control.

Por tanto, la construcción teórica originaria del marco propuesto en esta tesis también responde a lo anterior por cuanto que existen dos variables básicas iniciales que son la variable "**grado de disfuncionalidad**" creado por las consecuencias (actuando como "**variable de estado**") y la variable "**nivel de la capacidad de respuesta**" del sistema (actuando como "**variable de control**").

Con la particularidad específica -en el caso del objeto de esta tesis- es que se amplía su utilidad. Ya que cuando hablamos de catástrofes a efectos de esta teoría en su concepción más metafórica, a nuestros efectos, se produce una doble identidad del término "catástrofe" pues éste se vincula también con el concepto disruptor y de quebranto en esta tesis contemplado.

Es cierto que se podría pensar que al darse dos opciones podríamos estar ante una simple "bifurcación" pero la realidad es que cada opción se configura mediante un sistema de variables y funciones que permiten, a su vez, configurar cada plano de realidad de manera combinada y/o derivada.

Sistema además que representa la realidad de una manera no sólo metafórica puesto que la introducción de cambios relativamente suaves pueden suponer la ruptura y/o el quebranto de la realidad de forma más o menos repentina, brusca y

emergente. De tal modo que produce un fenómeno irreversible por cuanto los procesos de cambio y/o transformación (una vez "transfronterizados") no pueden ser retrotraídos sin consecuencias a su estado inicial.

En este sentido, el marco y el modelo teórico expuesto y desarrollado en esta tesis, en su vertiente como sistema complejo, nos permite -como ya se ha referenciado- establecer y pasar por diversos "planos" concretos.

Los cuales sirven para configurar las dos caras de una misma moneda. Es decir, la "**matriz de impacto y el escenario situacional"** y la "**clasificación y tipificación de la respuesta**" que se corresponde en función la una de la otra. Lo que se configura de la siguiente manera:

➔ **Plano básico puro.**

Formado por dos tipos el fenómeno puro "emergencia" (categorizado en esta tesis por un nombre concreto que se codifica como situaciones 1, 2, 3, 4 y 5)[398] y el fenómeno puro "crisis" (categorizado en este tesis por un nombre concreto que se codifica como situaciones A, B, C, D y E)[399].

[398] Plano fenómeno puro "EMERGENCIA" $f(X_{Ei},Y_{Ei})$. La descripción y caracterización de la emergencia, como fenómeno puro, se configura a partir de la combinación de la variable "grado de disfuncionalidad de las consecuencias" con la variable "nivel de la capacidad de respuesta del sistema", lo que nos sitúa en el plano de la matriz de impacto y escenario situacional.
La variable "Grado de disfuncionalidad de las consecuencias" actúa como variable de estado interno (X_{Ei}), la cual puede tener los siguientes valores posibles: "Ligero" (X_{E1}), "Moderado" (X_{E2}), "Severo" (X_{E3}), "Crítico" (X_{E4}).
La variable "Capacidad de respuesta" (del sistema) actúa como la variable que establece los parámetros de control (Y_{Ei}), la cual puede tener los siguientes valores posibles: "Total" (Y_{E1}), "Parcial" (Y_{E2}), "Residual" (Y_{E3}), "Nula" (Y_{E4}).
De esta función, $f(X_{Ei},Y_{Ei})$, podemos obtener los siguiente cinco valores que configuran la matriz de impacto: "Limitado", "Bajo", "Medio", "Alto", "Colapso".
De la matriz de impacto deriva la posibilidad de caracterizar el escenario situacional en el que nos encontramos, el cual se correlaciona e infiere de manera directa mediante una denominación específica. Es decir, se da como resultante para cada situación los siguientes valores: "Emergencia de impacto limitado", "Emergencia de impacto bajo", "Emergencia de impacto medio", "Emergencia de impacto alto", "Emergencia de impacto colapsante". Las cuales se correlacionan, a su vez, de manera directa y a efectos prácticos operacionales con las correspondientes denominaciones y códigos: "Emergencia simple o limitada" (1), "Emergencia multisectorial" (2), "Emergencias compleja" (3), "Emergencia desastrosa-catastrófica" (4), "Emergencias Calamitosa" (5).

[399] Plano fenómeno puro "CRISIS" $f(X_{Ci},Y_{Ci})$.La descripción y caracterización de la crisis, como fenómeno puro, -del mismo modo que en el caso anterior- se configura a partir de la combinación de la variable grado de disfuncionalidad de las consecuencias con la variable nivel de la capacidad de respuesta del sistema, lo que nos sitúa en el plano de la matriz de impacto y escenario situacional.
La variable "Grado de disfuncionalidad de las consecuencias" actúa como variable de estado interno (X_{Ci}), la cual puede tener los siguientes valores posibles: "Ligero" (X_{C1}), "Moderado" (X_{C2}), "Severo" (X_{C3}), "Crítico" (X_{C4}).

➔ **Plano combinado.**

Formado por la combinación de los fenómenos puros dando como resultado 25 situaciones tipo con su correspondiente tipificación. Lo que ayuda a determinar la prevalencia en las estructuras de gestión (la emergencia sobre la crisis -E/C- o la crisis sobre la emergencia -C/E-).

➔ **Plano básico puro derivado.**

De cada fenómeno puro (emergencia/crisis) se deriva una respuesta concreta que se establece sobre la base de las mismas variables ya definidas. Por tanto, el tipo de respuesta que se requiere está en función del tipo de escenario situacional en el que se está (categorizada a efectos de esta tesis como ordinaria, ampliada reforzada, extraordinaria y de supervivencia).

➔ **Plano combinado derivado.**

Relacionando los 25 escenarios situacionales definidos de manera combinada para la conjunción emergencia/crisis (y su correspondiente sistema de codificación) obtenemos -a partir de la respuesta aislada para cada situación- el nivel de respuesta conjunto para cada uno de ellos.

En definitiva, vemos como los aspectos sistémicos desarrollados en esta tesis -y desde una perspectiva, insisto, integral, integrada e integradora- ayudan a configurar este campo de la Seguridad de manera ordenada, coherente y consistente.

De tal manera que se aúnan y alinean las dimensiones que afectan a la "**planificación**" y al "**planeamiento**"; las que afectan a la "**operación**", a la "**intervención**" y a la "**respuesta**" con las que inciden en lo "**jurídico**", en lo "**responsabilizador**" y en lo "**potestativo**" que obliga y corresponde a cada actor.

La variable "Capacidad de respuesta" (del sistema) actúa como la variable que establece los parámetros de control (Y_{Ci}), la cual puede tener los siguientes valores posibles: "Total" (Y_{C1}), "Parcial" (Y_{C2}), "Residual" (Y_{C3}), "Nula" (Y_{C4}).

De esta función, $f(X_{Ci},Y_{Ci})$, podemos obtener los siguiente cinco valores que configuran la matriz de impacto: "Limitado", "Bajo", "Medio", "Alto", "Colapso".

De la matriz de impacto deriva la posibilidad de caracterizar el escenario situacional en el que nos encontramos, el cual se correlaciona e infiere de manera directa mediante una denominación específica. Es decir, se da como resultante para cada situación los siguientes valores: "Crisis de impacto limitado", "Crisis de impacto bajo", "Crisis de impacto medio", "Crisis de impacto alto", "Crisis de impacto colapsante". Las cuales se correlacionan, a su vez, de manera directa y a efectos prácticos operacionales con las correspondientes denominaciones y códigos: "Crisis simple o limitada" (A), "Crisis multisectorial" (B), "Crisis compleja" (C), "Crisis de perfil estratégico" (D), "Crisis de Acción global" (E).

5.4. COMPONENTES Y ELEMENTOS ORGANIZACIONALES.

- **Modelo, sistema y estructura.**

El "**modelo**" (es decir, el entorno conceptual en el que se basa el diseño de una determinada organización) y el "**sistema**" (es decir, la forma en la que se materializa de manera efectiva y práctica un modelo dado) son los dos parámetros fundamentales que ayudan a establecer el "**marco**" en el que se desarrollan e integran los diferentes componentes que permiten que funcione una organización concreta (GÁRRIZ GALVÁN, 2019)[400].

Elementos todos ellos que se sustentan y soportan sobre la "**estructura**" concreta que permite la ejecutividad, la operacionalización y la materialización de sus actividades y fines como organización.

En el primer caso, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE), el concepto "**modelo**" tiene varias acepciones de las cuales nos interesan a los efectos de este análisis las dos siguientes definiciones que a continuación se relacionan. Por un lado, el "**modelo**" es un:

> "*Arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo*".

Y por otro lado, también puede ser entendido como un:

> "*Esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento*".

Por otra parte, también la RAE recoge que el concepto "**sistema**" debe entenderse, en todo caso, como un:

> "*Módulo ordenado de elementos que se encuentran interrelacionados y que interactúan entre sí*".

De hecho, este término se utiliza tanto para definir a un conjunto de conceptos como a objetos reales dotados de organización. Por tanto, un sistema es:

> "Un objeto complejo estructurado, cuyas partes están relacionadas entre sí por medio de vínculos (estructura) que pertenecen a un nivel determinado".

[400] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Los sistemas de gestión de emergencias como productores y usuarios de inteligencia*", "Documentos de Seguridad y Defensa 81, La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa. 2019.

Además, un sistema se caracteriza por poseer propiedades que sus componentes individuales no poseen.

Componentes que, según su disposición y mecanismos de relación, conforman la estructura concreta de un modelo dado en base a los sistemas sobre los que se articula y asienta.

De hecho, si nos atenemos a los postulados del "sistemismo"[401], debemos tener en cuenta que todo elemento se conforma bien como un sistema bien como un componente de un sistema.

Por tanto, un sistema lo es a su nivel y sin embargo puede formar parte de un sistema de ámbito superior y, en consecuencia, conformarse como una parte de este último (a modo de subsistema).

En todo caso, el estudio de un sistema concreto, desde el punto de vista del "sistemismo" y tal y como ya se ha expuesto, requiere metodológicamente un análisis estructurado y consistente que se sustente en la descripción de la composición (C), del entorno (E), de la estructura (S) y del mecanismo (M) del sistema, proceso que es conocido por sus siglas "CESM"[402] (como ya se ha adelantado en esta misma tesis).

Como establecía VON BERTALANFFY[403] en su desarrollo teórico de los sistemas, éste exponía que éstos se componen de dos dimensiones o aspectos fundamentales: el estructural y el funcional.

---

[401] El "sistemismo", como ya se ha expuesto con detalle en epígrafes precedentes, es la corriente filosófica desarrollada por el físico y epistemólogo argentino Mario A. Bunge que postula que el mundo se configura como un sistema de sistemas. Es decir, todo elemento se conforma bien como un sistema bien como un componente de un sistema. El sistemismo ontológico de Bunge determina que para conocer un sistema, sea este físico, químico, biológico, psicológico o social, resulta conveniente aplicar el enfoque CESM.

[402] BUNGE, Mario A. "*Emergencia y convergencia. Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*". Editorial Gedisa, Barcelona (España).2004.

[403] VON BERTALANFFY, Ludwig. Precursor en la década de los 1940 de la Teoría General de Sistemas el cual establecía que los sistemas se caracterizan por los siguientes principios de funcionamiento: el sistema trasciende las características individuales de sus miembros (totalidad), los sistemas tienden a conservar su identidad (entropía), todo cambio en alguna de las partes afecta a todas las demás y en ocasiones al sistema (sinergia), los sistemas comparten metas comunes (finalidad), las modificaciones del sistema son independientes de las condiciones iniciales (equifinalidad), las partes restantes pueden asumir las funciones de las partes extinguidas (equipotencialidad), los sistemas mantienen un constante intercambio de información(retroalimentación), todo sistema tiene tendencia a mantenerse estable (homeostasis) y todo sistema también se define por su tendencia al cambio (morfogénesis). [Varias Fuentes]

También refiere este mismo autor que, en un mundo de complejas interrelaciones, puede ser difícil establecer dónde comienzan y dónde terminan los límites de un determinado sistema.

Además, -en el caso y en el conjunto de los sistemas sociales de toda índole- pueden converger en un mismo plano de interactuación y relación sistemas y mecanismos formales e informales que conllevan diferentes resultados en función del contexto.

Por este motivo y a los efectos de esta investigación, el foco se coloca sobre los aspectos más formales y normativizados de los citados sistemas sin obviar, en ningún caso y de ningún modo, los aspectos tanto potenciadores como distorsionadores que los factores informales tienen.

En todo caso y como refiere RICALDE (2011)[404]:

> "[…] *Un sistema es una totalidad organizada, hecha de elementos solidarios que no pueden ser definidos más que los unos con relación a los otros en función de su lugar en esa totalidad*".

O como muy bien expone la ISO en su norma ISO/IEC 2382:2015 (*Information technology, Vocabulary*) en la cual se define que un sistema es:

> "[…] *una colección organizada de personas, máquinas y métodos necesaria para cumplir un objetivo específico*".

No obstante, integrando varias fuentes y autores y a los efectos concretos de esta tesis, por "**sistema**" se entiende al:

> *"Conjunto de elementos que interactúan de manera interdependiente, combinada y con un cierto grado de organización, estructuración, prevalencia, preferencia y/o jerarquía relacional que, mediante la integración y combinación de sus respectivos componentes forman un todo complejo y unitario que tiende y se orienta a la consecución de un fin común".*

Es por ello por lo que se distinguen varios niveles de complejidad, lo cual permite definir lo siguiente:

- **Sistema:** conjunto que conforma una totalidad coherente.

[404] RICALDE, Lia. "*Conceptos Básicos Sobre Seguridad Operacional (SMS)*". Seminario/Taller sobre el Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS) y Evaluación del Riesgo de Peligro de la Fauna Silvestre (SMS / PAF). Ciudad de Panamá (Panamá), Junio 2011.

- **Suprasistema:** medio, entorno o contexto que rodea al sistema en el cual puede integrarse como parte de un sistema mayor, por lo cual cada sistema a su nivel actúa como un componente sistémico de dicho sistema de ámbito superior.

- **Subsistema:** conjunto de componentes que, formando un sistema en base a su propósito de funcionamiento, forma parte de un sistema mayor.

En base a estas definiciones aquí recogidas y derivado de las diferentes interpretaciones que se hacen de estos tres términos, debe aclararse que la diferencia entre el "**suprasistema**" y el "**subsistema**" radica fundamentalmente en la perspectiva analítica que se tome de referencia.

Es decir, si estamos en la parte más alta posible de una estructura sistémica configurada por diferentes sistemas, éste es lo que podemos considerar el "suprasistema" en relación con el resto de sistemas que le queden subordinados.

Es cierto que cuando se trata de hacer análisis de sistemas (sobre todo de sistemas cerrados) lo que queda fuera del sistema de referencia puede ser considerado como el suprasistema, lo que -a efectos de esta tesis- debería definirse de una manera más rigurosa y exacta como "**exosistema**".

En todo caso, el suprasistema se compone de sistemas que se configuran como **componentes sistémicos funcionales** integrados en el anterior y que, por tanto, se sitúan como una serie de **subsistemas** de éste. Aportando cada uno de ellos una capacidad o funcionalidad específica al conjunto sistémico en ese nivel.

Pudiendo estos "subsistemas", por tanto, actuar como sistemas en sí mismos que pueden tener, en su caso, otros sistemas subordinados. Sistemas subordinados que se conforman, a su vez, como subsistemas del anterior.

Iteración que, en último caso, acaba en aquellos sistemas no dotados de componentes sistémicos complejos basados en otros sistemas subordinados e integrados, sino que sólo se componen de elementos básicos que actúan e interactúan funcionalmente de manera directa (de aquí el concepto de "función" que se verá más adelante).

En este punto y en relación con el concepto de "modelo" y "sistema", es de especial utilidad entender que la "**estructura**", como fenómeno que soporta y sostiene a los dos elementos anteriores, se define conceptualmente como:

> "*Conjunto de elementos parciales que, dispuestos y ordenados para un fin específico y bajo unos patrones relacionales concretos, forman parte de un todo que caracteriza a un determinado sistema o ámbito de realidad específico*".

En este sentido, la estructura (y sus respectivos elementos o componentes estructurales) es un factor sistémico permanente y básico. En consecuencia, no está sujeta a consideraciones circunstanciales ni coyunturales, sino que es una parte de la esencia y de la propia razón de ser del mismo sistema.

Por tanto, los elementos que configuran la estructura son definidos por unos rasgos básicos o característicos que los diferencia e individualiza. Esto es lo que se suele denominar "rasgos distintivos", lo que permite también diferenciar tanto las estructuras internas y propias de las externas y ajenas.

En nuestro caso de estudio, los conceptos de modelo, sistema y estructura se refieren concretamente a las piezas que conforman el conjunto de la maquinaria vinculada con la Seguridad, la Defensa y la Protección Civil a los efectos de la resolución de una situación de emergencia y/o crisis, entendidas éstas desde sus diferentes perspectivas. Los cuales se sustentan en una serie de elementos (tangibles e intangibles) que le dan soporte y permiten su materialización y actividad efectiva.

De hecho, no podemos perder de vista que -como apunta AXELROD (1984)[405] y como refiere HODGSON (2006 y 2011)[406]- los sistemas, las estructuras, los procesos y las funciones de una institución, de una organización, de un sector de actividad o de un contexto social o cultural concreto son cuestión de definición.

Por tanto, son elementos necesitados de una explicitación relacional que permita su articulación, compresión, utilidad, aplicación práctica y que, en gran medida, se sustentan sobre una regulación y unos mecanismos de normativización que también necesitan de definición.

De ahí que el marco contenga y sirva para contextualizar -e, incluso, justificar- al modelo, a los sistemas que lo integran así como a las correspondientes estructuras que los conforman. Lo que necesita una articulación, primero, legal y normativa y después operativa, funcional y práctica.

---

[405] AXELROD, Robert M. "*The Evolution of Cooperation*". Editorial Basic Books, Nueva York, EE.UU. (1984).

[406] HODGSON, Geoffrey M. "*¿Qué son las instituciones*?". Universidad de Hertfordshire (Gran Bretaña) y Universidad Nacional de Colombia (Colombia). Revista CS, número 8, julio-diciembre 2011. Páginas de la 8 a la 53. [Fuente: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO-Colombia), http://www.scielo.org.co/]

Cuestiones todas ellas que inciden en lo expuesto por MINTZBERG (1979)[407], el cual cita como mecanismos de coordinación e integración organizacional en todos las esferas: el necesario ajuste mutuo, la definición de las relaciones con el entorno, las actividades de enlace tanto horizontales como verticales (y tanto ascendentes como descendentes), la supervisión directa como mecanismo de control preferente así como la normalización de procesos, de resultados y de habilidades.

Cuestiones de tipo preferentemente estratégico que necesitan ser formuladas a este nivel como consecuencia de la responsabilidad global que se tiene al respecto.

Lo que supone también la obligación de garantizar que, tanto la organización sistémica como el sistema organizacional, funcionan adecuadamente y cumplen con los objetivos que tengan definidos así como con la misión que se tenga encomendada.

Siguiendo a este mismo autor (1991)[408], el modelo, el sistema y la estructura necesitan que se diseñen y se implanten una serie de componentes esenciales que son propios de cada organización y que son los que posibilitan las actividades de gestión y dirección correspondientes.

Es más, MINTZBERG hace especial hincapié en la diferenciación que existe dentro de las estructuras organizativas. El cual las divide en dos partes, la parte formal y la parte informal.

En este sentido, la **estructura organizativa formal** es aquella que se basa en el conjunto de relaciones explicitadas por la dirección siendo, por tanto, relaciones deliberadas y diseñadas ad-hoc y que se vinculan con la propia finalidad que tiene la organización.

Mientras que la **estructura organizativa informal** es el conjunto de relaciones que no han sido definidas explícitamente y responden fundamentalmente a las necesidades de tipo personal y social de los individuos que componen la organización y que suelen responder también a aquellas necesidades que la parte formal no ha resuelto.

En todo caso, este autor recoge como componentes básicos de una organización lo siguiente:

[407] MINTZBERG, Henry. "*The structuring of organizations*" (1979). Edición disponible en línea a través del fondo documental de la *United States Nuclear Regularory Commission* (US-NRC).
[Fuente: https://www.nrc.gov/docs/ML0907/ML090710600.pdf]

[408] MINTZBERG, Henry. "*Diseño de las organizaciones eficientes*". *Prentice Hall, Inc.* (1983). Traducción de CAPMANY DE FRASCH, Roxana M. Editorial "EL ATENEO". Buenos Aires, 1991.

a. Un nivel estratégico de dirección con cometidos generales y globales sobre todo el conjunto de la organización.

b. Una línea media de directivos que vinculan y enlazan la dirección general con el núcleo de operaciones.

c. Un núcleo de operaciones que es el encargado básico de las actividades de producción de bienes y servicios.

d. Una tecnoestructura formada por analistas que, no siendo directivos y no participando en el núcleo de las operaciones, se dedican al diseño adaptativo de las actividades de la organización, al desarrollo metodológico y normalizador, a la planificación y al control.

e. Y, por último, el "*Staff*" de apoyo que consiste en un conjunto de unidades especializadas que no participan directamente en la producción de bienes y servicios sino que su objetivo consiste en apoyar a la organización mediante la prestación de tareas y servicios especializados.

Conceptualización anterior que, aunque aparentemente es novedosa en el campo civil, es ya tradicional en el campo militar donde organizacionalmente debe existir un órgano de dirección que se compone de un elemento de "Mando" (el Comandante con su respectivo Cuartel General, lo que doctrinalmente se denomina el "mando" y el órgano de "apoyo al mando"), la "Fuerza" y el "Apoyo a la Fuerza" (como conglomerado de elementos no propiamente intervinientes pero imprescindible para la acción y el sostenimiento de ésta).

De hecho, este mismo autor (1996)[409], hace referencia a la "**superestructura**" como aquella parte más global y orientadora que planifica y controla al conjunto mientras que la "**microestructura**" se encarga de la ejecución.

En este contexto y como ya se ha expuesto, los sistemas y sus componentes estructurales deben relacionarse con la perspectiva del nivel organizacional que les corresponda al objeto de comprender su nivel y posición dentro de la propia estructura así como sus respectivos parámetros de funcionamiento y responsabilidad.

Por tanto, en el caso que nos ocupa y a efectos prácticos, los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis como tales -y sus respectivas estructuras sistémicas- deben relacionarse en su diseño y funcionamiento con el nivel

[409] MINTZBERG, Henry. Artículo: "*Gestionar el gobierno, gobernar la gestión*". Revista Harvard Business Review, editorial Harvard Business School Publishing. Mayo-junio, 1996.

organizacional que les sea propio al objeto de garantizar la coherencia, la consistencia y la cohesión del conjunto y facilitar, de este modo, el funcionamiento armónico e integrado de sus diferentes elementos.

En definitiva -y en su concepción más tradicional-, esto supone relacionar cada sistema específico y sus distintos componentes con el nivel organizacional que pueda corresponderle. Es decir, debe quedar vinculado con el nivel **estratégico**, **táctico** u **operativo** oportuno y ya sea tanto de manera vertical como horizontal y tanto interna como externamente.

O bien, si queremos utilizar una conceptualización más actualizada de esta terminología (y fundamentalmente desarrollada y proveniente de ámbito militar) se deben relacionar funcionalmente los sistemas organizacionales concretos con los respectivos niveles **estratégico**, **operacional** o **táctico** (ASARTA CUEVAS, 2016)[410].

Lo que sirve para indicar si estamos ante una estructura más o menos global y amplia (**suprasistema**), si ésta forma parte de un determinado tipo de sistema (**subsistema**) o si bien se posiciona en los límites del mismos (**exosistema**).

Cabe reseñar también y por otra parte, que los sistemas pueden ser "físicos" (formados por elementos materiales y tangibles) o bien pueden ser "abstractos" (compuestos por elementos conceptuales donde el valor está en los símbolos y atributos mentales que se en éstos se proyecta).

Por tanto y en cualquiera de los casos, las organizaciones son sistemas sociales basados en estructuras con componentes tecnificados, complejos y multidimensionales, como es el caso que nos ocupa. Los cuales requieren tanto de elementos físicos como de elementos abstractos para su configuración, materialización y funcionamiento.

- **Función, proceso, tarea y producto.**

En este contexto y en atención a lo anterior, el "**modelo**" y el "**sistema**" -como elementos que configuran la "**estructura**" de la organización- se sustentan sobre una serie de "**funciones**" que deben estar definidas y se deben engranar, coordinar y complementar mutuamente para que se pueda cumplir con los objetivos marcados para una organización dada (o bien para un conjunto de organizaciones que deben integrase en estructuras superiores).

[410] ASARTA CUEVAS, Alberto. "*Monografías 149. El Nivel Operacional*". Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC). Editado por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. 2016. Páginas 10, 14 y 16.

De hecho, los cometidos, las relaciones, las vinculaciones, las dependencias, las interdependencias y las jerarquías de estas funciones son las que configuran el **diseño** y la **estructura** que da "cuerpo" a la organización.

No obstante, se debe tener claro que el concepto "**función**" dentro de la estructura de una organización debe entenderse como:

> La ejecución o el ejercicio de una facultad en base a las capacidades que les son propias y que permiten llevar a cabo o desempeñar una determinada tarea.

Por tanto, la descripción y asignación de funciones en una organización (o en un determinado sistema organizativo) debe ser la expresión práctica y tangible de dos de los principios básicos fundamentales establecidos por la Escuela Clásica de la **Organización Científica del Trabajo** (OCT)[411]. Estos dos principios básicos son:

- El principio de especialización.

- El principio de división del trabajo.

Principios de los cuales deriva el principio de autoridad formal, el principio de responsabilidad y aquellos vinculados con la estandarización y la normalización412.

Es más, la Organización Científica del Trabajo (OCT) o "Taylorismo"[413] no se puede entender hoy en día sin el enfoque, ciertamente complementario, que aporta el "Fayolismo"[414].

---

[411] El modelo, el sistema y la estructura responden y son inspiradores y justifican las funciones, los procesos, las tareas y los productos resultantes en una organización en base a una serie de "principios" que articulan el conjunto. Por tanto, los "principios" son elementos de consenso -y consensuados- de tipo referencial y, en gran medida, también con un fuerte componente doctrinal.

[412] Los principios de gestión de FAYOL son los catorce (14) siguientes: División del trabajo, Autoridad, Disciplina, Unidad de mando, Unidad de dirección, Subordinación de los intereses individuales al interés general, Remuneración, Centralización, Línea de autoridad escalar, Orden, Equidad, Estabilidad en la contratación del personal, Iniciativa y Espíritu de cuerpo.

[413] TAYLOR, Frederick Winslow (1856-1915), ingeniero mecánico y economista de origen estadounidense, es considerado uno de los primeros pensadores de la administración gerencial. Con su obra "Principios de la Administración Científica" promueve la organización científica del trabajo siendo considerado el padre de esta corriente de pensamiento económico y social conocida también como "Taylorismo".

[414] FAYOL, Henri (1841-1925), ingeniero de minas y gerente empresarial origen francés, fue uno de los principales contribuyentes al enfoque clásico de la administración. Es el precursor de lo que se ha denominado "Fayolismo" o "Administración Positiva" que aporta dos enfoques fundamentales en materia organizacional. Por un lado, establece el "enfoque anatómico" (donde deben darse una serie de

De hecho, FAYOL, como padre de esta corriente dentro de la escuela clásica, establece que las organizaciones funcionan como un sistema "anatómico" (de ahí lo de entender metafóricamente a las organizaciones como un "cuerpo" u "organismo" y a sus partes como "órganos" en su sentido biológico).

Esto anterior supone que se puedan describir una serie de "órganos", "grupos de funciones" y "funciones agrupadas" que se relacionan, que son necesarios y que hacen posible y garantizan la actividad del conjunto de la organización, su sostenimiento y el cumplimiento de sus objetivos.

Aunque este autor anterior se refiere a las estructuras de tipo económico, es decir, a organizaciones industriales y/o de tipo empresarial, la realidad de la gestión organizacional por él postulada -en general y metodológicamente hablando- permite ser aplicada a cualquier campo de actividad.

En este contexto se debe considerar que cuando se habla de "grupos de funciones" se hace referencia tanto a "funciones singularizadas" como a "áreas funcionales" y, además, de manera indistinta y equivalente. Esto se debe a que se trata de elementos que desarrollan actividades semejantes u homogéneas y que tienen sentido por sí mismas en cuanto a facultades o capacidades.

Considerar también en este punto que, cuando se hace referencia a "funciones agrupadas", esto comprende a aquellos órganos o niveles organizacionales que engloban actividades que, aun no siendo homogéneas ni semejantes, permiten su integración en base a un cierto grado de complementariedad en cuanto a sus facultades o capacidades. Obteniéndose un resultado funcional concreto, práctico y/o aplicado.

Por tanto, la diferenciación y el matiz entre ambos conceptos está más en el alcance, la complejidad y la utilidad práctica de cada uno de ellas en relación con el tipo de organización, su posición en la estructura de la misma y los resultados esperados que con la denominación de las mismas.

De hecho, estos **grupos de funciones** definidas por FAYOL -seis (6), concretamente- son las siguientes: las "**Funciones Técnicas**", las "**Funciones Comerciales**", las "**Funciones Financieras**", las "**Funciones de Seguridad**", las "**Funciones Contables**" y las "**Funciones Administrativas**".

---

funciones diferenciadas para que se sostenga la organización) y por otro lado, establece el enfoque del proceso administrativo" (donde cada función tiene un proceso correcto de administración basado en "Planificar", "Organizar", "Dirigir" y "Controlar").

No obstante, las distintas funciones se ejecutan y/o ejercen -es decir, actúan, se materializan e intervienen- de manera ordenada, coordinada y orientada. Y, además y en la medida de lo posible, de forma programada en el tiempo.

De hecho, se busca que estas actuaciones estén orientadas la consecución de un objetivo concreto mediante unas pautas más o menos estructuradas, secuenciadas y formales. De aquí que se pueda hacer referencia y usar el término "**proceso**".

Este concepto proviene del latín *processus* (que significa "*avance, marcha, progreso o desarrollo*") y, aunque es usado en diferentes ámbitos, presenta una serie de atributos comunes en todos ellos. De hecho y a los efectos de esta tesis, el concepto "**proceso**" queda definido desde las siguientes perspectivas:

- Conjunto de actuaciones necesarias que tienen como objetivo alcanzar una meta determinada.

- Conjunto de procedimientos sistematizados que, organizados en el tiempo por fases o etapas sucesivas, deben aplicarse para la obtención de un resultado determinado.

- Conjunto de sucesivas fases de una transformación significativa en las formas de interacción entre individuos, grupos e instituciones dentro de un entorno dado.

- Conjunto amplio de acontecimientos o hechos que se acontecen en fases sucesivas en cuyas dinámicas e interrelación se describen los cambios y transformaciones que afectan a entornos sociales concretos.

El concepto de proceso como elemento de de tipo administrativo, tiene un marcado carácter "*Weberiano*"[415] por cuanto se acerca y se vincula intrínsecamente al concepto de **burocracia**, tal y como veremos más adelante.

En todo caso el proceso se conforma a partir de actividades concretas que buscan un resultado concreto, que su realización es preceptiva u obligatoria, que responde a un orden de prioridad en su ejecución y que deben ser desarrolladas en un marco temporal definido y de una manera y con unos recursos específicos.

De ahí que la propia Organización Internacional de Normalización/Estandarización (por sus siglas en inglés, ISO) define en su norma ISO 9000:2005 un proceso como:

[415] En referencia al sociólogo alemán Max WEBER.

> "*Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados*".

Estas actividades que, en la mayoría de las ocasiones, están normativizadas, reguladas, definidas y procedimentadas (tanto en su forma de ejecución como en los recursos a emplear) es lo que se denominan "**tareas**".

Las tareas son actividades a desarrollar propias de cada puesto de trabajo concreto, dando contenido y sentido a los mismos y debiendo tener definidos los distintos niveles de responsabilidad tanto en la ejecución como en el resultado.

Por tanto, su asignación a cada uno puesto sirve también como una herramienta más de la especialización y de la división del trabajo.

En definitiva, las tareas son concretas y responden al desarrollo de actividades específicas que deben ser llevadas a cabo con un cierto nivel de obligatoriedad, en un momento determinado y con un orden de prelación y prioridad, son finalistas y se orientan al proceso, cuentan con un procedimiento de ejecución y buscan un resultado específico.

Por último, tenemos el "**producto**" que no es, ni más ni menos, que el resultado del materializado del proceso y de la realización de las tareas concretas ejecutadas dentro del mismo.

En todo caso, el producto -que puede ser intermedio o final- es la medida tangible que sirve tanto para valorar el nivel de desempeño como el ajuste o la desviación sobre lo previsto. Asimismo, es exponente de la eficacia, eficiencia y efectividad con la que la organización resuelve sus necesidades y da respuesta a su misión.

En todo caso, el término "producto" debe ser entendido de manera amplia como una actividad, un servicio o un bien que es útil y puede ser utilizado o "consumido" por un tercero, bien para responder a una necesidad de "producción" de otro "producto" bien para ser empleado, utilizado y/o aplicado ("consumido") directamente por el usuario/destinatario/beneficiario final.

5.5. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN.

Desde el punto de vista tradicional de la teoría de las organizaciones, si utilizamos una perspectiva y un enfoque que va de lo más general a lo más especifico (es decir, de lo "macro" a lo "micro") y nos referimos a términos como "**marco**", "**modelo**", "**sistema**", "**estructura**", "**función**", "**proceso**", "**tarea**" y "**producto**", debemos -ineludiblemente- definir los conceptos "**administración**" y "**gestión**" que en este contexto vamos a utilizar.

Si a los **principios**[416] de la organización del trabajo esgrimidos por TAYLOR, les sumamos como referencia las **funciones**[417] que permiten la organización científica del trabajo definidas por FAYOL y donde cada una de estas funciones engloban una serie de **procesos** que facilitan una correcta administración basada en "planificar", "organizar", "dirigir" y "controlar", no podemos dejar de lado el concepto de **burocracia**.

En todo caso, el concepto de proceso de tipo administrativo aquí referenciado tiene, como ya he apuntado, un marcado carácter "*Weberiano*"[418] por cuanto se acerca y se vincula intrínsecamente al concepto de burocracia establecido por este autor.

- **Administración.**

  El concepto "**administración**" (íntimamente ligado al concepto de "**gestión**" como veremos más adelante) tiene dos vertientes:

  a. Por un lado, es la **ciencia social** que tiene por objeto el estudio de las organizaciones.

  b. Por otro lado, es la **técnica** que se encarga de la planificación, la organización, la integración, la dirección y el control de los recursos de una organización con el fin de obtener el máximo beneficio posible.

  Entendiendo el concepto "**beneficio**" de manera amplia y tanto desde una perspectiva puramente económica como desde una perspectiva social o de

[416] Los principios definidos por TAYLOR son los cuatro (4) siguientes: Organización del Trabajo, Selección y entrenamiento del trabajador, Cooperación y remuneración por rendimiento individual, Responsabilidad y especialización de los directivos en la planificación del trabajo.

[417] Los grupos de funciones definidas por FAYOL son las siguientes seis (6): las "Funciones Técnicas", las "Funciones Comerciales", las "Funciones Financieras", las "Funciones de Seguridad", las "Funciones Contables" y las "Funciones Administrativas".

[418] En referencia al sociólogo alemán Max WEBER.

cualquier otro orden y que conlleva la búsqueda de la maximización del resultado en términos objetivos de eficacia, eficiencia y efectividad.

En todo caso, el concepto "beneficio" se definirá específicamente dependiendo de los fines y objetivos perseguidos por cada organización.

Asimismo, desde una perspectiva también "*Weberiana*", se entiende por **administración burocrática** como aquella forma de organización social de cualquier índole que se desarrolla en base a un conjunto de normas impersonales y predefinidas que busca, mediante una serie de procesos regulados y procedimientos normalizados, una cierta racionalidad al objeto de garantizar la máxima eficiencia posible en el logro de los objetivos que estén marcados y definidos.

De hecho y de manera general, dentro de las organizaciones de tipo burocrático destacan ciertas características como son el uso de normas preestablecidas y en forma escrita con rutinas definidas y procedimientos estandarizados, la división sistemática del trabajo más una estructura jerarquizada con diferentes niveles de de autoridad que suponen el reparto de atribuciones y potestades.

Ciertamente y desde un punto de vista organizativo, algunos autores[419] han visto en el concepto formal de la administración burocrática -como principal modelo de organización de nuestras estructuras públicas- un encorsetamiento y una falta de "fluidez" que requiere de un manejo, uso y aplicación "tecnificado" de estos elementos estructurales pero de una manera más flexible y adaptativa. Lo que nos introduce en el siguiente punto a efectos prácticos de esta tesis.

- **Gestión.**

Vinculado con lo anterior tenemos el manido y muchas veces mitificado[420] término "**gestión**" por cuanto su aparente inconcreción sirve para dar cobertura a una multiplicidad conceptual a veces no bien entendida.

[419] SERRA, Albert; METCALFE, Les; MCCORMACK ASSELIN, Lynnette; AMMONS, David N.; ECHEBARRÍA, Koldo; INGRAHAM, Patricia W.; RUBIO, Loreto; MENDOZA, Xavier; DOVE, Suzanne; Losada, Carlos; PRATS I CATALÁ, Joan; MINTZBERG, Henry; SHEPHERD, Geoffrey; KLIKSBERG, Bernardo; LONGO, Francisco; PUIG, Toni; SISTERNAS, Xavier; ZAPICO-GOÑI, Eduardo; JARQUÍN CALDERÓN, Edmundo. "*¿De burócratas a gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*". Editor Carlos Losada i Marrodán, Washington. Banco Interamericano de Desarrollo IDB, 1999 - 447 páginas. [Fuente: idb-books@iadb.org / www.iadb.org/pub]

[420] MINTZBERG, Henry. "*¿De burócratas a gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*". *Op. cit.* páginas 202 y ss.

En este sentido y según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE) el término "**gestionar**" se define como:

> *1. Llevar adelante una iniciativa o un proyecto.*
>
> *2. Ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo.*
>
> *3. Manejar o conducir una situación problemática.*

Por otra parte, si nos atenemos a la definición que aquí adaptamos y que es aportada por la ISO (*International Standardization Organization*) en su norma "ISO 9000:2015, Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario. Términos y definiciones" el concepto de "**gestión**" se define como:

> *"Conjunto de actividades coordinadas que son necesarias para dirigir y controlar una organización".*

Asimismo, a los efectos de esta misma organización se determina que las definiciones de la norma ISO 9000:2015 tienen estatus normativo y que, por tanto, tienen prioridad sobre las definiciones de diccionario comunes en las esferas técnicas y científicas. Por tanto, referencia obligada en esta tesis.

También la **gestión** se puede definir como (GÁRRIZ GALVÁN, 2014)[421]:

> "*Aquella actividad que debe buscar y asignar una serie de recursos que, mediante procesos administrativos, organizativos, técnicos y operativos, hacen posible la consecución de un fin dado*".

En todo caso, podemos concluir- a modo de resumen e integrando conceptualmente las diferentes definiciones aquí referidas- que por **gestión** se entiende lo siguiente:

> "*Conjunto de actividades orientadas, controladas y coordinadas que -mediante procesos administrativos, organizativos, técnicos y operativos- prevé, utiliza, aplica, asigna y, en su caso, busca aquellos medios y recursos que son necesarios y adecuados para hacer posible la consecución de un fin dado*".

Por tanto y a la vista de la definición anterior aportada en esta tesis, vemos que en la misma se incluyen los elementos funcionales (o funciones) que se desarrollan

[421] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo; BENJUMENA APARICIO, Daniel. "*Dirección de personas y Gestión de Operaciones en niveles tácticos*". Temario propio. Consorcio de Emergencias de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria. Junio, 2014.

tradicionalmente desde la Escuela Clásica de la Organización Científica del Trabajo (OCT) con TAYLOR a la cabeza hasta HAX (2007)[422], y que son los elementos que sustentan el propio proceso administrativo de una organización. Lo que supone que:

- No se puede gestionar aquello que no se puede medir, ya que sin información sobre el estado de ejecución de una actividad -así como del resultado efectivo de la misma- no puede haber control sobre el proceso ni sobre el resultado.
- La falta de estandarización y normalización en los diferentes procesos imposibilita garantizar la calidad, la coherencia y la consistencia en el resultado.
- La indefinición de las funciones, procesos y tareas estresa la organización innecesariamente favoreciendo las ineficiencias, las disfunciones, las duplicidades, los malentendidos, los errores y los vacíos (lo que incluye los accidentes en sus distintas manifestaciones como expresión palpable de una situación de inseguridad).
- La asignación de tareas y la definición de cada responsable en cada fase del proceso es la garantía que permite la continuidad de la acción en el sentido previsto.
- Las líneas formales de los flujos de acción deben coincidir con el diseño de la estructura, evitando las duplicidades y/o las ambigüedades.

En este sentido, la gestión puede ser entendida conceptualmente también como la actividad que, basada en una serie de funciones o elementos funcionales de tipo administrativo "*procesa procesos*".

Es decir, la gestión -en base al nivel organizacional correspondiente- puede ser entendida como un "**metaproceso**" ya que, aunque parezca enrevesado, es:

> "El p*roceso de los procesos que se apoya en la administración de la administración*".

Por otra parte y en el campo que nos ocupa, se produce una cierta confusión en la traducción del término inglés "***management***" ya que, según el autor y/o según el ámbito geográfico, se suele traducir bien como "**gestión**" bien como "**manejo**".

[422] Recordemos que las funciones principales y necesarias para un correcto proceso de administración de una organización son: la "planificación", la "organización", el "mando" / la "dirección", la "coordinación" y el "control".

Paradigmático de lo anterior -y a los efectos que nos interesan- tenemos la traducción que se hace del nombre del órgano de la administración federal norteamericana responsable de la preparación, la prevención, la respuesta y la recuperación en situaciones de emergencia/desastre/catástrofe en todos sus ámbitos.

Este órgano es la denominada *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) que en el entorno sudamericano (principalmente central) predomina la traducción como "**Agencia Federal de Manejo de Emergencias**" y en el resto de entornos la traducción predominante es "**Agencia Federal de Gestión de Emergencias**".

Aunque es más de forma que de fondo, el matiz y la diferencia semántica estriban en la idea de la "gestión" como concepto organizacional amplio que entronca y se integra con las estructuras y las técnicas de la administración mientras que el concepto "manejo" es algo más instrumental basado en habilidades, cualidades y capacidades de tipo personal[423].

En consecuencia y a los efectos de esta tesis, dada su mayor precisión y ajuste conceptual se entiende más apropiado el término "gestión" que el término "manejo".

[423] "Manejar" es la acción que se efectúa con las manos, por tanto y en sentido ideal estricto, sólo maneja aquel que tiene manos. De ahí que también se refieran en determinados ámbitos sudamericanos al término "conducir" -un vehículo- como "manejar".

5.6. SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONCEPTO DE DIRECCIÓN.

Tenemos dos definiciones básicas aportadas en esta tesis que nos permiten acotar el concepto de **Sistema de Gestión**, ya que por un lado está la definición de **sistema**:

> *"Conjunto de **elementos** que interactúan de manera interdependiente, combinada y con un cierto grado de organización, estructuración, prevalencia, preferencia y/o jerarquía relacional que, mediante la integración y combinación de sus respectivos componentes forman un todo complejo y unitario que tiende y se orienta a la consecución de un fin común".*

Y por otro, tenemos la definición de **gestión**:

> "*Conjunto de **actividades** orientadas, controladas y coordinadas que -mediante procesos administrativos, organizativos, técnicos y operativos- prevé, utiliza, aplica, asigna y, en su caso, busca aquellos medios y recursos que son necesarios y adecuados para hacer posible la consecución de un fin dado*".

Por ende y sobre este respecto, cabe mencionar -por la centralidad que ocupa en esta tesis- que un **Sistema de Gestión** (SG) se puede definir como:

> "*Conjunto de estructuras y elementos organizacionales con un cierto grado de orden, coordinación, jerarquía e interdependencia que interactúan, se relacionan, se vinculan y se sostienen mutuamente y que, mediante la integración de actividades y procesos funcionales e instrumentales de tipo administrativo, técnico y operativo, posibilitan el funcionamiento y desarrollo de una organización más amplia y compleja que responde a unos objetivos concretos y comunes dados*".

Por tanto, en este punto cabe aclarar y destacar, por la importancia del tema y a los efectos que nos ocupan, que:

- La "**gestión**" es el proceso integral, amplio y general que tiene una finalidad concreta y que busca la consecución de determinados objetivos por parte de una organización.

- Esto supone que -para un entorno dado y en referencia a un modelo contextual concreto- el concepto "**administración**" queda vinculado con los elementos del diseño organizacional conjunto y total, lo que aporta y soporta los instrumentos, las técnicas, los procesos y los procedimientos necesarios que hacen posible la acción y el resultado (que es el campo específico que abarca el concepto "**gestión**").

- Es decir, la **administración** -como base de la estructura sistémica- es lo que sostiene y permite instrumentalmente la operación, la conducción de las actuaciones y la consecución de los objetivos marcados a través de elementos funcionales y procesales concretos, siendo este proceso la expresión materializada de la **gestión**.

- Por su parte, la "**dirección**" es una función específica incluida en el proceso de gestión que proporciona la orientación, aporta las pautas y facilita la unidad de acción así como permite también la actuación conjunta y alineada de los diferentes componentes, medios, recursos y capacidades que conforman o están al servicio de una organización específica.

Por tanto, la **gestión** y la **administración** son dos elementos vinculados íntimamente y de manera retroalimentada, que se apoyan, se soportan, se ajustan y se necesitan mutuamente.

En este sentido y reiterando lo ya expuesto, la gestión es organizacionalmente un metaproceso que tiene como actividad funcional principal el uso instrumental de los procesos que desde la estructura administrativa de la organización se ponen a su disposición.

No obstante, la gestión y la administración como actividades finalistas necesitan estar contextualizadas, orientadas, controladas, ordenadas y dirigidas. Por este motivo la función de dirección es un elemento crucial e imprescindible para el gobierno de cualquier organización.

En consecuencia, la **dirección** no es -ni más ni menos- que:

> "*Una función administrativa de tipo burocrática e instrumental que se pone al servicio de la gestión de la organización y que se sustenta en las estructuras organizacionales sobre las que tiene capacidad de decisión y se sirve de los procesos establecidos para actuar con un determinado nivel de autoridad, autonomía y discrecionalidad*".

La **función de dirección** (o función directiva) debe ser única, jerárquica y linealmente hablando[424]. Aunque esto no quiere decir que sea una función absoluta y concentrada ya que se debe apoyar en los niveles subordinados para poder ejercer sus cometidos con eficacia, eficiencia y efectividad.

[424] Se basa este concepto en dos preceptos fundamentales que son la "unidad de dirección" y la "unidad de acción".

Para ello ser sirve de la delegación, comparte esferas limitadas de poder, asigna rangos de autoridad con una determinada amplitud y define niveles de responsabilidad tanto en la toma de decisiones como en la asignación, control y uso de los recursos puestos a disposición de cada nivel y de cada parte de la estructura organizacional.

Responsabilidad que se extiende, de la que se responde e incide también en los resultados obtenidos y en su nivel de consecución final.

Por tanto y en definitiva, la **dirección** es un proceso de tipo administrativo que orienta una actividad o una organización hacia el logro de un fin determinado y que, basado en una potestad, permite establecer responsabilidades, impulsar y coordinar la acción de grupos o individuos y proveer de consejos, enseñanzas, pautas y/o normas.

Denotar que la dirección -como función y como conjunto de procesos sobre los que se desarrolla- introduce una serie de elementos como son el poder, la autoridad, la discrecionalidad, la autonomía y la capacidad para "*hacer que otros hagan*" lo que posibilita y habilita también para sugerir, ordenar y controlar que las cosas se hagan de determinada forma, en un momento temporal concreto y buscando un resultado específico.

De ahí que, como acertadamente apunta HAX (2007)[425] -en relación a las funciones que necesitan de un correcto proceso de administración-, la "dirección" y el "mando" no son términos exactamente equivalentes.

Y ahondando en ello añado, la "**dirección**" es una función más transversal y mucho más vinculada con la "**planificación**" y la "**organización**" mientras que el "**mando**" es una capacidad accesoria, instrumental y ejecutiva que permite por su parte el "**control**" tanto de la acción como del resultado de la misma y que facilita la "**coordinación**".

En este aspecto la "dirección" se configura propiamente como una función de la administración de las organizaciones vinculada con los procesos en su concepción más amplia, mientras que el "mando" se configura como una función transversal, procesal y procedimental más concreta vinculada -en mayor medida- con las "tareas" y los "productos".

En todo caso, ambos conceptos se deberían vincular con la obtención alineada de unos mismos resultados en base a unos mismos objetivos[426].

[425] HAX, Arnoldo C. Discurso "*Evolución del Pensamiento Académico en la Gestión de Organizaciones: Una reflexión personal*". *Op. cit.*

5.7. AUTORIDAD, MANDO Y COMPETENCIA.

Al introducir el concepto de Sistema de Gestión y establecer la importancia de las funciones de dirección dentro de este ámbito nos aparecen, ineludiblemente, conceptos y aspectos que deben ser tenidos en consideración y que, en muchas ocasiones, se utilizan de manera indistinta y ambivalente no siéndolo.

Entre otras cuestiones, la "administración" y la "gestión" conllevan control en los procesos y en los resultados lo que sustenta el ejercicio de determinadas potestades y atribuciones que, sin duda, entroncan con el reparto, las relaciones y el manejo que se haga del poder.

Concepto este último que inciden en la **legitimidad** y **legitimación** del mismo en los términos ya analizados y expuestos en los capítulos precedentes de esta tesis.

En todo caso, esto nos introduce los conceptos de "**autoridad**" y de "**mando**" los cuales formalmente derivan -a los efectos que nos ocupan y teniendo en cuenta lo ya expuesto en esta misma tesis en los capítulos precedentes- de una conceptualización legal de ambos términos.

En este sentido, la **autoridad** emana del poder legítimo (o mejor dicho legitimado) por el cual es investida una persona al ocupar un **cargo** específico lo que le confiere una esfera de poder y unas potestades más o menos amplias y concretas[427].

De hecho, las características básicas que configuran el concepto de "autoridad" son las siguientes:

a. La autoridad formal emana de un poder reconocido como legítimo por el cual es investida una persona al ocupar un cargo específico mediante un elemento legal habilitante.

b. La investidura de una persona como autoridad formal le atribuye una esfera de atribuciones y potestades específicas que son inherentes e inseparables de su condición.

[426] Podríamos decir, en términos utilizados por MINZTBERG y derivado de la orientación y "*focus*" que tiene cada elemento, que la "dirección" se relacionaría con las funcionalidades propias de la superestructura mientras que el "mando" se vincularía con las funcionalidades propias de las microestructuras.

[427] No entraremos en esta tesis en el análisis de las dimensiones de este concepto que responden a elementos informales. Tradicional espectro éste donde se mueve el término "*autoritas*" en todas sus variantes.

c. La autoridad se apoya y se soporta sobre la totalidad de la estructura organizacional y en la interactuación de ésta con otros órganos y estamentos.

d. Tiene derecho a decidir y potestad para exigir que se le obedezca en el ámbito de sus correspondientes atribuciones. En caso contrario, se pueden establecer responsabilidades y consecuencias en diversos órdenes y de diferentes tipos.

e. A la autoridad se le rinden cuentas y es susceptible de ser sometida a los procesos de "*accountability*"[428] que corresponda.

Por tanto, el concepto formal de autoridad emana de una fuente principal u originaria aceptada (o impuesta) como legítima que confiere atribuciones y poderes a personas concretas, por lo que tiene un marcado carácter personalista. No obstante, en un estado democrático y de derecho la separación de poderes es una de las garantías principales en las limitaciones del ejercicio de la autoridad.

Mientras que el **mando** es una facultad que responde a las atribuciones concretas (y normalmente delegadas) que, en el ejercicio de una actividad, una persona desarrolla al ocupar un determinado **puesto**. Lo que está determinado por el nivel que se ocupa y la función que se desarrolla dentro de una estructura organizativa jerarquizada específica.

Por tanto, el mando es un concepto donde lo definitorio no es la persona sino las atribuciones que se adquieren al ocupar un determinado **puesto** (o "**plaza**" en términos más administrativistas).

En consecuencia, la autoridad se gestiona a través de la estructura de la organización y la estructura de la organización soporta el ejercicio de la autoridad mediante los diversos y distintos niveles de mando.

Denótese también que hago la diferenciación entre "cargo" y "puesto" (o "plaza") en su sentido más tradicional y también más "administrativista", ya que el primero se reviste de un cariz personalísimo por cuanto está vinculado directamente con los órganos de gobierno y con el estamento político/directivo, mientras que el segundo es eminentemente funcional, práctico e instrumental, de un cariz sustancialmente técnico y profesional y donde el valor está en la actividad que se presta por encima de la persona en concreto que lo desarrolla.

[428] En el sentido de "rendición de cuentas" que se plantea en esta tesis tal y como ya se ha expuesto en los capítulos previos.

En consecuencia, el mando se encarga -en función de su nivel de discrecionalidad- de ejecutar las decisiones tomadas por la autoridad correspondiente articulando y operacionalizando la manera de hacerlo. Mientras que por su parte la autoridad -con mayor o menor grado de asesoramiento- es la encargada de marcar el resultado buscado/deseado.

Hechas las acotaciones previas, por el interés que entraña para el objeto de esta tesis, hace falta detenerse con mayor detalle en la conceptualización, alcance y descripción del concepto "mando" y en sus diferentes perspectivas, ya que el concepto de "autoridad" ha sido abordado en mayor detalle en capítulos anteriores.

Para ello partimos de las siguientes definiciones:

Mando: "*Es el conjunto de actividades mediante las cuales se dirigen, coordinan y controlan las acciones y recursos para conseguir un objetivo*".

Mandar: "*Es la potestad de un superior para dictar órdenes a sus subordinados mediante la expresión fehaciente de una voluntad*".

Como consecuencia de lo anterior, se puede afirmar que la acción de mandar (también denominada como la "**acción de mando**") corresponde a aquel que tiene la función de mandar (siendo esto -en sentido estricto- el "**ejercicio del mando**").

En este sentido, el concepto de "mando" tiene dos dimensiones organizacionales fundamentales que son:

- El mando como el ejercicio de una "**función**" administrativa y de gestión.

- El mando como su materialización en una "**acción**" ordenadora y ejecutiva.

- **El mando como función.**

  El mando como **función** se puede definir como el conjunto de elementos y atribuciones organizacionales de tipo administrativo que permiten orientar, definir, determinar, encomendar y ordenar la ejecución de actividades y tareas en busca de un resultado concreto.

  Lo que es una parte de las actividades de dirección, de ahí que a veces se confundan y se utilicen de manera indistinta y equivalente los conceptos "dirección" y "mando".

La potestad de poder exigir ser obedecido se ejerce sobre las personas sobre las cuales se tiene jurisdicción, responsabilidad o presentan un cierto nivel de subordinación. Esto es lo que se denomina "**rango/amplitud de mando**".

Como ya se ha expuesto, el mando se apoya y se soporta sobre la parte de la estructura organizacional de la que es competente y responsable, configurándose ésta como su equipo.

Por tanto la persona que tiene capacidad para mandar y ejerce la "función de mando" es el "mando" en términos genéricos y se le puede denominar de diferentes formas (jefe, director, comandante, responsable, coordinador, supervisor, etc…).

El mando se encarga, en función de su nivel de discrecionalidad y autonomía, de ejecutar las decisiones tomadas por la autoridad correspondiente. Lo que entronca directamente con el concepto de **autoridad** y **agente de la autoridad** ya expuesto en esta tesis.

El mando, entendido también como el **ejercicio de liderazgo** que orienta la acción de otras personas con las cuales se tiene una cierta relación de jerarquía, puede ser ejercido de diversas formas o "estilos" -como apuntan diversos autores-. Sirva particularmente la visión y lo que recoge específicamente ALCAÑIZ COMAS (2017)[429] sobre este respecto.

El ejercicio del liderazgo (como una parte más de la función y de la acción de mando) se desarrolla en base al tipo y nivel de desempeño que tenga aquel que lo ejerce.

Lo que viene también determinado y condicionado por su forma de ser, su temperamento, sus habilidades, su preparación, su formación y sus capacidades. Lo que le obligará, en todo caso, a adaptarse al tipo de entorno así como al tipo de organización, su cultura y la actividad de la misma.

Desde un punto de vista puramente organizacional, podemos identificar los siguientes tipos de mando:

a. **Mando orgánico** (derivado de una dependencia jerárquica).

   Viene definido por el puesto que se ocupa en la estructura jerárquica y por la categoría profesional, escalafón o rango que se ostente.

[429] ALCAÑIZ COMAS, Miguel. "*El Líder ante las emergencias*". Documento de Opinión 25/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 10 de marzo de 2017.

b. **Mando operativo** (derivado de una dependencia funcional).

Viene definido por la función que se desarrolla en base a la adscripción a un determinado elemento organizativo o unidad en una estructura determinada que se suele conformar específicamente para una actividad/misión concreta.

En todo caso, la "**función de mando**" conlleva siempre la "**función de control**" puesto que es el elemento que retroalimenta y permite determinar el nivel de consecución y logro alcanzado. Y, en su caso, permite identificar y supervisar también el nivel de desviación que se pudiera producir sobre el objetivo planteado.

Por tanto, las funciones de mando y de control son elementos necesariamente complementarios que deben darse de manera conjunta. En consecuencia, el mando como función -y su correspondiente ejercicio- se puede definir de manera resumida, a los efectos de esta tesis, como:

"Aquella **actitud** basada en una **aptitud** que se desarrolla con la **formación** y la **experiencia** la cual se ampara en una **atribución formal**".

No obstante, la función de mando conlleva que aquel que la ejerce deba atender y desempeñar diferentes actividades y asumir distintas responsabilidades en base a su nivel dentro de la estructura.

Esto supone asumir funcionalmente roles[430] y desarrollar tareas de tipo:

- **Administrativo** (relacionados con los procesos de tipo burocráticos).
- **Técnico** (relacionados con el contenido especializado propio del puesto).
- **Operacional** (relacionados con la programación y ejecución de las actividades y procesos concretos).
- **Organizacional** (relacionados con el sostenimiento y las necesidades de la propia estructura)[431].

[430] Entendiendo por "rol" al papel que se juega en un determinado grupo.

[431] En el ámbito doctrinal militar de nuestro país los roles desempeñados por un mando en su ejercicio se denominan "operativo", "técnico", "administrativo" y "logístico". No distando mucho de lo aquí expuesto conceptualmente. Además se añade la función "docente" que a los efectos de esta tesis no se contempla específicamente.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, cabe destacar que el tipo de desempeño esperado por aquel que ejerce el mando/supervisa/dirige se debe ajustar al nivel organizacional en el que éste se encuentre.

En este sentido, se debe relacionar el nivel de dirección/mando/supervisión con el nivel organizacional correspondiente en su tradicional concepción de estratégico, táctico u operativo.



Fuente: Elaboración propia.

Del mismo modo, su **perspectiva** como mando depende del nivel de actuación que tenga en base a su posición con respecto al conjunto de la estructura jerárquica y relacional tanto interna como externa. Lo que debe aportarle una visión específica de su campo de actuación práctico.

No es objeto de esta tesis disertar en profundidad sobre los elementos que determinan los niveles organizacionales en base a la orientación de los mismos.

No obstante, sirvan aquí las consideraciones aportadas por ASARTA CUEVAS y por BAUZÁ ABRIL (2016)[432] que, aunque desde una perspectiva puramente militar, son de interés para el objeto de esta tesis.

De hecho, estos autores -siguiendo con los postulados doctrinales vigentes en el entorno de las naciones aliadas de la OTAN y por ende en el entorno nacional-, establecen un nivel intermedio entre el "**nivel estratégico**" y el "**nivel táctico**" denominado "**nivel operacional**".

Este nivel -para los autores anteriores- es referido como:

> "[…] *un puente que une estrategia y táctica y que allá donde estén más separados tendrá más prevalencia y donde estén más próximos no será preciso*".

En todo caso y siguiendo también a estos mismos autores, el nivel táctico asigna objetivos y recursos mientras que el nivel operacional trata de ordenar, sincronizar y coordinar los mismos poniendo su foco en el diseño, el planeamiento y la ejecución de las operaciones.

Lo que queda relacionado con otros conceptos doctrinales como son la alta estrategia, la estrategia funcional, la estrategia menor, la gran táctica, la táctica funcional y la táctica operacional.

En este mismo sentido, es de interés lo referido por MOGOLLÓN SANDOVAL (2019)[433] en relación con las aportaciones de los autores tradicionales en este campo como CLAUSEWITZ, VON MOLTKE, BEAUFRE, ANDRÉ, el Barón de JOMINI, entre otros.

Este autor expone y sintetiza en el esquema que se reproduce a continuación cómo lo anterior encaja en los nuevos postulados organizacionales en referencia al concepto de "estrategia total", "estrategias generales", "estrategia operacional" y táctica.

---

[432] ASARTA CUEVAS, Alberto; BAUZÁ ABRIL, Bartolomé (*et. al.*). "*Monografías 149. El Nivel Operacional*". Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC). *Op. cit.*

[433] MOGOLLÓN SANDOVAL, Óscar Jorge. "*Estrategia operacional*". Artículo web, publicado el 26 de enero de 2019 en https://delaestrategiaalatactica.com/2019/01/26/estrategia-operacional/ [Fuente: http://hablemosdetactica.blogspot.com/]



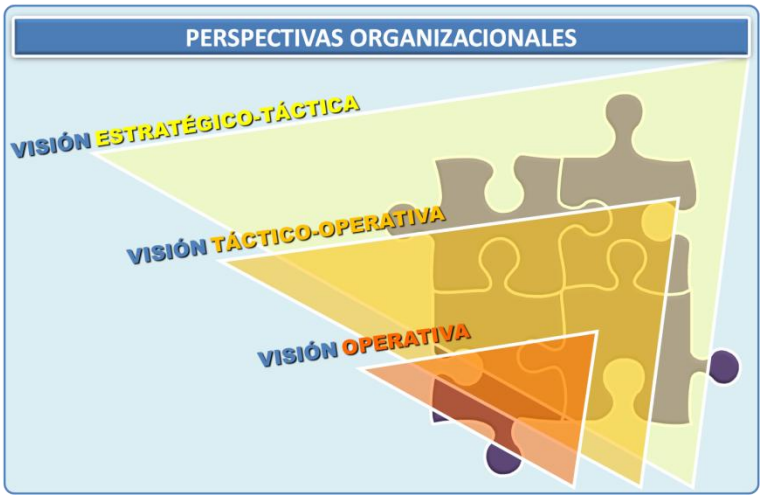
En conclusión, cada **perspectiva** vinculada con cada uno de los **niveles organizacionales** concretos supone el desarrollo de una serie de **visiones** específicas en cada uno de ellos que orientan y ajustan los cometidos y el tipo de desempeño esperado en cada nivel de mando. Lo que se concreta en lo siguiente:

a. La perspectiva organizacional de **alto nivel** (o de nivel superior) debe aportar la visión **estratégico-táctica** la cual se orienta a los objetivos y al conjunto.

b. La perspectiva organizacional de **nivel intermedio** debe aportar la visión **táctico-operativa** la cual se oriente análisis de opciones y a la combinación de recursos.

c. La perspectiva organizacional de **nivel inferior** debe aporta la visión **operativa** la cual se oriente al detalle y a la ejecución.

Lo que puede resumirse conceptualmente en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

- **El mando como acción.**

El mando como **acción**, es decir, la "acción de mando" se puede definir como el conjunto de actividades mediante las cuales se dirigen, programan, coordinan, ordenan y controlan las actuaciones y recursos que son necesarios y dependientes para conseguir un objetivo.

En consecuencia, la acción de "mandar" es la potestad de un superior para dictar órdenes e instrucciones a sus subordinados mediante la expresión fehaciente de una voluntad. Por tanto, la "acción de mandar" corresponde a aquel que tiene la "función de mandar". Es decir, el "*mando lo ejerce el que manda*"[434] y se resume como:

> "*Es el ejercicio mediante el cual se expresa la voluntad manifiesta de aquel que ejerce el mando para que se ejecuten aquellas actividades que se ordenan*".

No obstante, la acción de mandar tiene encuadrado su ejercicio dentro de un rango de atribuciones que conllevan una determinada amplitud y una limitación en la discrecionalidad y en la propia potestad.

En todo caso, la acción de mandar -es decir, el mando en esencia- es una facultad personal que debe ser ejercida por alguien específicamente[435] ya sea en solitario o de manera mancomunada (de ahí derivan los conceptos de "**mando único**"[436] y "**mando unificado**"[437]) y que se concreta en una obligación que deriva de un mandato, instrucción u orden.

De hecho, si convenimos que la acción de mandar es personal -por tanto, ejercida por alguien en concreto- no podemos soslayar los aspectos formales e informales de tipo cultural, sociológico, psicológico, experienciales y formativos vinculados con:

---

[434] Sirva de ejemplo la ilustrativa frase tradicional usada en el entorno militar que dice: "*el mando manda y manda el mando*". La cual sirve para ilustrar la ineludible e irrenunciable obligación que es inherente a determinados niveles y puestos de responsabilidad.

[435] Es cierto que hay otros elementos o fuentes que generan obligación que son de tipo impersonal pero, a los efectos aquí considerados, no son estrictamente el directo ejercicio de la "acción de mando".

[436] El concepto de "mando único" hace referencia a aquellas situaciones donde la capacidad de decisión y la consecuente responsabilidad recae en una persona en singular y de manera directa (u órgano unipersonal).

[437] El concepto de "mando unificado" hace referencia a aquellas situaciones donde la capacidad de decisión y la consecuente responsabilidad recae en un plural de personas de manera mancomunada y corresponsable (u órgano colegiado).

- Las competencias necesarias en todos los órdenes.

- Las cualidades concretas de cada persona.

- El tipo y nivel de desempeño que corresponda en cada sistema organizacional.

Por tanto, la "acción de mando" -o, dicho de otra forma, todas las actividades vinculadas con la acción de mandar lo que supone influir en la voluntad de terceros para conseguir un determinado fin o resultado- tiene diferentes perspectivas e implicaciones que abarcan aspectos sociales, culturales, legales, organizacionales, administrativos, técnicos, instrumentales y, muy intensamente, personales.

En todo caso, el ejercicio del mando supone considerar:

a. La idoneidad, las cualidades, la formación, la experiencia y las herramientas personales que facilitan el "liderazgo" y la "conducción" de personas.
b. La definición de los estándares de desempeño que se ajusten adecuadamente al puesto ocupado en base a los requisitos y demandas de un entono organizacional concreto (formal e informal).
c. La capacidad para generar un nivel óptimo de conciencia situacional, de generación de "inteligencia" aplicada y de procesos consistentes y coherentes de toma de decisiones.

En consecuencia, el ejercicio del mando -tanto en su vertiente individual como en su imbricación en un contexto organizacional concreto más amplio- se ajusta y se retroalimenta por medio de elementos formales e informales, internos y externos, individuales y colectivos, explícitos e implícitos y, finalmente, por las orientaciones y motivaciones tanto personales como grupales.

Por tanto, la acción de mando supone tener la posibilidad de fijar objetivos, asignar tareas, controlar el cumplimiento de las mismas, exigir la rendición de cuentas y -cuando corresponda- rendir las pertinentes cuentas.

Lo que debe hacerse en base a los siguientes principios fundamentales que deben regir a toda organización con un cierto nivel de jerarquización si busca la eficiencia, la eficacia y la efectividad. Y que son:

- Respeto a las normas y cumplimiento de la legalidad.

- Unidad de dirección (o de mando).
- Unidad de criterio.
- Unidad de acción.
- Cadena de mando.
- Rendición de cuentas.
- Disciplina.

Siendo éstos imprescindibles y fundamentales para la cohesión, la estabilidad, el equilibrio y el funcionamiento de dichas estructuras organizacionales.

- **Desempeño y competencia.**

El binomio **función/acción** de mando (es decir, el mando como el ejercicio de una "función" administrativa y de gestión y el mando como actividad que se materializa en una "acción" ordenadora y ejecutiva) sirve para sustentar y garantizar el **desempeño organizacional**[438] de aquellos que tienen estas responsabilidades asignadas.

En este sentido -y a los efectos que aquí nos interesan- por **desempeño** (del verbo "**desempeñar**") se entiende:

> "*Aquel acto que busca cumplir una obligación, realizar una actividad y/o dedicarse a una tarea específica la cual se tiene asignada y de la que se es responsable del resultado en un determinado nivel*"[439].

De hecho, en el ámbito de la "organización de las organizaciones" este concepto se suele utilizar y vincular con el concepto de **rendimiento** (y en muchos casos también con el de **productividad**).

[438] Se hace referencia al concepto de desempeño "organizacional" por no utilizar el concepto "profesional" y/o "laboral" ya que no en todas las organizaciones se retribuye la actividad prestada y, sin embargo, si en todas ellas se puede valorar el nivel y tipo de desempeño -tanto individual y como colectivo- efectivamente ejecutado.

[439] Varias fuentes.

Por tanto, desempeño y rendimiento están en relación con el nivel que se consigue alcanzar de acuerdo con las destrezas, habilidades, capacidades, experiencia, formación, condiciones psico-afectivas y cognitivas, recursos disponibles puesto a disposición y esfuerzo. Lo que puede valorarse y medirse tanto a nivel individual como colectivo y tanto desde una perspectiva positiva como negativa.

La objetivización y la caracterización del **nivel de desempeño** -y consecuentemente del proceso de **medición del rendimiento**- obliga a tomar referentes objetivos, claros, realistas y, sobretodo, medibles. Lo que se debe sustentar en un sistema de indicadores y elementos predefinidos y preestablecidos que haga posible la **evaluación** de los resultados obtenidos.

Vinculado con lo anterior, se define la **evaluación del desempeño** como aquel proceso que se lleva a cabo para analizar si -de manera individual y/o colectiva- se han cumplido los objetivos fijados y en qué grado o medida.

Este tipo de metodología se suele utilizar como método para reconocer el adecuado y apropiado (o no) nivel de desempeño en todos los puestos de la organización. Asimismo, hace también posible la identificación de las áreas de mejora o bien aquellas situaciones que generan dificultades para el adecuado desempeño.

Por este motivo y tal y como ya se ha expuesto, el **desempeño** personal en el ámbito **profesional/laboral/organizacional** requiere genéricamente de:

> Una **actitud** basada en una **aptitud** que se desarrolla con la **formación** y la **experiencia** y se ampara en una **atribución formal** que permite definir y esperar unos resultados concretos.

En todo caso, el desempeño se puede medir y valorar en relación al resultado del trabajo desarrollado por uno mismo cuando no se tiene responsabilidad sobre terceros, o bien al resultado del trabajo desarrollado por terceros cuando hay una responsabilidad directiva o de mando sobre éstos.

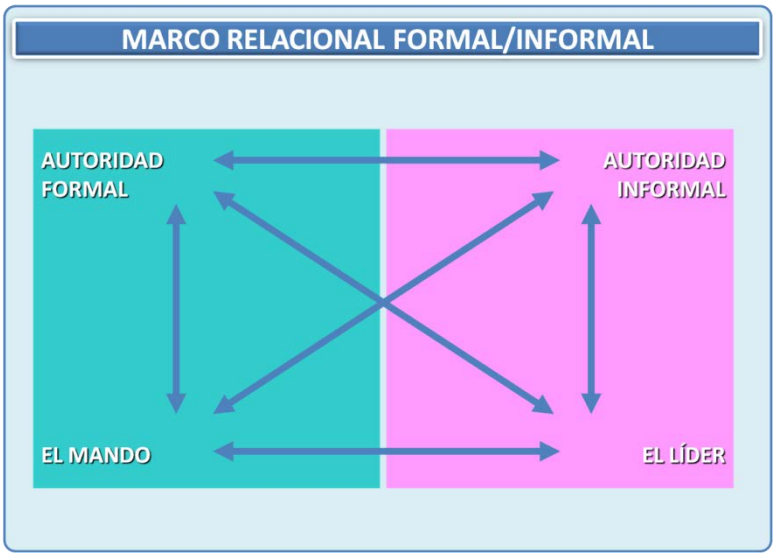
Vemos, pues, que los puestos que tienen entre sus cometidos el de dirigir a otras personas tienen la dificultad añadida de conseguir el logro de los objetivos mediante la conducción y la "instrumentalización" (legítima y bien entendida) de las voluntades ajenas.

Por este motivo la función directiva o de mando y su correspondiente ejercicio efectivo son factores y elementos de alineamiento de intereses y de cohesión

fundamentales para el funcionamiento adecuado de cualquier organización con un cierto nivel de jerarquización -tanto formal como informal-.

Lo que conlleva tomar conciencia y ser conscientes de la vinculación existente entre las interactuaciones formales e informales que se pueden presentar y que, sin lugar a dudas, afectan al **ejercicio de autoridad** en todas sus manifestaciones.

Este sistema de vinculaciones pone de relieve el marco relacional que siempre aparece en toda organización, donde el **directivo o mando** representa y ejerce la **autoridad formal** mientras que el **líder** representa y ejerce la **autoridad informal**. Marco relacional el cual se recoge de manera esquematizada a continuación:



Fuente: Adaptación propia.

De hecho, sirva aquí como elemento ilustrativo la frase atribuida a un general norteamericano que dice:

> "Q*uien manda no necesita galones y quien necesita galones es porque no manda*".

En clara alusión a la necesidad de la convergencia entre lo formal (el "mando") y lo informal (el "líder") como clave del éxito organizacional (GÁRRIZ GALVÁN, 2012[440]; GÁRRIZ GALVÁN y BENJUMEA APARICIO, 2013[441], 2014[442], 2016[443]).

[440] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Temario: "*Táctica Operativa y Puesto de Mando Avanzado (PMA)*". AENA Aeropuerto de Ibiza. Ibiza, 26 y 27 de enero de 2012.

[441] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo; BENJUMENA APARICIO, Daniel. Ponencia y Taller: *"Mando y Control aplicado a la Gestión de Operaciones, la Dirección de Personas y el Desarrollo de Equipos".* 24º Congreso Nacional

Es decir, la conducción de personas -más si cabe en situaciones de grave riesgo y/o incertidumbre- supone conducir voluntades ajenas lo que requiere y se consigue mediante fuertes dosis de liderazgo aplicado, como muy bien expone ALCAÑIZ COMAS (2018)[444].

A la vista de lo anterior, se encuentra en este marco relacional teórico -que vincula los elementos formales e informales- un elemento de trascendental importancia para un desempeño adecuado en este ámbito.

Este concepto es el genérico de "**competencia**" que se materializa en sus tres variantes fundamentales que son la **competencia legal**, la **competencia profesional** y la **competencia personal**.

Términos estos que se definen de la siguiente manera y que conviene (cuando no se impone) que sean concurrentes y convergentes:

- **Competencia Legal.**

  Es la atribución legítima para entender, intervenir o resolver un asunto.

- **Competencia Profesional.**

  Conjunto de conocimientos y capacidades que permiten el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo lo que permite definir, a su vez, los niveles de responsabilidad y de autonomía [445].

- **Competencia Personal.**

  Es la pericia, la aptitud, la capacidad y la idoneidad para llevar a cabo una tarea.

---

de Bomberos. Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). San Sebastián-Donostia, 30 de octubre de 2013.

[442] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo; BENJUMENA APARICIO, Daniel. "*Dirección de personas y Gestión de Operaciones en niveles tácticos*". Temario propio. Consorcio de Emergencias de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria. Junio, 2014.

[443] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo; BENJUMENA APARICIO, Daniel. Módulos: "*1. El Mando*", "*2. Liderazgo*", "*3. Toma de Decisiones*"," *4. Dirección de Personas*", "*5. El mando y la Seguridad*". Temario curso: "*Mando y Control*". Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento. Consell Insular de Mallorca. Palma de Mallorca. Noviembre, 2016.

[444] ALCAÑIZ COMAS, Miguel (*et. al.*). "*Liderazgo y Emergencias*". Unidad Militar de Emergencias. Ministerio de Defensa. 2018.

[445] Sirva de referencia aquí la definición aportada por la Ley Orgánica 5/2020, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

Por tanto, vemos que la concurrencia de los diferentes tipos de competencia para el ejercicio de un determinado puesto en una organización con un cierto grado de jerarquización y especialización supone tener en cuenta los siguientes **factores de desempeño** (GÁRRIZ GALVÁN, 2014)[446]:

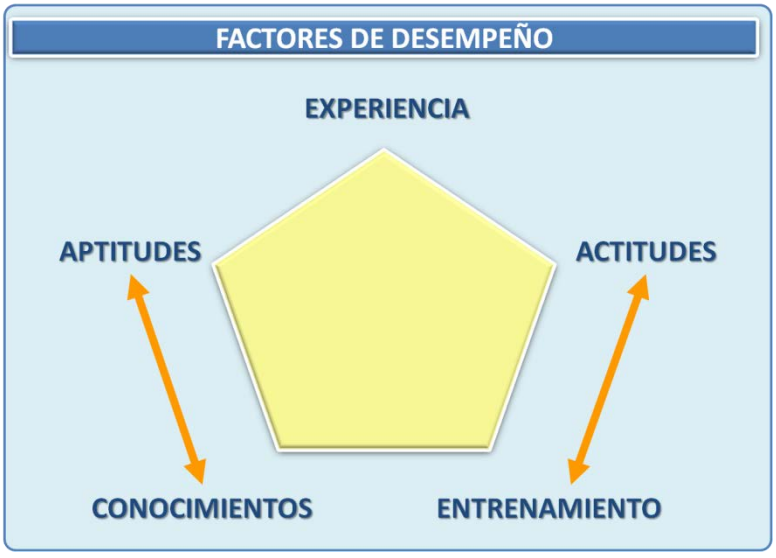
Áreas de desempeño que se definen por los siguientes elementos:

- Los **conocimientos**, lo que se vincula con las **aptitudes**. Dado que esto se desarrolla a partir de los procesos de formación y aprendizaje y las **capacidades** propias.

- El **entrenamiento**, lo que se vincula con las **actitudes.** Dado que esto se desarrolla con la voluntad, la ejercitación efectiva de las habilidades y su puesta en práctica.

- La **experiencia** lo que integra, se soporta y se retroalimenta en función del resto de elementos.

Componentes de las citadas áreas de desempeño que se vinculan unos con otros de manea directa y que quedan explicados a partir del siguiente gráfico:



Fuente: Adaptación propia.

En este contexto y adaptando las diversas teorías al respecto, se debe reseñar que los **conocimientos**, las **aptitudes** (es decir, las destrezas, las capacidades y las habilidades) y las **actitudes** (es decir, las conductas, las motivaciones, los valores y

[446] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo; BENJUMENA APARICIO, Daniel. *"Dirección de personas y Gestión de Operaciones en niveles tácticos"*. *Op. cit*.

los comportamientos) se vinculan y relacionan con el "**saber**", el "**saber hacer**", el "**saber ser**" y el "**saber estar**". Mientras que -apunto yo en esta tesis- el **entrenamiento** y la **experiencia** se vinculan con el "**saber integrar**" y, sobretodo, con el "**saber cuestionar**". Lo que se resume conceptualmente en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

Elementos todos ellos que facilitan los procesos de **toma de decisiones** basados en la **reflexión**, el **razonamiento** y el **pensamiento** estructurado y procedimentado.

No sin obviar, las aportaciones y el enfoque que hacen al respecto autores como KLEIN[447], KAHNEMAN[448] y TVERSKY[449] en relación a los mecanismos y sesgos de los procesos cognitivos -tanto racionales e irracionales como conscientes e inconscientes- que se vinculan con la elección y la toma de decisiones.

En todo caso, el conjunto de estos elementos condiciona las tres **áreas de desempeño** básicas y fundamentales de cualquier nivel de dirección y mando. Áreas de desempeño que se definen por los siguientes elementos:

- Las relaciones interpersonales.

[447] KLEIN, Gary A. "*Sources of Power: How People Make Decisions*". Editorial MIT Press. Cambridge, Massachusetts.1999.

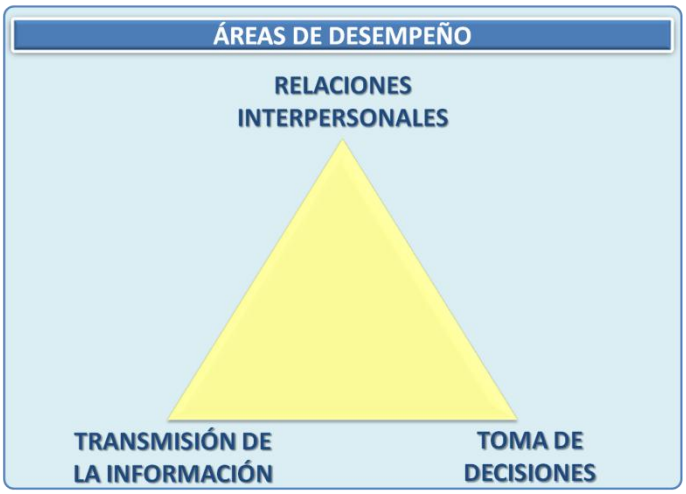
[448] KAHNEMAN, Daniel. "*Thinking, Fast and Slow*" (*Pensar rápido, pensar despacio*). Editorial Debate. Barcelona. 2012.

[449] TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. "*Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*". Revista ECONOMETRICA. *Econometric Society*. Departamento de Economía, *New York University*. Volumen 47, número 2 (marzo). 1979. Páginas 263-292.

- La transmisión de la información

- La toma de decisiones.

Estas áreas de desempeño básico aquí referidas son las que constituyen, a nivel teórico y de manera adaptada, el denominado "**Triangulo del Mando**"[450]. Lo que deja la siguiente figura:



Fuente: Adaptación propia.

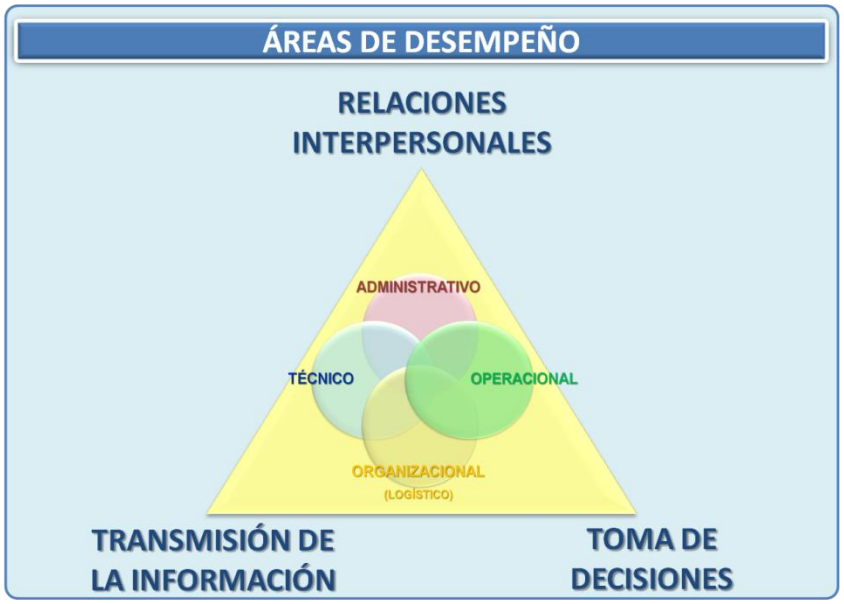
No obstante y como aportación de esta tesis, debemos tener claro que las áreas de desempeño engloban y afectan a los propios roles y tareas que se tengan dentro de la organización.



Fuente: Elaboración propia.

[450] "*Psicosociología del Trabajo. Guía del Monitor*", Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) -actual Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social-. 1998.

Lo que complementa y completa la figura del "Triángulo del Mando" de la siguiente manera -y como aportación integradora de esta tesis-:



Fuente: Adaptación propia.

En todo caso, los vértices que forman las citadas áreas de desempeño se caracterizan por lo siguiente (GÁRRIZ GALVÁN, 2014) [451]:

a. El área vinculada con las **relaciones interpersonales**:

   Afecta a la interactuación con otros departamentos, grupos y/o equipos de la propia organización o del exterior, lo que conlleva el desarrollo de labores de representación de su grupo de trabajo y debe asumir su liderazgo.

   Debe gestionar los conflictos e intereses tanto colectivos como particulares y se configura como un elemento agente y sujeto paciente de la gestión de la motivación y de la satisfacción en el entorno de la organización.

b. El área vinculada la **transmisión de la información**:

   Debe garantizar el flujo de comunicación formal con el resto de la organización y es el eslabón de enlace de la cadena de comunicación (tanto vertical como horizontal), siendo la antena de recepción de la misma.

[451] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo; BENJUMENA APARICIO, Daniel. "*Dirección de personas y Gestión de Operaciones en niveles tácticos*". *Op. cit*.

Se encarga de la emisión de la información a los subordinados en base al perfil de cada uno de ellos y recibe y transmite la información oportuna en tiempo y forma y rinde cuentas a sus superiores.

c. El área vinculada la **toma de decisiones**:

Se orienta a la consecución de los objetivos marcados por la organización en sus distintos niveles y debe dinamizar las actuaciones necesarias para lograr el desarrollo de su grupo.

Gestiona y asigna recursos humanos y materiales y temporaliza y programa actuaciones y tareas, interviene para corregir anomalías y/o desviaciones y resolver conflictos y asume la responsabilidad de sus actuaciones en su ámbito de competencia.

Una vez expuestos los "**factores de desempeño**" y las "**áreas de desempeño**" que afectan a los puestos que tienen cometidos y responsabilidad de dirección/supervisión/mando es importante relacionar éstos con el nivel organizacional con el cual están vinculados. Lo que condiciona el tipo de actividades a desarrollar en cada nivel y en cada puesto. Lo podemos denominar, en consecuencia, los "**contenidos del desempeño**".

Esto es importante porque el peso de las distintas actividades en cada nivel presenta una mayor o menor proporción en función de los parámetros anteriores.

Lo cual se puede describir gráficamente de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

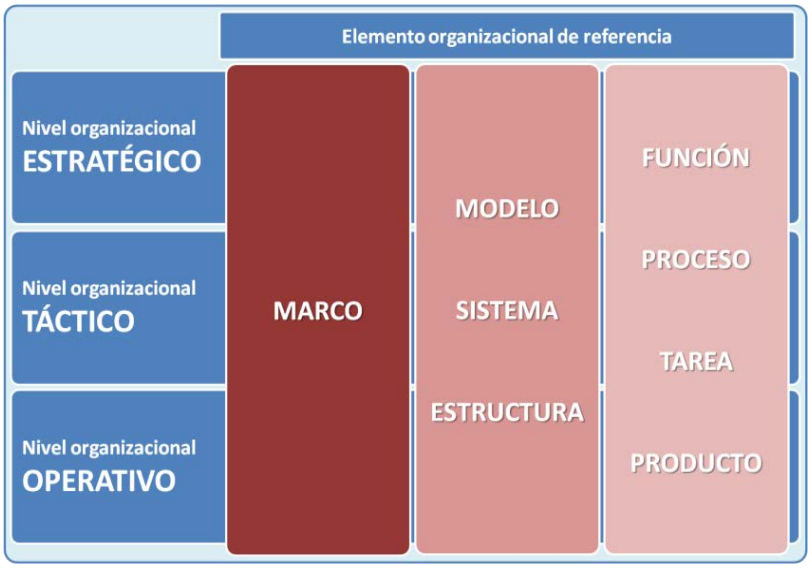
Es decir, cuanto más arriba se esté en la pirámide jerárquica el contenido del puesto estará más orientado a actividades de gestión de tipo administrativo y técnico de dirección dando órdenes e instrucciones más generales y orientadas al objetivo. Necesitando de una cierta operacionalización y ejecución posterior por parte de los niveles inferiores.

Por el contrario, en los niveles de mando más bajos, las actividades administrativas y de gestión serán lo más reducido ya que lo que prepondera son las actividades de ejecución, control y supervisión de las instrucciones recibidas por los niveles superiores.

Por último, los niveles intermedios suponen una proporción más equilibrada de ambos grupos de actividad ya que participan de la gestión pero también son los encargados, generalmente, de la articulación de la operacionalización de los objetivos en acciones, tareas e instrucciones más concretas combinando recursos y procediendo a su programación en el tiempo. Lo que supone también el estudio y propuesta de alternativas en función del contexto y de los escenarios en los que se actúe.

5.8. SISTEMAS DE GESTIÓN APLICADOS A LA DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS.

Como ya se ha desgranado y analizado en los puntos anteriores, los componentes y elementos organizacionales fundamentales se resumen en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

Estos elementos son el punto de partida que ayuda a construir cualquier organización en todos sus niveles y en todos sus aspectos. Siendo, además, los elementos que apoyan todos los procesos sistémicos de funcionamiento y gestión.

Por tanto, es muy importante tener en cuenta que, cuando hablamos de "**Sistemas de Gestión**" éstos pueden ser más o menos anárquicos, indeterminados, desregulados, discrecionales y/o caprichosos en su funcionamiento o bien todo lo contrario. De hecho, aunque parezca paradójico, la "no gestión" es también una forma de gestión.

Si adaptamos y tomamos como referencia lo que establece la ISO sobre lo que es un **Sistema de Gestión (SG)**, éste queda definido como:

> "*Conjunto de reglas y principios relacionados entre sí de forma ordenada, para contribuir a la administración de procesos generales o específicos de una organización de manera sistematizada*".

Además, si se busca que estos sistemas sean lo más eficaces, efectivos y eficientes deben estar regulados, normativizados y normalizados en la mayor parte de sus elementos, procesos y procedimientos.

Por tanto, dentro del conjunto de los sistemas de gestión podemos singularizar -por su especial interés para el objeto de esta tesis- aquellos que pueden ser considerados

sistemas de gestión que están regulados específicamente por algún tipo de elemento referencial que los normativiza y/o normaliza.

En todo caso y a los efectos de esta tesis, los sistemas de gestión que nos interesan son aquellos **Sistemas de Gestión Formales (SGF)** que presentan un cierto grado de regulación normativa, un diseño funcional concreto y unos mecanismos, procesos y procedimiento específicos que se definen y orientan hacia el logro del objetivo, la misión y/o la meta que se hayan marcado tanto para el conjunto como para sus partes.

Los Sistemas de Gestión Formales (SGF) tienen su máxima expresión en el diseño explicito de la estructura organizativa y en la determinación de la jerarquía de sus elementos, sumado a la acotación -más o menos- concreta de los niveles de responsabilidad de cada componente.

Sin embargo, estos sistemas no tienen porqué entrar a valorar el nivel de consecución del logro ni tampoco a evaluar la calidad del resultado obtenido. Calidad entendida como el grado de cumplimiento y/o la falta de desviación que se pueda producir sobre un resultado predefinido o esperado.

Por tanto, un paso más allá en los sistemas de gestión formales es la valoración y la evaluación del resultado obtenido lo que obliga a definir:

a. Un estándar referencial de funcionamiento apoyado en indicadores concretos.

b. Los criterios para determinar el grado de ajuste y adecuación en el nivel de desempeño de sus diferentes componentes.

c. Los parámetros que establecen la no admisibilidad de una determinada desviación sobre el resultado previsto/esperado.

Elementos ambos que facilitan tanto la comparación interna y externa como la comparación temporal. Así como la integración, la optimización y la interoperabilidad.

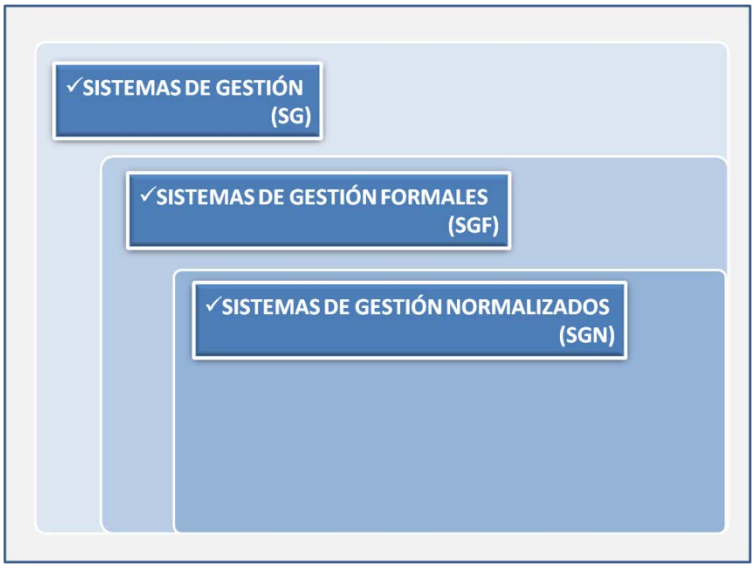
En este sentido, este tipo de sistemas formales de gestión se denominan **Sistemas de Gestión Normalizados (SGN)** los cuales deben cumplir y satisfacer los requisitos que están establecidos en reglamentos o normas de carácter interno, sectorial, nacional y/o internacional.

Lo que permite establecer una **política** específica, unos **objetivos** concretos así como la forma de alcanzar dichos objetivos mediante una serie de **procesos** y **métodos** que se apoyan en **procedimientos** preestablecidos y determinados.

En consecuencia, este tipo de sistemas de gestión deben contar con una serie de mecanismos básicos fundamentales de tipo regulador que garantizan un nivel de

desempeño determinado y consistente. Más unos resultados ciertos, preestablecidos y definidos que se adecúan, a su vez, al objetivo buscado.

Todo lo cual permite la medición, la comparación y la evaluación, tanto del resultado como de la desviación que se pueda producir sobre el mismo.



Fuente: Elaboración propia.

En relación con el objeto de esta tesis, hay que tener en cuenta que la gran mayoría de países/entornos cuentan con sistemas legales -más o menos- formales y -más o menos- desarrollados que establecen los mecanismos regulatorios y normativizadores de los diferentes ámbitos donde actúan sus respectivas administraciones y poderes públicos en relación con las emergencias y las crisis.

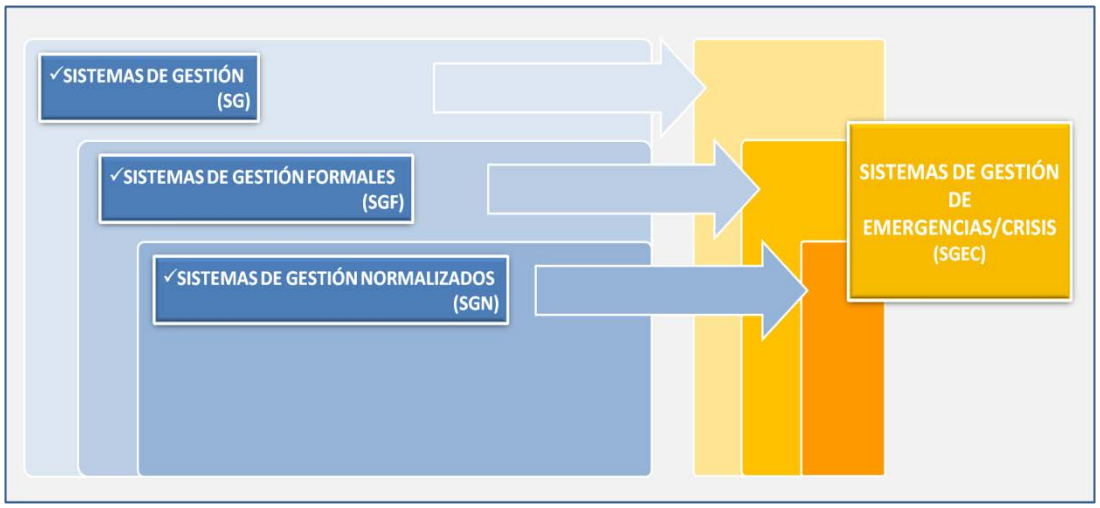
Por tanto, éstos pueden ser considerados no sólo **Sistemas de Gestión** (SG) tal y como aquí se ha expuesto, sino también como **Sistemas de Gestión Formales** (SGF) aunque estén más o menos perfeccionados en base a su marco regulatorio.

Esto anterior supone que los textos legales, en la gran mayoría de los casos, inspiren una serie de principios basados -al menos teóricamente- en la eficacia, la eficiencia, y la efectividad[452].

No obstante, estos principios de tipo legal y normativo pueden acabar siendo y funcionando como meras declaraciones de intenciones o bien -y por el contrario- actuar como verdaderos elementos inspiradores y rectores de las normas de desarrollo.

[452] Véase lo ya expuesto es esta tesis sobre estos conceptos y cómo son tratados en nuestro marco normativo en los distintos textos legales básicos vinculados con la seguridad pública.

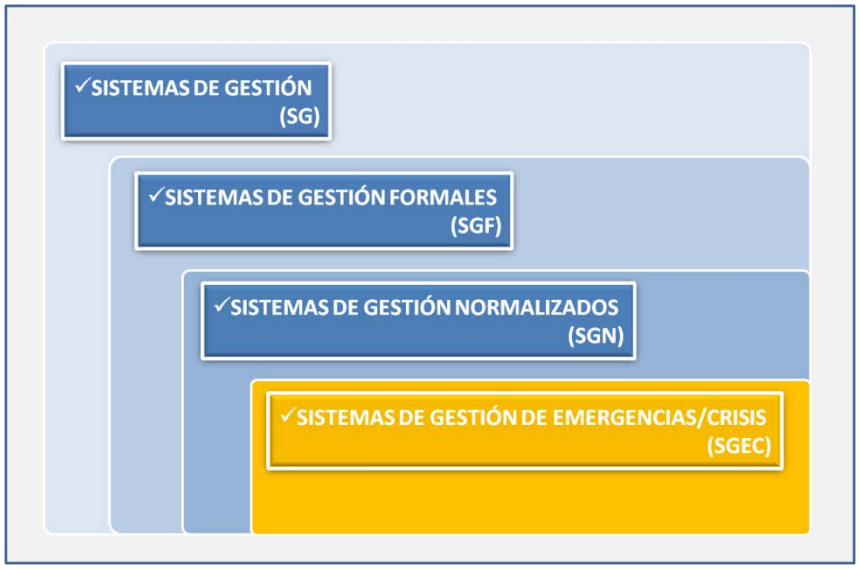
En consecuencia, podemos encontrar que la gestión de las emergencias y de las situaciones de crisis (lo que incluye también las tareas de dirección) pueden ser abordadas sistémicamente con un rango amplio de posibilidades de diseño.



Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, los sistemas legales generales suelen carecer, en muchos casos, de la concreción suficiente y de la procedimentación necesaria como para poder servir para evaluar los resultados de los aspectos menos políticos y más técnicos o tecnificados.

Por eso no alcanzan el nivel funcional de los **Sistemas de Gestión Normalizados** (SGN) lo que deja un importante campo de acción y un amplio margen de maniobra a las organizaciones sectoriales y/o de regulación no legislativa. Ya sean éstas de tipo nacional y/o de corte internacional que actúan como entes no sólo de evaluación sino también de certificación.



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, el desarrollo de los sistemas de gestión de emergencias/crisis más avanzados y complejos pone el énfasis no sólo en las bases del proceso (eficacia y eficiencia) sino también en el resultado obtenido y en la posibilidad de **medición del nivel de logro obtenido** (efectividad).

En consecuencia, debemos partir de la premisa del interés que tienen para el objeto de esta investigación los sistemas de gestión de emergencias y crisis formales y, en su caso, los que además pudieran estar normalizados o ser normalizables.

De manera general, encontramos que los sistemas de gestión que tienen aplicación al objeto de esta tesis -es decir, los Sistema de Gestión tanto de Emergencias como de Crisis (SGE/SGC)- representan una faceta más de la expresión del ejercicio de las potestades públicas.

Por tanto, al formar parte de la esfera del poder público y al formar parte también de los sistemas de seguridad pública en general son -en la práctica totalidad de los entornos- objeto de regulación normativa y legal.

Esto supone que, con más o menos acierto y/o detalle, estos sistemas ya están estructurados normativamente al serles de aplicación tanto marcos legales concretos como regulaciones específicas de desarrollo.

No obstante, los **Sistemas de Gestión** tanto de **Emergencias** (SGE) como de **Crisis** (SGC), en función del entorno, pueden estar desarrollados funcionalmente de manera más o menos integrada o, por el contrario, ser sistemas separados y segregados el uno con respecto del otro.

Por tanto, se pueden encontrar modelos de gestión que basan su funcionamiento en estructuras más o menos separadas y con diversos grados de independencia y complementariedad.

También podemos encontrar estructuras sistémicas organizacionales que son complementarias o bien sufrir éstas una integración completa mediante un mismo elemento organizacional que disponga de todas las atribuciones y competencias sobre ambos campos.

Esto supone que podamos encontrar **Sistemas de Gestión de Emergencias** (SGE) y **Sistemas de Gestión de Crisis** (SGC) que cuentan con:

1. Estructuras completamente diferenciadas que tienen un funcionamiento independiente y en gran medida autónomo en su ámbito de decisión. No siendo esto óbice para que en algún momento temporal deban coincidir y

relacionarse con otros elementos aunque esto se hace, generalmente, a un mismo nivel equiparable de relación.

2. Estructuras diferenciadas e independientes pero que funcionalmente y en determinados supuestos se dan procesos de integración, combinación y/o unificación. Lo que obliga a determinar las relaciones de preferencia, precedencia, prevalencia, subsidiariedad y/o subordinación que, en su caso, pudieran darse.

3. Estructuras únicas y unificadas que al no estar diferenciadas funcionalmente se les confieren un nivel de responsabilidad y competencia que abarca todo el espectro de situaciones. Tratándose de estructuras donde existe una verticalidad jerárquica bastante acusada.

- **Componentes funcionales sistémicos.**

Con independencia de lo anterior, tanto si se trata de un **Sistema de Gestión de Emergencias (SGE)** como si se trata de un **Sistema de Gestión de Crisis (SGC)** conjunto o segregado, ambos se articulan sobre una serie de sistemas de nivel inferior.

Es decir, actúan como componentes funcionales del conjunto en forma de subsistemas los cuales se son:

- Un (sub)sistema que articula la **monitorización**, el **seguimiento** y la **alerta**.
- Un (sub)sistema que articula la **información**, el **análisis** y la **planificación**.
- Un (sub)sistema que articula la **activación**, la **respuesta** y la **reacción**.

Cabe recalcar, en consecuencia, que la razón de ser fundamental de este tipo de sistemas de gestión, tanto de emergencias como de crisis, es su orientación hacia la actuación y la intervención.

Lo que supone la operacionalización de la acción y su ejecutividad y así como tratar de garantizar un resultados concreto en su ejecución.

Es decir, en el caso de un SGE/SGC, su finalidad es identificar, analizar y evaluar las posibles situaciones de daño potencial a las que se está expuesto y, en la medida de lo posible, actuar sobre los daños efectivos que se pudieran generar.

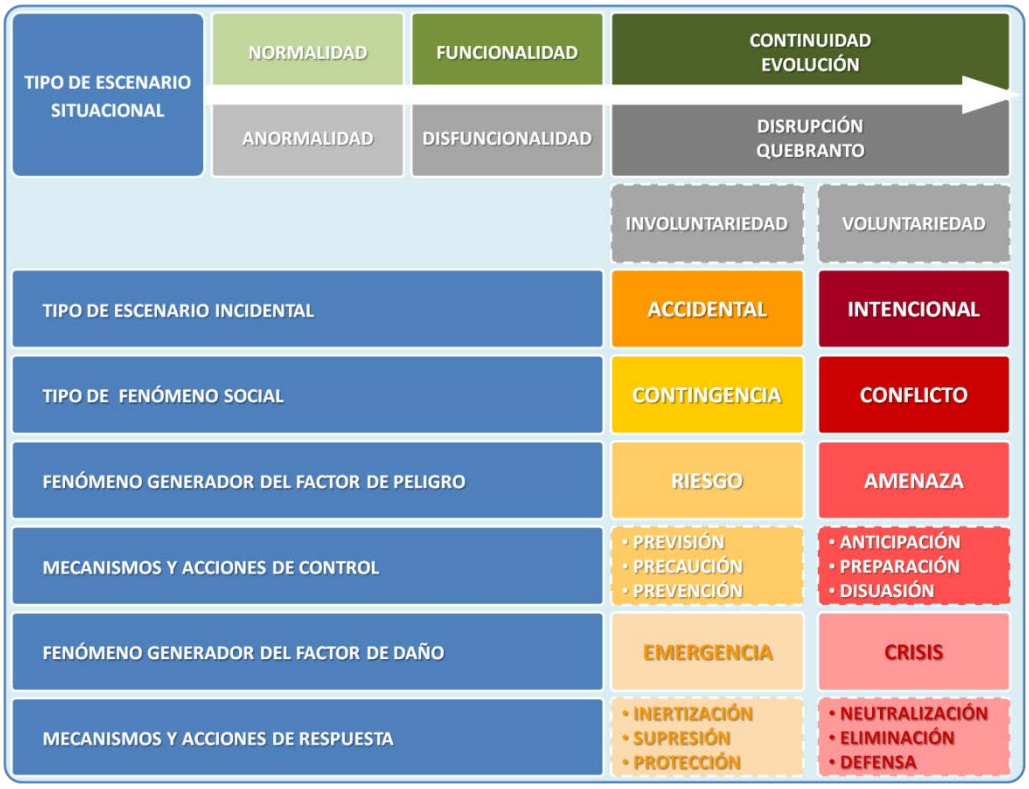
Esto significa garantizar las actividades que evitan o reducen el impacto de las situaciones de:

a. **Contingencia** que pueden provocar situaciones de **riesgo** y que pueden acabar desembocando en una **emergencia**.

b. **Conflicto** que pueden provocar situaciones de **amenaza** y que pueden acabar desembocando en una **crisis**.

En ambos casos esto supone la disposición y activación de los recursos necesarios, su movilización y su intervención, así como facilitar el conjunto de las operaciones de apoyo y sostenimiento que hacen posible el mantenimiento de la respuesta y/o la reacción en el lugar, tiempo y forma requerido.

Lo que se puede relacionar con el modelo teórico en esta tesis propuesto el cual se articula y sustenta, como ya hemos visto y a modo de recordatorio, en lo siguiente:

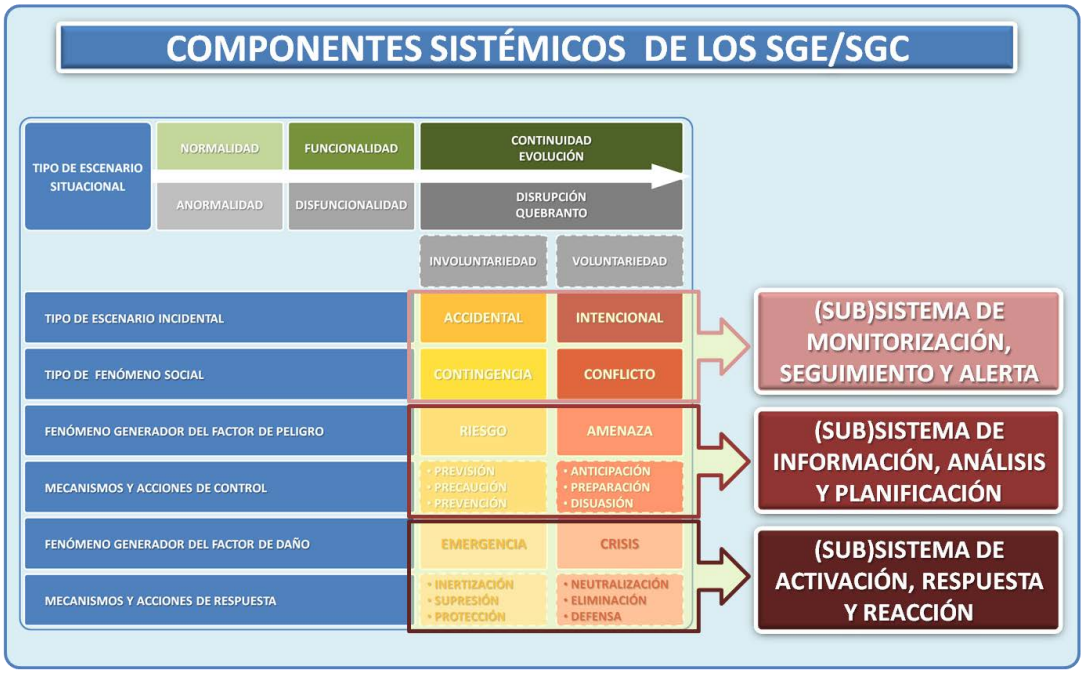


Fuente: Elaboración propia.

Ciertamente, a este modelo le falta por definir metodológicamente la última fase. Es decir, una vez acabado con las posibilidades de daño inminente de los eventos materializados quedan las tareas de **rehabilitación**, **recuperación**, **restauración**, **restablecimiento**, **reparación** y/o **reconstrucción**. Lo que presenta una serie de

variables complejas de oportunidad y/o de tipo político, económico, social e -incluso- psicológico que exceden con mucho el objeto de esta tesis[453].

Hechas estas apreciaciones y como aportación específica por parte de esta tesis, si relacionamos con el modelo teórico aquí propuesto y lo vinculamos con el conjunto de componentes funcionales que actúan a modo de sistemas subordinados (es decir, subsistemas) tenemos lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Esta aportación es especialmente útil ya que permite metodológicamente a los diversos órganos o a las diversas organizaciones que pueden participar en un SGE, en un SGC o en un SGE/C entender dónde se encuentran y qué productos y utilidades deben aportar al conjunto del sistema (o suprasistema).

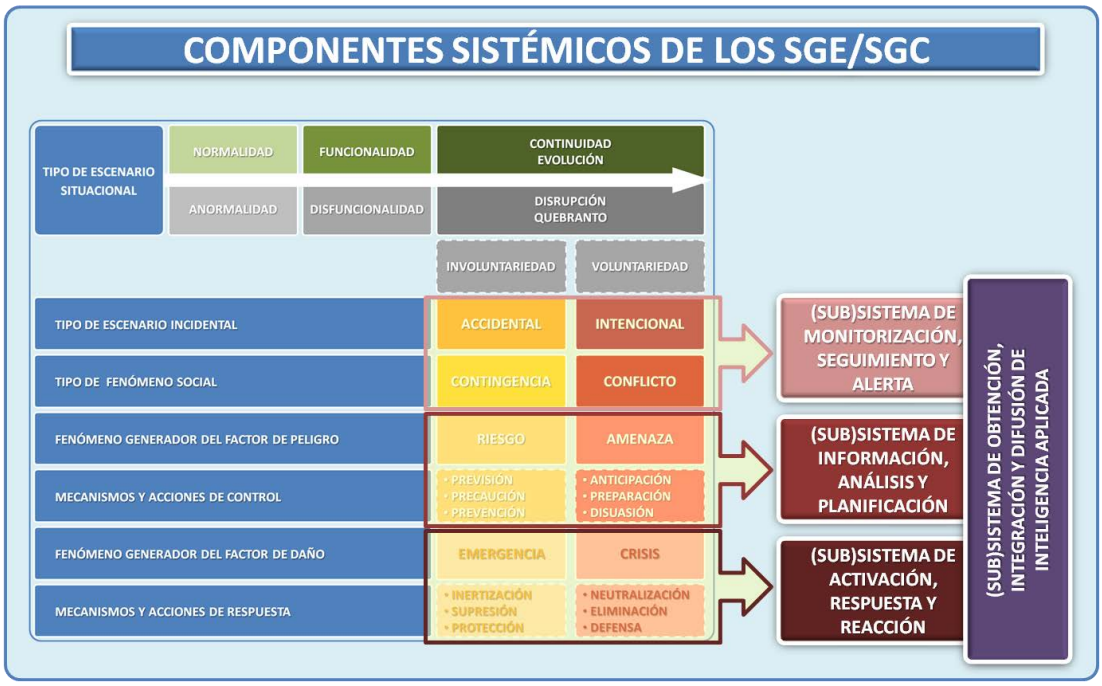
Por tanto, cada elemento del sistema permite ser asignado funcionalmente a un área concreta o subsistema. Ya sea éste vinculado con la **monitorización**, el **seguimiento** y la **alerta**; ya sea éste vinculado con la **información**, el **análisis** y la **planificación**; ya sea éste vinculado con la **activación**, la **respuesta** y la **reacción**.

[453] Esto conlleva un abanico amplio de situaciones que van desde el retorno a una normalidad truncada por la afectación de elementos poco sustanciales a situaciones de completa desestructuración en todos los órdenes (lo que incluye también los conflictos armados). Lo cual puede suponer el despliegue de simples actividades de apoyo técnico sobre el terreno en apoyo de la respuesta local hasta acciones globales de soporte económico y/o social que conlleven incluso actuaciones de ayuda humanitaria, pasando de ser una acción tecnificada a una acción politizable. Y como no y en todo caso, "segurizable".

De hecho, estos componentes funcionales pueden estar, a su vez, conformados por otros subsistemas que también actúen como componentes funcionales de los mismos a su respectivo nivel.

En todo caso este esquema teórico se debe complementar con una función "capacitadora" de tipo transversal y retroalimentada que bebe del resto de componentes funcionales a los cuales, a su vez, da servicio y les aporta un plus de calidad que permite mejorar los procesos de toma de decisiones en todos los ámbitos. Este es el (sub)sistema de **obtención**, **integración** y **difusión** de **inteligencia aplicada**.

Lo que tiene como resultado el siguiente esquema ya completo que responde a las diferentes necesidades de gestión que tiene cada etapa/elemento del modelo propuesto:



Fuente: Elaboración propia.

No obstante y del mismo modo que exponía que a este modelo le falta por definir metodológicamente una fase (es decir, aquella que abarca las tareas de rehabilitación, recuperación, restauración, restablecimiento, reparación y/o reconstrucción) de manera facilitadora, retroalimentada y transversal faltaría por definir el (sub)sistema de **educación**, **formación**, **capacitación**, **instrucción** y **entrenamiento** vinculado con este campo.

Subsistema que es fundamental y estratégico pues posibilita fijar y alcanzar un nivel de desempeño adecuado por parte del factor humano. Lo que incide

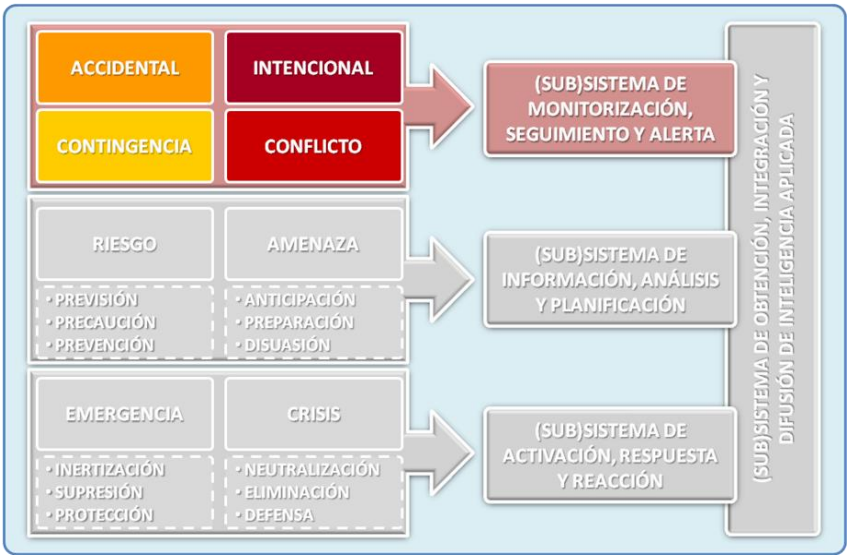
incuestionablemente en la calidad y la eficacia, eficiencia y efectividad del conjunto.

Por tanto, la gestión del conocimiento y la transferencia del plano teórico a la realidad y viceversa es el gran reto de este ámbito que necesariamente conlleva procesos de innovación permanentes, reciclaje y la actualización. Lo que presenta también una serie de variables complejas de análisis que exceden el objeto de esta tesis[454].

➔ **(Sub)sistema de monitorización, seguimiento y alerta.**

Este componente funcional o subsistema del Sistema global de Gestión de Emergencias y Crisis se compone de aquellos elementos y recursos que tienen capacidad para monitorizar y hacer el seguimiento de aquellas situaciones de tipo tanto accidental como intencional con capacidad para provocar situaciones de contingencia y/o conflicto y que han sido previamente identificadas y estudiadas.

Las actividades de monitorización y seguimiento requieren la implementación e implantación de elementos que permiten rastrear, controlar y medir -a partir de los indicadores y sensores que corresponda- aquellas situaciones, factores y/o umbrales que se relacionan con escenarios y fenómenos que pudieran requerir atención.



Fuente: Elaboración propia.

[454] Los que abarca también el (sub)sistema que garantiza las inversiones y los recursos económicos y financieros de todo tipo para el sostenimiento bien de cada subsistema concreto, bien de manera transversal al conjunto.

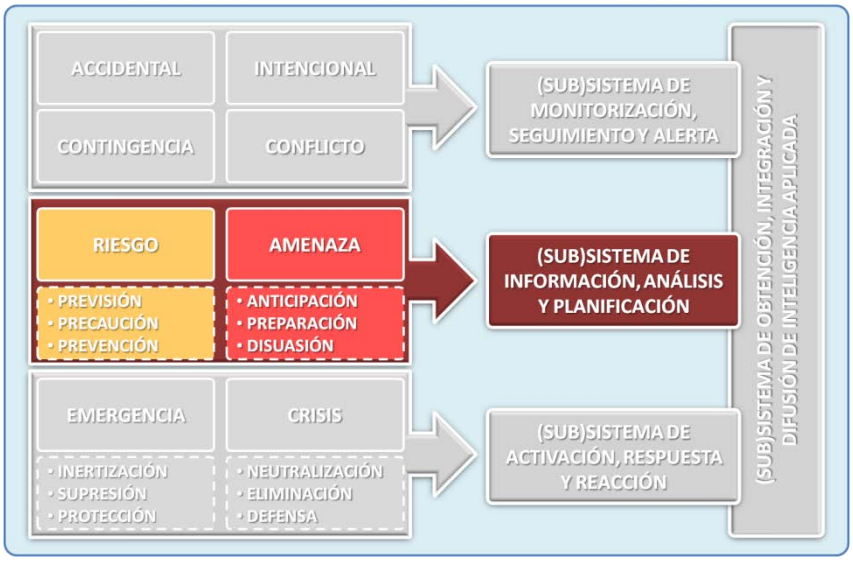
Es más, la atención que pudiera requerir cada situación tiene como objetivo establecer los correspondientes y correlativos mecanismos de alerta que faciliten y permitan desencadenar las distintas acciones y actuaciones que pudieran ser necesarias para cada momento y situación.

➔ **(Sub)sistema de información, análisis y planificación.**

Este componente funcional o subsistema del Sistema de global de Gestión de Emergencias y Crisis se compone de aquellos elementos y recursos que tienen capacidad para obtener y manejar la información vinculada con las situaciones y fenómenos capaces de generar un factor de peligro ya sea en forma de riesgo ya sea en forma de amenaza.

El tratamiento y análisis de esta información permite ayudar a desarrollar los mecanismos y acciones de control que se consideren oportunos, facilitando las actividades de planeamiento (diseño de la acción) y planificación (diseño de la organización)[455] de las medidas y las actuaciones que pudieran considerarse adecuadas.

En todo caso y atendiendo a las diferencias entre el concepto "planeamiento" y el concepto de "planificación" ya expuestos en esta tesis, en el caso de los riesgos tenemos las actuaciones orientadas a la previsión, la precaución y la prevención y en el caso de las amenazas las actuaciones orientadas a la anticipación, la preparación y la disuasión.

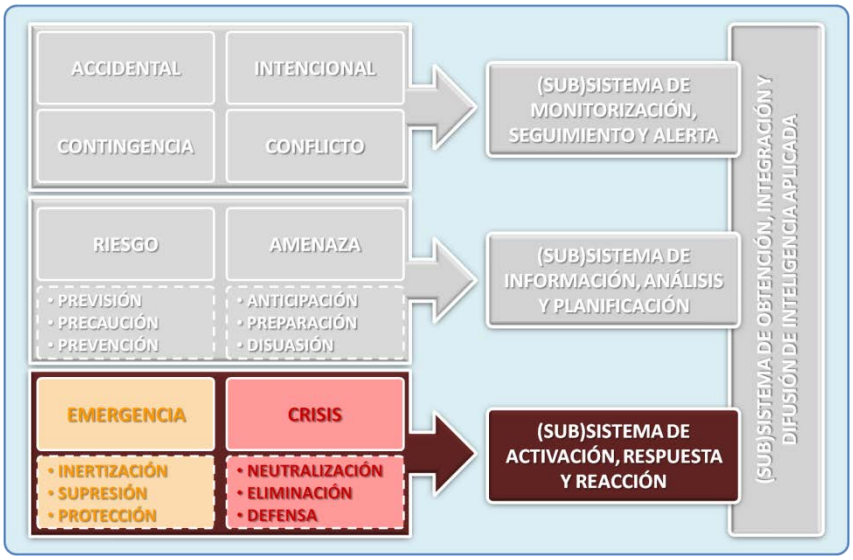


Fuente: Elaboración propia.

[455] Tómese de referencia lo ya expuesto en esta tesis sobre las diferencias y matices entre planear/planeamiento con respecto a planificar/planificación.

➔ **(Sub)sistema de activación, respuesta y reacción.**

Este componente funcional o subsistema del Sistema de global de Gestión de Emergencias y Crisis se compone de aquellos elementos y recursos que pueden ser alertados en virtud de la capacidad de éstos para ser activados, movilizados desplegados y/o aplicados en base al tipo de incidente que pudiera materializarse.



Fuente: Elaboración propia.

El fenómeno generador del factor de daño, ya sea en forma de emergencia, ya sea en forma de crisis, ya sea en forma de ambas, supone la necesidad de poner en marcha los **mecanismos de respuesta** que sean necesarios en base al diseño que se haya hecho de la estructura de ésta.

Como ya hemos visto en los capítulos precedentes de esta tesis, se puede definir la "**estructura de respuesta**" como el conjunto de elementos organizacionales, técnicos, humanos y materiales que sustentan la "**capacidad de respuesta**" de un "**sistema de respuesta**". Lo que se articula sobre los mecanismos de respuesta.

En términos puros y siguiendo con el desarrollo teórico aquí expuesto, lo adecuado sería relacionar la **emergencia** con la **respuesta** y la **crisis** con la **reacción**.

No obstante y a efectos prácticos de esta tesis, utilizaremos ambos términos (la respuesta y la reacción) de manera sinónima y equivalente para ambos casos tal y como ya se ha apuntado.

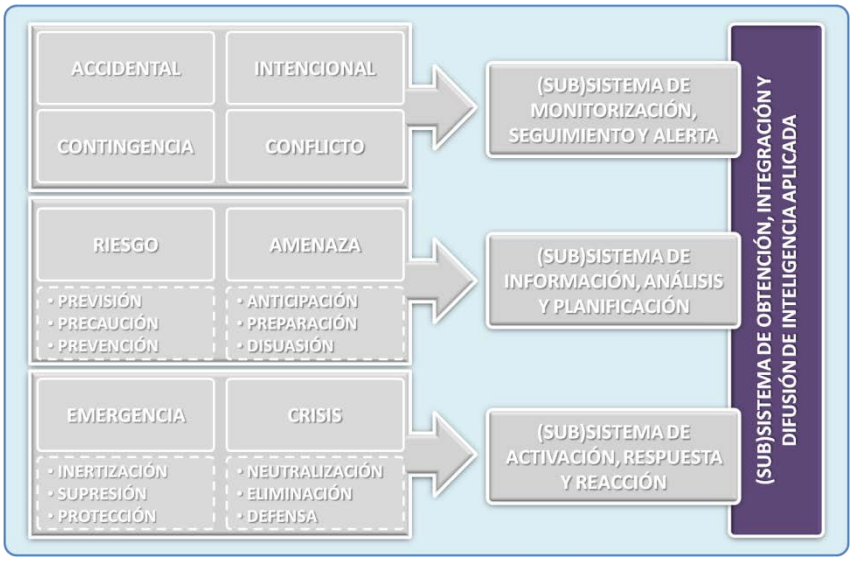
En el caso de de las situaciones tanto de daño potencial como de daño efectivo, la respuesta ante ellas supondrá para el caso de las situaciones de emergencia las correspondientes actuaciones orientadas a la inertización, a la supresión y a la protección y en el caso de las situaciones de crisis las correspondientes actuaciones se orientan a la neutralización, a la eliminación y a la defensa.

A la vista de lo expuesto se puede afirmar que, desde un punto metodológico y de gestión, se da una vinculación y un condicionamiento en todas las etapas del proceso pues unos elementos sustentan y apoyan al resto y viceversa.

➔ **(Sub)sistema de obtención, integración y difusión de inteligencia aplicada.**

Este componente funcional o subsistema del Sistema de global de Gestión de Emergencias y Crisis sirve como elemento facilitador de tipo transversal y retroalimentado que se beneficia y se apoya en el conjunto de la estructura de gestión.

En este caso, el concepto de "inteligencia aplicada" -o de "información elaborada" como indica GIMENO ARANGUEZ (2018)[456]- responde a las necesidades de criterio que tiene aquel que posee la responsabilidad de tomar decisiones en su respectivo nivel y en su respectiva esfera de actuación. Lo que favorece, a su vez, la "Conciencia Situacional" (CS).



Fuente: Elaboración propia.

Esta función integra como proceso el denominado "**Ciclo de Inteligencia**" el cual se define como:

[456] GIMENO ARANGUEZ, Manuel. "*Introducción*" en: "*La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". *Op. cit.* Página 16.

> "[…] *la secuencia de actividades mediante los cuales se obtiene información, se reúne y discrimina, se transforma en inteligencia y se pone a disposición de los usuarios.*
>
> *Es un proceso cíclico por naturaleza dado que la inteligencia requiere constante revisión para mantenerse actual, al tiempo que debe de ser capaz de satisfacer las necesidades del mando.*
>
> *El ciclo está dividido en 4 fases: Dirección, obtención, elaboración y difusión".*[457]

Como muy bien expone DÍAZ BLANCO (2016)[458]:

> "[…] *El valor añadido de la inteligencia no se mide únicamente por su capacidad de anticipar acontecimientos, sino por aportar un nivel de conocimiento especializado, basado en el recurso a fuentes y procedimientos solo al alcance, en muchos casos, de los servicios de inteligencia.*
>
> *La finalidad de los servicios de inteligencia es poner a disposición de una autoridad información convenientemente elaborada, de forma oportuna, para que pueda tomar decisiones relacionadas con la seguridad y defensa nacional de forma que asuma el menor riesgo posible en la decisión.*
>
> *Esta información analizada, integrada e interpretada se denomina inteligencia. La inteligencia aporta a las autoridades un conocimiento que permite la toma de decisiones que reducen los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, no solo por el conocimiento de la situación sobre la que se ha de decidir y sobre su evolución futura, sino por el valor añadido que supone la información secreta*".

Asimismo este mismo autor en relación al concepto de "inteligencia integral" (2014)[459] expone que:

---

[457] "*PD3-308 Inteligencia*", publicación interna del Ejército de Tierra, Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), 2014.

[458] DÍAZ BLANCO, Valentín. Monografías 148. "*Inteligencia. Un enfoque integral*", Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2016. Página 53 y ss.

[459] DÍAZ BLANCO, Valentín. Monografías 148. "*Inteligencia. Un enfoque integral*", Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, *Op. cit.* Página 55.

> "[…] *el viejo concepto de inteligencia/espionaje que se centraba en las meras tareas informativas sobre «lo secreto» hace tiempo que fue superado para dar paso a otro de horizonte mucho más abierto que exige una mayor integración con el objetivo de realizar nuevas y complejas tareas, desarrolladas con fundamento científico, adaptadas a la obtención y tratamiento de la información procedente de nuevos y numerosos ámbitos a los que hoy es posible acceder por multitud de «fuentes abiertas» (OSINT) que proporcionan volúmenes ingentes de informaciones fáciles de obtener, pero difíciles de seleccionar, contrastar y analizar adecuadamente.*
>
> *Es, por tanto, una ardua tarea que exige costosos esfuerzos tanto en personal altamente cualificado, como en sofisticados medios materiales puestos a su servicio para «aprehender» la realidad sobre la que se proyectan los riesgos, las amenazas y los conflictos.*
>
> *Una labor que consiste, en definitiva, en aislar los hechos significativos, estudiarlos en función de su pertinencia, oportunidad y relevancia, e interrelacionarlos, en busca de la «inteligencia», del «conocimiento», que haga posible superar las incertidumbres y apoyar, así, las políticas adecuadas para prevenir riesgos, neutralizar amenazas y gestionar, en su caso, las situaciones de crisis*".

Por su parte y concurriendo con lo anterior, GIMENO ARANGUEZ (2018)[460] apunta y aclara lo siguiente:

> "[…] *se utilizan los términos información e inteligencia de forma indistinta que, siendo conceptualmente distintos, sustentan en ambos casos la necesidad del flujo de la información elaborada como base del ciclo de la decisión en la gestión de emergencias.*"
>
> "[…] *Mientras que en el lenguaje militar la función de inteligencia se encuentra claramente definida, el mundo civil ha sido más reacio a utilizar este término inclinándose más por el de información elaborada y sólo utilizando el concepto de inteligencia en la información directamente relacionada con las operaciones de gestión de emergencias.*"

[460] GIMENO ARANGUEZ, Manuel. "*Introducción*" en: "*La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". *Op. cit.* Página 16.

> "[…] *El concepto de «Inteligencia» ha ido evolucionando e integrándose de forma efectiva en los campos en los que se ha ido implementando (militar, empresarial, civil,…) adaptando las herramientas tecnológicas que se han ido incorporando a estos procesos.*

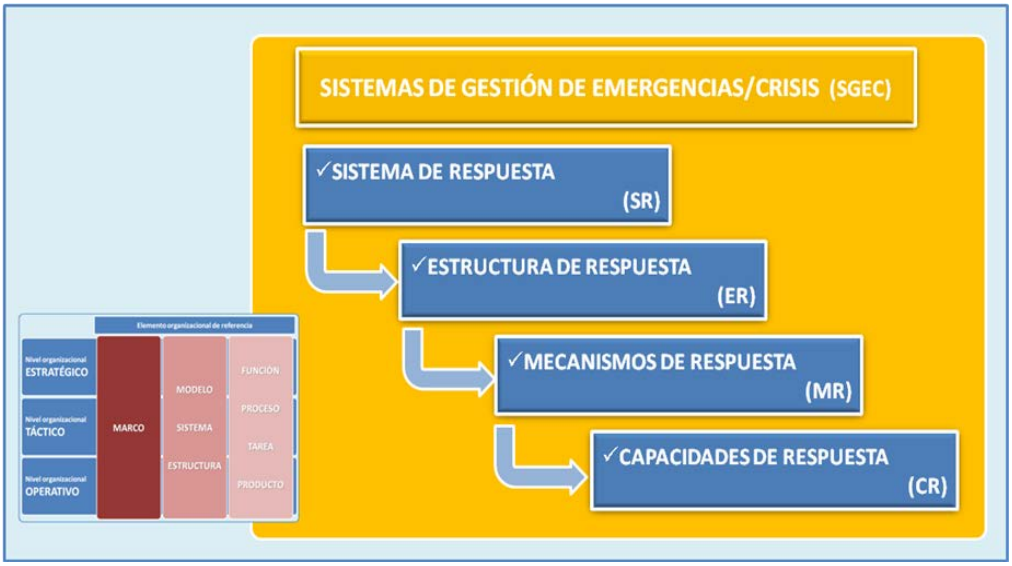
Por último, cabe reseñar -también del autor anterior- la siguiente afirmación por cuanto es importante incorporar a los procesos de gestión este (sub)sistema que actúa como una componente funcional de conjunto ya que:

> *"*[…] *Para soportar esta función de inteligencia resulta necesario contar con una estructura capaz de obtener, analizar toda la información disponible facilitando productos de inteligencia que puedan ser diseminados y puestos a disposición de todos los niveles de intervención apoyando el ciclo de decisión*."

➔ **Factores condicionantes del entorno sistémico propuesto.**

No se puede olvidar ni perder de vista que la razón de ser fundamental de todos los esfuerzos efectuados por los sistemas de gestión de emergencias/crisis se deben orientar hacia los aspectos más operacionales, es decir, a garantizar la acción y la actuación. Ya sea por actuaciones de tipo "**predictivo**" ya sea por actuaciones de tipo "**reactivo**".

Esto conlleva, como ya se ha expuesto, que los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis (SGE/C) se sustenten en su correspondiente **Sistema de Respuesta** (SR).



Fuente: Elaboración propia.

Lo que está profundamente condicionado por el tipo de escenarios que puede generar el propio entorno así como por el tipo de incidentes -tanto de daño efectivo como de daño potencial- que pudieran propiciarse.

En todo caso, sistema el cual se compone por el conjunto de elementos organizacionales, técnicos, humanos y materiales los cuales sirven para definir, a su vez, su correspondiente **Estructura de Respuesta** (ER).

Siendo esto lo que determina y articula los **Mecanismos de Respuesta** (MR) que se hayan fijado, fundamentalmente, en base a sus respectivas **Capacidades de Respuesta** (CR) y en función, como ya se ha apuntado, de la tipología de situaciones y escenarios que se pueden dar.

Estos elementos organizacionales son los que permiten la operacionalización de las actuaciones. De ahí que este ámbito tienda a denominarse "**gestión operacional**" puesto que pone el énfasis en la materialización de la **decisión** en forma de **acción** concreta.

En general y a nivel operacional, suele haber cierta confusión en el uso de estos términos sin tener en cuenta los matices existentes. Lo que provoca que el concepto de "Sistema de Respuesta" (SR) y el concepto de "Estructura de Respuesta" (ER) se entiendan como términos equivalentes cuando en realidad son términos complementarios y subordinados -la estructura con respecto al sistema como ya se ha analizado en esta tesis-.

De hecho, hay que tener en cuenta que los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis pueden ser de tipo global y conjunto o bien tratarse de estructuras segregadas y/o diferenciadas que pueden presentar un cierto grado de integración y/o combinación. Lo cual se hace en base a las diferentes estructuras sistémicas que los puedan componer y sus formas de articulación.

Esto supone, por tanto, que las estructuras de respuesta puedan ser las mismas en un único sistemas de respuesta o bien se puede tratar de estructuras integradas en sistemas diferenciados que se imbrican en conjunto en uno superior.

En este sentido, lo general es encontrar un **Sistema de Respuesta Conjunto** (SRC) en el cual participan distintos organismos, organizaciones e instituciones con cometidos, funciones y responsabilidades muy diferentes, lo que obliga a basar su actuación en la **colaboración**, en la **coordinación**, en la **complementariedad** y, llegado el caso, en la **subsidiariedad**. En todo caso, el

binomio SR/ER se desarrolla teniendo en cuenta cuatro parámetros fundamentales que son (GÁRRIZ GALVÁN)[461] [462] [463]:

- El marco normativo y competencial.
- Los organismos involucrados.
- Los recursos disponibles.
- Las prioridades, las necesidades y los criterios técnicos.

Lo que se resume en el siguiente gráfico



Fuente: Elaboración propia.

[461] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Temario: "*Curso Básico de Bomberos*", Módulo: "*Gestión de Emergencias y Metodología de Intervención. La Gestión de Emergencias en los Servicios de Bomberos*". Escuela Balear de Administración Pública (EBAP). Ibiza, 22 y 23 de enero de 2007.

[462] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Temario: "*Curso de Dirección y Gestión de Emergencias. Evaluación y Coordinación*". Módulo: "*Marco Organizativo y Técnico de la Gestión de las Operaciones en situaciones de Crisis, Emergencias y Catástrofes. Operativa, procedimientos y procesos de trabajo en los CECOPS y de la Dirección Operativa en el lugar del siniestro*". Escuela Nacional de Protección Civil y Emergencias, Ministerio del Interior. Rivas-Vaciamadrid (Madrid). Ediciones: II (2007), III (2008), IV (2009), V (2010), VI (2010), VII (2011), VIII (2012) y IX (2013).

[463] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Capítulo IV. Los Sistemas de Gestión de Emergencias como productores y usuarios de Inteligencia*" en: "*La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". *Op. cit.*

En consecuencia, la interactuación de los elementos anteriores pueden verse afectadas e influenciadas por factores facilitadores y amplificadores (positivos) u obstaculizadores o limitadores (negativos) que pueden ser internos o externos y sobre los que se puede tener un variado nivel de control. Siendo estos -y de manera no exhaustiva- los siguientes:

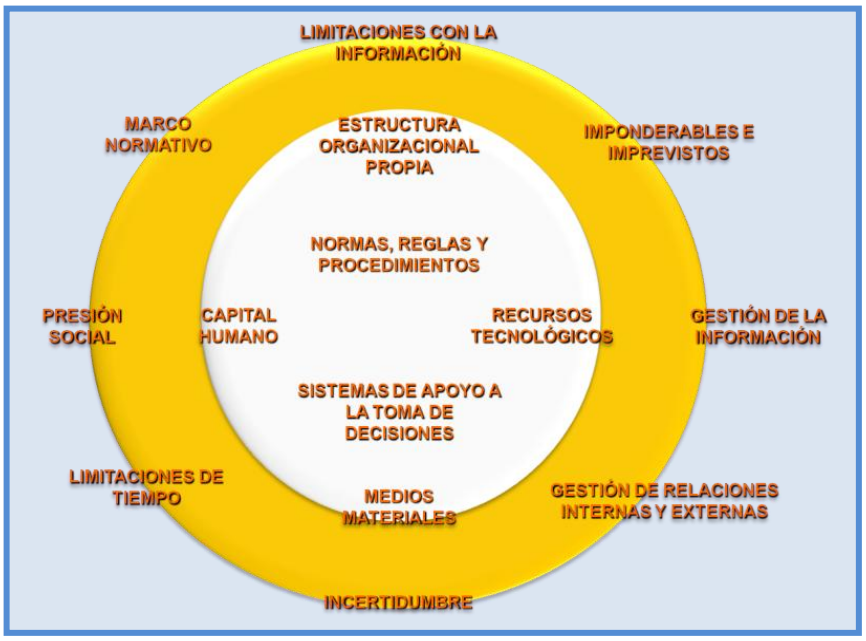
FACTORES	
INTERNOS	➔ Tipo de estructura organizacional. ➔ Normas, reglas y procedimientos. ➔ Capital Humano. ➔ Medios Materiales. ➔ Recursos tecnológicos. ➔ Sistemas de apoyo a la toma de decisiones.
EXTERNOS	➔ Marco Normativo. ➔ Gestión de las relaciones internas y externas. ➔ Gestión de la información. ➔ Presión social. ➔ Incertidumbre. ➔ Limitaciones de tiempo. ➔ Limitaciones con la información. ➔ Imponderables e imprevistos.

Los cuales quedan gráficamente recogidos en la siguiente figura (GÁRRIZ GALVÁN)[464] [465] [466]:

[464] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Temario: "*Curso Básico de Bomberos*", Módulo: "*Gestión de Emergencias y Metodología de Intervención. La Gestión de Emergencias en los Servicios de Bomberos*". *Op. cit.*

[465] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Temario: "*Curso de Dirección y Gestión de Emergencias. Evaluación y Coordinación*". Módulo: "Marco Organizativo y Técnico de la Gestión de las Operaciones en situaciones de Crisis, Emergencias y Catástrofes. Operativa, procedimientos y procesos de trabajo en los CECOPS y de la Dirección Operativa en el lugar del siniestro". *Op. cit*.

[466] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Capítulo IV. Los Sistemas de Gestión de Emergencias como productores y usuarios de Inteligencia*" en: "La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". *Op. cit*.



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, la multitud y complejidad de factores que afectan a los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis (SGE/C) suponen una imperiosa necesidad de compartimentación y especialización, tanto de la información y de las funciones como de las responsabilidades, las operaciones e, incluso, el propio entorno y sus correspondientes espacios físicos. Lo que entronca con lo ya expuesto en relación a los aspectos teóricos organizacionales analizados en esta tesis.

Asimismo, las situaciones de emergencia/crisis que son previsibles y a las que se tiene que hacer frente, tanto por tipología como por gravedad, son las que condicionan fundamentalmente el diseño y desarrollo del "Sistema de Respuesta" (SR) y de su respectiva "Estructura de Respuesta" (ER) a lo que se le debe sumar el resto de elementos vinculados.

Lo que supone que el binomio SR/ER deba estar compuesto, como mínimo, por los siguientes elementos:

a. Una política organizativa que permita el despliegue orgánico y funcional en base a un marco normativo y regulador que los ampare.

b. Un diseño de organización que cuente con la estructura necesaria e imprescindible para soporta lo anterior.

c. La definición de las competencias, las jerarquías y las dependencias de los distintos involucrado (interna y externamente) al objeto de

determinar el nivel de responsabilidad y competencia derivado de la capacidad de decisión y autonomía que se tenga.

d. Un cuerpo metodológico de gestión que organice, estructure, regule y mida desde los aspectos administrativo-financieros más básicos hasta los puramente operativos y logísticos que garanticen el funcionamiento y el sostenimiento de la organización.

e. Unos medios materiales y recursos de toda índole adecuados a la actividad que se desarrolle.

f. Un sistema de formación que alinee los objetivos y las actuaciones de la organización y de sus miembros con respecto a sus funciones, tareas, obligaciones y responsabilidades. Lo que determina también el tipo y nivel de desempeño previsto y necesario.

g. Un modo de actuación estandarizado y normalizado, tanto individual como colectivo, que protolocolice y procedimente el conjunto de la operativa de la organización. Y tanto internamente como en sus relaciones externas.

Sobre lo anterior y como se observa en el cuadro que a continuación se expone, hay una serie de elementos fundamentales que permiten desarrollar un Sistema de Respuesta desde el punto de vista estructural y organizacional. Lo que podemos representar de manera esquemática en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

Lo que nos vuelve a introducir en la idea de los sistemas de gestión en este campo como elementos formalizables y normalizables. Y, por extensión, certificables con respecto a un determinado estándar que se pudiera tomar de referencia.

Lo que refrenda el interés por el tratamiento de los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis como Sistemas de Gestión no sólo formales, sino también como Sistemas de Gestión normalizados. Para lo cual sirva aquí de referencia la definición adaptada de la ISO que establece que un "**Sistema de Gestión Normalizado**" es un:

> "*Conjunto de reglas y principios relacionados entre sí de forma ordenada, para contribuir a la administración de procesos generales o específicos de una organización de manera sistematizada. Lo que permite establecer una política, unos objetivos y alcanzar dichos objetivos mediante una serie de procesos y métodos que se apoyan en procedimientos. Por tanto, se trata de un sistema cuyos requisitos están establecidos en normas de carácter interno, sectorial, nacional o internacional*".

- **Mecanismos reguladores sistémicos aplicados.**

Partiendo de una conceptualización de tipo "*estructuralista*", "*sistémica*" y "*funcionalista*", se hace necesario apuntar que para el adecuado funcionamiento de una organización tan importante son sus componentes como el diseño del marco relacional que se haya establecido entre los mismos.

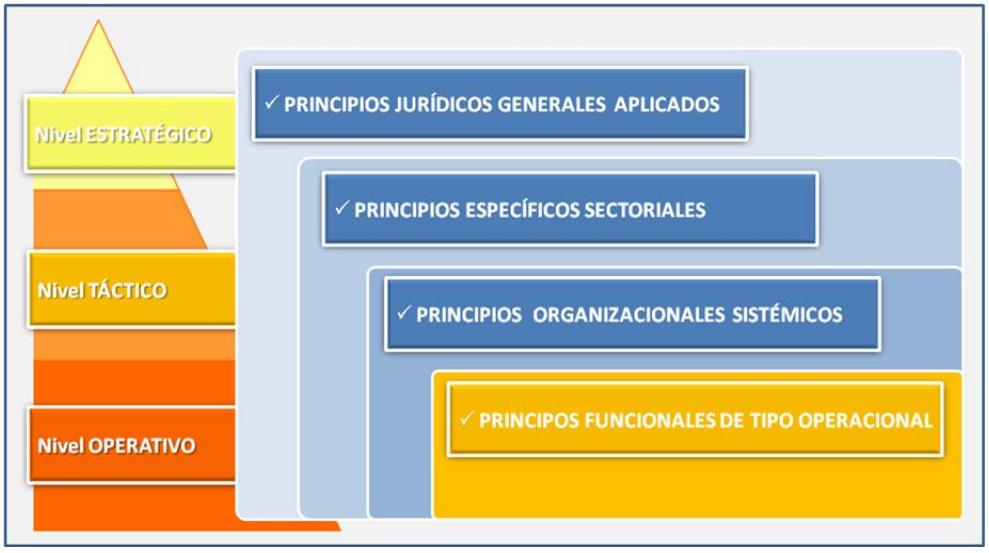
Por tanto, los **diferentes componentes** pertenecientes a un conjunto más amplio necesitan **mecanismos reguladores** que los **engranen armónicamente** en su funcionamiento. Tanto entre ellos mismos como en sus diferentes niveles y tanto interna como externamente.

Lo que sustenta la adecuada integración, justifica la razón de ser, orienta la finalidad de las actuaciones de cada uno de ellos aportando sentido y se consigue la minimización y el control de las disfunciones.

Estas reglas de funcionamiento que sirven para orientar, guía, articular y vertebrar el conjunto de los procesos organizacionales de todo tipo son, fundamentalmente, los **principios**. Siendo aplicables individual, grupal, colectiva y organizacionalmente

Principios que, en todo caso, se complementaran con el sistema de **valores** y **creencias.** Lo que conformará la cultura propia y concreta de una organización, su enfoque y su forma de articularse en el contexto que opera.

De hecho y teniendo en cuenta el objeto de investigación de esta tesis as, se puede aportar la siguiente clasificación de los mismos en función de su relación con cada nivel organizacional concreto. Lo que responde al siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

Esquema que -complementariamente a lo ya expuesto con detalle en capítulos precedentes de esta tesis- es descrito a en sus diferentes elementos concretos a continuación:

➔ **Principios jurídicos generales aplicados.**

Estos principios, en este nivel, se vinculan con los aspectos más generales de una Sociedad, estando éstos asentados, aceptados y respetados -en mayor o menor medida- si existe un amplio consenso sobre los mismos. Lo que justifica el desarrollo jurídico posterior y la acción tanto política como legislativa de manera concreta.

En el caso que nos ocupa y en el caso concreto de nuestro entorno nacional, es la propia Constitución la que establece el **marco** en el cual se recogen los principios fundamentales y generales que, contenidos y desarrollados en nuestro ordenamiento jurídico, dan sentido y justifican el despliegue de los sistemas de gestión y dirección de las situaciones de emergencia y/o crisis.

Ya que es en esta norma suprema, la Constitución, donde se recogen elementos esenciales de tipo orientador tales como la protección de la vida y la

integridad física, la necesaria solidaridad, los derechos y deberes de las personas en determinadas situaciones el amparo del concepto de "seguridad" en todas sus manifestaciones, las obligaciones y el marco de actuación de los poderes públicos, etc…[467]

En todo caso elementos inspiradores que facilitan también el desarrollo de las **políticas** y demás **elementos estratégicos** que requieren de desarrollos posteriores más concretos y de una manera particularizada y/o sectorializada.

Como muy bien apunta ALMONACID LAMELAS (2016)[468]:

> "[…] *Ante todo, España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la* ***libertad****, la* ***justicia****, la* ***igualdad*** *y el* ***pluralismo*** *político.*
>
> *Cualquier planteamiento jurídico que tenga por objeto la Administración debe arrancar en la Constitución* (…) *en toda ella y en especial en los artículos 103*[469]*, 105, y 106* (…)".
>
> *"*[…] *desde el mismo momento que se reconoce un Estado plural, compuesto por varias administraciones, entra el juego el Título VIII, arts. 137 y siguientes, en especial el primero, que consolida los principios de* ***descentralización territorial y autonomía****, que junto con los de* ***solidaridad e igualdad*** (…) *configuran el Estado español* (…)".

Siguiendo con este mismo autor, los principales principios del Estado de Derecho garantizados en la propia Constitución (artículo 9.3, CE) son:

> *"[…] el principio de* ***legalidad****, la* ***jerarquía normativa****, la* ***publicidad*** *de las normas,* ***la irretroactividad*** *de las disposiciones sancionadoras no*

[467] Recordemos que ya en su origen en materia de protección civil se refería *"*[…] *la obligación de los poderes públicos es garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales -art. 15- basándose en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial -art. 2- y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa -art. 103-"*.

[468] ALMONACID LAMELAS, Víctor. Artículo digital: "*Es el momento de los Principios generales del Derecho", en la web* "Administración Electrónica, Ayuntamientos, Corrupción, Derecho". 5 de enero de 2016.
[Fuente:https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/01/05/es-el-momento-de-los-principios-generales-del-derecho/#_ftn1]

[469] Artículo 103, CE: "[…] *la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales, y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*."

*favorables o restrictivas de derechos individuales, la **seguridad jurídica**, la **responsabilidad** y la **interdicción de la arbitrariedad** de los poderes públicos".*

También opera de manera determinante el principio de igualdad (incluido en varios artículos y específicamente también en el artículo 14, CE) que sirve para introducir también el elenco de Derechos fundamentales que son, funcionalmente, principios inspiradores de todo el ordenamiento jurídico.

Planteado esto, cabe reseñar que es el Estado quien tiene las la competencia para la regulación de las bases del régimen jurídico del resto de Administraciones Públicas (artículo 149.1.18, CE).

Lo que supone reconocer, como parte del **principio de autonomía** inherente a la esencia misma de los entes territoriales (en decir, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), los principios de **poder de autoorganización** y de **suficiencia financiera**.

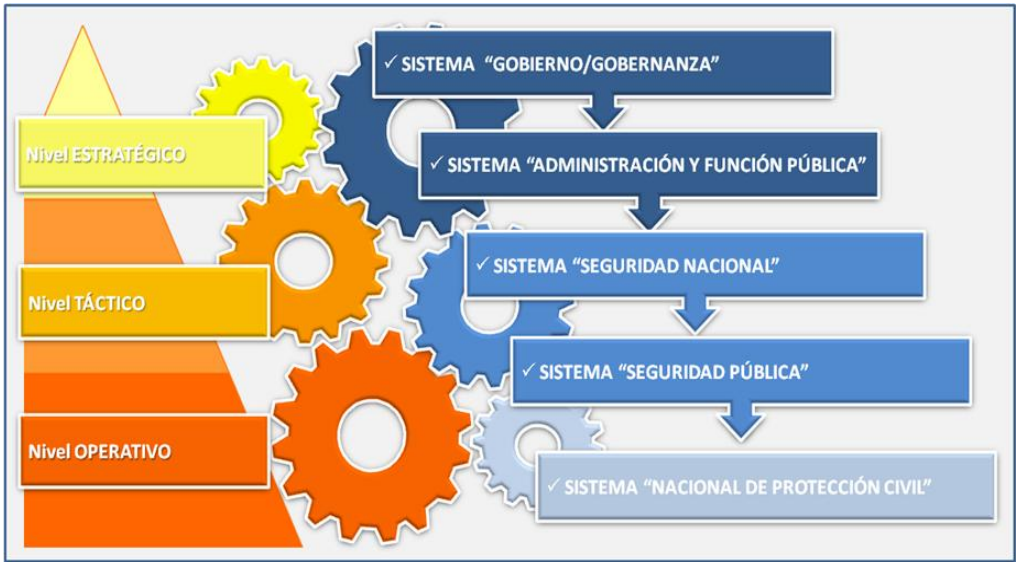
Mecanismos todos ellos que les permiten dotarse de los elementos y medios orgánico-funcionales que requieran para el ejercicio de sus legítimas competencias y potestades. Lo que se complementa con los principios que rigen la organización y la actuación de las Administraciones Públicas (artículo 103.1, CE) que son:

- Servicio.
- Objetividad.
- Eficacia.
- Jerarquía.
- Descentralización.
- Desconcentración.
- Coordinación.
- Sometimiento a la Ley.

Y, en relación con el acceso al empleo público, los de **mérito** y **capacidad**.

En consecuencia, se puede afirmar que los **principios jurídicos generales aplicados** son la orientación que se ofrece y se aporta hacia y desde el conjunto

de estructuras sistémicas (fundamentalmente públicas) que permiten apoyar a los elementos y órganos de **Gobierno** y facilitar así la **Gobernanza** en todos los niveles de la Administración.



Fuente: Elaboración propia.

➔ **Principios específicos sectoriales.**

Estos principios, en este nivel, se vinculan con los aspectos más concretos de un ámbito sectorial más acotado y siempre dentro del marco general aprobado y consensuado en base al **marco** establecido.

Por tanto, es el mecanismo que ayuda a establecer el **modelo** dentro del cual se incardinan los diferentes componentes sistémicos (a modo de "**sistema de sistemas**").

Consecuentemente y por supuesto, dando cabida a los componentes sistémicos vinculados con los sistemas de gestión de emergencias y/o crisis que pudieran establecerse al efecto.

En el caso de España y en lo que respecta al campo organizacional y sistémico objeto de esta tesis y en lo que afecta también a los poderes públicos, encontramos una convergencia de identidades ya que se deben aplicar de manera conjunta los siguientes principios:

- Los **principios específicos sectoriales de tipo jurídico-administrativo** que rigen el funcionamiento de las **Administraciones Públicas** y que regulan las especificidades de su funcionamiento y de su personal[470].

- Los **principios específicos sectoriales de tipo jurídico-administrativo** que rigen, inciden y/o se relaciona con el campo de la **Seguridad Nacional**[471] como materia con entidad propia reconocida.

- Los **principios específicos sectoriales de tipo jurídico-administrativo** que regulan el funcionamiento sistémico de la **Seguridad Pública** como elemento subordinado de la Seguridad Nacional[472].

Englobándose en este último punto, los principios específicos sectoriales de tipo jurídico-administrativo que regulan el funcionamiento sistémico de la **Seguridad Pública** en su vinculación **horizontal**, tanto con el resto de componentes fundamentales del Sistema de Seguridad Nacional a su nivel (Defensa Nacional y Acción Exterior) como en relación con los componentes de apoyo de éste (Servicios de Inteligencia y Departamento de Seguridad Nacional).

A lo que hay que sumar también, aquellos que regulan el funcionamiento sistémico de la **Seguridad Pública** de manera **vertical** -y fundamentalmente descendente- en relación con sus propios componentes subordinados (Seguridad Ciudadana, Sistema Nacional de Protección Civil, Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas, etc…).

Componentes subordinados del sistema de Seguridad Pública que pueden tener, a su vez y en este mismo nivel, tener desarrollados principios específicos

[470] Se entiende por principios de la Administración Pública en España al conjunto de principios jurídicos que rigen su actuación, los cuales se encuentran recogidos en diversos textos legales. Principalmente, en la Constitución, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

[471] Se consideran **componentes fundamentales** de la Seguridad Nacional, a los efectos del artículo 9 de la Ley 36/2015, la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior. Y como componente de apoyo los Servicios de Inteligencia y, entre otros, el Departamento de Seguridad Nacional.

[472] Y tanto en su vinculación horizontal con el resto de componentes fundamentales del Sistema de Seguridad Nacional a su nivel (Defensa Nacional y Acción Exterior), como en relación con los componentes de apoyo (Servicios de Inteligencia) de éste. A lo que hay que sumar también a su vinculación vertical descendente con sus propios componentes subordinados (Seguridad Ciudadana, Sistema Nacional de Protección Civil, Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas, etc…).

sectoriales adaptados a sus particularidades funcionales. Como puede ser el caso del Sistema Nacional de Protección Civil.

En todo caso, principios específicos estos aquí recogidos que se pueden complementar, también y a su vez, con otros de otros ámbitos transversales dado que requieren estar regulados desde otras esferas por razones o circunstancias concretas.

Es decir, a modo de ejemplo, las Fuerzas Armadas, un Cuerpo Policial o un Servicio de Emergencias Sanitarias cuando confluyan en un ámbito concreto (como pudiera ser el de la Seguridad Pública) deberán ajustarse al marco establecido para ese ámbito. Sin obviar ni entrar en contradicción con otras obligaciones, requisitos o marcos que deriven de su propia naturaleza.

Lo militar tiene un estatuto diferente a lo civil, las organizaciones públicas un funcionamiento y unos condicionantes distintos a los de las organizaciones privadas, el personal profesional tiene un marco diferente al del personal voluntario o no remunerado, etc… Por tanto, esferas todas ellas que deben engranarse convenientemente en su convergencia.

Se trata, por tanto, de **principios** que en un primer nivel son formales y de tipo jurídico y, en un siguiente escalón, pueden ser articulados, apoyados y/o desarrollados por diferentes actores nacionales e internacionales así como otros agentes sociales. En cualquier caso, no pueden ir en contra de lo que las regulaciones formales y de tipo jurídico superior establezcan.

Teniendo de referencia nuestro ordenamiento jurídico y, específicamente, el que es de aplicación al caso que nos ocupa -de manera no exhaustiva- tenemos los siguientes ejemplos:

– Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la **Defensa Nacional** (artículo 1).

  En este caso y particularmente por la importancia de la materia, se identifican las bases de la organización establecida al efecto y de su respectivo modelo con los mismos principios consagrados en la propia Constitución.

  - Protección del conjunto de la sociedad española.
  - Defensa del Estado social y democrático de derecho.
  - Pleno ejercicio de los derechos y libertades.

- Garantía, independencia e integridad territorial de España.
- Preservación de la paz y la seguridad internacionales.
- Cumplir con en el marco de los compromisos contraídos por España.

– Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de **Seguridad Nacional** (artículo 4, punto 2 y 27).

- Unidad de acción.
- Anticipación.
- Prevención.
- Eficiencia.
- Sostenibilidad en el uso de los recursos.
- Capacidad de resistencia y recuperación.
- Coordinación.
- Colaboración.

Además en relación con la aportación de recursos humanos y materiales, tanto públicos como privados, no adscritos con carácter permanente a la Seguridad Nacional, los principios a aplicar son:

- Contribución gradual y proporcionada.
- De indemnidad.

– Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la **Seguridad Ciudadana** (artículo 4).

- Legalidad.
- Igualdad de trato.
- No discriminación.
- Oportunidad.
- Proporcionalidad.
- Eficacia.

- Eficiencia.
- Responsabilidad.
- Control administrativo y jurisdiccional.
- Interpretación y aplicación más favorable en favor de los derechos fundamentales y libertades públicas.

– Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de **Protección Civil** (artículo 3, punto 2).

- Colaboración.
- Cooperación.
- Coordinación.
- Solidaridad interterritorial.
- Subsidiariedad.
- Eficiencia.
- Participación.
- Inclusión.
- Accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

– Ley 5/2014, de 4 de abril, de **Seguridad Privada** (artículo 8).

- Respeto a la Constitución.
- Colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Especial obligación de auxiliar y colaborar.
- Limitaciones de intervención y actuación y no interferencia.
- Obligación de secreto y sigilo profesional.
- Prohibición expresa de utilización en los servicios de seguridad privada de determinados medios materiales o técnicos.
- Restricciones en determinados casos del derecho a huelga.

Un desarrollo coherente y consistente de los principios específicos sectoriales en este nivel es fundamental para engranar el conjunto de componentes y evitar, como ya se ha expuesto en capítulos anteriores de esta tesis, las:

a. Divergencias Sistémicas[473].

b. Desviaciones Sistémicas[474].

c. Disonancias Sistémicas[475].

Situaciones que afectan también directamente a las posibilidades de integración y alineamiento de los diferente componentes sistémicos con sus respectivos elementos tanto horizontales como verticales (superiores e inferiores).

De hecho, de los principios que condicionan el diseño funcional dependen la capacidad y las posibilidades de contar con una **estructura**:

– **Integral.**

  Porque como sistema abarca a todo el conjunto de situaciones y debe servir para todos sus elementos.

– **Integrada.**

  Porque los diversos elementos forman parte del engranaje del sistema y son piezas funcionales que aportan valor específico al conjunto.

– **Integradora.**

  Porque debe ser capaz de escalar y modularse en función de las necesidades de la situación aceptando a aquellos elementos que aportan valor o capacidades nuevas y/o diferenciadas.

[473] En relación con la flexibilidad, el margen de discrecionalidad y la multitud de opciones estructurales y organizativas que cada sistema tiene a nivel tanto autonómico como local y que se fundamenta en el poder de autoorganización y en el grado de independencia de cada administración pública.

[474] En relación con los diferentes resultados obtenidos en la comparación de situaciones, circunstancias, elementos y/o estructuras cuando -se suponen- son homogéneos y se comparan con un estándar dado. Por tanto, concepto muy unido a los de calidad y consistencia en el resultado.

[475] En relación a la falta de correspondencia y armonía en el funcionamiento conjunto de diferentes sistemas que están interrelacionados. Por tanto, concepto muy unido a los de coherencia, consistencia, vulnerabilidad y robustez.

Además, desde el punto el punto de vista del **funcionamiento**, lo anterior determina sistémicamente también la:

- **Eficacia.**

  Porque como sistema se debe tener capacidad para lograr los objetivos planteados.

  Lo que tiene que relación directa con el diseño y la adecuación de la acción que se plantea y los recursos de todo tipo con los que se cuenta para afrontarla.

- **Eficiencia.**

  Porque como sistema se debe tener la capacidad para lograr los objetivos planteados con la menor cantidad de recursos posibles.

  Lo que tiene relación directa con la racionalidad y optimización que se hace tanto de los recursos en su aplicación como en relación con su mejor empleo.

- **Efectividad.**

  Porque como sistema se debe tener capacidad para alcanzar el total cumplimiento de los objetivos planteados, permitiendo la cuantificación del nivel de logro de la meta.

  Lo que tiene relación directa con la calidad y oportunidad de los resultados obtenidos.

Condicionantes del diseño de la estructura y del funcionamiento de la misma que, a su vez, inciden y permiten el desarrollo efectivo de los principios organizacionales sistémicos, como se expondrá a continuación. En todo caso, elementos centrales de estudio en esta tesis.

➔ **Principios organizacionales sistémicos.**

Las organizaciones como sistemas sociales que son, deben tener una serie de propósitos y perseguir determinados resultados. Lo que justifica su propia existencia, sostenibilidad, continuidad, esencia y su propia razón de ser.

Por lo cual, la configuración de una realidad conjunta a partir de la realidad creada por las distintas interactuaciones de las organizaciones que operan y se vinculan (queriendo o no) en un entorno dado, supone disponer de patrones

que condicionen, modulen y regulen el propio funcionamiento organizacional en un ámbito y/o contexto específico.

Proceso que preferiblemente debería ser de tipo adaptativo al objeto de evitar tensiones disfuncionales que generen la alteración, la ruptura y/o el quebranto del tipo de funcionamiento pretendido. Lo que pueden comprometer, incluso, la supervivencia de una parte o de la totalidad de las estructuras y de sus elementos o componentes funcionales.

Todo lo anterior es muy importante ya que los principios de funcionamiento que deben regir a nivel sistémico el comportamiento de las organizaciones y de los individuos que las componen, deberían estar predefinidos de manera formal y explícita.

Con ello se evita que se produzcan fenómenos desintegradores y disgregadores derivados de la aparición de patrones espontáneos que regulen y modelen los procesos, los comportamientos, los valores, las actitudes, las motivaciones, etc… de manera incontrolada.

De hecho, los principios organizacionales, desde un punto de vista sistémico y a este nivel, no dejan de tener un fuerte componente doctrinal, por cuanto sirven para orientar y pautar el comportamiento y el funcionamiento tanto individual como colectivo. Lo que tiene incidencia sobre el funcionamiento tanto interno de la organización/sistema como en el funcionamiento de sus relaciones hacia fuera.

Es precisamente este tipo de contexto el que interesa al objeto de esta tesis, pues supone el encaje de elementos, componentes y estructuras sistémicas en un modelo concreto el cual responde, a su vez, a un marco preestablecido.

Más allá de las proyecciones sobre el funcionamiento organizacional que se hacen a partir de los postulados del controvertido Bert HELLINGER (“*Constelaciones Familiares*”) y muy, especialmente, por parte de Gunthard WEBER (“*Constelaciones Organizacionales*”).

Encontramos de manera útil en los desarrollos teóricos de estos autores una serie de **principios sistémicos** que son validos y están presentes en la mayoría de los entornos organizacionales.

Es cierto que todos los sistemas sociales por el mero hecho de serlo -como es el caso de los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias /crisis objeto de

esta tesis- responden en gran parte a los tres **principios básicos** que aluden los autores anteriores citados. Y que son:

- El Principio de Pertenencia.
- El Principio de Jerarquía y Orden.
- El Principio de Equilibrio.

No obstante, además de estos principios de funcionamiento sistémico generales, se deben establecer de manera explícita y formal los principios organizacionales que responden a la propia actividad que se desarrolla.

Principios formales que ya se preconizaban metodológicamente en el campo de la gestión organizacional y que siguen vigentes en la actualidad, a partir de las aportaciones hechas desde las escuelas clásicas que introdujeron la Organización Científica del Trabajo (OCT).

De hecho y como ya se ha expuesto en esta tesis, TAYLOR promueve los "**Principios de la Administración Científica**" los cuales se resumen en los siguientes:

- Organización del Trabajo.
- Selección y entrenamiento del trabajador.
- Cooperación y remuneración por rendimiento individual.
- Responsabilidad y especialización de los directivos en la planificación del trabajo.

Complementariamente a este autor, FAYOL promueve la "**Administración Positiva**" donde deben darse una serie de funciones diferenciadas para que se sostenga la organización.

De hecho, estas funciones (o componentes funcionales) son para este autor -y como ya se ha visto- las siguientes:

- Administrativas.
- Contables.
- Financieras.
- Técnicas.

- Seguridad.
- Comerciales.

Asimismo, establece también el denominado "**enfoque del proceso administrativo**", donde cada función tiene un proceso correcto de administración basado en "**Planificar**", "**Organizar**", "**Dirigir**" y "**Controlar**". Lo que será, esto último, de utilidad en el siguiente punto.

Por tanto, más allá de las aportaciones hechas desde un punto de vista academicista y cientificista, los **principios organizacionales sistémicos** (al igual que los **principios específicos sectoriales**) deben ser en un primer nivel formales y de tipo jurídico y, en un siguiente escalón, pueden articularse, apoyarse y/o desarrollarse por diferentes actores o en diferentes ámbitos y foros especializados (tanto nacionales como internacionales), así como ser impulsados por diversos agentes sociales.

Lo que -obviamente- no debería ir en contra de lo que las regulaciones formales y de tipo jurídico superior establezcan, aunque si pueden actuar como elemento de comparación y como motor de cambio, reforma, actualización y/o modernización del contenido de las diferentes normativas, sobre todo, las de tipo jurídico-técnico.

De hecho, paradigmático de lo anterior es el caso de la Organización Internacional de Normalización (ISO), entre otras -como la NFPA[476]-, que ha desarrollado elementos, metodologías y herramientas de gestión organizacional en multitud de órdenes que, además de servir de elemento referencia, es también un mecanismo de certificación validado y reconocido.

Incluso, en algunos casos, se da la circunstancia de sectores donde se piden a las organizaciones que operaran en ellos que apliquen mecanismos de evaluación y certificación para acreditar un determinado nivel de calidad en la gestión y en los procesos.

Lo que puede no ser "mandatorio" legalmente hablando pero sin ellos no se tiene autorización para funcionar. Esto es así en materia de seguridad industrial, por ejemplo, en el sector petroquímico el cual opera con unos estándares de protección muy por encima de la mayoría de las regulaciones nacionales.

[476] *National Fire Protection Association* (NFPA), funcionamiento de esta entidad de EEUU que se explica en esta misma tesis con detalle más adelante.

O como hace Naciones Unidas con los equipos que quieren actuar como equipos de ayuda internacional que deben someterse a un procedimiento de evaluación y certificación para poder actuar bajo su mandato en este entorno y tener tal consideración.

De hecho, los referenciales sectoriales de reconocido prestigio y/o validados oficialmente cuando son contenidos explícitamente en un texto legal formal en la mayoría de los entornos jurídicos adquieren carácter de norma obligatoria.

En todo caso, estos procesos de evaluación y certificación conllevan siempre el enunciado de una serie de principios que guían la gestión y el funcionamiento organizacional desde todas sus perspectivas relevantes.

En referencia al entorno de las normas ISO -que tienen su equivalencia y correspondencia en las normas europeas EN y en las normas españolas UNE- los **principios de gestión** son coherentes y consistentes en todas ellas.

Sirvan de ejemplo, las normas más habituales tales como: ISO 9001 (Sistemas de Gestión de Calidad), ISO 14001 (Sistemas de Gestión Ambiental); ISO 45001 (Sistema de Gestión de Seguridad y Salud Laboral); ISO 26000 (Responsabilidad Social); ISO 50001 (Sistema de Gestión Energética); UNE 162000 (Sistema de Gestión Forestal Sostenible); ISO 13485 (Sistema de Gestión de Productos Sanitarios)...

Los **principios de gestión que buscan asegurar la calidad** como mecanismo también de mejora continua son, en todo caso y genéricamente, los siguientes:

- Orientación al cliente.
- Liderazgo.
- Compromiso y participación.
- Enfoque hacia los procesos.
- Enfoque de sistemas.
- Mejora continua.
- Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones.
- Gestión de las relaciones.

En relación con la ISO, como federación de entidades nacionales de certificación, tenemos las siguientes normas que son de interés por servir de estándar de referencia para un amplio espectro de entornos:

1. UNE-ISO 22320:2018, Protección y Seguridad de los Ciudadanos, Gestión de Emergencias, Requisitos para la Respuesta a Incidentes.
2. UNE-EN ISO 22300:2018, Seguridad y resiliencia. Vocabulario.
3. ISO 22325:2017, Seguridad y resiliencia. Gestión de Emergencias. Directrices para la valoración de la capacidad (no adoptada por UNE).

En estos documentos se definen tanto una serie de definiciones de interés aquí (tales como "incidente", "emergencia", "gestión de emergencias", "crisis" y "gestión de crisis") como una serie de principios que regulan el funcionamiento sistémico en el ámbito de aplicación de estas normas.

Y aunque se parte de un concepto genérico inicial ("incidente"[477]) éste evoluciona conceptualmente hacia dos elementos diferenciados (como "emergencia"[478] o como "crisis"[479]), por tanto, tenemos desde el punto de vista de la gestión[480]:

> **Gestión de Emergencias:** *"Enfoque general para prevenir emergencias y gestionar aquellas que ocurren. En general, la gestión de emergencias utiliza un enfoque de gestión de riesgos para la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación y antes, durante y después de eventos potencialmente desestabilizadores y/o interrupciones (disruptores)".*

[477] UNE-EN ISO 22300:2018, Seguridad y resiliencia. Vocabulario. Incidente: "*Situación que puede ser o podría conducir a una interrupción, una pérdida, una emergencia o una crisis*".

[478] UNE-EN ISO 22300:2018, Seguridad y resiliencia. Vocabulario. Emergencia: "*Suceso o evento repentino, urgente y generalmente inesperado que requiere una acción inmediata. Una emergencia suele ser una interrupción o una condición que a menudo se puede anticipar o preparar, pero que rara vez se prevé exactamente*".

[479] UNE-EN ISO 22300:2018, Seguridad y resiliencia. Vocabulario. Crisis: "*Condición inestable que implica un cambio abrupto o significativo inminente que requiere atención y acción urgentes para proteger la vida, los activos, la propiedad o el medio*".

[480] UNE-EN ISO 22300:2018, Seguridad y resiliencia. Vocabulario. Gestión: "Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización".

> **Gestión de Crisis:** "*Proceso de gestión holística que identifica los impactos potenciales que amenazan a una organización y proporciona un marco para desarrollar la resiliencia, con la capacidad de una respuesta eficaz que salvaguarde los intereses de los interesados clave de la organización partes, reputación, marca y actividades de creación de valor, así como la restauración efectiva de las capacidades operativas*".[481]

Comprensión de los conceptos anteriores que nos permiten contextualizar los elementos siguientes a analizar.

Es decir, los principios organizacionales sistémicos que desde aquí se proponen para este campo de actividad. A saber:

- Ética.
- Unidad de mando.
- Trabajando juntos.
- Enfoque de todos los peligros.
- Gestión de riesgos.
- Preparación.
- Intercambio de información.
- Seguridad.
- Flexibilidad.
- Factores humanos y culturales.
- Mejora continua.

Vemos, en todo caso, que al nacer este tipo normas de entornos de consenso y no de ámbitos jurídicos y/o legislativos en sentido estricto, con el añadido además de que los comités de normalización están formados por todo tipo de

[481] Para la UNE-ISO La gestión de crisis también implica la gestión de la preparación, la respuesta de mitigación y la continuidad o la recuperación en caso de un incidente, así como la gestión mediante un programa de capacitación, de ensayos y de revisiones para asegurar que los planes de preparación, respuesta y continuidad se mantengan actualizados y actualizados.

perfiles (representante de organizaciones tanto públicas como privadas) se observa que se tiene una orientación pragmática y muy operacional.

No obstante, la gestión de emergencias/crisis es fundamentalmente una acción de los poderes públicos en todas sus dimensiones (incluidas las civiles y las militares). Por esto mismo, las normas ISO (-UNE-EN) en este campo nacen y emulan los sistemas de gestión ya altamente probados (con un componente y origen militar alto).

De hecho, en relación con la UNE-ISO 22320, en su última edición de 2018 y como se analizará más adelante, es prácticamente convergente con los sistemas de gestión que tienen su origen en el entorno militar aliado de la OTAN y demás organismos internacionales (en sus versiones adaptadas tanto militares como civiles).

Lo que obliga a repasar en este estudio los principios de los sistemas de gestión originarios donde se empezaron a contemplar estos aspectos.

De hecho, el concepto de sistema de gestión de emergencias/crisis tal y como se utiliza en la actualidad nació de manera adaptada desde el ámbito militar en EEUU.

Desarrollo sistémico y organizacional el cual se nutría doctrinalmente de las experiencias del ámbito militar, al igual que en otros muchos entornos. Lo que ha facilitado que conceptualmente sea un modelo con bastante aceptación dada la familiarización que se tenía y la convergencia producida.

En EEUU, y concretamente desde la FEMA (*Emergency Management Agency*), se ha sido muy consciente desde su creación de las dificultades sistémicas que se tenían por no contar con principios doctrinales comunes y compartidos en este campo y a este nivel.

Para ello se reunió un grupo de trabajo en el cual se acordaron una serie de principios básicos de funcionamiento que, posteriormente, fueron aprobados oficialmente y que son usados como guía para el desarrollo doctrinal de la "Gestión de Emergencias" para todo EEUU (EMI/FEMA, 2007)[482] y en diversas esferas de su influencia.

[482] *"Principles of Emergency Management, Supplement"*. *Emergency Management Higher Education Project. Emergency Management Institute* (EMI). *Federal Emergency Management Agency* (FEMA). 11 de septiembre de 2007. [Fuente: https://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1822-25045-7625/principles_of_emergency_management.pdf]

No obstante, la FEMA -a través del mecanismo citado- hace también una serie de importantes aportaciones en relación con el concepto de "**Gestión de Emergencias**" (*Emergency Management*) en su conjunto.

Pues, además de establecer una **definición** conceptual tasada del término, esto se complementa con la descripción de la **visión** de la **misión** para una mejor compresión y contextualización. Lo que da pie también para enunciar los **principios** rectores específicos de este campo.

Derivado de lo anterior tenemos la definición del concepto "**Gestión de Emergencias**":

> ***Emergency Management**: "Emergency management is the managerial function charged with creating the framework within which communities reduce vulnerability to hazards and cope with disasters".*

No obstante, BLANCHARD (2007)[483] en los estudios previos para determinar las definiciones finales aprobadas por la FEMA, hizo una importante exposición donde refería lo siguiente:

> "[…] ***Emergency Management** is the coordinated and collaborative integration of all relevant stakeholders into the four phases of emergency management (**mitigation**, **preparedness**, **response** and **recovery**) related to natural, technological, and intentional hazards* (…)".

De hecho, de esta definición derivaron dos elementos importantes. Por un lado, de aquí nació lo que significa y cómo se define legalmente la "Gestión de Emergencias" desde el punto de vista de los **poderes públicos** en EEUU (en términos de acción de gobierno)[484]:

> "[…] *the **governmental function** that coordinates and integrates all activities necessary to build, sustain, and improve the capability to **prepare** for, **protect** against, **respond** to, **recover** from or **mitigate** against threatened or actual natural disasters, acts of terrorism or other man-made disasters*."

[483] BLANCHARD, Wayne. "Background "Think Piece" For The Emergency Management Roundtable Meeting: On What Is Emergency Management? And What Are The Principles Of Emergency Management", Emergency Management Institute (EMI). Federal Emergency Management Agency (FEMA). 5 y 6 de marzo de 2007.

[484] "*Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006*" -PKEMRA- (Title VI of H.R. 5441) (Public Law 109-295).

Y por el otro, permite identificar los elementos funcionales y materiales que orientan las **fases de gestión** en este ámbito.

En todo caso y como se puede observar, desde la perspectiva de la FEMA -tal y como lo entienden y lo tienen aprobado doctrinalmente- la Gestión de Emergencias es sistémicamente convergente pues no hace distinción en función del origen incidental del cual se trate.

Es decir, son los mismos elementos sistémicos de gestión los que sirven para todos los tipos de supuestos y para todos los tipos de repuesta ya sean estos de de origen accidental como de origen intencional.

Por este motivo el concepto "*emergency*" se entiende de manera amplia y se suele usar de manera conjunta, equivalente e indistinta con los términos de "*disaster*" y "*crisis*".

Asimismo también -y conjuntamente con el término "*incident*"- se utiliza para referirse a situaciones de tipo policial que requieren actuación urgente (como es el caso de los ataques terroristas y similares).

En este mismo sentido, con el desarrollo de estos conceptos en este modelo aportado desde la FEMA, se establecen y describen también las cuatro **fases** del proceso de "**Gestión de Emergencias**" que ya se intuían en las diversas definiciones de estudio.

De hecho, finalmente y de manera doctrinal, se ha convenido establecer que las **fases** que sustentan el **proceso** de la **gestión de emergencias/crisis** son:

- La **mitigación**.
- La **preparación**.
- La **respuesta**.
- La **recuperación**.

Lo que gusta representar de manera cíclica puesto que es un proceso que se retroalimenta en su funcionamiento (en el cual en algunas versiones se incluye como fase previa y diferenciada la "prevención")[485]:

[485] De hecho, desde el Mecanismo Europeo de Protección Civil (EUCPM), y siguiendo con la tradición de Naciones Unidas, usa como denominación de sus proyectos en este ámbito el concepto "*Prevention, Preparedness and Response to Natural and Man-Made Disasters*" (PPRD).



Fuente: *Office of Emergency Management* (OEM) / *County of* Santa Clara (EEUU).

Es importante recordar aquí las **diferencias conceptuales** entre los conceptos "**principios**" y "**fases**" dada la **confusión** que se suele producir al respecto. Pues las fases del proceso de gestión no son los principios que rigen la gestión de emergencias como agregado sistémico que es.

Aunque es cierto que los **principios** inspiran las fases y las **fases** constituyen la descripción y secuenciación del **proceso**. Lo que materializa y da contenido a los principios como elementos que orientan, guían, articulan y vertebran el conjunto de los procesos organizacionales de todo tipo.

Como consecuencia y como ya se ha expuesto, la FEMA determinó también la necesidad de definir los términos "**Visión**" y "**Misión**" por su utilidad orientadora y para una mejor comprensión. Lo que se concretó en lo siguiente:

> ***Vision***: "*Emergency management seeks to promote safer, less vulnerable communities with the capacity to cope with hazards and disasters".*

> **Mission**: "*Emergency management protects communities by coordinating and integrating all activities necessary to build, sustain, and improve the capability to mitigate against, prepare for, respond to, and recover from threatened or actual natural disasters, acts of terrorism, or other man-made disasters*".

Por último y tras ser expuestos formalmente los elementos previos que permiten la contextualización, desde la FEMA se establecen los siguientes **principios** sistémicos de funcionamiento de la "**Gestión de Emergencias**":

- Integral ("*Comprehensive*").
- Progresivo ("*Progressive*").
- Orientado al Riesgo ("*Risk-driven*").
- Integrado ("I*ntregrated*").
- Colaborativo ("*Collaborative*").
- Coordinado ("*Coordinated*").
- Flexible ("*Flexible*").
- Profesional ("Professional").

En este punto es muy importante destacar el condicionamiento y la relación directa existente entre el necesario **marco** normativo y legal que se haya establecido en un determinado entorno con el **modelo** de gestión desarrollado en éste y sus respectivos **principios** inspiradores. Ya que son los mecanismos básicos que rigen el funcionamiento sistémico sectorial en un entorno dado.

Es decir, la coherencia y cohesión entre el marco, el modelo y los principios son la base del diseño organizacional que necesita el sistema de gestión para que sus actuaciones tengan la adecuada cobertura legal. Lo que es fundamental para un apropiado desempeño del conjunto.

Esto supone, por el contrario, que los marcos y sistemas jurídicos que no resuelven adecuadamente las necesidades operacionales de los sistemas de gestión de emergencias/crisis en sus diferentes aspectos provoquen amplios márgenes de indeterminación, distorsión, confusión, descoordinación e inseguridad jurídica.

Lo que nos obliga a hacer, desde un punto de vista práctico, una comparación entre lo anterior y el ordenamiento jurídico vigente que desarrolla nuestro **sistema de gestión de emergencias/crisis** al objeto de evaluar su estado y nivel de desempeño funcional en estos aspectos.

Para empezar sirva aquí todo lo analizado en esta tesis en relación con los términos "emergencia" y "crisis", por lo que lo damos por reproducido.

Para continuar, una cuestión curiosa es que en la actual Ley del sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC) refiere el concepto "**Gestión de**

Emergencias" en numerosas ocasiones y, sin embargo, no lo define de manera específica, concreta e inequívoca en ningún momento.

Dejándolo como algo sobreentendido y que, no obstante, no es baladí ya que en el conjunto de la legislación estatal el término "gestión de emergencias" se repite en cerca de 500 ocasiones. Es más, en la LSNPC ni tan siquiera tiene una definición comprensiva, específica y exclusiva del término "**emergencia**" (como ya se ha analizado en esta tesis).

De hecho, en este texto legal sólo se incluye de manera concreta como definición el concepto de "**emergencia de protección civil**" que se asimila al de "**emergencia extraordinaria**" y, a partir del cual, se deduce por contraposición lo que es el término "**emergencia ordinaria**". En todo caso, la definición concreta y exclusiva del término "emergencia" no se hace[486].

Por tanto, en el marco estatal del ordenamiento jurídico español el concepto y la **expresión binomial** (o si se prefiere denominarlo por la figura retórica clásica "***endíadis***") de "**Gestión de Emergencias**" es un elemento inconcreto, difuso y susceptible de interpretación. Lo que no es un buen comienzo.

De facto, en la derogada Ley de Protección Civil del año 1985 ya se asumía como **proceso de gestión** de este ámbito la secuenciación ordenada y complementaria de los diferentes elementos funcionales.

Es decir, sus **fases** las cuales se resumían de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

[486] A lo que le es de aplicación lo ya expuesto y analizado en esta tesis al respecto del concepto "emergencia" y sus diferentes connotaciones y definiciones.

Por otra parte, aunque en la propia Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC) no consta explícitamente como tal la referencia al proceso que sustenta la gestión de emergencias, si es cierto que en su Titilo II refiere un listado de las actuaciones que comprenden y que son propias del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC).

Esto es -sin embargo y ni más ni menos- que la definición y la descripción de un proceso de gestión de emergencias/protección civil en sus distintas fases, el cual es bastante similar al de la anterior Ley de Protección Civil.

Tanto es así, que en el propio preámbulo de la LSNPC consta el siguiente tenor literal:

> "[…] *En el título II se describe de manera completa y ordenada en los cinco primeros capítulos el* ***ciclo clásico*** *de actuaciones de los poderes públicos en la materia*".

En todo caso, actuaciones listadas a modo de fases de un proceso las cuales se resumen así:

- Anticipación.
- Prevención de riesgos de protección civil.
- Planificación.
- Respuesta inmediata a las emergencias.
- Recuperación.
- Evaluación e inspección del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Emergencias de interés nacional.

En este sentido, en la "Estrategia Nacional de Protección Civil" aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional[487] (como veremos a continuación con más detalle) tampoco se define el concepto de "gestión de emergencias".

No obstante, en este texto legal se refiere al Sistema Nacional de Protección Civil como un sistema que ordena las acciones y políticas públicas en torno a los diferentes procesos del "**ciclo de las emergencias**".

[487] 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. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.

El cual consta, como ciclo, de las siguientes fases: Anticipación, Prevención, Planificación, Respuesta inmediata y Recuperación.

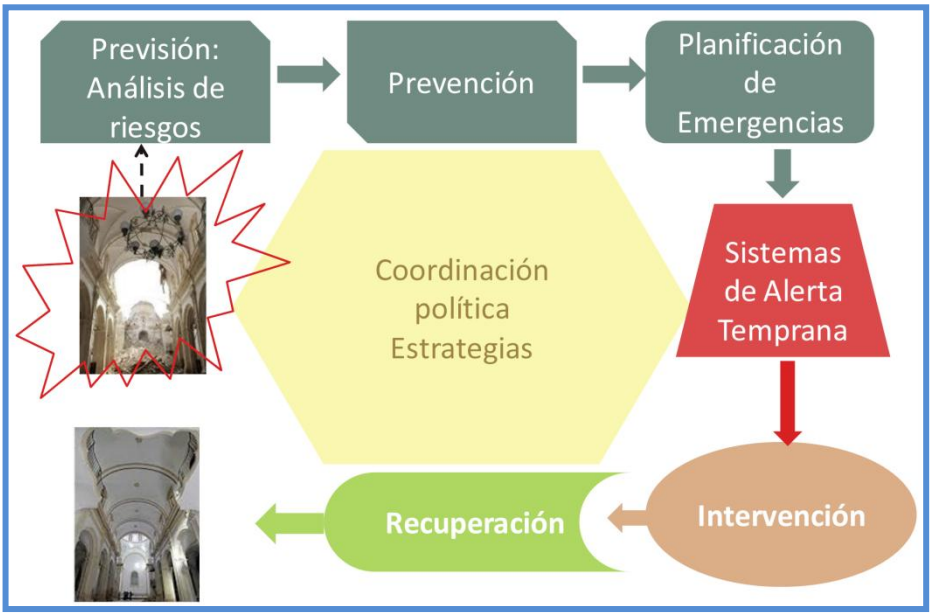
Fases del proceso de gestión iguales a las ya recogidas en la LSNPC. Sin embargo, en la Estrategia Nacional de Protección Civil citada se le incorporan a este ciclo como novedad (y llamativamente) una serie de elementos de distinta naturaleza que no están en la LSNPC.

Entre ellos: el proceso de coordinación general de la acción política, el análisis de riesgos o los sistemas de Alerta Temprana.

Por lo cual las fases del "**ciclo de gestión de emergencias**" a los efectos de esta Estrategia quedan así:

- Previsión, como análisis de riesgos.
- Prevención.
- Planificación de emergencias.
- Sistema de Alerta Temprana.
- Intervención.
- Recuperación.

Lo que para su mejor comprensión en el propio texto legal se incorpora la siguiente (tosca) figura que la denomina "**ciclo de gestión de las emergencias**":



En todo caso y en este punto, tenemos de manera comparada la siguiente tabla de referencia:

CICLO PREVIO A LA LSNPC	CICLO SEGÚN LA NUEVA LSNPC	CICLO SEGÚN LA ESTRATÉGIA DEL NPC
– Previsión	– Anticipación	– Previsión/Análisis
– Prevención	– Prevención	– Prevención
– Planificación	– Planificación	– Planificación
– Intervención	– Respuesta	– Alerta temprana
– Rehabilitación	– Recuperación	– Intervención
		– Recuperación
		– Coordinación política

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, al igual que en la LSNPC no se hace una definición del concepto de "**gestión de emergencias**" tampoco se recogen expresamente los conceptos de "**misión**" y "**visión**" que deberían ser explicitados en todo sistema de gestión.

No obstante y si analizamos la normativa, se observa que en la citada Ley si se hace una definición tasada de lo que es el concepto de "**Protección Civil**":

> "[…] *La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público 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*".

Definición que en ciertos aspectos podría considerarse conceptualmente con la definición material de "**Misión**".

Asimismo, también se hace una definición de lo que es el contenido material del concepto de "**Sistema Nacional de Protección Civil**" el cual tiene por objeto ser el:

> "[…] *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*".

Por tanto, definición que podría asimilarse también a la definición de "**Visión**" que se debería recoger en el diseño de un sistema de gestión.

Por otra parte, en la LSNPC se hace referencia expresa a la "**gestión de riesgos**" como un elemento de naturaleza compleja que implica un conjunto de acciones que precisan de la coordinación del conjunto de las Administraciones públicas.

En España, las competencias en este ámbito están distribuidas en tres niveles: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administración local. Y que actúan bajo los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad.

La compleja organización del Sistema Nacional de Protección Civil en el ámbito de la gestión de riesgos (y en su funcionamiento en general) requiere una estrategia nacional concertada, como las que ya existen en otros campos de la actividad pública.

Por ello, la LSNPC prevé, en su artículo 4, la elaboración de dos tipos de estrategias diferentes. A saber:

1. Una **Estrategia Nacional de Protección Civil** que integrará y alineará todas las actuaciones de la Administración General del Estado en el ámbito de la protección civil, que debe ser aprobada por el **Consejo de Seguridad Nacional** a propuesta del Ministro del Interior.

2. Una **Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil** que debe servir de base a las actuaciones de las distintas administraciones territoriales en el ámbito de sus respectivas competencias. Las líneas básicas de esta Estrategia del Sistema, las aprobará el **Consejo Nacional de Protección Civil**, máximo órgano de coordinación interadministrativa en este ámbito.

Analizando este marco, en lo que se refiere a la estrategia, resulta llamativo lo siguiente:

– La "**Estrategia Nacional de Protección Civil**" (EstNPC) aprobada por el **Consejo de Seguridad Nacional** lo ha sido mediante Orden Ministerial del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad[488] a propuesta del Ministerio del Interior.

[488] 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.

Estrategia que ha sido formula incluso antes de la propia Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil e, incluso también, sin estar aprobada la norma básica de desarrollo normativo de la LSNPC[489].

De todas maneras aunque se denomine "Estrategia Nacional" esta se circunscribe exclusivamente a las actuaciones de la Administración General del Estado en su ámbito de actuación competencial.

Por lo que sería más adecuado usar otra denominación que no confunda algo único, conjunto, global e indivisible (como es el concepto "Nación") con un elemento o estructura organizacional de tipo administrativo y que confluye, converge y comparte espacios competenciales con otros elementos organizacionales también de tipo administrativo (como es el nivel administrativo "Administración del Estado" en contraposición con el resto de niveles de la Administración Pública).

- La "**Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil**" (EstSNPC) que debería estar aprobada por el **Consejo Nacional de Protección Civil**, en la actualidad está sin desarrollar ni aprobar.

- Si se quiere mantener cierta coherencia y consistencia sistémica al haber una "**Estrategia Nacional de Protección Civil**" (EstNPC) debería existir también una "**Estrategia Autonómica de Protección Civil**" (EstAPC) aprobada por cada órgano de Gobierno de cada Comunidad Autónoma (o ente asimilado) a propuesta de su respectivo órgano competente.

- Del mismo modo y si se quiere mantener también cierta coherencia y consistencia sistémica en este nivel, al haber una "**Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil**" (EstSNPC) debería existir también una "**Estrategia del Sistema Autonómico de Protección Civil**" (EstSAPC) aprobada por cada Comunidad Autónoma (o ente asimilado) en sus respectivos órganos territoriales de participación y coordinación en materia de protección civil.

- Dado que el **Consejo Nacional de Protección Civil** tiene carácter de "**Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas**", siguiendo con el razonamiento anterior, debería

[489] Este punto es muy importante porque desde que se aprobó la LSNPC, hace ya 5 años, no se ha desarrollado su propia Norma Básica reglamentaria. Y, sin embargo, aunque ley anterior de PC ya está deroga aún se mantiene vigente su Norma Básica de desarrollo.

elaborarse una "**Estrategia Internacional de España en materia de Protección Civil**" (EstIEPC).

Estrategia que nacería del máximo órgano de coordinación interadministrativa en este ámbito por lo que se generaría una mayor cohesión y mejoría la coordinación administrativa en este campo.

- Al ser la Protección Civil un componente fundamental del ámbito de la Seguridad Pública y por tanto una esfera competencial propia del Estado, la estrategia del Estado en esta materia (la no muy acertadamente denominada "Estrategia Nacional de Protección Civil") debería ayudar, además y también, a la enunciación de las estrategias autonómicas de protección civil en su conjunto.

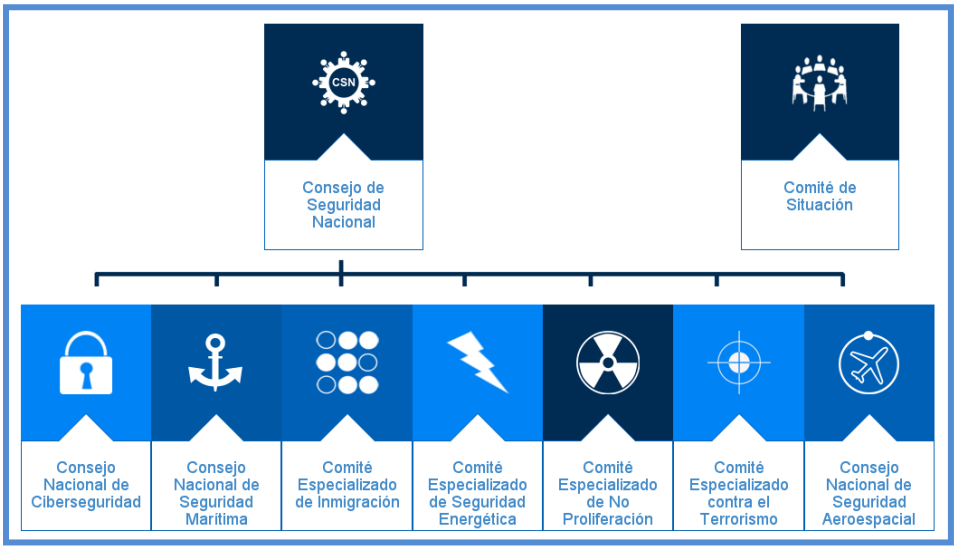
- El conjunto de estrategias autonómicas de protección civil deberían servir por su parte para orientar, alinear y elaborar de manera retroalimentada tanto a la Estrategia Nacional de Protección Civil como a la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil y viceversa. Lo que debería incidir también en la Estrategia Internacional de España en materia de Protección Civil (y especialmente en su participación en el Mecanismo Europeo).

- El alineamiento y la articulación de la estrategia a nivel de la Administración del Estado con la del resto de estrategias enunciadas y aprobadas a nivel de cada una de las Administraciones Autonómicas (y entes asimilados), supondría la configuración y expresión material de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil. Lo que se abordaría y acordaría en el "Consejo Nacional de Protección Civil".

  No obstante, previo acuerdo de las partes, también se podría proceder a la inversa. Es decir, acordando en el seno del "Consejo Nacional de Protección Civil" las líneas de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil para que luego éstas permearan, se incorporaran y fueran adaptadas por el resto de administraciones en la redacción particular de sus respectivas estrategias.

- Dado que la definición de la Estrategia de la Administración del Estado en esta materia se le ha asignado al "Consejo de Seguridad Nacional" y mientras que la definición de la Estrategia del conjunto del Sistema se le ha asignado al "Consejo Nacional de Protección Civil", se deberían regular los mecanismos de colaboración y relación entre ambos elementos.

– En este sentido, la LSN establece la siguiente estructura y esquema de funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional:



Fuente: Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España.

Donde se relaciona por cada uno de los Consejos/Comités -como órgano especializado- la correspondiente estrategia sectorial concreta aprobada, teóricamente, en y para su respectivo ámbito.

Y digo teóricamente porque resulta que hay Comités sin estrategia desarrollada e, incluso, estrategias desarrolladas que no cuentan con un Consejo/Comité especializado. Como es el caso de la Estrategia Nacional de Protección Civil.

De hecho, llama mucho la atención que, entendiendo que la Seguridad Nacional se sustenta sobre tres **componentes fundamentales** (siendo uno de ellos la denominada "Seguridad Pública"), no haya un **Consejo Nacional de Seguridad Pública**.

De hecho, desde un punto de vista sistémico falta el desarrollo de una **Ley de Seguridad Pública** así como un estatuto específico del personal que presta sus actividades en este ámbito. Propuesta que se justifica y se hace en esta tesis más adelante. En todo caso, se tiene lo siguiente:

ÓRGANO ESPECIALIZADO	ESTRATEGIA CONCRETA
✓ **Consejo** de Seguridad Nacional.	Estrategia de Seguridad Nacional.

– Sin órgano especializado.	Estrategia Nacional Contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave.
– Sin órgano especializado.	Estrategia Nacional de Protección Civil.
✓ **Consejo** Nacional de Ciberseguridad.	Estrategia Nacional de Ciberseguridad.
✓ **Consejo** Nacional de Seguridad Marítima.	Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.
✓ **Consejo** Nacional de Seguridad Aeroespacial.	Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional.
✓ **Comité** Especializado de Seguridad Energética.	Estrategia de Seguridad Energética Nacional.
✓ **Comité** Especializado contra el Terrorismo.	Estrategia Nacional Contra el Terrorismo.
✓ **Comité** Especializado de Inmigración.	– Sin estrategia desarrollada.
✓ **Comité** Especializado de No Proliferación.	– Sin estrategia desarrollada.

Fuente: Elaboración propia.

– Vista la tabla recogida en el guión anterior y si la analizamos desde la lógica del Sistema de Seguridad Nacional (SSN) en base a su Ley de desarrollo (la LSN), en este esquema y colgando del Consejo de Seguridad Nacional se debería contar con un Consejo Nacional de Protección Civil.

  El problema es que esta figura, con ese mismo nombre, ya está establecida desde el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) y contenida en su Ley de desarrollo (la LSNPC).

  Por tanto, y siguiendo del mismo modo la lógica del SSN, si se entiende que la materia de la protección civil no es de suficiente entidad como para tener un "Consejo" propio, siempre cabe la opción de darle entidad de "Comité".

– En todo caso, es muy ilustrativo el cuadro resumen que a continuación se expone con las diferencias y particularidades ya expuestas:

LSN	LSNPC
– Sistema de Seguridad Nacional	– Sistema Nacional de Protección Civil.
– **Consejo** de Seguridad Nacional *[Comité/Comisión Especializado/a de Protección Civil].	– **Consejo** Nacional de Protección Civil.
– Órgano de apoyo al Gobierno del Estado.[490]	– Órgano de cooperación interadministrativa.[491]
– Estrategia Nacional de Protección Civil. (Del Estado y para su Administración)	– Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil. (Conjunta y para todo los componentes involucrados)

Fuente: Elaboración propia.

En conclusión y en relación al desarrollo de las estrategias vinculadas con SNPC y el SSN, no existe un mecanismo explícito que vincule, relacione y/o articule las diferentes estrategias con los respectivos órganos que las generan. Ya que además de tener éstos diferente naturaleza, quedan incorporados desde diferentes ámbitos.

Mientras que, como ya se ha detallado, el Consejo de Seguridad Nacional es un elemento fundamentalmente para dar soporte al Gobierno de España y a sus respectivos órganos administrativos, el Consejo Nacional de Protección Civil es un órgano de colaboración y cooperación interadministrativa.

[490] Formado por el Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes del Gobierno (si los hay), los Ministros de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación, de Justicia, de Defensa, de Hacienda, del Interior, de Fomento, de Industria, Comercio y Turismo, de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, de Economía y Empresa, de Sanidad, Consumo y Bienestar Social: Así como el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado-Director del Centro Nacional de Inteligencia. También será convocado Director del Departamento de Seguridad Nacional.
También podrán formar parte en función de los asuntos, los titulares de los demás departamentos ministeriales y las autoridades autonómicas afectadas en la toma de decisiones y actuaciones a desarrollar por parte del Consejo. Asimismo, se podrá convocar por el interés de su contribución y su ámbito de responsabilidad competencial a otras personas.

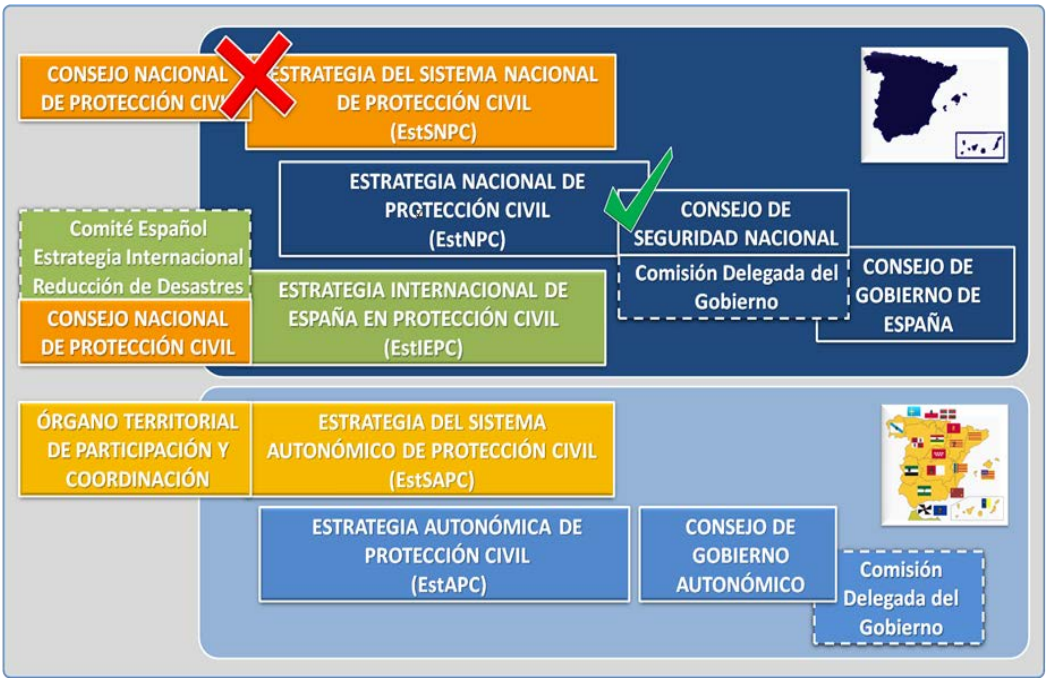
[491] Formado por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias, como Asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación.

Bien es cierto que en la Estrategia de Nacional de Protección Civil en su Capítulo II, punto 2, se refiere a la relación entre el Sistema Nacional de Protección Civil y el Sistema de Seguridad Nacional.

No obstante, más allá de las referencias genéricas y del siguiente gráfico que a continuación se incorpora en la norma, no hay descripción procedimental real de los mecanismos relacionales entre sistemas.



Por tanto y como aportación específica de esta tesis, en el siguiente cuadro se propone el mapa completo del marco sistémico que deberían formar las distintas estrategias, así como el estado de desarrollo de las mismas.



Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, al igual que sucedía con el "**ciclo de gestión de emergencias**" y vistas las particularidades del detalle de la enunciación de las diferentes estrategias que afectan al campo de interés de esta tesis, se observa otra vez cómo desde una orden ministerial se pretenden aclarar y complementar elementos sistémicos que deberían estar definidos en una norma de rango mayor. Es decir, bien en la LSNPC bien en su reglamentación de desarrollo (que no existe).

Lo que nos introduce en la grave distorsión actual donde hay una ley (la Ley de Protección Civil del año 1985) que tiene su propia norma de desarrollo reglamentario (la Norma Básica de Protección Civil), posteriormente aparece una nueva ley en el año 2015 (LSNPC) que deroga la ley anterior y, sin embargo, mantiene vigente su reglamento correspondiente.

Situación que se agrava al no haber tenido tiempo el legislador, después de más de cinco años, para derogarlo y aprobar la norma de desarrollo reglamentario de la nueva Ley vigente. Lo que ha supuesto que textos normativos posteriores de diferente rango y ámbito hayan resuelto a su criterio y entendimiento lo que está incompleto, indefinido o es contradictorio.

Por esta cuestión, debemos referirnos a la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, para encontrar una referencia y definición concreta de los dos conceptos de diseño y estructuración sistémica que estamos analizando en este punto: la visión y la misión.

En este texto legal, aparecen en su Capítulo 1 ("Una visión integral de la protección civil") y en su Capítulo 4 ("Misión, objetivo y líneas de acción de la Estrategia Nacional de Protección Civil") lo siguiente:

> "[…] *La **misión** (o fin último) de la protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es proteger 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, tomando en consideración la incidencia de los diferentes factores potenciadores de las amenazas y riesgos –en especial del cambio climático– y la necesidad de fortalecer la resiliencia comunitaria frente a este tipo de eventos".*
>
> "[…] ***visión** integral de la protección civil, entendida esta como servicio público 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 esta accidental o intencionada.

La protección civil, como instrumento de la seguridad pública, ha tenido un eficaz desarrollo en los últimos años y se ha configurado como uno de los espacios públicos genuinos y legitimadores de la acción del Estado".

Visto todo lo anterior y salvando las distancias, el homologo español de la FEMA a nivel estatal es el órgano adscrito al Ministerio del Interior denominado originariamente como Dirección General de Protección Civil.

Actualmente, el órgano competente de la Administración del Estado en estas materias sigue siendo la citada "Dirección General de Protección Civil", a la que se le añadió muy posteriormente -y a modo de coletilla- "y Emergencias".

Por tanto, el órgano especializado actual se denomina "**Dirección General de Protección Civil y Emergencias**" (DGPCyE), lo que es curioso dado que el propio ordenamiento no define el término último añadido. Y, sin embargo, si hace categorizaciones del mismo y, se supone, que en una parte de estos elementos categorizados la DCPCyE no actúa competencialmente.

En consecuencia, si no se hubiera querido confundir o generar cierta distorsión (fundamentalmente en el ámbito de convergencia competencial con otras administraciones) lo correcto hubiera sido denominar a este órgano en función de lo que indica la norma:

- **Dirección General de Protección Civil y Emergencias "de Protección Civil".**

O, en su caso, se podría haber optado por:

- **Dirección General de Protección Civil y Emergencias "Extraordinarias"**.

Ya que es dónde éste órgano tiene competencias y es lo que está definido legalmente. Es más, no es un argumento extraño y si coherente con lo que recoge la propia LSNPC en relación a la nueva denominación de la antigua **Sala de Coordinación Operativa** (SACOP) de la DGPCyE.

La cual ha pasado a denominarse "**Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil**" (CENEM), haciendo clara mención al tipo de emergencias sobre las que actúa. Y así evitar problemas de interpretación con lo desarrollado por los centros de seguimiento y coordinación de emergencias de otras administraciones (básicamente los de las

Comunidades Autónomas que, además, son los prestatarios del teléfono único de urgencias y emergencias 112).

De hecho y siguiendo el razonamiento anterior, también la LSNPC hace una acotación en su ámbito de aplicación cuando se refiere a los servicios de intervención y asistencia en emergencias. Pues no los engloba a todos sino sólo a los que denomina servicios de intervención y asistencia en "**emergencias de protección civil**".

Siguiendo con el análisis comparativo -desde el punto de vista de los principios organizacionales sistémicos aquí expuestos- es cierto que en EEUU la FEMA depende del Departamento de Seguridad Nacional (US DHS, *Department of Homeland Security*), que es un área de la administración federal americana con poderes ejecutivos, con jurisdicción propia y separada y dotado de atribuciones directivas concretas y con fuerzas y medios propios de intervención. Intervención que hace y dirige con independencia del origen incidental causante del suceso, lo que incluye los actos de terrorismo.

Por su parte, también es cierto que en el ordenamiento jurídico español se reconoce un ámbito específico que es el regulado por Ley de Seguridad Nacional (LSN), mediante la cual se crea el "**Sistema de Seguridad Nacional**", se establece el "**Consejo de Seguridad Nacional**", el "**Comité Especializado de Situación**" y aparece también, entre otros elementos, un órgano de apoyo denominado "**Departamento de Seguridad Nacional**"[492] (donde se encuadra el "**Centro de Situación**").

Estructura que vino a sustituir al "Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis", a la "Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis" y al órgano de apoyo denominado "*Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis*" del cual dependía el "Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis".

[492] El Departamento de Seguridad Nacional fue creado por el Real Decreto 1119/2012 de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Modificado por Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. El DSN es el órgano asesoramiento especializado del Presidente del Gobierno, está encuadrado en el Gabinete de Presidencia dependiendo orgánicamente del Jefe de Gabinete (con rango de Secretario de Estado) a cuyo frente está el Director del DSN (con rango de Director General) el cual cuenta con un Director. Su función es mantener y asegurar el adecuado funcionamiento del Centro de Situación del DNS para el ejercicio de las funciones de seguimiento y gestión de crisis, e impulsará el desarrollo e integración del Sistema de Seguridad Nacional. Gestionará y asegurará las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno. Con rango de subdirector general, existirá un Director Operativo.

No obstante, nuestro Sistema de Seguridad Nacional (SSN) está formado por una serie de componentes (se entiende que de tipo funcional y sistémico) que son los **fundamentales** y por otros en actividades de **apoyo**. A saber:

a. Los **componentes fundamentales** son la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior.

Reseñar en este punto que el ámbito de la **Seguridad Pública** queda integrado en gran medida dentro de las competencias del Ministerio del Interior, por lo que la **Dirección General de Protección Civil y Emergencias** (DGPCyE) queda aquí incardinada.

Además reseñar también que, con la última reforma normativa, desapareció la Comisión Nacional de Protección Civil para dar paso a un nuevo órgano reformado denominado **Consejo Nacional de Protección Civil** como elemento de cooperación y coordinación interadministrativa.

b. Los **componentes de apoyo** son los Servicios de Inteligencia a lo que, conceptualmente añado yo, el sistema de apoyo a la Gestión de Crisis.

Reseñar, por un lado, que el conjunto de servicios de inteligencia (o "*comunidad de Inteligencia*" como se les suele denominar) funcionalmente actúa como un componente sistémico el cual puede denominarse como propuesta de esta tesis "Sistema Conjunto de Inteligencia e Información", en todo caso, al servicio del Estado.

Por el otro, reseñar también en este punto que el **Departamento de Seguridad Nacional** (DSN) queda adscrito al Gabinete de Presidencia del Gobierno de España bajo dependencia directa del Jefe de Gabinete, actuando como elemento instrumental de asesoramiento y coordinación[493].

El cual complementa y soporta las actividades del Presidente del Gobierno, del Consejo de Seguridad Nacional, de los correspondientes órganos sectoriales (Consejos Nacionales/Comités Especializados) así como del Comité Especializado de Situación[494].

[493] Orden PRA/116/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Seguridad Nacional de implementación de los mecanismos para garantizar el funcionamiento integrado del Sistema de Seguridad Nacional.

[494] Orden PRA/32/2018, de 22 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se regula el Comité Especializado de Situación.

Por su propia naturaleza no tiene actividades ejecutivas directas, directivas y/o de intervención dado que es un elemento de apoyo al nivel decisorio. En términos militares se podría decir que es un elemento de "*staff*" sin mando orgánico ni operacional sobre ninguna fuerza.

Por tanto y vistos los componentes sistémicos de nuestro Sistema de Seguridad Nacional (SSN), aparentemente se podría establecer una cierta correlación y paralelismos a la vista de la similar nomenclatura e, incluso, se podría presuponer una cierta equiparación funcional entre el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) de EEUU y el Departamento de Seguridad Nacional (DSN) español, así como entre la FEMA y la DGPCyE.

Sin embargo, nada más lejos de la realidad, ya que:

1. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCyE) no está bajo dependencia ni orgánica, ni funcional, ni operativa del Departamento de Seguridad Nacional (DSN). Como si pasa con la situación de la FEMA con respecto al DHS.

2. Los aspectos vinculados con los supuestos incidentales de tipo intencional, malicioso y/o delictivo (lo que incluye también los actos de terrorismo) quedan fuera de la esfera de la DGPCyE, asumiendo ésta roles de apoyo en lo que se le pudiera solicitar. Lo que si pasa con la FEMA puesto que tiene jurisdicción y medios para ello y como parte de la acción conjunta dentro de la DHS.

3. El Departamento de Seguridad Nacional (DSN) no tiene ni atribuciones, ni competencias, ni medios de intervención o respuesta más allá de los propios para prestar labores de asesoramiento, comunicación e información a su nivel.

   Situación completamente distinta a la del DHS y de la propia FEMA ya que son elementos con "Fuerzas adscritas" e, incluso, con capacidad para la "generación de Fuerzas", el planeamiento, la conducción y la dirección de las operaciones.

4. El rango del DSN, por mucho que asesore directamente al Presidente del Gobierno a través del Jefe (Director) del Gabinete de Presidencia (con rango de Secretario de Estado) es de dirección general, por tanto, un quinto nivel orgánico dentro de la estructura de la Administración General del Estado (y de igual rango que la DGPCyE -ésta bajo la dependencia de un Subsecretario-).

Por el contrario el DHS americano es el equivalente a un ministerio y el propio personal de la FEMA ostenta poderes delegados presidenciales (lo que equivaldría a una Secretaria de Estado).

5. Desafortunadamente el legislador ha optado por otorgarle el mismo nombre e identificar de la misma manera a un órgano de apoyo concreto y aislado (Departamento de Seguridad Nacional) con la propia denominación conceptual del sistema entero (Sistema de Seguridad Nacional).

   Cuestión que no pasa con el DHS, ya que el encargado del funcionamiento de la Seguridad Nacional (*Homeland Security*) es el Departamento de Seguridad Nacional (*Departament of Homeland Security*).

6. El DSN aunque, entre otras cuestiones, tiene una cierta responsabilidad en la coordinación de la redacción de las distintas estrategias sectoriales no gestiona el Sistema de Seguridad Nacional y tampoco tiene, como ya se ha apuntado, capacidad ejecutiva o de mando sobre ningún elemento del sistema.

   Lo que genera una intensa e innecesaria confusión al identificarse el nombre de una parte con el del conjunto (o viceversa). Por lo que sería mucho más adecuado poner una denominación menos pretenciosa y más ajustada a la función y a las atribuciones reales que se desarrollan (como ya pasaba con su anterior denominación).

Con independencia de lo anterior, el DHS y la FEMA gestionan las emergencias y las crisis de manera integral e integrada ya que su terminología permite usar ambos términos de manera indistinta, mientras que en nuestro ordenamiento se ha optado por dos categorizaciones diferenciadas, con marcos normativos y elementos orgánicos y competenciales también diferenciados. Esto es:

- Gestión de Emergencias.
- Gestión de Crisis.

En el primer caso estamos a lo ya expuesto y, en el segundo caso deberemos remitirnos a lo que establece el artículo 22 de la LSN que expone:

> **Gestión de crisis:** *"1. La gestión de crisis es el conjunto ordinario de actuaciones dirigidas a detectar y valorar los riesgos y amenazas concretos para la Seguridad Nacional, facilitar el proceso de toma de*

decisiones y asegurar una respuesta óptima y coordinada de los recursos del Estado que sean necesarios.

2. La gestión de crisis se desarrollará a través de instrumentos de prevención, detección, respuesta, retorno a la normalidad y evaluación.

Su desarrollo será gradual e implicará a los diferentes órganos que componen la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, según sus competencias y de acuerdo con la situación de crisis que se produzca.

Asimismo, en la gestión de crisis participarán las autoridades de la Comunidad Autónoma que, en su caso, resulte afectada."

Por tanto, desde la perspectiva de la LSN y de manera doctrinal, se ha convenido establecer que las **fases** (metodológicamente mal llamados "instrumentos") que sustentan el **proceso** de la **gestión de crisis** son:

- La **prevención**.
- La **detección**.
- La **respuesta**.
- El **retorno a la normalidad**.
- La **evaluación**.

En consecuencia, determinados los límites conceptuales de los dos ámbitos diferenciados, es decir, la "emergencia" con respecto a la "crisis" -a los efectos de esta tesis y de nuestro sistema normativo-, queda por referir los conceptos de "visión" y "misión"[495] relacionados específicamente con la "gestión de crisis".

Concepto ambos que no están específicamente recogidos, pero si adecuadamente tratados, en el texto contenido en la vigente **Estrategia de Seguridad Nacional** de 2017.

Documento que fijó como principios rectores: la **unidad de acción**, la **anticipación**, la **eficiencia** y la **resiliencia**.

De hecho, es este texto -que presenta una estructura y un desarrollo metodológico de muy alto nivel- da las orientaciones para el desarrollo de lo

[495] Ya que los principios en este ámbito de nuestro ordenamiento como son doctrinales y jurídicos, se han incorporado en el punto anterior "Principios específicos sectoriales".

que denomina "modelo integral de gestión de crisis". Lo que avala las aportaciones, análisis y planteamientos recogidos en esta tesis.

En todo caso, es de interés lo siguiente por lo representativo que resulta:

> "[…] *Es prioritario* (…) *profundizar y adaptar el modelo integral de gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional con el fin de proporcionar respuestas eficaces y oportunas a las amenazas y desafíos del panorama actual*".
>
> "[…] *La gestión de crisis comporta varias fases en un arco temporal que abarca desde la alerta temprana hasta la respuesta. Es importante fomentar un enfoque preventivo y anticipatorio, para el que cobran particular relevancia el seguimiento permanente del entorno de seguridad y sus constantes cambios, los sistemas de inteligencia e información, el desarrollo de metodologías de análisis de riesgos y de instrumentos que contribuyan a la protección contra la desinformación, así como la formación o la realización de ejercicios de gestión de crisis*".
>
> "[…] *la fase de respuesta a situaciones de crisis debe incluir mecanismos de participación apropiados a toda la Administración Pública y el sector privado* (…) *debe involucrar a las empresas estratégicas, los operadores de infraestructuras críticas, los centros de investigación o prospectiva y la sociedad civil en su conjunto*".

Además y dentro de este esquema, se la da un papel muy importante y esencial el concepto de "resiliencia", entendido éste como el mecanismo que ayuda a:

> "[…] *fortalecer la capacidad de recuperación ante posibles crisis, manteniendo la estabilidad necesaria para garantizar la continuidad en la acción del Gobierno dirigida a la protección de los ciudadanos y la provisión de los servicios esenciales, para retornar al estado de normalidad en el menor tiempo posible, de modo que se minimicen las consecuencias negativas sobre la seguridad y el bienestar de los ciudadanos*".

Por último, dentro de las Estrategia de Seguridad Nacional, la comunicación estratégica adquiere una dimensión crítica ante este tipo de situaciones, puesto que con ella se debe tratar de transmitir a la sociedad una información veraz, ajustada y oportuna. Lo que entronca con todo lo expuesto en esta tesis en relación a la construcción del relato y a los procesos de segurización.

A la vista de lo planteado -y analizados los diferentes términos y elementos a este nivel sistémico- podemos presentar la siguiente tabla resumen con los principios más destacable de los diversos sistemas de gestión de emergencias/crisis tomados de referencia:

ISO-UNE 22320	FEMA (EEUU)	SNPC (ESPAÑA)
– Ética. – Unidad de mando. – Trabajando juntos. – Enfoque de todos los peligros. – Gestión de riesgos. – Preparación. – Intercambio de información. – Seguridad. – Flexibilidad. – Factores humanos y culturales. – Mejora continua.	– Integral. – Progresivo. – Orientado al Riesgo. – Integrado. – Colaborativo. – Coordinado. – Flexible. – Profesional.	– Colaboración. – Cooperación. – Coordinación. – Solidaridad interterritorial. – Subsidiariedad. – Eficiencia. – Participación. – Inclusión. – Accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar estos principios aquí recogidos, aún siendo elementos de tipo orientador, o son muy genéricos o de mucho detalle. Y además metodológicamente tampoco se relacionan con los diferentes niveles o aspectos organizacionales concretos al objeto de servir de referencia para cada uno de ellos en sus respectivos niveles funcionales.

Además en el caso del SNPC sólo refleja elementos genéricos referenciados en otras normas que luego no tienen concreción en su significante aplicado pues no se definen operacionalmente.

Lo que es una diferencia importante a nivel sistémico y comparado con EEUU, pues en este entorno se enuncian como principios pero después se explica su significado a los efectos concretos del ámbito de aplicación (sirviendo así de modelo funcional para la propia FEMA en su diseño y concepción).

➔ **Principios funcionales de tipo operacional.**

Los principios funcionales de tipo operacional en un sistema de gestión (y dirección) de emergencias/crisis son los que, en definitiva, permiten la orientación y materializan las distintas actuaciones.

Ya que la razón de ser de este tipo de sistemas que aquí interesan (y particularmente en este nivel) no es, ni más ni menos, que garantizar la **acción orientada** que resuelva la emergencia/crisis correspondiente.

Por ello y a los efectos de esta tesis podemos definir lo anterior como:

> "La **acción orientada** es el resultado materializado de la integración sistémica de los diferentes elementos organizacionales en sus respectivos niveles con el fin de actuar ante una situación tanto de daño potencial como de daño efectivo que tenga su origen en una situación de emergencia y/o crisis".

Es decir, supone articular, programar y coordinar en el tiempo componentes funcionales sistémicos y/o subsistemas, estructuras, mecanismos, recursos, medios, metodologías, procesos, procedimientos, técnicas y tareas para conseguir una finalidad concreta en base a una situación dada.

Lo que es de especial relevancia en lo que se refiere al sistema de respuesta que cada organización diseñe en base a sus competencias y cometidos. Por tanto:

a. Si los "**principios jurídicos generales aplicados**" orientan y establecen los mecanismos para sentar las bases y articular el **marco** y, en gran medida, permiten definir la orientación del **modelo**.

b. Si los "**principios específicos sectoriales**" ayudan a desarrollar el **modelo** y, por tanto, a establecer los **elementos sistémicos** básicos de funcionamiento y sus correspondientes **estructuras**.

c. Si los "**principios organizacionales sistémicos**" permiten establecer los componentes funcionales (o funciones) que sustentes los **procesos**.

Los "**principios funcionales de tipo operacional**" son los elementos que posibilitan la articulación de los procesos en **tareas** y **productos** concretos que buscan un resultado a través de **acciones orientadas**.

Por tanto, este tipo de principios actúan fundamentalmente de manera "*ad intra*" por cuanto sirven para la regulación y guía de los elementos organizacionales que son propios y concretos de un determinado sistema en base a su estructura. Y de manera "*ad extra*" porque regula y establece el marco y los límites de relación con otros sistemas.

En consecuencia, los elementos que articulan y sostienen la respuesta, como ya hemos visto, son:

- Los **elementos sistémicos** que funcionalmente tienen este cometido.
- Las **estructuras** correspondientes que los soportan.
- Los **mecanismos** que articulan y sincronizan sus diferentes elementos.
- Las **capacidades** que se tengan en sus distintos niveles.

Lo que responde al esquema ya expuesto siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

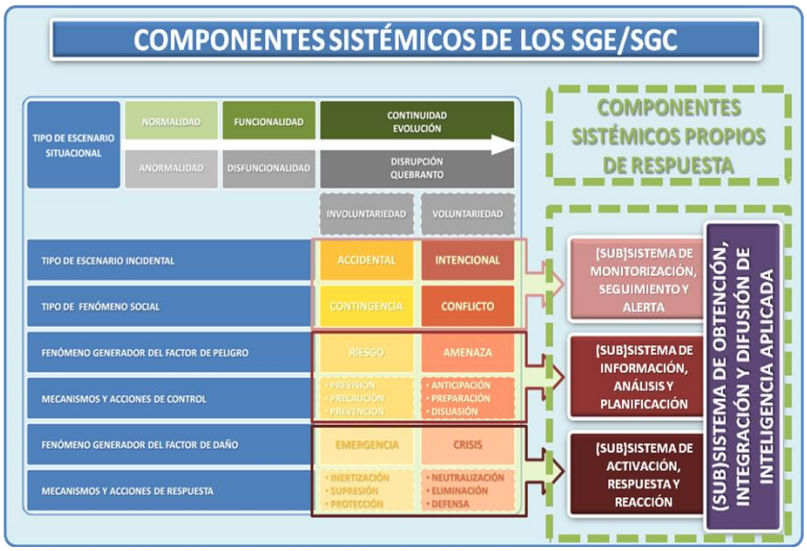
Por otra parte, dentro de los sistemas de gestión de emergencias/crisis se han definido -a los efectos de esta tesis- una serie de **componentes sistémicos** que se enlazan y se quedan vinculados con el desarrollo teórico aquí propuesto.

Estos componentes sistémicos se dividen en cuatro bloques funcionales específicos que actúan como subsistemas, los cuales dan respuesta a necesidades distintas y diferenciadas pero que en su funcionamiento engranado y sincronizado dan sentido y aportan utilidad al conjunto.

Sin embargo, cada uno responde a una necesidad del sistema de gestión de emergencias/crisis concreta, por lo cual debe estar dotado para la acción

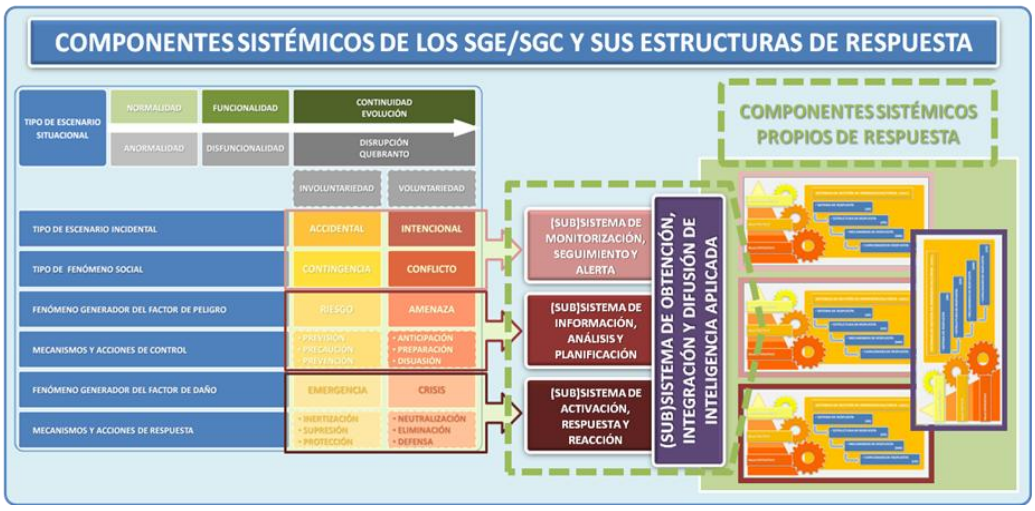
orientada que se le solicite y se le encomiende, aportando un resultado ("producto") específico y concreto en base a sus capacidades (que será, a su vez, su razón de ser).

Siguiendo con el desarrollo teórico propuesto en esta tesis tendríamos lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Sirviendo aquí lo ya expuesto en esta tesis sobre los sistemas y estructuras de respuesta y teniendo en cuenta también que cada componente funcional (o bloque) requiere de una serie de elementos que configuran el diseño de su propia respuesta -desde un punto de vista sectorial-, tenemos el siguiente esquema que integra todo ello:



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, si cada componente funcional o bloque sistémico debe contar, a su vez, con su propio sistema que dé respuesta a las exigencias funcionales que se le demandan y exigen, entonces cada componente funcional o bloque sistémico deberá contar con un cuerpo de principios funcionales a este nivel y específicos que les faciliten las operaciones a llevar a cabo.

En todo caso y válidos para todo ellos, desde esta tesis se proponen metodológicamente, los aquí denominados **principios funcionales rectores generales** de tipo operacional.

Ya que estos son comunes, generales y necesarios para cohesionar y dar coherencia a la respuesta que sea capaz de ofrecer un sistema de gestión (y dirección) de situaciones tanto de emergencias como de crisis.

PRINCIPIOS RECTORES GENERALES DE TIPO OPERACIONAL (PROPUESTA)

- Información y Evaluación
- Seguimiento y Anticipación.
- Complementariedad.
- Subsidiariedad.
- Especialización.
- Obligación competencial.
- Coordinación.

Fuente: Elaboración propia.

A estos principios se les debe añadir uno más, el de "**Comunicación**". Ya que es un elemento poliédrico en cuanto a sus funcionalidades e imprescindible en todo sistema social ya que sin ella es imposible hablar en estos términos.

Por lo tanto, si no hay intercambio efectivo de información no hay interactuación entre los individuos y, consecuentemente, no hay organización posible su que sea viable como tal. Por lo que en este punto se suscribe lo ya expuesto en esta tesis en relación a ello.

No obstante, estos **principios rectores generales** para que no queden vacios de contenido en su enunciación tienen sentido si se vinculan con los **escalones operativos** que se pueden dar en la respuesta a una emergencia/crisis. Escalones operativos que responden a los principios rectores siguientes:

PRINCIPIOS RECTORES DE LOS ESCALONES OPERACIONALES (PROPUESTA)

- Flexibilidad.
- Adaptabilidad.
- Adaptatividad.
- Progresividad.
- Escalabilidad.
- Proporcionalidad.

Fuente: Elaboración propia

En base a los **principios rectores de los escalones operacionales** con los cuales vincular los **principios rectores generales operacionales** podemos establecer las siguientes categorías:

1. Apoyo al despliegue.

2. Soporte a las operaciones

3. Intervención directa

4. Dirección de las operaciones.

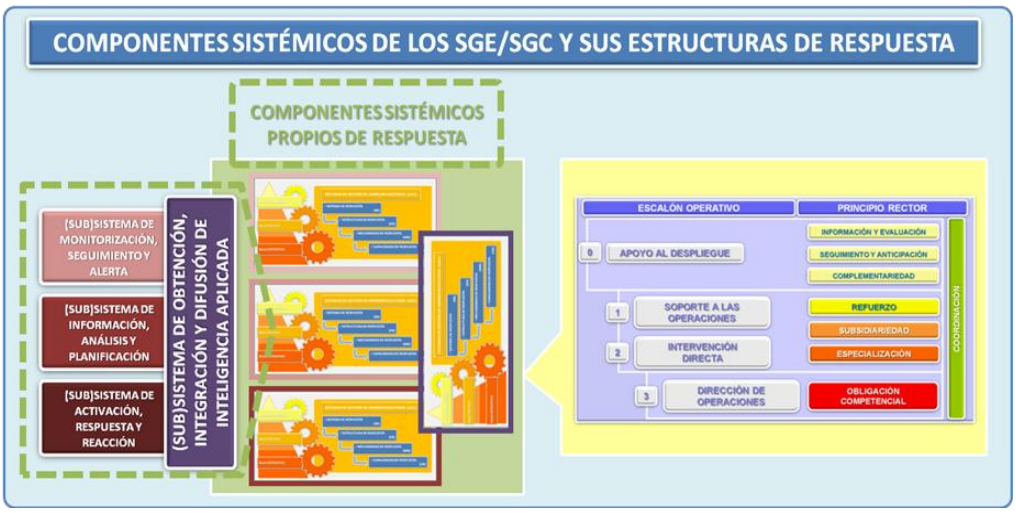
Relación y vinculación, como aportación de esta tesis, que queda recogida de manera muy gráfica en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

Por tanto y como ya se ha expuesto, el diseño de los componentes funcionales o bloques sistémicos -aquí referidos y relacionados con los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias y crisis- conlleva que para cada uno de ellos se desarrollen sus propios principios operacionales adaptados. Los cuales deben responder a las necesidades de su actividad.

No obstante, a todos ellos se les pueden aplicar unos mismos principios rectores -que sin duda tienen un marcado carácter doctrinal- y que sirven para orientar la acción y la estructuración sistémica de la respuesta. Lo que se resume en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

Cabe reseñar que en esta propuesta que se hace desde esta tesis, hay un elemento "bisagra" que articula los **principios rectores de los escalones operacionales** con los **principios rectores generales operacionales.**

Esto es la propia estructuración organizacional que se hace en cualquier tipo de organización de las contempladas en esta tesis, pues al final siempre hay:

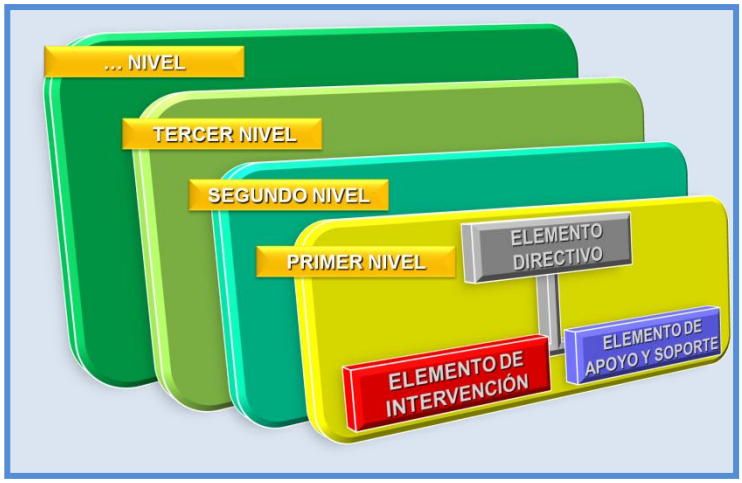
- Un **elemento directivo** cuya función es la de aportar las orientaciones, la de ejercer el mando, la de controlar la ejecución y el que tiene la responsabilidad sobre el resultado.

- Un **elemento ejecutivo** cuya función es realizar la acción o cometidos principales que dan sentido a la propia organización y actuando de manera agente.

– Un **elemento de apoyo y soporte** cuya función es garantizar el mantenimiento y sostenimiento de la acción ejecutiva tanto en medios y recursos como en tiempo.

Este esquema, en términos militares, responde a los conceptos de "**Mando**" "**Fuerza**" y "**Apoyo a la Fuerza**". Lo equivaldría, de una manera más general y adaptada en este ámbito, al esquema "**Dirección**", "**Intervención**" y "**Apoyo y Soporte**".

Elementos anteriores que se pueden representar de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

Hay que reseñar que muchos elementos que sirven conceptualmente como principios orientadores de la propia organización sistémica y que garantizan el funcionamiento y la acción, de una manera derivada, presentan también una naturaleza dual que nace de lo anterior.

Por cuanto pueden servir como mecanismos relacionales y/o reguladores entre elementos o ser entendidos y/o transformados en elementos funcionales concretos y aplicados de la organización. En ambos casos pueden ser relacionados o vinculados con un nivel el organizacional correspondiente.

Sirva de ejemplo lo siguiente, si como principio de un sistema establecemos que éste funcione bajo el "**principio de coordinación**", inexorablemente, deberá haber:

a. Una "**función de coordinación**" (que se concretará en una serie de tareas y actividades encomendadas a unos puestos específicos, definiéndose el tipo y nivel de desempeño correspondiente).

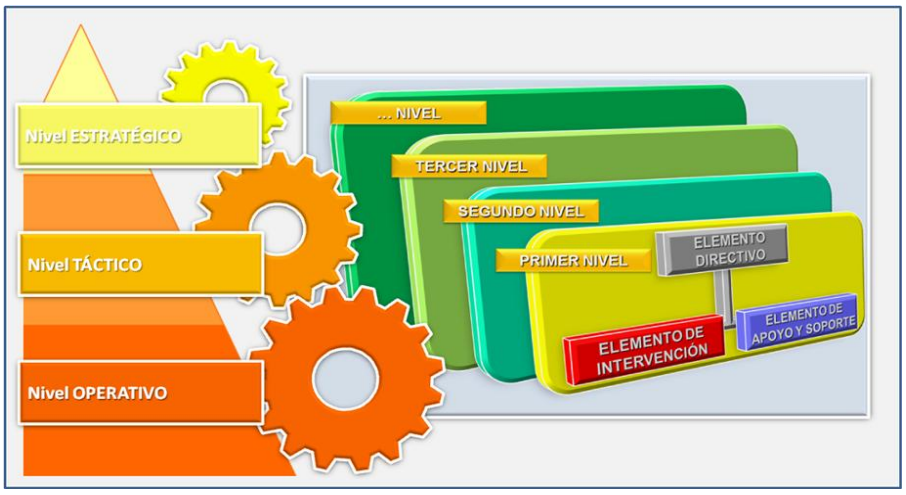
b. Unos "**mecanismos de coordinación**" (que se concretarán en los recursos, infraestructuras, técnicas, métodos y/o procedimientos que se usarán para materializar y garantizar la interactuación, el ajuste y el engranaje de las distintas funciones, lo que supondrá la definición de la estructura y de las capacidades correspondientes).

Por tanto, este elemento "bisagra" referido anteriormente, en un paso previo, nace de:

- El "**principio de dirección**" (lo que se puede transforma en la "función de dirección").
- El "**principio de ejecución**" (lo que se puede transforma en la "función de operaciones").
- El "**principio de apoyo y soporte**" (lo que se puede transforma en la "función logística").

O si se quiere en términos militares: el "principio de mando", el "principio de desarrollo y aplicación de Fuerza" y el "principio de apoyo y sostenimiento de la Fuerza".

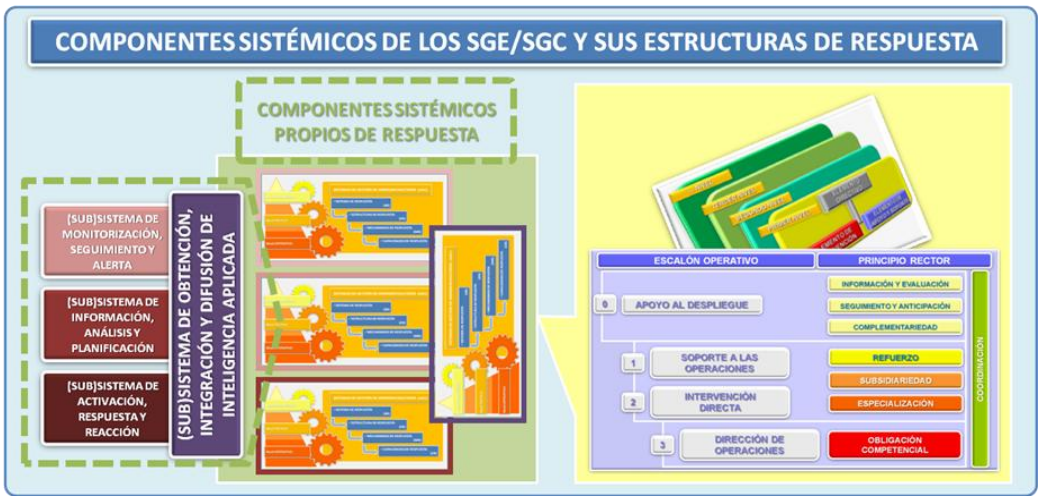
En todo caso y como ya se ha mencionado, son elementos que pueden ser relacionados o vinculados con el nivel organizacional correspondiente. Lo que, en cualquier caso, queda reflejado en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, a partir de la vinculación de los **principios rectores de los escalones operacionales** con los **principios rectores generales operacionales**

mediante los **principios bisagra** aquí expuestos, tememos el siguiente mapa conceptual que vincula y cierra la propuesta teórica hecha desde esta tesis:



Fuente: Elaboración propia.

Y como conclusión final a este punto y teniendo en cuenta el objeto de la investigación de esta tesis, se puede aportar la siguiente clasificación de diferentes principios de aplicabilidad en este nivel analizado. Lo que se concreta en:

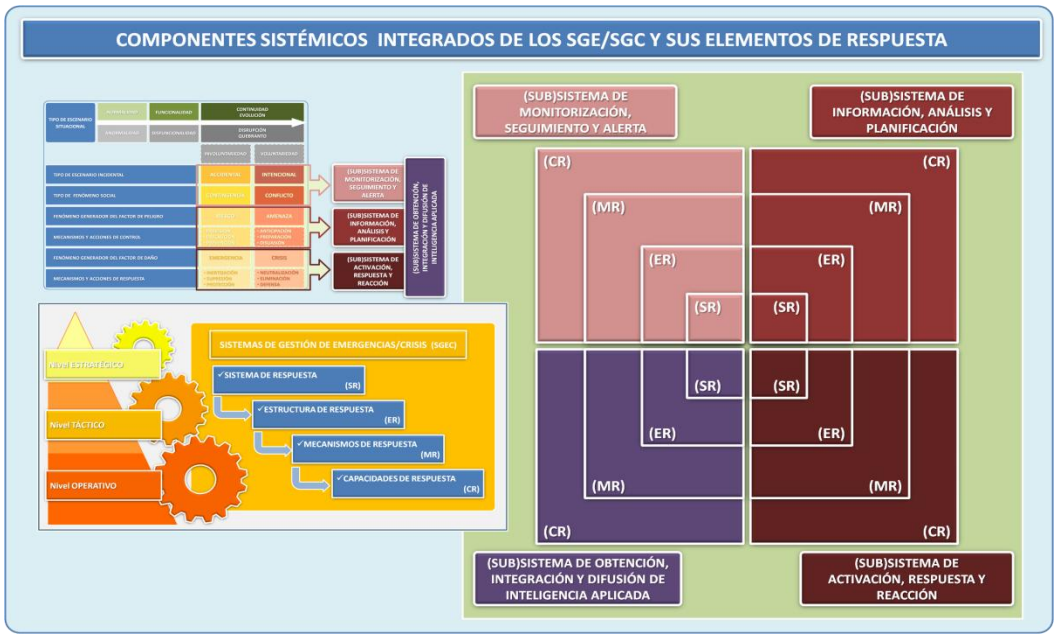
PRINCIPIOS FUNCIONALES DE TIPO OPERACIONAL (PROPUESTA TESIS)		
RECTORES GENERALES	**RECTORES ESCALONES OPERACIONALES**	**RECTORES "BISAGRA"**
– Información y Evaluación – Seguimiento y Anticipación. – Complementariedad. – Subsidiariedad. – Especialización. – Obligación competencial. – Coordinación. – Comunicación.	– Flexibilidad. – Adaptabilidad. – Adaptatividad. – Progresividad. – Escalabilidad. – Proporcionalidad	– Dirección. – Ejecución / Acción. – Apoyo / Soporte.

Fuente: Elaboración propia.

➔ **Propuesta sistémica y funcional aplicada: estrategias y principios.**

Tal y como se ha desarrollado en los puntos anteriores, se puede comprobar que existen una serie de elementos centrales y vinculados entre sí que actúan como mecanismos reguladores sistémicos aplicados. Lo que asegura la integralidad, la integrabilidad y la integración ya que de ello depende la coherencia y consistencia del conjunto.

Tal y como ya se ha ido exponiendo en los puntos anteriores de esta tesis, el diseñó propuesto queda resumido así:



Fuente: Elaboración propia.

Estos elementos son los que permiten establecer las coordenadas básicas tanto del marco como del modelo. Marco y modelo que necesitan de un perfeccionamiento jurídico y normativo adecuado que responda, final y fundamentalmente, a las necesidades operacionales que se planteen.

No obstante y en relación con los sistemas de gestión de emergencias/crisis, hay un elemento de tipo estratégico que condiciona la orientación, la cobertura y las actividades de todas las funciones sistémicas. Y, muy especialmente, las de tipo directivo.

Por este motivo -y dado el interés del objeto de esta tesis- los poderes ejecutivos y legislativos deben converger en el sostenimiento mutuo y retroalimentado de sus cometidos y funciones. Lo que supone que fallos, desajustes, inconcreciones e incoherencias pasen factura en ambos sentidos.

Orientaciones políticas que acaban en **estrategias** desenfocadas, situaciones inadecuadamente evaluadas, faltas de consenso en lo esencial por inadecuados o inexistentes procesos de participación y consulta sumado a actores con relaciones complejas en exceso, acaban suponiendo que el impulso legislativo que se haga nazca viciado o no resuelva adecuadamente las necesidades reales del ámbito que se pretende regular.

En el caso concreto de nuestro país, el marco normativo regulador del ámbito de los sistemas de gestión de las situaciones de emergencias y crisis, tanto desde su perspectiva del Sistema de Seguridad Nacional como desde el desarrollo del Sistema Nacional de Protección Civil, es ciertamente imperfecto en muchos aspectos.

Presentado series dificultades en muchos elementos debido a una falta de visión de conjunto, de rigor conceptual y terminológico, de mal encaje competencial de los diferentes actores y, muy probablemente también, de falta de voluntad e iniciativa política al respecto.

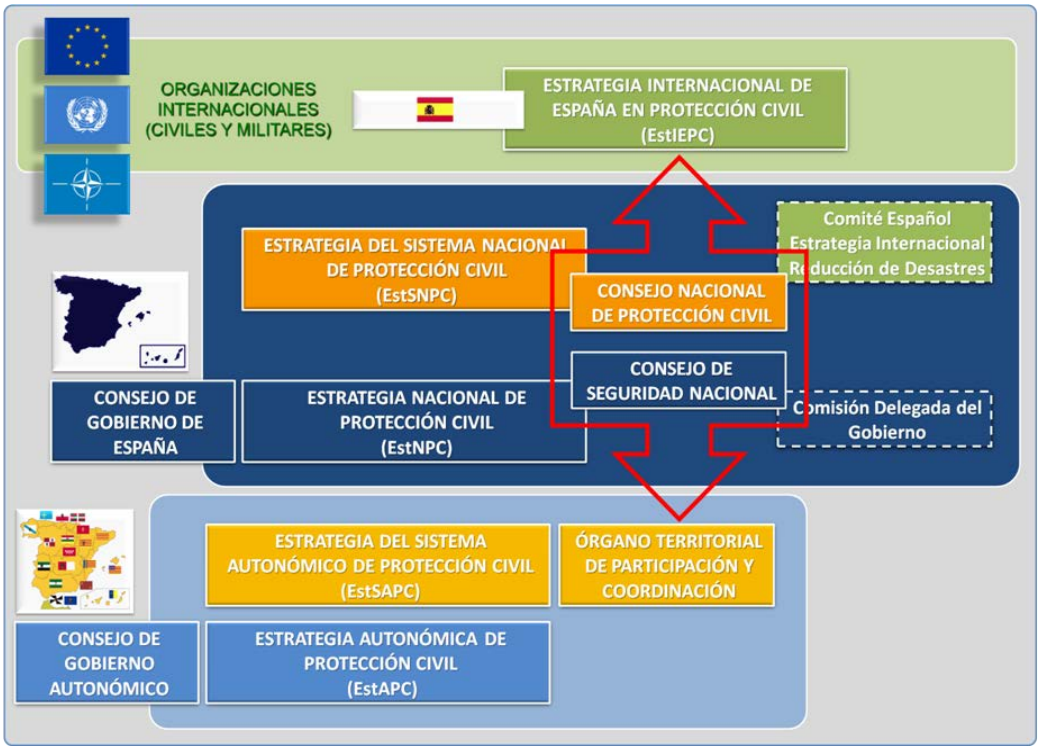
Esto ah supuesto que, a la vista del análisis efectuado, nos encontremos con un esquema de desarrollo del marco político incompleto y desalineado. Donde ahora mismo sólo existe explicitada la "Estrategia Nacional de Protección Civil" aprobada desde el Consejo de Seguridad Nacional (con todas las salvedades ya hechas al respecto).



Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, desde esta tesis se propone un esquema y marco conceptual que establezca un modelo sistémico que alinee, coordine, armonice, ajuste, engrane y articule los diferentes elementos en sus diferentes niveles.

Propuesta que se resume en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

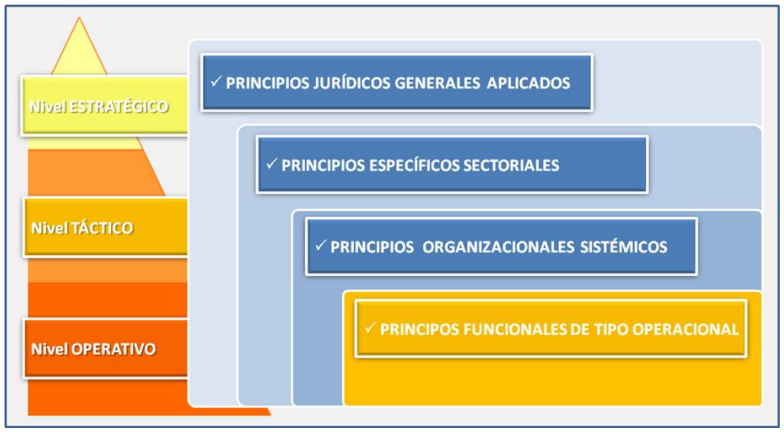
Para ello, se propone que cada nivel tenga los mismos componentes, tanto verticales como horizontales, que éstos cuenten con marcos legislativos y normativos adecuadamente desarrollados a la función que deben cumplir y que las herramientas de acción política -como es el caso de la enunciación de las estrategias- sea consistente y coherente en su proceso de elaboración.

La enunciación de las **estrategias** se inspira en otro elemento fundamental previo, los **principios**. Donde su desarrollo se basa en el consenso y en su aceptación generalizada, lo que da lugar también a los **fundamentos doctrinales** en entornos concretos.

Estos elementos, los principios, deben relacionares, como ya se ha analizado en esta tesis, tanto con su ámbito de aplicación como con su ámbito de utilidad funcional.

Lo que conlleva dos niveles de detalle donde los principios se deben analizar. A saber:

1. En relación con el **nivel organizacional** correspondiente.



Fuente: Elaboración propia.

2. En relación con la **estructura sistémica** que formen.



Fuente: Elaboración propia.

No obstante y como aportación de esta tesis en este campo, se debe añadir un tercer elemento aplicado de análisis. Y digo aplicado por cuanto que sirve también para enunciar los principios y comprobar su nivel de coherencia conjunta.

Esto es el análisis que se pueda hacer en base a la **orientación funcional** que presente el conjunto de principios de un sistema dado.

Por este motivo desde aquí se proponen las siguientes dimensiones de los distintos principios sistémicos que pueden definirse.

Dimensiones que se establecen en base a los criterios de orientación funcional aquí referidos. A saber:

INTEGRACIÓN DE ORIENTACIONES FUNCIONALES

- Orientado a las personas y a la Sociedad en su conjunto.
- Orientado a los riesgos y a las amenazas.
- Orientado a los procesos y a las operaciones.
- Orientado al resultado y a la mejora continua.
- Orientado al desarrollo del conocimiento y a su aplicación práctica.

Fuente: Elaboración propia.

Desde esta tesis se establece la siguiente **propuesta**, teniendo en cuenta que los principios, como elementos orientadores, deben tener significado en el sistema y para el sistema.

Ya que éstos deben servir de referencia al conjunto y, además y también, deben servir de referencia en el nivel concreto que son de utilidad y aplicación práctica. Ya que si no es así acaban siendo elementos vacíos sin contenido material.

Por ello, el desarrollo de los principios aquí propuestos debe responder a las necesidades de la orientación funcional que a cada nivel presentan los sistemas de gestión de emergencias/crisis.

Es decir, Esto supone que desde esta tesis se proponga una **relación comprensiva** de los principios de funcionamiento a aplicar metodológicamente en el diseño y en el funcionamiento de los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias/crisis:

PRINCIPIOS SISTÉMICOS (PROPUESTA TESIS)

- Integral, Integrado e Integrador.
- Eficaz, Efectivo y Eficiente.
- Legal, Competente, Responsable, Ético y Transparente.
- Orientado, Aplicado, Enfocado, Preocupado y Ocupado.
- Capaz, Ágil, Desplegable, Capacitado y Ejecutivo.
- Realista, Realizable, Implementable e Implementado.
- Ordenado, Confiable, Evaluable, Robusto y Resiliente.

- Accesible, Solidario, Participativo, Colaborativo y Cooperativo.
- Flexible, Adaptable, Adaptivo, Progresivo, Escalable y Proporcionado.
- Complementario, Especializado, Reforzable y Subsidiario.
- Complejo, Coherente, Consistente, Cohesionado e Interoperable.
- Preparado, Sostenible, Sostenido, Coordinado, Dirigido y Controlado.
- Conocimiento, Experiencia, Técnica, Innovación y Valores.
- Aprendizaje, Formación, Retorno, Retroalimentación y Mejora Continua.
- Respeto y consideración por la dignidad humana, por la diferencia, por la diversidad y el patrimonio cultural y por el Medio Ambiente.

Fuente: Elaboración propia.

Principios que -en su vertiente orientadora- acaban convirtiéndose en **requisitos** del propio sistema de gestión, así como en **valores** en sí mismos.

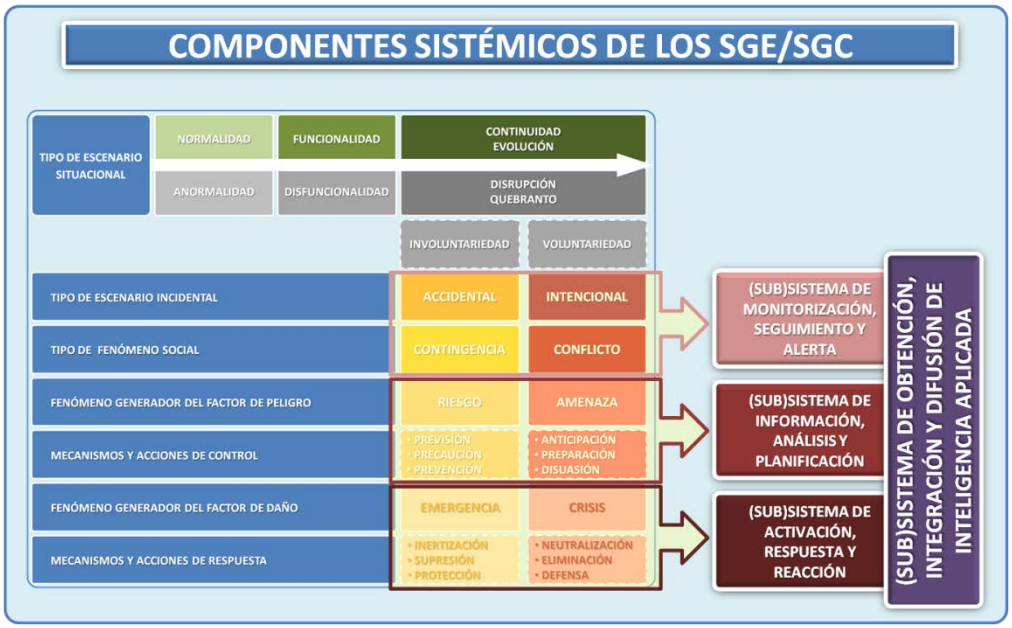
Principios anteriores que sin duda responden al conjunto pero que, por criterios de utilidad y aplicabilidad, se deben complementar explícitamente a nivel operacional. Tal y como ya se ha expuesto en esta tesis, los siguientes **principios funcionales de tipo operacional** a este nivel son:

Ppios. RECTORES GENERALES	Ppios. RECTORES ESCALONES OPERACIONALES	Ppios. RECTORES "BISAGRA"
– Información y Evaluación. – Seguimiento y Anticipación. – Complementariedad. – Subsidiariedad. – Especialización – Obligación competencial. – Coordinación. – Comunicación.	– Flexibilidad. – Adaptabilidad. – Adaptatividad. – Progresividad. – Escalabilidad. – Proporcionalidad	– Dirección. – Ejecución / Acción. – Apoyo / Soporte.

Fuente: Elaboración propia

- **Mecanismos de integración de los componentes sistémicos fundamentales.**

Como hemos visto en el modelo teórico aquí propuesto, los componentes de un Sistema de Gestión de Emergencias/Crisis (SGE/C) se conforman a partir de tres (sub)sistemas diferenciados funcionalmente más un tercero de tipo transversal y facilitador[496] .



Fuente: Elaboración propia.

A esto hay que sumar que dichos componentes sistémicos funcionales (o "subsistemas") pueden ser aportados por una misma organización o bien por varias distintas en función de los mecanismos que se deban activar y/o capacidades que sean necesarias aportar.

Lo que se suele denominar -fundamentalmente en el ámbito anglosajón- como Sistema/Estructura "**mono-agencia**" (del inglés "*single-agency system/response*") o como Sistema/Estructura "**multi-agencia**" (del inglés "*multi-agency system/response*") respectivamente.

En el primer caso, el alineamiento de los diferentes elementos sistémicos tiene carácter interno y, por tanto, las líneas de autoridad y jerarquía están más claras y definidas quedando simplificados muchos de los procesos de funcionamiento.

Por el contrario y en el segundo caso, cuando los Sistemas y Estructuras de Respuesta (SR/ER) derivados de los Sistemas de Gestión -y Dirección- de

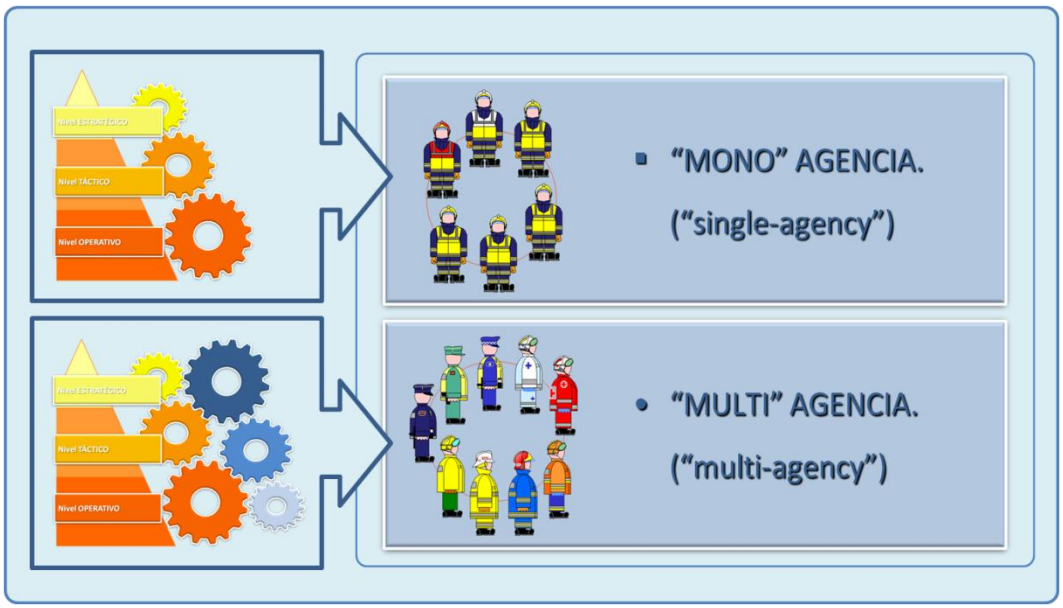
[496] Aunque, como ya se ha apuntado, este modelo se debe complementar con un cuarto (sub)sistema de tipo diferenciado funcional más un segundo (sub)sistema de tipo transversal y común.

Emergencias/Crisis son aportados desde diferentes organizaciones, encontramos importantes condicionamientos en los procesos de funcionamiento derivados de:

a. El tipo de intervenciones, las características del entorno y del contexto y por los recursos disponibles y/o que pudieran ser necesarios en función de su titularidad.

b. El grado de integración, combinación, colaboración, complementariedad, coordinación, subsidiariedad y/o capacidad de trabajo conjunto que sea capaz de desarrollar por parte de todos los elementos involucrados.

De hecho y como ya se ha apuntado, lo más común es encontrar la participación de distintos organismos, organizaciones e instituciones con cometidos, funciones y responsabilidades muy diferentes.



Fuente: Elaboración propia.

En este marco el nivel de **eficacia**, **eficiencia** y **efectividad** del funcionamiento conjunto está determinado por el nivel de alineamiento y unificación -recordemos: **integración**, **integralidad** e **integrabilidad**- de las diferentes estructuras de respuesta y por el grado y capacidad que puedan tener para funcionar de manera conjunta y de operar entre ellas. Lo que nos introduce en la problemática de la denominada **"interoperabilidad"**.

De esto deriva que puedan existir tantas **metodologías**[497] de organización y funcionamiento como organizaciones (con sus respectivos principios, procesos, métodos y procedimientos asociados).

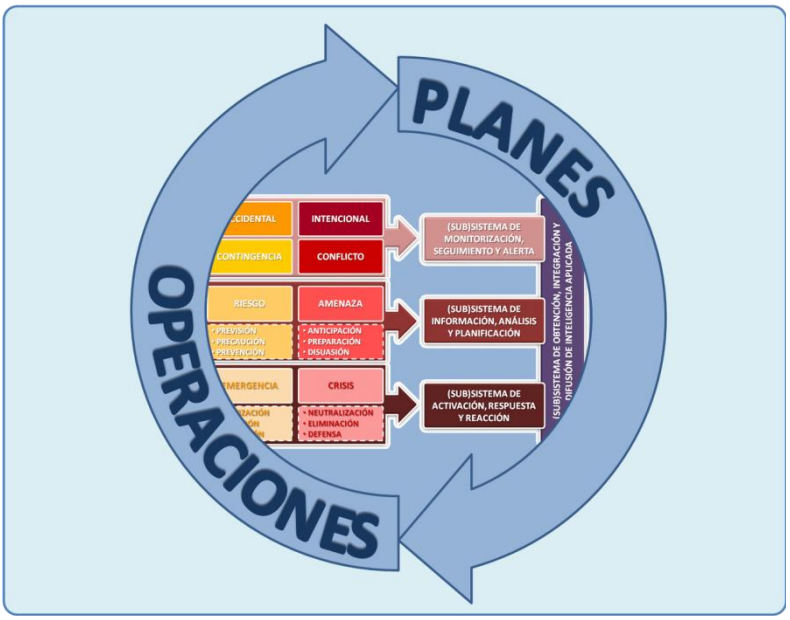
Lo que provoca una mayor necesidad aún de **codificación** y **normalización** al objeto de facilitar y permitir el engranaje combinado y conjunto. Por tanto, el SGE/C -y su correspondiente SR/ER- se apoya en dos elementos instrumentales funcionales fundamentales y que son, además, las dos caras de una misma moneda: los **planes** y las **operaciones**.

Debiendo ser considerado considerarse, a los efectos que nos ocupa, lo siguiente:

1. Los **planes** como herramientas de diseño de las organizaciones de respuesta deben resolver las necesidades de la intervención y la respuesta/reacción en su conjunto. Orientándose, por tanto, hacia la actuación y la acción.

2. Las **operaciones** son conjunto de actuaciones, procesos y criterios estructurados y comunes que se siguen para poder dar respuesta y resolver una situación de emergencia/crisis con la mayor eficacia, eficiencia y efectividad posible. Lo que nos permite hablar de "Gestión de Operaciones.

Interrelación de elementos que podemos representar de la siguiente manera:



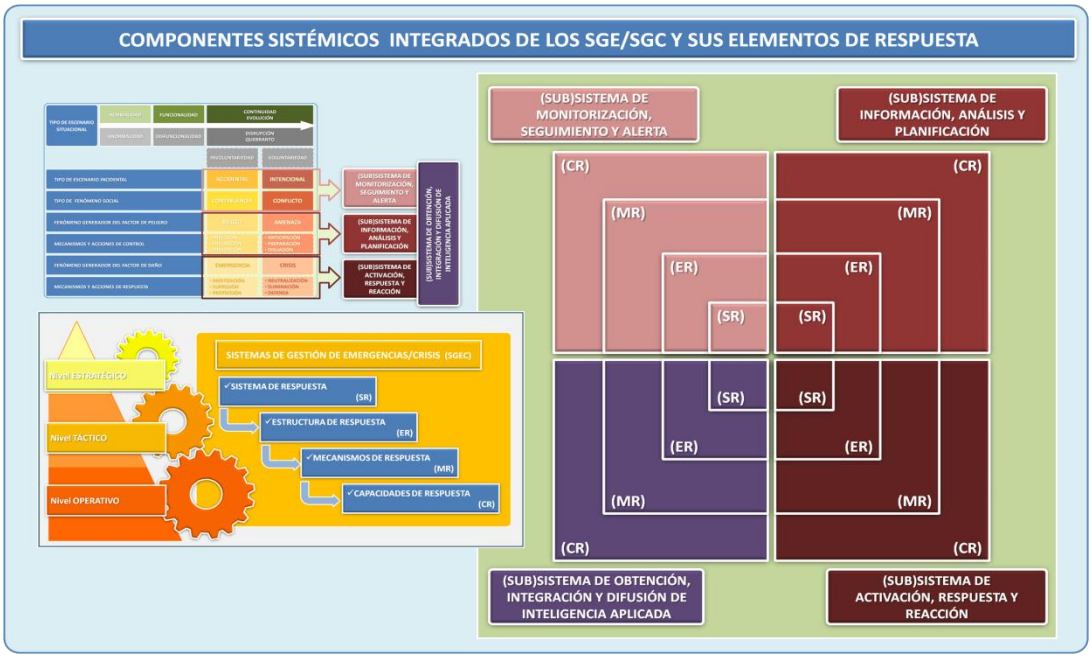
Fuente: Elaboración propia.

[497] Se puede definir de manera adaptada el concepto "metodología" como la manera o forma del proceso estructurado, ordenado y sistemático que se sigue para resolver una emergencia.

Los planes y las operaciones son dos elementos que articulan el conjunto del sistema y de sus correspondientes piezas, por lo que deben ir de la mano y retroalimentarse mutuamente.

Es más, la operación es la primera derivada y la primera consecuencia del plan, del mismo modo el plan debe responder y diseñarse en base a los objetivos, las capacidades y las necesidades operativas/operacionales que se requieran/definan.

Lo que se apoya, recordemos, la integración de los componentes sistémicos y en sus respectivos elementos de respuesta. Recordemos lo propuesto en esta misma tesis:



Fuente: Elaboración propia.

Consecuentemente, el desarrollo del plan -como ya hemos visto también en esta misma tesis- se soporta en la capacidad de obtención, análisis y evaluación de los datos e información disponible, del mismo modo que los datos y la información obtenidos en el transcurso de la operación retroalimentan y facilitan el ajuste del plan. No obstante, del concepto "plan" encontramos otra derivada complementaria del mismo y es su valor como herramienta de diseño de la estructura organizacional que es la posibilita la materialización de la "operación".

En todo caso, el binomio de doble sentido "**plan-operación/operación-plan**" es lo que permite, vertebra y soporta tanto el despliegue y la acción como el apoyo a la propia organización. Facilitando los procesos de toma de decisiones y facilitando, a

su vez, el sustento de la función directiva (o lo que es lo mismo en este caso, la "acción de mando").

En consecuencia, todo plan dentro del ámbito de la Seguridad Pública y la Defensa (en sus diferentes dimensiones) puede ser considerado un "producto" de "inteligencia" a los efectos de la operación.

Sin embargo, esto no es suficiente ya que el elemento u órgano que tiene la responsabilidad de la dirección (o el mando) necesita -además- ser capaz de anticiparse y de conocer la posible evolución de los factores que se generan como consecuencia de cada situación concreta.

Lo que debe permitir tomar las decisiones oportunas ajustando la respuesta y el propio despliegue operacional. Lo que, como mecanismo retroalimentado, modificará y reajustará lo estipulado en el correspondiente plan. Actualizándolo y adaptándolo al nuevo escenario.

Es decir, la función directiva para poder decidir sobre los diferentes elementos -e, incluso, para poder conducir las operaciones- necesita la "materia prima" que le permite controlar los resultados y hacer una proyección dinámica y una inferencia a futuro al objeto de poder estimar con ello las diferentes líneas de acción que se pueden seguir. Líneas de acción que marcarán, en todo caso, el planeamiento y la planificación correspondiente.

En consecuencia, el manejo que se haga de los **datos** y de la **información** disponible es lo que ayudará a obtener un **conocimiento** aplicado de la situación y una adecuada **comprensión** de la realidad.

En este sentido, es muy interesante tomar de referencia lo que se estipula en la orden ministerial que recoge la "**Estrategia de la Información**"[498] del Ministerio de Defensa de España, tanto por su utilidad conceptual como porque desde el punto de vista de las Fuerzas Armadas (FAS) es un elemento doctrinal de aplicación directa. Además, su utilidad es doble ya que se recogen una serie de definiciones terminológicas y los vincula con la **jerarquía cognitiva** que se establece entre ellos.

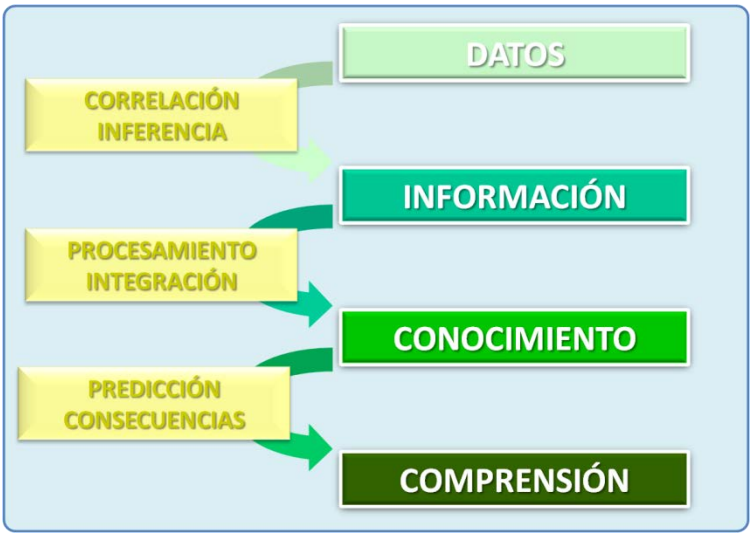
Este texto define claramente los términos "**datos**", "**metadatos**", "**Información**", "**conocimiento**" y "**entendimiento**" y, además, los categoriza por este orden. De hecho, a mi parecer muy acertadamente, utiliza "**entendimiento**" (al que yo referiré en esta tesis como "**comprensión**") en vez de "inteligencia" ya que éste es un proceso cognitivo puro e inequívoco y es un factor fundamental que facilita y

[498] Orden DEF/1196/2017, de 27 de noviembre, por la que se establece la Estrategia de la Información del Ministerio de Defensa.

genera "**Conciencia Situacional**" (CS) -*Situational Awarness*- (que es también otro proceso cognitivo y que no conlleva necesariamente tomar decisiones).

Por el contrario, el término "**inteligencia**" -además de ser un proceso o cualidad cognitiva humana- puede entenderse también como una función (o campo funcional específico) que doctrinalmente está tasada y definida y que, además, su finalidad es ser aplicada en los procesos de toma de decisiones como herramienta de apoyo transversal a toda la estructura y en todos sus diferentes niveles.

Lo que se resume en el siguiente esquema teniendo en cuenta las observaciones hechas en relación con el concepto "inteligencia":



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo en la línea de lo expuesto y como bien explica ARROYO DE LA ROSA (2014)[499], éste hace referencia a la clasificación anterior y a su aplicabilidad:

> "[…] *los gestores o directores de las emergencias precisan estar informados para tomar decisiones que hagan que las labores se desarrollen por el mejor de los caminos. Estas decisiones se basan en la comprensión de la situación, comprensión que es resultado de múltiples factores, algunos de ellos objetivos, pero otros muchos totalmente subjetivos ya que el entendimiento que cada persona haga sobre unos mismos hechos puede depender de experiencias pasadas, de la propia personalidad del individuo o del contexto en el que los acontecimientos se desarrollan*".

[499] ARROYO DE LA ROSA, Rodolfo. "*Fuerte y Claro. El enlace en la emergencia*". Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior, Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Madrid. 2014. Página 102.[Fuente: Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado http://publicacionesoficiales.boe.es]

"[…] *La principal tarea de la* ***Gestión de la Información*** *es recolectar los datos y transformarlos progresivamente añadiendo significados y contenidos adicionales que le permitan ir subiendo en el nivel de la jerarquía cognitiva*".

"[…] *Este proceso permite ir subiendo niveles en la pirámide de la jerarquía cognitiva, pasando del nivel más bajo, el* ***dato****, hasta el vértice superior donde se alcanzará el* ***entendimiento*** *o la* ***compresión*** *de la situación en cada momento de la emergencia*".

"[…] *La* ***información*** *son los datos que una vez procesados obtienen un significado mayor. Aquí encontraremos acciones como la fusión, filtrado, organización, formateo, correlación o clasificación*".

"[…] *La información es cambiante, varía en el tiempo, el darle valor, mediante el análisis y la evaluación es lo que se conoce ampliamente como* ***conocimiento****. El conocimiento* ***individual*** *se hace* ***colectivo*** *a través de la propia* ***gestión de la información****. El* ***conocimiento*** *alude a la capacidad para interpretar informaciones aisladas y relacionarlas con otras. Los elementos principales que hacen posible la* ***gestión del conocimiento*** *son el personal, la organización y la tecnología* (…) *A partir de este escalón de la jerarquía cognitiva, se obtiene ya un producto utilizable para la toma de decisiones, ya que permite deducir interrelaciones y obtener conclusiones*".

"[…] *la cima de la pirámide, la* ***comprensión****, cuando partiendo del conocimiento se aplican razonamientos, se establecen relaciones entre factores (externos e internos) y se pueden anticipar consecuencias ante unos hechos*".

De hecho, este autor aporta el siguiente esquema conceptual de gran utilidad:



En todo caso, el **conocimiento** y la **comprensión** como **procesos cognitivos** concretos que deben permitir **tomar conciencia de la situación** a cada uno de los integrantes del SGE/C en sus respectivos niveles y, entre todos, poder contribuir a elaborar una **idea compartida de conjunto** que ayuda a entender y a descifrar las diferentes situaciones.

En términos militares esto es lo que se conoce como COP (*Commom Operational Picture*) y sirve para alinear esfuerzos, acciones y voluntades desde una herramienta compartida y sistémica que aporta a todos los miembros de la organización un instrumento y un mecanismo de interpretación de la realidad y de la situación. Y que es conjunto, integrado e integrador.

Como bien apunta SPAK (2017)[500] este "constructo" no sólo es de aplicación al ámbito de las operaciones militares sino que, con algunos matices, lo es también en el ámbito de la respuesta a la emergencia ya que se trata de entornos operativos dinámicos y complejos sujetos a variables cambiantes e inciertas.

> "[…] *The context in* this article is *military C2* [*Command and Control System*] *and emergency response. These two fields have much in common and their use of COP(s) is one of them. There are also certain differences though*.
>
> *The instance of a thinking human adversary is not common in the case of emergency response (exceptions can be identified though in for example police work) and emergency response activities are typically activated as a response to an accident. In contrast, military C2 often have a more developed planning phase (before execution)*".

Siguiendo a este mismo autor y dependiendo de la perspectiva de que se trate, este concepto se define como un "producto", como un "proceso" o como un "ambiente operacional"[501].

En todo caso, de las definiciones compendiadas por este autor -refiriéndose a las elaboradas por otros- son de interés para el objeto de esta tesis por su claridad, relevancia y utilidad las siguientes:

---

[500] SPAK, Ulrik. "*The Common Operational Picture: A powerful enabler or a cause of severe misunderstanding?*", Universidad Sueca de la Defensa, en "*ICCRTS 2017: 22nd International Command and Control Research & Technology Symposium*", "*Track 4: Cognitive and Socio-technical Challenges*". Los Ángeles, California (EEUU). Noviembre, 2017.
[Fuente: http://www.dodccrp.org / http://internationalc2institute.org]

[501] SPAK, Ulrik. "*The Common Operational Picture: A powerful enabler or a cause of severe misunderstanding?*". *Op. cit*. Página 3 y ss.

[WOLBERS y BOERSMA] (2013)

"*The COP resembles not an information warehouse but a form of materiality that facilitates the ongoing negotiation process that takes place in a trading zone, in which actors share and give meaning to information to synchronize their actions*".

[MCNEESE, PFAFF, CONNORS, OBIETA, TERRELL y FRIEDENBERG] (2006)

"*A visual representation of tactical, operational, and strategic information to support rapid assimilation and integration by team members*".

[LUOKKALA, NIKANDER, KORPI, VIRRANTAUS y TORKKI] (2017)

"*An information system which enables the situational information to be produced, shared, and visually presented in such a way that all the situational information is available to all the actors involved in the crises response in as real-time a manner as possible*".

[BABER, STANTON, ATKINSON, McMASTER y HOUGHTON] (2013)

"*A representation of incident-relevant information that could be shared between agencies during a multi-agency response* (…) *The concept of the COP is akin to a blackboard architecture* (…) *where team members are able to post information to, and retrieve information from, a shared space to which they all have equal access*".

En definitiva vemos que las posibilidades de disponer de información (relevante, necesaria, contrastada, cierta y en tiempo) así como el manejo y distribución que se haga de ella, es lo que permite desarrollar un conocimiento y una comprensión del entorno, del contexto y de las implicaciones y variables que ello conlleva.

Además y como ya se ha apuntado, mediante la evaluación y el análisis estructurado y orientado que se haga de los datos y de la información se ofrece la posibilidad de mejorar la calidad de las decisiones tomadas. Tanto de las partes como del conjunto.

Por este motivo el "(sub)sistema de obtención, integración y difusión de inteligencia aplicada" se entiende que es un elemento facilitador y transversal que debe ser alimentado y que, a su vez, alimenta al resto de componentes sistémicos. Generando cohesión y coherencia en el funcionamiento del conjunto.

En consecuencia, este conocimiento orientado (denominado desde su vertiente más organizacional como "inteligencia", "Inteligencia aplicada" e, incluso, como

"información elaborada"[502]) se provee como un factor fundamental de generación de "**Conciencia Situacional**" (del inglés "*Situational Awarness*"[503]).

Lo que se produce bajo dos parámetros básicos (GÁRRIZ GALVÁN)[504]:

- "*La Inteligencia es el conocimiento orientado a apoyar la toma de decisiones de un usuario concreto en unas circunstancias determinadas*"[505].

- "*Si no está orientada a la acción, no tiene consecuencias operativas y no llega a tiempo: no es inteligencia*"[506].

Como se puede observar, el "(sub)sistema de obtención, integración y difusión de inteligencia aplicada" en su vertiente funcional de tipo organizacional (e, incluso, en la cognitiva) ofrece al sistema (y a las funciones de dirección y mando) continuidad en la gestión de los procesos dando coherencia y consistencia al binomio "plan-operación".

Con independencia de cómo se organice y a quién se les asignen las tareas, se debe procurar que los componentes de este (sub)sistema -así como sus actividades conexas- estén integradas en un proceso estructurado y consciente a fin de que sus distintos elementos y recursos sean claramente identificados e identificables en sus actividades.

No obstante, la gran mayoría de los entornos han desarrollado sistemas de gestión que "beben" y se aprovechan de las experiencias y los conocimientos de diversas fuentes y ámbitos.

---

[502] GIMENO ARANGUEZ, Manuel. "*Introducción*" en: "*La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". Documento de Trabajo 03/2018, *Op. cit*. Páginas 11 y 12.

[503] La Conciencia Situacional (CS) es el mecanismo mental que permite a una persona percibir, comprender y representar cualquier elemento y/o factor -o conjunto de ellos- que tienen incidencia sobre una situación o fenómeno concreto. Lo que le permite entender las vinculaciones, interrelaciones y condicionamientos y, de este modo, establecer posibles situaciones futuras.

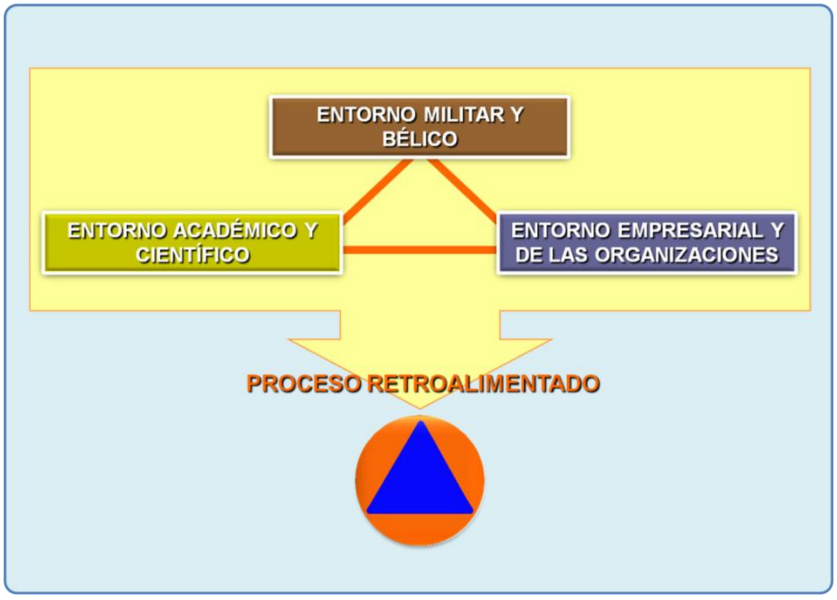
[504] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Capítulo IV. Los Sistemas de Gestión de Emergencias como productores y usuarios de Inteligencia*" en: "La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". *Op. cit*.

[505] ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS-CESEDEN). Monografías 148 "*Inteligencia. Un enfoque integral*". Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2016. Página 9.

[506] ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS-CESEDEN). Monografías 148 "*Inteligencia. Un enfoque integral*". Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2016. Página 11.

En este sentido, las actividades de investigación y de cooperación para desarrollar y mejorar los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis (SGE/C) son cada vez más multisectoriales y multidisciplinares.

Teniendo como propósito principal hacer que éstos sean lo más **consistentes**, **integradores**, **integrales** e **interoperables** posible. Lo que ha supuesto que muchos conceptos de otros ámbitos se estén adaptando a este campo (y viceversa).



Fuente: Elaboración propia.

Además el "*approach*" multidisciplinar y multisectorial que tiene el mundo de la emergencia/crisis obliga a integrar conocimientos aplicados provenientes de diversas esferas del mundo académico, científico, social, político, militar, empresarial y técnico. Esferas que, hoy por hoy, se retroalimentan, se vinculan mutuamente e, incluso, se necesitan, compartiendo amplios espacios e intereses.

Cabe destacar que es significativo que en numerosos entornos geográficos la "Cultura de Defensa" está muy arraigada por lo que la interrelación entre lo militar y lo civil es mucho más flexible, fluida y está mucho más normalizada, por lo que gran parte de los sistemas y estructuras de respuesta son adaptaciones funcionales de los sistemas militares.

De esta manera se da un valor añadido a la seguridad pública en su conjunto ya que se aprovecha una base doctrinal y una metodología de trabajo muy probada y experimentada.

Es más, el acceso de civiles a estructuras militares -fundamentalmente como reservista[507] (incluso para misiones de combate)- y la facilidad de paso de militares a empleos civiles (sobre todo relacionados con la seguridad en general) permite una transferencia permanente entre ambos entornos y el aprovechamiento mutuo.

- **Elementos estructurantes y de soporte sistémico.**

Vinculado con los mecanismos de integración de los componentes sistémicos fundamentales que, como ya se ha expuestos, son básicamente los diferentes principios de funcionamiento en todos sus niveles así como, específicamente, el binomio "planes-operaciones".

Todo ello apoyado de manera transversal por las actividades de generación de inteligencia aplicada en todas sus orientaciones.

No obstante y a nivel operacional, hay una serie de elementos que se vinculan dos a dos (como se expone más adelante) que sirven para orientar al conjunto de la organización en su funcionamiento, actuando también como principios inspiradores en todos los niveles y como mecanismos de regulación propios.

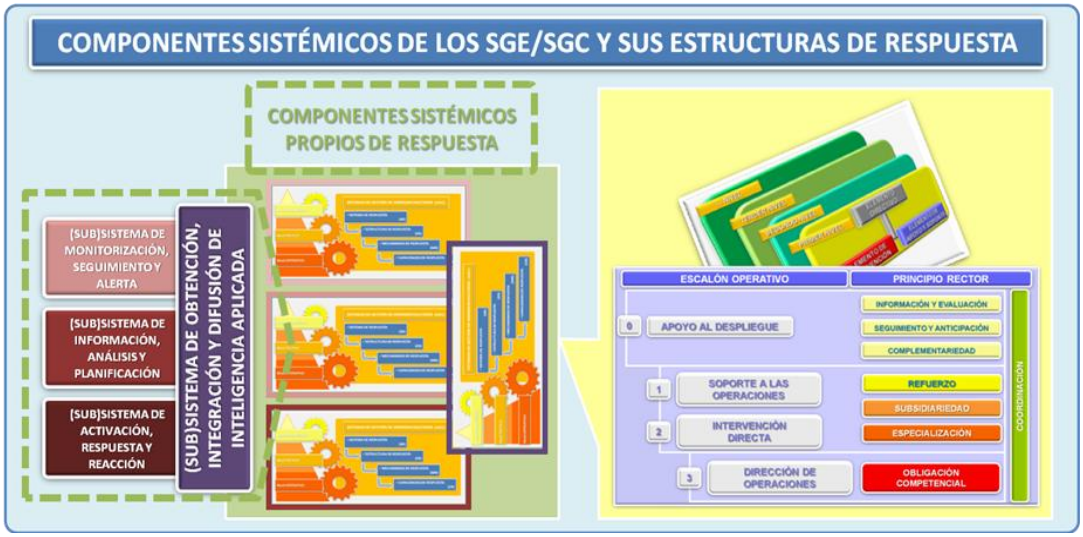
Estos principios inspiradores de tipo **funcional** y **operacional** sirven de base para las actividades y el desempeño de todos los ámbitos de la organización.

Y, muy especialmente, en aquellas actividades vinculadas con las funciones directivas así como con el desarrollo de los elementos doctrinales[508].

Partiendo del mapa conceptual ya propuesto y recogido a continuación:

[507] Un "reservista", por definición, es una persona que pertenece a una unidad o fuerza de reserva militar. Se trata de civiles que desempeñan sus carreras con normalidad al margen de la militar y con carácter regular o en circunstancias concretas son requeridos para incorporarse dentro de la estructura militar. Existen distinto modelos de "reserva" en función del país.
No obstante, el reservista se incorpora para reforzar capacidades ordinarias o bien para complementar capacidades estratégicas o para aportar capacidades que dicha estructura militar no tiene.
En gran número de países, los reservistas fueron en un pasado miembros en activo de sus fuerzas armadas, y que posteriormente se convirtieron, bien voluntariamente o por obligación legal, en reservistas.
En otros entornos el concepto de reservistas está vinculado con el servicio militar obligatorio y las prestaciones personales forzosas. En España esta figura viene regulada en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar y por el RD 383/2011, de 18 de Marzo, se aprueba el Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas.

[508] Recordemos que la "doctrina" se define como: "*Conjunto de principios aprobados oficialmente o admitidos de manera general que permiten un nivel de consistencia y coherencia en las actuaciones de las organizaciones y de sus individuos*".



Fuente: Elaboración propia.

Llegamos de manera explícita a la definición de "**principio operacional**" como elemento que es necesario desarrollar en cada ámbito para responder a las necesidades que son propias y específicas en cada ámbito. De ahí que se planteen como elementos, principalmente, con eficacia "*ad intra*".

En todo caso, concepto binomial que debe definirse de manera expresa a los efectos de esta tesis.

> **Principio:** "*Fundamento que permite el desarrollo de un razonamiento o estudio científico*". "*Máxima, idea o norma personal que rige el pensamiento o la conducta*".

> **Operacional:** "*Relativo a las operaciones, es decir, conjunto de acciones, procesos y recursos organizados en tiempo y forma para la consecución de un objetivo*".

Consecuentemente y como aportación de esta tesis, podemos definir el concepto de "**principio operacional**" como:

> "*Conjunto de fundamentos, máximas, ideas y normas que permiten el establecimiento y desarrollo razonado, articulado y lógico de acciones, procesos, comportamientos, conductas y recursos que se organizan en tiempo y forma para la consecución de un objetivo determinado*".

Asimismo, siguiendo con las aportaciones metodológicas propuestas en esta tesis, tenemos que los **principios funcionales de tipo operacional** (en sus variantes de "principios rectores generales", "principios rectores de los escalones

operacionales" y los "principios rectores de tipo bisagra") se concretan en los siguientes:

Ppios. RECTORES GENERALES	Ppios. RECTORES ESCALONES OPERACIONALES	Ppios. RECTORES "BISAGRA"
– Información y Evaluación – Seguimiento y Anticipación. – Complementariedad. – Subsidiariedad. – Especialización – Obligación competencial. – **Coordinación**. – **Comunicación**.	– Flexibilidad. – Adaptabilidad. – Adaptatividad. – Progresividad. – Escalabilidad. – Proporcionalidad	– **Dirección** – Ejecución / Acción – Apoyo / Soporte

Fuente: Elaboración propia

De estos principios hay una serie de ellos que tienen una significación especial dentro de los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis por cuanto que son elementos fundamentales que sustentan la "**función de dirección**".

En un primer nivel y dentro de los principios rectores generales, están la "**coordinación**" y la "**comunicación**" que actúan de manera complementaria y son transversales e imprescindibles en cualquier ámbito de las organizaciones.

En un segundo nivel y dentro de los principios denominados "bisagra", está el principio de "**dirección**" se concreta, entre otros elementos, en dos dimensiones básicas fundamentales que son el "**mando**" y el "**control**".

Dichos principios operacionales sirven y se aplican -vertical y horizontalmente- en los diferentes niveles de la organización y se concretan conceptualmente "dos a dos" en:

- La "Comunicación" y la "Coordinación".

- El "Mando" y el "Control",

Lo que se representa esquemáticamente de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

Principios que se utilizan y se transforman, a su vez y como ya se ha expuestos, en componentes, procesos y tareas funcionales concretas que facilitan las actividades de la organización en su totalidad[509].

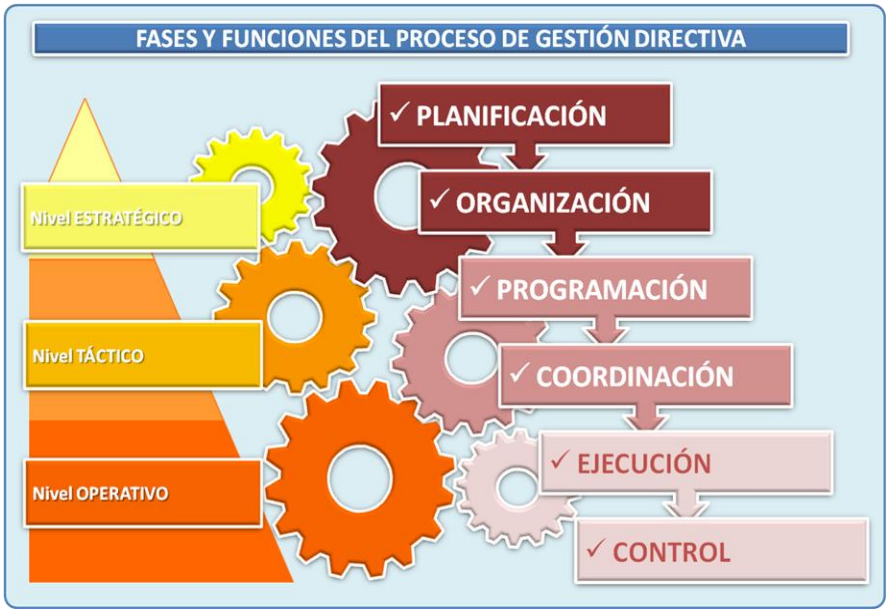
Lo que engloba y es consistente, siguiendo con lo postulado por HAX (2007)[510], con el desarrollo de las actividades transversales y específicas de tipo administrativo y de gestión vinculadas con las funciones de: "**planificación**", "**organización**", "**dirección**" (o "**mando**" según la perspectiva y el nivel organizacional que se ocupe), "**control**" y "**coordinación**".

Lo que podría complementarse con una función más -diferenciada y específica- denominada "**programación**" ya que con ella se puede establecer de manera más adecuada y ajustada la secuenciación de la ejecución de la acciones dentro de un marco temporal concreto.

En todo caso, todas ellas funciones específicas de tipo administrativo y de gestión que -de manera adaptada y organizadas procedimentalmente a los efectos que nos ocupan- responden al siguiente esquema:

[509] Según la ISO-UNE 22320:2011, sobre Gestión de Emergencias, se planteaba que, en vez del término "Comunicación", se empleara el concepto "Cooperación".

[510] HAX, Arnoldo C. Discurso "*Evolución del Pensamiento Académico en la Gestión de Organizaciones: Una reflexión personal*". *Op. cit.*



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, la secuenciación de los componentes funcionales relacionados con las actividades administrativas y de gestión propias de la función directiva las convierte, a su vez, en fases del propio proceso operacional.

Por tanto, como aportación de esta tesis se tiene lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Cabe denotar que en este esquema se utiliza como componente funcional el término “ejecución” (en vez del tradicional “Dirección”) al objeto de evitar la

confusión terminológica y conceptual que produce al definir un proceso entero poniendo el mismo nombre que a una de sus partes.

De hecho, el término "ejecución" también se vincula conceptualmente con las actividades "ejecutivas" -valga aquí, si se me permite, la redundancia- ya que es la materialización de las órdenes y mandatos.

Bien porque se emiten bien porque se reciben. En todo caso, es en esencia el concepto de "**mando**" lo que engloba tanto la vertiente "agente" como la vertiente "paciente".

Además, existe una actividad que actúa dentro del proceso completo como una componente funcional de tipo transversal y que sin ella no es posible hablar, desde el punto de vista de la teoría de las organizaciones, de la existencia de un sistema social. Esta componente funcional es la "**comunicación**" por lo que valga aquí lo ya expuesto sobre este respecto.

También podemos comprobar que, en relación con el modelo teórico propuesto en esta tesis, este esquema es completamente consistente por cuanto los aspectos operacionales se orientan a la "**acción**".

Lo cual se hace mediante la **coordinación**, la **ejecución** (en términos equivalentes de "mando"), el **control** y, siempre, con la imprescindible **comunicación**.

Y entendiendo siempre que hay unos componentes funcionales previos y necesarios que se orientan a la "**reflexión**". Estos son la **planificación**, la **organización** y la **programación** y como mecanismo transversal, de igual modo, la **comunicación**.

A la vista de lo expuesto, podemos exponer que los **principios operacionales** tienen como razón de ser servir para orientar, regular y ordenar la **gestión operacional** (o también llamada "**gestión de operaciones**"[511]).

Para definir la **gestión de operaciones/gestión operacional** podemos aplicar lo ya definido y analizado en esta misma tesis en relación al concepto "gestión". No obstante, sirva aquí de manera aplicada y adaptada la siguiente enunciación al respecto:

[511] Término con el que se evita usar el concepto "operacional" ya que, aun siendo perfectamente correcto, según el contexto puede inducir a confusión al relacionarse con las denominaciones que se usan en el ámbito militar para referirse a los niveles organizacionales (estratégico, operacional y táctico).

> *"Conjunto de actuaciones, procesos y criterios estructurados y comunes que se siguen para poder dar respuesta y resolver una situación de "emergencia" con la mayor eficacia, eficiencia y efectividad posible"*.

El proceso operacional comienza con la conversión y transformación de la "**idea**" como un algo **inmaterial, subjetivizado e intangible** en una "**acción**" concreta como un algo **materializado, objetivizable y tangible**.

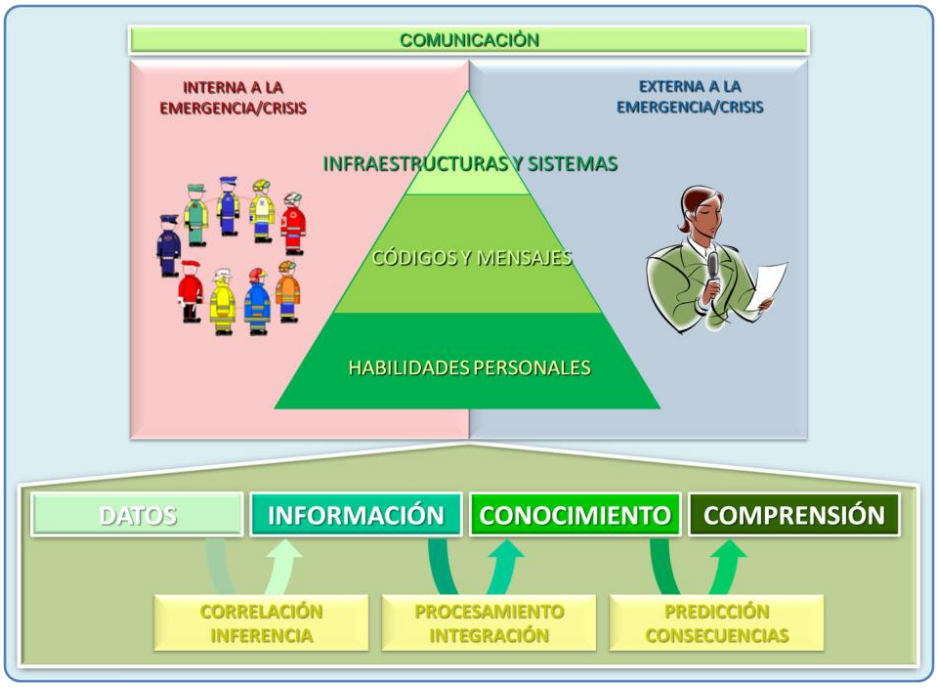
Proceso que también se puede denominar "**operacionalización**" y que sirve para articular las fases de reflexión con la de acción[512].

En todo caso, **componentes operacionales** en sentido estricto que se desglosan a continuación.

➔ **Comunicación y Coordinación.**

En un contexto social, no es posible ninguna actividad sin el soporte de las correspondientes actividades de "**comunicación**" como medio que permite el intercambio de **datos**, **información** y **conocimientos**. Lo que es la base para la **comprensión** de las distintas situaciones y fenómenos.

Lo que responde, en relación con el objeto de esta tesis, a la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

[512] Lo que tradicionalmente se entiende en diversos entornos como "idea de maniobra" o, en una concepción más amplia, "plan de acción".

En relación con la **comunicación** -a los efectos que nos interesan y considerando lo ya expuesto en esta tesis-, deben ser tenidos aquí muy en cuenta los postulados defendidos por las escuelas "**funcionalistas**" y "**estructuralistas**" y -particularmente y en concreto- lo que desarrolla LUHMANN. El cual expone que la comunicación tiene un papel vertebrador esencial en relación con los sistemas sociales.

Por tanto, el objeto y la razón de ser fundamental de la **comunicación** en este tipo de sistemas es el **intercambio de información** (más o menos elaborada y procesada) entre un emisor y un receptor. Por tanto, a este nivel, se busca el intercambio de información, el enlace y la conexión entre personas.

Ahondando en lo anterior, desde el punto de vista de la gestión de los sistemas que son de interés para el objeto de esta tesis, la comunicación -como mecanismo que permite el intercambio de información- es un proceso finalista y orientado pues sirve tanto para **garantizar la interactuación y la actuación coordinada de los individuos** como para alimentar los **procesos de toma de decisiones**.

Esto anterior se da en todos los niveles pero -de manera fundamental y especial- debe ser garantizado en aquellos nodos donde se tiene la responsabilidad de la dirección o mando. De hecho, esto anterior como proceso responde a lo siguiente:

1. La gestión de un incidente se basa en los procesos de **toma de decisiones**.

2. la toma de decisiones necesita **información**.

3. La información se consigue, transmite y se difunde mediante los mecanismos de **comunicación**.

4. Los mecanismos de comunicación, además de las **habilidades y capacidades cognitivas humanas** específicas, se sustentan sobre los sistemas y las tecnologías aplicadas.

5. Sin sistemas que garanticen la comunicación no puede haber una **gestión real, fiable y coordinada**, dado que no se puede gestionar aquello que no se puede identificar, ni controlar, ni medir.

6. Por tanto la base para la toma de decisiones está en la capacidad para obtener y procesar **información útil**.

Por tanto, si el factor fundamental para poder desarrollar los procesos de toma de decisiones está en la posibilidad de disponer de la materia prima necesaria que alimenta dichos procesos (es decir, la información), nos encontramos ante un elemento crítico del sistema.

De hecho, en base y con respecto a lo anterior, en aquellos nodos en los que se tiene la responsabilidad de decidir debe tenerse en cuenta en qué situación se está y qué riesgos se corren a la hora de tomar decisiones (si la referencia a considerar es el factor "información"). Es ampliamente aceptado que para valorar la calidad de la información ésta debe ser:

- Precisa.
- Completa.
- Compatible.
- Orientada a las necesidades.
- Relevante.
- Accesible.
- Oportuna.
- Fácil de usar.

No obstante, la **calidad de la información** no garantiza la **calidad de la decisión** y, menos, en aquellos entornos donde la incertidumbre, la premura de las circunstancias, la evolución dinámica e impredecible de las mismas y las constricciones de tiempo para decidir son elementos intrínsecos.

Como aportación específica de esta tesis, de manera similar a como funciona la "**Ventana de JOHARI**"[513], aquí se plantea un modelo de análisis en base a una matriz que simplifica la valoración del punto en el que se está a la hora de

[513] La "Ventana de Johari" es una herramienta de psicología cognitiva creada por los psicólogos Joseph LUFT y Harrington INGHAM para ilustrar los procesos de interacción humana. El nombre proviene de las primeras letras de sus respectivos nombres. Este modelo de análisis sirve para identificar el proceso de comunicación estudiando la dinámica de las relaciones personales. Para ello trata de explicar el flujo de información desde dos puntos de vista, la exposición y la realimentación, lo cual ilustra la existencia de dos fuentes: los «otros», y el «yo». [Varias Fuentes]

tomar una decisión. Matriz la cual y a los efectos de esta tesis, se denomina "**Matriz Básica de Evaluación Previa del Desempeño Decisional**" (MBEPDD).

Herramienta de utilidad práctica ya que reduce al máximo las variables vinculadas y caracterizadoras de la "información". Permitiendo analizar y valorar en qué punto se está a la hora de tomar una decisión. Lo que facilita la identificación del tipo de materia prima con la que vamos a alimentar el proceso decisional y, por tanto, tomar conciencia del riesgo que se corre en base a ello.

Esto tiene también como fundamento el conocido término "**GIGO**" utilizado en el ámbito de la informática y la computación y que proviene de la abreviatura en inglés de la frase "*Garbage In Garbage Out*"[514].

Este término se refiere a que la integridad del rendimiento de casi todo sistema o proceso depende, fundamentalmente, de la integridad de los elementos de entrada. Por tanto, si a un sistema o proceso lo alimentamos con "basura" el resultante no podrá ser otra cosa que "basura".

Por tanto, si los procesos de decisión se alimentan de información que es falsa (o que no es verdadera -entiéndase en este concepto que pudiera ser también errónea-) o se debe decidir sobre aspectos sobre los cuales no hay disponibilidad de información en tiempo y forma, está claro que se trata de situaciones de una dificultad añadida para aquellos que tienen la responsabilidad sobre los procesos o sobre la resolución de la situación en su conjunto.

En definitiva y a los efectos de lo propuesto en esta tesis, se toman en consideración dos dimensiones básicas que actúan como variables fundamentales que se representan y vinculan en forma de matriz.

Para ello, las dos variables vinculadas con la información que se van a usar o que se necesitan -a este nivel- sirven para poder tomar decisiones que se basan en dos criterios de tipo binario que son:

- El criterio de **veracidad**.

- El criterio de **disponibilidad**.

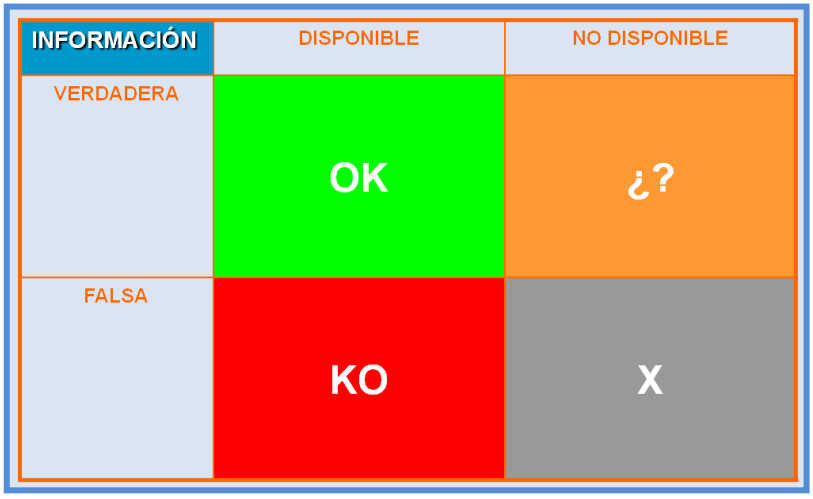
En ambos casos se afirman que son de tipo binario porque:

[514] Término que se traduce como "*Entra Basura, Sale Basura*". Este término fue acuñado por primera vez en el año 1957 por el especialista del Ejército de EEUU William D. MELLIN. [Varias fuentes]

a. La variable "veracidad" tiene los valores: "si" (verdadero) o "no" (falso).

b. La variable "disponibilidad" también presenta sólo dos valores: "si" (disponible) o "no" (indisponible).

En consecuencia, relacionando estas dos variables anteriores obtenemos la siguiente matriz



Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo anterior y como herramienta o elemento de apoyo que sirve para desarrollar conciencia sobre la situación en la que se está a la hora de tomar cualquier tipo de decisión (GÁRRIZ GALVÁN)[515], nos encontramos con los siguientes escenarios:

- **Escenario A**: Información verdadera / disponible (OK).

  Es la situación óptima y más favorable para poder empezar con el proceso de toma de decisiones ya que el tipo de "entrada" es un valor que no genera distorsión. Dependiendo el resultado de "salida" exclusivamente del proceso que se siga para decidir.

- **Escenario B**: Información verdadera / no disponible (¿?).

  Es una situación de indeterminación grande y de sesgos de todo tipo, donde los prejuicios de todas sus manifestaciones, los patrones

[515] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Temario: "*Curso de Dirección y Gestión de Emergencias. Evaluación y Coordinación*". Módulo: "*Marco Organizativo y Técnico de la Gestión de las Operaciones en situaciones de Crisis, Emergencias y Catástrofes. Operativa, procedimientos y procesos de trabajo en los CECOPS y de la Dirección Operativa en el lugar del siniestro*". Escuela Nacional de Protección Civil y Emergencias, Ministerio del Interior. Rivas-Vaciamadrid (Madrid). Ediciones: II (2007), III (2008), IV (2009), V (2010), VI (2010), VII (2011), VIII (2012) y IX (2013).

preconcebidos, la experiencia previa, la interpretación por inferencia, imitación y/o extrapolación de otros casos sumados a los elementos subjetivos e irracionales de toda condición (lo que incluyen los miedos y temores), son factores que suplen la falta información objetiva.

Rellenando los huecos necesarios del relato fáctico donde el resultado dependerá, en gran medida, de factores externos sobre los que no se tiene control así como de elementos azarosos.

En todo caso, la no disponibilidad de información no quiere decir que no pueda ser obtenida o que sea imposible de conocer, sino que simplemente que ésta no está en el momento que debe ser empleada para poder procesarla.

- **Escenario C**: Información falsa / disponible (KO).

Esta situación de gran riesgo ya que se alimentan los procesos sobre una serie de supuestos que se toman como válidos y, sin embargo, no lo son y no se es consciente de ello.

Lo que puede suponer que se apliquen criterios hasta sus últimas consecuencias sobre la base del convencimiento de que lo que se está haciendo es lo que demanda la situación.

Si la Información que está disponible -como elemento de "entrada"- es falsa, da igual el procesado que se haga de la misma ya que el resultado será incierto por cuanto que hay grandes probabilidades de que aparezca el error, el desatino y/o la confusión.

Por lo que esta situación es de doble riesgo dado que, a lo anterior, se le debe sumar que no se plantean otras situaciones o se analizan diferentes supuestos a modo de alternativa tal y como si se haría en situaciones de incertidumbre e indeterminación reconocida por no tener información disponible.

- **Escenario D**: Información falsa / no disponible (X).

Esta situación no debe preocupar porque se trata de elementos que no están disponibles en el nodo en el que deben ser usados.

Por lo que la distorsión y la opción de generar procesos inadecuados derivados de contar con "entradas" que no son verdaderas/ciertas no afectan en absoluto a la realidad de las cosas.

Vemos, por tanto, que en los sistemas de gestión (y dirección) de situaciones de emergencia/crisis la comunicación como mecanismo que tiene de base el manejo de información (en sus diferentes niveles y estadios de desarrollo) es finalista. Es decir, persigue un fin.

Es además una función ligada íntimamente con la coordinación, por cuanto que busca un resultado articulado y engranado con el concurso armonioso de los diferentes elementos que tienen la obligación y/o responsabilidad en el asunto de que se trate.

De hecho, la comunicación y la coordinación son dos factores, áreas, componentes y/o procesos que se retroalimentan funcionalmente, pues la comunicación genera coordinación y la coordinación incrementa la comunicación.

En todo caso, la **comunicación** necesita una serie de **habilidades y capacidades** tanto para el que actúa de emisor como para el que actúa como receptor.

Para ello, debe servirse de unos códigos compartidos para conseguir que el mensaje (es decir, aquello que se quiere transmitir) tenga el resultado buscado.

En todo caso, esto se deberá hacer mediante los sistemas y/o las infraestructuras más adecuadas -o, simplemente, mediante las que estén disponibles- si es que hacen falta.

Esto supone que las actividades de comunicación dentro de los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis respondan a tres **niveles de necesidad**:

1. **Comunicación interna.**

   La **comunicación interna** entre los propios individuos y entre los elementos vinculados con las organizaciones y organismos que tienen responsabilidad y/o cometidos concretos en relación con una situación específica y ya sea esta tanto de daño potencial como de daño efectivo.

   Para estas actividades se utilizan las infraestructuras, los medios y recursos que están a disposición de los elementos organizacionales involucrados, los cuales resuelven sus necesidades internas de enlace y transmisión de sus mensajes.

2. **Comunicación externa.**

   La **comunicación externa** se orienta a la explicación de lo que está sucediendo con carácter general y que suele derivar del “derecho a

conocer" que tienen los ciudadanos y a la "obligación de informar" que tienen los poderes públicos en sus actividades. Lo que responde fundamentalmente al interés informativo que se pudiera generarse y al ejercicio de control social genérico derivado ("*accountability*").

Para estas actividades se cuenta con los elementos de comunicación pública que habiliten los elementos responsables de la gestión de las situaciones incidentales que correspondan, los cuales son los encargados de los medios y mensajes oficiales.

A éstos hay que sumar aquellos medios de comunicación pública -o de masas ("*mass media*")- "profesionalizados" que pueden ser de titularidad pública y/o privada.

Y, por último, tenemos espacios y canales abiertos -más o menos informales, transversales y desjerarquizados- como es Internet y el conjunto de las Redes Sociales. Lo que tiene capacidad para crear un mensaje, generar un relato y divulgarlo (aunque no estén contrastados sus elementos, no sean oficiales y no respondan a necesidades informativas de organizaciones o entidades concretas).

3. **Comunicación interna proyectada.**

La **comunicación interna proyectada de manera externa**, es decir, es la actividad de comunicación que responde a necesidades operacionales internas (ya sea tanto por una situación de daño potencial como de daño efectivo).

Con ello se busca un determinado comportamiento en las personas que son ajenas a las organizaciones u organismos con responsabilidades y/o cometidos en la situación incidental correspondiente y que pudieran estar afectadas de manera efectiva o en futuro concreto.

La información durante las emergencias constituye una demanda social de primera magnitud y, a la vez, se configura como un instrumento de gestión de cuyo manejo depende muchas veces la eficacia de las medidas de protección adoptadas.

Demanda social que, como muy bien apunta FERNANDEZ ALCAIDE (2015)[516], debe ser tenida en cuenta y articulada como un eje transversal en

[516] FERNANDEZ ALCAIDE, Fernando. "*Las Redes Sociales y la Información. Su empleo en Emergencias*". Escuela de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Málaga (SPAM). 2015. Página 13.

todas las fases de la emergencia (fase de pre-emergencia, fase de emergencia y fase de post-emergencia). Lo que es válido también para las situaciones crisis.

Por tanto, la comunicación externa en esta faceta y con esta orientación se convierte en un elemento bisagra, en un elemento instrumental y en una función más de apoyo al resto de funciones internas de gestión de las situaciones de emergencia/crisis.

No obstante, las más de las veces, la comunicación en emergencias/crisis se ve condicionada decisivamente por la calidad de la información previa que se haya podido facilitar a los ciudadanos afectados por la situación de riesgo/amenaza, además de por otros condicionantes de tipos social, cultural, educativos y coyuntural. Lo que va más allá de la mera curiosidad informativa o del genérico derecho a la información, como bien apunta ORBE (2012)[517].

Para estas actividades pueden ser utilizados tanto los medios propios como obligar a cualquier otro elemento a que transmita el mensaje al objeto de hacerlo llegar a las personas que deben o necesitan conocer la información y obrar en consecuencia.

A esto anterior hay que sumar que la comunicación en la actualidad no es un proceso que se produzca en un solo sentido sino que internet, las nuevas tecnologías y las redes sociales han convertido a cualquiera en un "informador", como muy acertadamente apunta SERRANO RODRIGUEZ (2012)[518].

Lo que genera ingentes cantidades de comunicaciones que: a veces no están cualificadas, a veces no disponen de los datos reales y a veces son malintencionadas por lo que generan bulos y desinformación como muy bien indica también SERRANO RODRIGUEZ (2012)[519].

[517] ORBE, Iñaki. "*Emergencias y Medios de Comunicación*". Academia Vasca de Policía y Emergencias (Arkaute). Gobierno Vasco. 2012. [Fuente: http://www.arkauteakademia.net/]

[518] SERRANO RODRIGUEZ, Luis (2012) Artículo digital: "*Voluntariado digital en emergencias. Una necesidad acuciante*". Publicado en: www.informaciondeemergencias.blogspot.com.es, 19 de marzo de 2012.

[519] SERRANO RODRIGUEZ, Luis (2012) Libro digital: "*Información en Emergencias 2.0 #Stopbulos*". iRescaste, 2012.[Fuente: www.informaciondeemergencias.blogspot.com.es]

Asimismo, y como bien refiere GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ en varios artículos[520], se puede establecer una comunicación para trasladar tanto información preventiva como información en situaciones de emergencia (lo que es también extrapolable a las situaciones de crisis).

De hecho, esta autora a la hora de hablar de información preventiva refiere y adapta el término anglosajón "***deterrencia***"[521] el cual lo define como:

> "[…] *la persuasión para que la población tenga conocimiento anticipado de una posible amenaza y que se imbuya de cauteloso temor, es decir, que mantenga una actitud de alerta que funcione para hacer frente al peligro* […]"

Término, el de "*deterrencia*", que en función del uso que se haga y del enfoque que se le dé, queda estrechamente vinculado con los "**procesos de segurización**" referidos en esta tesis.

En este sentido la información que se comunica de manera previa a la materialización del posible fenómeno de daño es de tipo divulgativo, informativo e indicativo pudiéndose elegir el tiempo y el modo.

Mientras que la información que se comunica en situaciones de daño inminente y/o efectivo es de tipo mandatoria e imperativa, buscándose que se sigan comportamientos y pautas concretas lo que responde a criterios de necesidad y oportunidad.

Complementariamente a lo anterior, los Sistema de Gestión (y Dirección) de Emergencias/Crisis deben articular los diferentes niveles de necesidad con las propias estructuras organizacionales con las que se encuentran vinculadas.

Lo que es también un elemento a evaluar desde el punto de vista del **desempeño** (tanto a nivel individual como colectivo) y que se concreta en:

1. Esto supone que en el **nivel operativo** y a los efectos de la **comunicación interna** intragrupo e interorganizaciones que participen en la emergencia/crisis, la comunicación se hará fundamentalmente entre los

[520] GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Luz. Varios artículos. "*Investigaciones psicosociales sobre técnicas de información a la población sobre riesgos y emergencias y Aplicación del Programa de Información a la Población sobre Planes de Emergencia Nuclear en España*" (1992-1997). CEISE, Dirección General de Protección Civil, Ministerio del Interior, España.

[521] Del inglés "*deterrence*" que, en sentido estricto, significa "disuasión".

miembros de los equipos que están operando y entre estos y el resto a través de sus responsables o mandos naturales.

Asimismo, las relaciones y el intercambio de información se harán de manera autorizada con los miembros de los equipos de otras organizaciones con los que se trabaje y se coincida en la zona de operaciones y limitándolo a aquellos aspectos que sean necesarios para la coordinación de las actuaciones a ese nivel.

Por otro lado, y desde el punto de vista de la **comunicación externa**, las relaciones con los elementos de comunicación pública que no sean propios y/o la posibilidad de comunicar *motu proprio* cuestiones relativas a aquellas informaciones que se conocen y se manejan por razón del cargo están muy limitadas y restringidas.

2. A **nivel táctico** y a los efectos de la **comunicación interna**, ésta se hará fundamentalmente entre los elementos directivos y de mando con responsabilidad en un área o función concreta. Estando muy limitada la relación con los escalones inferiores que no estén vinculados directamente con el área funcional en el que se trabaje o bien con la línea de mando de la cual se dependa.

   Por su parte y en relación con la comunicación interinstitucional, el intercambio de información se hará de manera autorizada y en ordinario con los elementos directivos y de mando con responsabilidad en un área o función concreta con los cuales se deba tener relación. Limitándolo a aquellos aspectos que sean necesarios para la coordinación de las actuaciones a ese nivel.

   Por otro lado, y desde el punto de vista de la **comunicación externa**, la relación con los medios de comunicación será muy limitada y siempre mediante autorización se podrá actuar como portavoz oficial trasladando el mensaje que sea convenido.

3. Por último, la **comunicación interna** a **nivel estratégico** supondrá un trabajo directo de los órganos de asesoramiento y apoyo en colaboración "*intra*" e "*inter*" organizaciones y en aquellos cometidos que se requieran. Lo que ayudará a conformar la decisión, momento en el cual ésta será trasladada a los involucrados a los efectos de su operacionalización y ejecutividad.

Por otra parte, las actividades de **comunicación externa** se establecerán en base a las necesidades globales que se identifiquen y en base a las necesidades y exigencias que marquen los diferentes "*stakeholders*".

De hecho, las relaciones con los elementos de comunicación pública externa se instrumentalizaran y responderán a una visión de conjunto, donde se valoren y primen las cuestiones de necesidad y oportunidad en todos los ámbitos.

Lo que debería orientarse a cubrir las necesidades de resolución que genera la situación. En todo caso, la autoridad y/o aquel con capacidad de dirección al máximo nivel será quien decida y determine las actividades de comunicación en todos los ámbitos.

Todo lo anterior es importante porque ayuda a identificar el peso de las distintas actividades sobre el conjunto de todas ellas. Lo que representa una mayor o menor proporción de éstas en función del nivel organizacional en cuestión.

Lo cual se puede describir gráficamente de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, en los niveles más bajos de la estructura organizacional las actividades de comunicación interna vinculada con la situación de emergencia/crisis serán las preponderantes, mientras que las relaciones con el exterior a ésta serán muy limitadas y siempre previa autorización.

Por el contrario, en los niveles más altos el grado de discrecionalidad con respecto al tipo y características de las relaciones de todo tipo que se deban establecer serán flexibles y adaptativas en función de las circunstancias.

En todo caso, las relaciones con los elemento descendentes de la organización se limitarán a las necesidades del proceso de decisión que se deba acometer lo que se limitará, en general, a los "*staff*" de asesoramiento y apoyo.

Consecuentemente, y como ya se ha apuntado en el marco conceptual de esta tesis, **sin comunicación es imposible hablar de sistema social** dado que no se hace factible la interactuación entre individuos.

Por tanto, el primer elemento que se debe garantizar para hacer viable la comunicación -y que esta sea lo más eficaz, eficiente y efectiva- es que las capacidades y habilidades cognitivas y personales, tanto del emisor como del receptor, se encuentren en condiciones funcionales adecuadas y se presente una predisposición para ello.

Con esto garantizado, los códigos, los mecanismos, los recursos tecnológicos y los posibles canales que posibilitan la comunicación personal se convierten en el elemento soporte de la interactuación.

La realidad actual de las nuevas **tecnologías de la comunicación** -en todas sus manifestaciones y aplicaciones y conocidas como TIC´s[522]/CIS[523]- ha supuesto que los **sistemas de transmisión de la información** -en todas sus variantes- se hayan convertido en un sistema tecnológico en sí mismo que provoca que todas las actividades de gestión acaben girando en torno a ellos. Corriendo el riesgo de dejar de ser un medio para convertirse en un fin.

En todo caso, este tipo de sistemas tecnológicos, con independencia de sus funcionalidades e infraestructuras, se ha convertido en un elemento vertebrador fundamental en todos los sistemas de seguridad y defensa (lo que por supuesto abarca a los sistemas de gestión y dirección de emergencias/crisis). Ya que sin ellos el resto de funciones sistémicas quedan desnaturalizadas, imposibilitadas y/o vacías de contenido.

De hecho, tanto es así que las actividades de coordinación, de mando y de control de un sistema de gestión y dirección de emergencias/crisis concreto

[522] TIC(´s) acrónimo que significa "Tecnología(s) de la Información y la Comunicación".

[523] CIS acrónimo que significa "Sistema(s) del Información y Comunicación" (en inglés "*Communications and Informativon Systems*").

necesita de una arquitectura funcional específica y de un diseño estructural *ad-hoc* que responsa a las necesidades de cada uno de ellos. Lo que lo confiere como un elemento estratégico con utilidades y aplicaciones operacionales en todos los niveles.

Sirva aquí a modo de ejemplo el caso del Sistema de Defensa Nacional de España que mediante la Instrucción 33/2018, de 6 de junio, del Secretario de Estado de Defensa, aprueba el "Plan Estratégico de los Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Defensa".

Norma que desarrolla la Orden DEF/2639/2015, de 3 de diciembre, mediante la cual se establecía la "Política de los Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Defensa (Política CIS/TIC)". En la que se define también la estructura de gobierno que permite su coordinación, control y seguimiento. De hecho, el objetivo de esta Política CIS/TIC en este ámbito sirve para proporcionar:

> "(…) *una visión global e integral de los recursos del Departamento en esta materia, basada en las misiones y operaciones y en las capacidades operativas del Ministerio de Defensa, poniendo énfasis en la prioridad de las Capacidades CIS/TIC para las Fuerzas Armadas y en su normalización para asegurar la interoperabilidad*".

Pero la comunicación como función dentro de los sistemas de gestión y dirección de emergencias/crisis tiene valor si con ella se es capaz de garantizar que los esfuerzos y las acciones tienden a una misma finalidad. Es decir, buscan la consecución de un fin común establecido y así alcanzar los objetivos definidos y asignados.

Esto supone ordenar de manera conjunta -y en conjunto-[524] la globalidad de las actuaciones y/o acciones -ya sean estas aisladas y/o agregadas- que se deban llevar a cabo.

En definitiva, la **comunicación** debe hacer posible y tiene sentido si facilita la transferencia de información útil que permite articular la **coordinación**. Lo que actúa también de forma recíproca.

En todo caso y como plantean MALONE y CROWSTON (1994)[525], la **coordinación** se puede definir como:

[524] De ahí deriva constructivamente el concepto de "*co*"-"*ordenar*".

"*La gestión de las dependencias entre distintas actividades*".

Por tanto, la coordinación supone articular y engranar voluntades, elementos, funciones y sistemas que necesariamente se encuentran vinculados con el objeto de conseguir un objetivo o fin concreto y común.

No obstante la coordinación como elemento horizontal desprovisto de jerarquías conlleva graves obstáculos como apunta KRAJIC (2009)[526]:

"*Everybody wants coordination, but nobody wants to be coordinated*".

"*Who coordinates the coordinators?*".

En relación con estas dos afirmaciones es interesante tener en cuenta lo siguiente (GÁRRIZ GALVÁN)[527]:

"[…] *Es cierto que todas las emergencias son distintas pero también es cierto que existen una serie de elementos comunes que permiten desarrollar criterios, metodologías y soluciones validadas y contrastadas*".

"[…] *Mejorar el desempeño operativo de todos los involucrados en la resolución de una emergencia pasa por desarrollar los aspectos operativos comunes*".

"[…] *La base de la gestión de las emergencias extraordinarias está en la forma de trabajar en las emergencias ordinarias*".

"[…] *El desempeño directivo en todos los niveles debe manejar los mismos elementos y de la misma manera, ya que es la única forma de conseguir organizaciones consistentes, integradas y coherentes*".

[525] MALONE, Thomas W.; CROWSTON Kevin. "*The Interdisciplinary Study of Coordination*". Publicado en "*ACM Computing Surveys*", *Association for Computing Machinery*, Volumen 26, número 1. Marzo, 1994. Páginas de la 87 a la 119.

[526] KRAJIC, Wolfgang G. (*Conclusions, Lessons Learned from the Tsunami Disaster*, DG Env / CPU Report, 4 Feb 2005). "*International Coordination Course* (7ICC)", Mecanismo Europeo de Protección Civil, Comisión Europea. Escuela Nacional de Protección Civil. Ministerio del Interior. 2 Septiembre 2009.

[527] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Principios Básicos Operacionales en la Dirección de Emergencias*". VI Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias. Ayuntamiento de San Sebastián-Donostiako Udala. San Sebastián-Donostia, 25 de mayo de 2012.

Con ello -y buscando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad posible- se tratan de evitar posibles duplicidades, evitar también vacíos en la gestión y garantizar la complementariedad. Y, llegado el caso, la subsidiariedad.

Lo que afecta al trabajo conjunto y combinado en todas sus manifestaciones y lo que tienen una incidencia trascendental en lo que afecta al concepto de **interoperabilidad**.

Es cierto que en la actualidad -y vinculado con el objeto de esta tesis- nos encontramos ante una situación paradigmática ya que la coordinación es una funcionalidad a la que aspira todo sistema pero que, sin embargo, se encuentra con importantes resistencias tanto internas como externas.

Esto supone que se puede comprobar el **grado de coordinación** en base a la forma en la que se relacionan los diversos elementos y componentes sistémicos que confluyen en un mismo ámbito.

Para ello se pueden identificar cuatro situaciones básicas que indican de mayor a menor el **nivel o grado de coordinación**, siendo éstas las siguientes (KRAJIC, 2009)[528]:

- Conflicto.
- Competición.
- Coexistencia (o Convivencia según OCHA/ONU).
- Cooperación.

En relación al **conflicto**. En alusión a las relaciones de tensión, falta de colaboración y desalineamiento entre miembros, equipos y/u organismo -parcialmente o al completo-, lo que distorsiona y genera disfunciones en todos los niveles obstaculizando e imposibilitando la consecución de los fines definidos e, incluso, las misiones asignadas.

En relación a la **competición**. En alusión a las relaciones entre miembros, equipos y/u organismos -parcialmente o al completo- que, aunque se orienten al mismo logro, la rivalidad y la obtención de la titularidad del éxito y/o del mérito pueden obstaculizar e imposibilitar la consecución de los fines definidos y las misiones asignadas. De hecho, se pueden encontrar situaciones en las cuales algunos elementos se desalineen (o, incluso, entren en una situación de

[528] KRAJIC, Wolfgang G. (*Conclusions, Lessons Learned from the Tsunami Disaster, DG Env / CPU Report*, 4 Feb 2005). "*International Coordination Course* (7ICC)". Op. cit.

conflictividad) si no son ellos los que consiguen el logro del resultado perseguido.

En relación a la **co-existencia**. En alusión a las relaciones entre miembros, equipos y/u organismos -parcialmente o al completo- que, aunque se orienten al mismo logro, cada uno va a su interés concreto con limitados contactos y una mínima comunicación que se restringe a los aspectos esenciales que permitan alcanzar los objetivos conjuntos. Y siempre y cuando esto no vaya en contra de los intereses parciales y/o particulares de cada elemento.

El factor fundamental que caracteriza este tipo de situaciones es la indiferencia, lo que impide optimizar los esfuerzos y maximizar los resultados mediante la fórmula o solución más adecuada en términos de eficacia, eficiencia y efectividad.

En relación con la **cooperación**. En alusión a las relaciones entre miembros, equipos y/u organismos que se desarrolla armónicamente y de manera engranada, buscando entre todos la mejor fórmula o solución al objeto de conseguir la consecuciones y el alcance de los fines y objetivos establecidos de la mejor manera posible.

El elemento fundamental que caracteriza este tipo de situaciones es la corresponsabilidad, el trabajo conjunto, el éxito o el fracaso compartido así como la búsqueda alineada y combinada de las mejores fórmulas o soluciones. Lo que se resume de manera gráfica en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

A los efectos de esta tesis y a la vista de lo expuesto, la referencia que se hacía en la ISO-UNE 22320:2011 de Gestión de Emergencias en relación al uso del concepto "**cooperación**" en vez de "**comunicación**". Debemos afirmar que esto no es teóricamente consistente por cuanto que la comunicación es un principio funcional que debe ir siempre acompañando y soportando todos los procesos, mientras que la cooperación no deja de ser un nivel o estadio vinculado con los mecanismos y las actividades relacionadas con la coordinación.

En consecuencia, garantizar la coordinación obliga a generar mecanismos preestablecidos que articulen y delimiten -internamente- los cometidos, las tareas y las responsabilidades y -externamente- los ámbitos competenciales y jurisdiccionales más el reparto de las cuotas de autoridad (y poder -legítimo y legitimado-) en función de la situación.

Además, cuando confluyen niveles directivos y mandos orgánicamente no vinculados ni dependientes la coordinación horizontal y entre organizaciones se puede hacer muy complicada. Por lo que deben preestablecerse también mecanismos funcionales de prevalencia y subordinación que diriman en qué casos y para qué ámbitos y actividades unos están supeditadas al ámbito de decisión y de autoridad de otros.

Por tanto, a la frase "*¿quién coordina a quien debe coordinar?*" se debe responder con el marco legal y con las herramientas de coordinación que a cada nivel deben desarrollarse y aprobarse formalmente. En este punto, es importante describir las herramientas organizativas y operacionales que hay disponibles para garantizar la coordinación. Dado que la coordinación real actúa de manera sistémica como eslabón fundamental que aporta coherencia y consistencia al conjunto.

Es importante reseñar estos aspectos en esta tesis dada la confusión y la contaminación terminológica existente que no hace más que distorsionar -no sólo el nombre- sino la utilidad de cada herramienta. Es más, estas herramientas de coordinación son tres fundamentalmente y se relacionan con los correspondientes niveles organizacionales en los que se apoyan. A saber:

- Para la coordinación en niveles estratégicos: Los **Planes**.
- Para la coordinación en niveles tácticos: Los **Protocolos**.
- Para la coordinación en niveles operativos: Los **Procedimientos**.

Lo que se resume en el siguiente cuadro[529]:



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto es bastante común, muchas veces por falta de rigor, confundir unos elementos con otros. Lo que supone que no se empleen las herramientas adecuadas en relación con el tipo de actividad y nivel que correspondería. Además, a lo anterior se le debe sumar que en ocasiones se trata de un uso inadecuado de las herramientas organizacionales.

Ya que desde un determinado nivel se pretende arreglar y acometer disfunciones o carencias de otros niveles distintos (p.e. usar un plan con un nivel de detalle excesivo que determina hasta la forma de manejar una herramienta o bien poner en los procedimientos aspectos estratégicos que quedan muy por encima de su ámbito de aplicación y decisión).

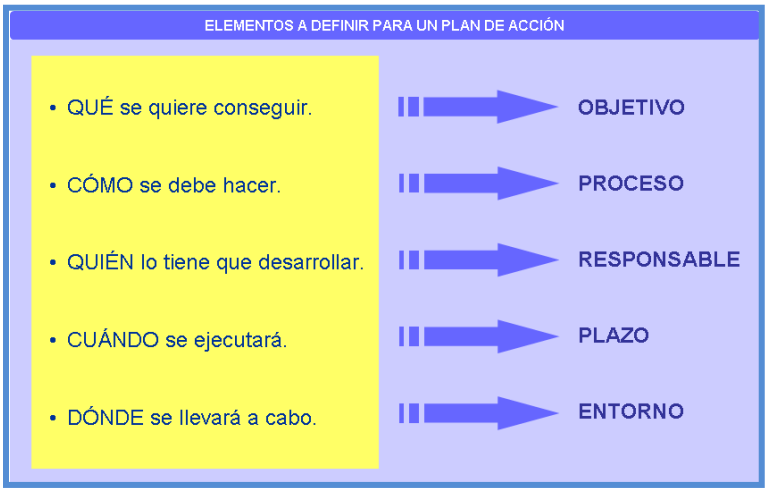
En consecuencia, estos elementos los podemos definir teniendo en consideración lo que a continuación se expone:

➔ **Nivel Estratégico: los "Planes".**

En la elaboración de un plan tenemos que tener claro cuál es el nivel de respuesta que se pretende dar con éste. En general, un plan de deber responder a preguntas básicas tales como: Qué, cómo, quién, cuándo y dónde.

[529] Si tomamos de referencia como esquema los niveles "estratégico", "operacional" y "táctico", vemos que el nivel intermedio de este esquema (es decir, el nivel el operacional) hace uso también de los planes como herramienta básica pero éstos con una orientación eminentemente táctica y aplicada al desarrollo de las operaciones, puesto que su finalidad es garantizar la ejecución de las estrategias parciales aprobadas en los "altos" planes estratégicos.

Lo que ayuda a definir: El objetivo, el proceso, el responsable, el plazo y el entorno.



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, en relación con los sistemas de gestión (y dirección) de emergencia/crisis los planes son herramientas organizacionales a los que se les da una orientación concreta y que, además, normativamente cuentan con una estructura y unos elementos tasados.

Aunque, además, se deba tener en cuenta que el concepto plan no responde a una realidad unívoca.

Sirva aquí lo ya expuesto en esta tesis en relación los conceptos "plan", "planeamiento" y "planificación". Recordemos que "**planear**" y "**planificar**" no son lo mismo en sentido estricto (GÁRRIZ GALVÁN, 2015)[530].

> **Planear** es el proceso cognitivo y comunicativo que permite la conceptualización y el desarrollo de una idea. Derivando en un elemento instrumental que es el "plan" mediante un proceso de "planeamiento".

> **Planificar** es la manera de representar gráficamente el desarrollo de una idea. Derivando en un elemento instrumental que es el "plano" mediante un proceso de "planificación".

Por tanto, el concepto de "planear" tiene relación directa con el diseño de la acción, mientras que "planificar" se vincula con el diseño de la organización -

[530] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Planificación Modular en Emergencias*". IX Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias. *Op. cit.*

como estructura que soporta a la acción- lo que va unido a la expresión gráfica de los vínculos relacionales que se puedan establecer.



Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, un plan es un proceso consciente y, más o menos, orientado y estructurado que, en todo caso, se vincula con las actividades de "**planeamiento**" y "**planificación**".



Fuente: Elaboración propia.

Consecuentemente, se trata de una serie de procesos retroalimentados que interactúan y se apoyan mutuamente. Recordemos:

- La planificación debe responder al planeamiento.

- La representación gráfica (organización) debe ser imagen fiel de la idea que representa (acción).

- Un plan no es un fin sino un medio para la gestión y resolución de una situación de emergencia/crisis

Por tanto, el binomio "planeamiento/planificación" son las dos caras necesarias de una misma moneda.

En todo caso, los planes cuando se utilizan como elementos organizacionales de alto nivel, es decir, a nivel estratégico, deben responder a la pregunta que ayuda a fijar el objetivo general ("¿qué se quiere conseguir?").

Por tanto, la coordinación se garantiza a través de los PLANES como elementos que son el resultado de un marco normativo y competencial ya establecido, el cual viene determinado por la legislación vigente de cada entorno.

De manera adaptada en relación con la materia que ocupa esta tesis, encontramos una definición de "plan" de cierta utilidad a efectos prácticos en este contexto y que deriva de la "*Guía 4. Plan integral de seguridad ciudadana y convivencia local Introducción*" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[531]. A saber:

> "*Un plan* (…) *define y articula el conjunto de intervenciones públicas que, llevadas a cabo por diferentes actores institucionales y sociales permite resolver los riesgos y amenazas, concretas o previsibles que lesionen los derechos y libertades de las personas* (…)".

No obstante, teniendo en cuenta el marco regulador nacional tenemos también de manera adaptada que -según se recoge en el artículo 14, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil- los "planes" son :

> "(…) *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*".

Aunque la orientación de un plan sea de tipo práctica, la realidad es que todo lo anterior nace y desemboca en elementos de tipo jurídico y normativo, los cuales son los que legitiman y atribuyen las correspondientes potestades, atribuciones y responsabilidades a todos los involucrados.

[531] *"Guía 4. Plan integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia Ciudadana"*, Serie Guías "Gestión Local de la Seguridad Ciudadana y Construcción de Paz". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). [Fuente: www.undp.org/docs/undp_pa_guia_segciudadana_4]

De ahí que todos los elementos de un Sistema de Gestión (y Dirección) de Emergencias/Crisis se soportan y quedan intrínsecamente vinculados tanto con la idea del "planeamiento" como con la idea de la "planificación" aquí expuestos. Y, además, desde una perspectiva legal.

De hecho, el plan -como herramienta de diseño organizacional- debe resolver las necesidades de la intervención y de la emergencia en su conjunto por lo que debe ser **modulable**, **escalable** y **específico**.

Aportando, a su vez, coherencia y consistencia sistémica ya que sirve –como ya se ha expuesto- para determinar las atribuciones y los niveles de responsabilidad. Asimismo, debe reflejar las capacidades operativas y medios reales en cada momento así como debe poder implantar un sistema que garantice la coordinación, la comunicación, el mando y el control. Lo cual se desarrolla mediante los protocolos y los procedimientos.

En consecuencia, los planes -además de organizar y prever las situaciones de conflicto, de establecer los mecanismos y procesos relacionales y de estructurar los canales de comunicación adecuados- son la piedra angular generadora del sistema en su conjunto. Como aportación de esta tesis, lo anterior se concreta en el siguiente esquema relacional:



Fuente: Elaboración propia.

Vemos, por tanto, que los planes tienen un papel generatriz y estructurante que interrelaciona y da contenido tanto a los niveles organizacionales como a las funciones que articulan los aspectos operacionales.

Por otra parte, en el ámbito de los sistemas de gestión de emergencias la visión que se tiene de los planes es la que fundamentalmente imprime el ámbito de la protección civil. No obstante, en el ámbito de los sistemas de gestión de crisis la visión que se tiene de los planes presenta una perspectiva algo más amplia ya que suele haber una cierta permeación de lo militar.

En este contexto y aunque excede del objeto de estas tesis su desarrollo, se van a mencionar a continuación los diversos tipos de planes que en el ámbito militar existen. En todo caso, esta clasificación de los planes que aquí se incluyen se basa en los criterios doctrinales aliados de la OTAN, por tanto son éstos los también utilizados en nuestro entorno nacional[532]:

> "[…] *A **plan** is a design for a future or anticipated operation. Plans come in many forms and vary in scope, complexity, and length of planning horizons*".
>
> "[…] ***Strategic plan** cover the overall conduct of a war*".
>
> "[…] ***Operational or campaign plans** cover a series of related military operations aimed at accomplishing a strategic or operational objective within a given time and space*".
>
> "[…] ***Tactical plan** cover the employment of units in operations, including the ordered arrangement and maneuver of units in relation to each other and to the enemy in order to use their full potential*".
>
> "[…] *An **Operation Plan** (OPLAN) is any plan for the preparation, execution, and assessment of military operations. An OPLAN becomes an operation order (OPORD) when the commander sets an execution time. If time permits, you may begin preparation for possible operations by issuing an OPLAN*".
>
> "[…] *A **Service Support Plan** provides information and instructions covering service support for an operation. Estimates of the command's operational requirements are the basis for a service support plan. The service support plan becomes a Service Support Order (SSORD) when the commander sets an execution time for the OPLAN that the service support plan supports*".

[532] *"MSL_202_L07a: Introduction to Plans and Orders"*. Manual Técnico Doctrinal. Mississippi Military College (MMC). Edición revisada 2016. Página 467.[Fuente: https://www.mc.edu/rotc/class-text/mls-202]

> "[…] *A **Contingency Plan** is a plan for major contingencies that the command can reasonably anticipate. Army forces prepare contingency plans as part of all operations. Contingency plans may take the form of branches or sequels*".

Como bien apunta PÉREZ DE FRANCISCO (2015)[533] un plan como herramienta de dirección/mando debe acabar transformado en una o varias órdenes[534]. Por tanto, el OPLAN responde al nivel operacional mientras las denominadas WARNO (*Warning Order*), OPORD (*Operation Order*) y FRAGO (*Frgamentary Order*) y SSORD (*Service Support Order*) responden, fundamentalmente, al nivel táctico.

➔ **Nivel Operacional: el "Plan de Acción" / "Plan de Gestión del Incidente".**

Como ya hemos visto el nivel operacional se vincula y queda relacionado con conceptos doctrinales como son la alta estrategia, la estrategia funcional, la estrategia menor, la gran táctica, la táctica funcional y táctica operacional.

En todo caso, sirvan aquí las consideraciones ya expuestas sobre este nivel y, específicamente, sirvan aquí las aportaciones de ASARTA CUEVAS y por BAUZÁ ABRIL (2016)[535].

De hecho, estos autores -siguiendo con los postulados doctrinales vigentes en el entorno de las naciones aliadas de la OTAN y por ende en el entorno nacional nuestro- hacen referencia a un nivel intermedio entre el "**nivel estratégico**" y el "**nivel táctico**" denominado "**nivel operacional**".

Para los autores anteriores -y tal y como ya se ha expuesto en esta tesis- este nivel actúa como:

> "[…] *un puente que une estrategia y táctica y que allá donde estén más separados tendrá más prevalencia y donde estén más próximos no será preciso*".

---

[533] PÉREZ DE FRANCISCO, Eugenio (Coord.). "*Manual de Derecho Operativo*". Banco Santander, Cátedra sobre Análisis, Gestión y Resolución de Conflictos Marcial Pons. Madrid / Barcelona / Buenos Aires / São Paulo, 2015. Páginas 231 y ss.

[534] Sirva de referencia que en ingles el verbo "*To Order*" (ordenar) y el verbo "*To Command*" (mandar) son de manera amplia utilizados como sinónimos.

[535] ASARTA CUEVAS, Alberto; BAUZÁ ABRIL, Bartolomé (*et. al.*). "*Monografías 149. El Nivel Operacional*". Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC). *Op. cit.*

En todo caso el nivel táctico asigna objetivos y recursos mientras que el nivel operacional trata de ordenar, sincronizar y coordinar los mismos poniendo su foco en el diseño, el planeamiento y ejecución de las operaciones.

Es importante hacer esta matización en esta tesis puesto que en el campo de las emergencias en la actualidad en España se tiende a utilizar con cierta profusión el concepto "operacional" (o "gestión operacional") con serias dudas sobre la compresión real del término y su respectivo alcance.

Siguiendo con esta línea argumental y hecha la salvedad anterior, cabe destacar que a este nivel, el operacional, nace y surge de la mayor o menor necesidad de articular, estructurar y/o formalizar la operacionalización de las acciones previstas.

Es decir, nace de la "**Fase de Reflexión**" ("*Thinking Phase*") y debe materializarse y concretarse en base a la "**Fase de Acción**" ("*Action Phase*"). Por tanto, es el resultado del proceso aplicado de gestión directiva en el ámbito de las operaciones, o sea, en el ámbito operacional. Lo que, como aportación de esta tesis, queda recogido en el siguiente esquema:



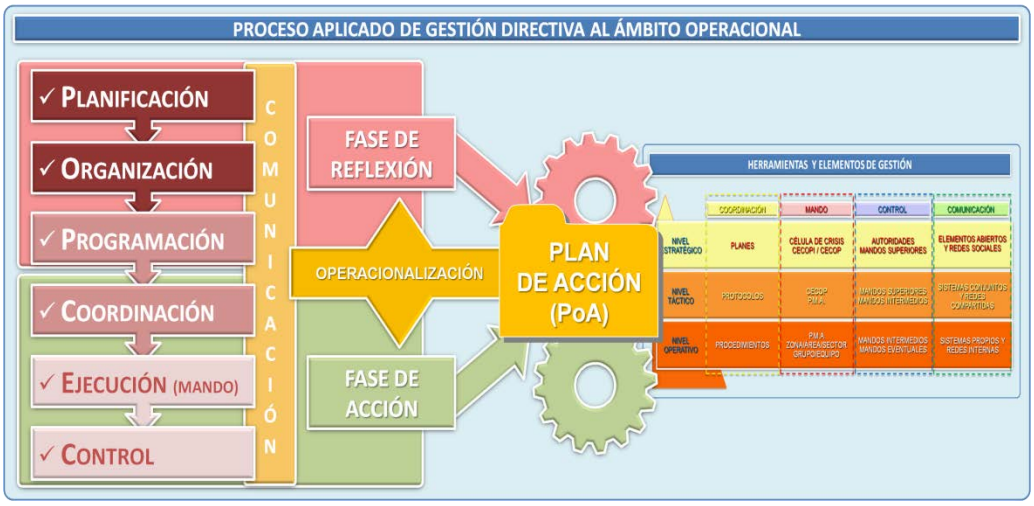
Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el esquema anterior, hay una pieza articuladora y facilitadora importante y fundamental, la cual es la que permite hacer realidad la "reflexión" por medio de la "acción".

La materialización de lo anterior mediante los procesos de operacionalización correspondiente se hace usando la herramienta de planificación a este nivel, la

cual se denomina "**Plan de Acción**" (en inglés "*Action Plan*" o "*Plan of Action*" y que se le suele denominar "PdA"-en castellano- o "PoA" -en inglés-).

La herramienta de planificación/organización/coordinación/actuación a este nivel es muy particular y de tipo adaptativa por cuanto que se desarrolla *ad-hoc* y es diseñada expresamente para una situación sometida a unas circunstancias y unas variables concretas.



Fuente: Elaboración propia.

Variables y circunstancias que además tienen un comportamiento dinámico, cambiante y, en muchas ocasiones, impredecible. Y donde muchos ajustes del plan deben hacerse sobre la marcha debido a las elevadas cotas de incertidumbre que se pueden dar.

Por tanto, en función de las circunstancias y dependiendo qué distancia haya entre la estrategia y la táctica, el "Plan de Acción" (PdA/PoA) puede situarse en un nivel bajo de la estrategia o incluso ser parte de la táctica directamente.

En todo caso, el "Plan de Acción" cuando actúe dentro del nivel estratégico se puede entender que funcionalmente lo hace desde el punto de vista de la "estrategia menor".

Es decir, nace para aportar la visión global y de más de alto nivel pero para ese caso concreto y sin que ello suponga necesariamente que se tengan que involucrar los máximos niveles de la organización. Es decir y ante la frecuente discusión que refiere que un PdA/PoA no puede enunciar elementos estratégicos porque no está a ese nivel, se debe apuntar lo siguiente:

1. Un PdA/PoA se ubicará funcionalmente, como ya se ha apuntado, entre la estrategia y la táctica en base a lo ya comentado. Configurándose como una

herramienta esencialmente estratégica con orientación táctica o como una herramienta esencialmente táctica con orientación estratégica. No obstante, ello estará definido en función de la situación.

2. En todo caso, deberá contemplar y aportar la valoración operacional más alta a su nivel. Por lo que orientará la acción desde la visión estratégica concreta que se tenga, insisto, a ese nivel y para un escenario concreto.

Por tanto, el PdA/PoA si puede contener elementos estratégicos ya que su valor lo es a este nivel. Asimismo, actúa de manera adaptada y retroalimentada en base a las circunstancias específicas que correspondan.

No obstante, hay que hacer una matización metodológica y procedimental importante con respecto a los PdA/PoA ya que este tipo de planes deben respetar y encajarse en lo establecido aguas arriba (Planes de Protección Civil Planes de Gestión de Crisis, Planes de Contingencia, etc…) así como respetar y ajustarse al diseño preestablecido que se haya hecho aguas abajo. Es decir, se ajustará al máximo a las directrices fijada en los protocolos y los procedimientos, es más, en su diseño se ajustará a todos ellos.

En todo caso, se trata de una herramienta que nace motivada por la aparición de una situación concreta y que debe morir con la resolución de la misma al ser un elemento instrumental y circunstancial que no tiene carácter permanente. De hecho, la tendencia en determinados entornos (como es el caso de EEUU) es dejar de denominarlos como "***Plan of Action***" (PoA) y pasar a denominarlos "**Incident Management Plan**" (IMP)[536].

Esta nueva denominación, que se traduce como "**Plan de Gestión del Incidente**" (PdGI), es sin duda más clara, más precisa y menos equívoca por cuanto acaba tratándose de una herramienta "administradora" de las operaciones en todo su conjunto y para una situación y un momento dado.

Por tanto, este tipo de herramientas de gestión -y a diferencia del resto de planes de enunciación más formalizada y/o rígida- tiene un carácter y una orientación eminentemente práctica y ágil para que puedan responder a las necesidades operacionales.

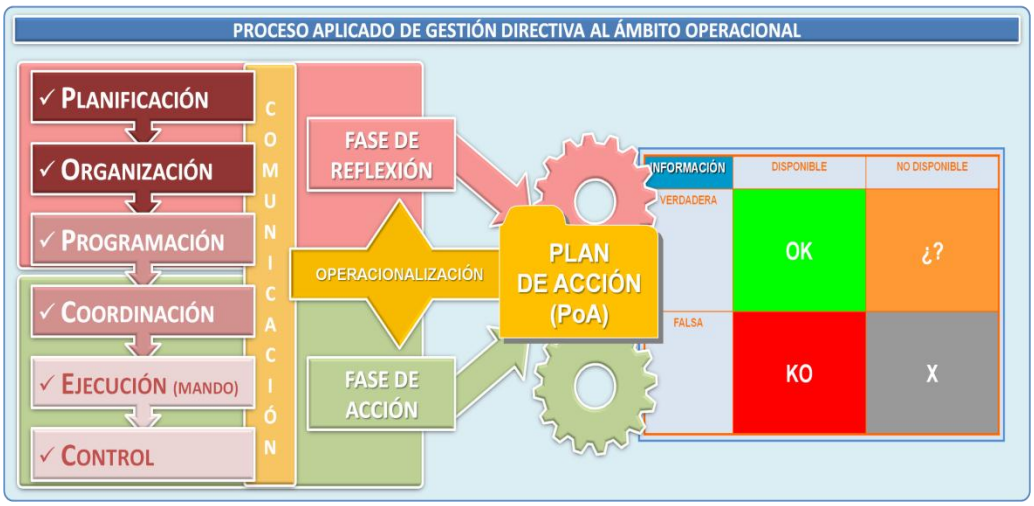
Es también eminentemente instrumental ya que se diseña en el detalle (que no en el proceso) -como ya hemos expuesto- y prácticamente en el momento y

[536] "*Risk Management Practices in the Fire Service*". Capítulo "*Managing Risk in Emergency Incidents*". *US Fire Administration* (USFA). *Federal Emergency Management Agency* (FEMA). Enero 2018. Página 35.

debiendo dar respuesta y debiendo diseñar la acción en el marco temporal en la que surge la necesidad de la situación.

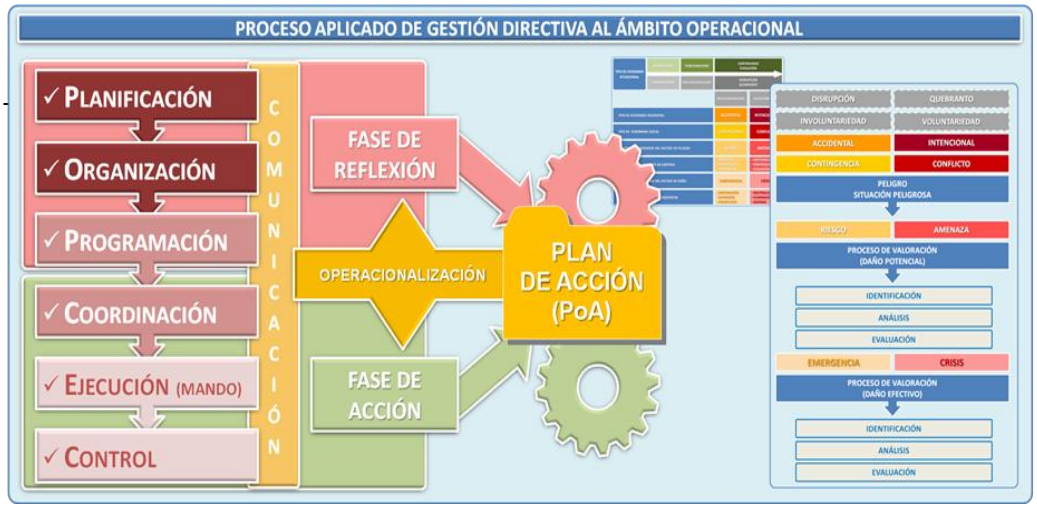
Esto supone importantes dificultades y limitaciones tanto con el acceso y la validación de la información como dada la falta de tiempo para la toma de las decisiones. Sumado a los apremios y presiones que se dan al respecto derivados de los altos niveles de incertidumbre.

Por este motivo, la **Matriz Básica de Evaluación Previa del Desempeño Decisional**" (MBEPDD) propuesta en esta tesis en base a los criterios de **veracidad** y **disponibilidad** es aquí un elemento de apoyo fundamental.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, otra aportación hecha en esta tesis -que es aquí también de especial aplicación y apoyo- es el **Modelo Agregado de Evaluación Incidental** (MAEVI).



Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, el "Plan de Acción" (PdA/PoA) -o "Plan de Gestión del Incidente" (PdGI)- debe adaptarse al tipo de escenario incidental en el que nos movamos.

Es decir, debe integrar en su valoración y evaluación aquellos **fenómenos generadores de factores de peligro** (riesgo/amenaza) así como una serie de **factores generadores de daño** (emergencia/crisis) que, aun compartiendo muchos elementos, responden a características propias.

Recordemos tal y como se ha expuesto en esta tesis:

CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADORAS	
RIESGO	AMENAZA
FACTORES OBJETIVIZABLES	FENÓMENO DE MATERIA SUBJETIVA
IMPERSONAL	RELACIONAL
DESPROVISTO DE VOLUNTAD	INTENCIONAL
SIN FINALIDAD EXPRESA	TELEOLÓGICA
COYUNTURAL	CONTEXTUAL

CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADORAS	
EMERGENCIA	CRISIS
DAÑOS OBJETIVIZABLES	DAÑOS SUBJETIVIZABLES
TANGIBLE	INMATERIAL
AZAROSA	ESTIMATIVA
MECANICISTA	INSTRUMENTAL
SE MANIFIESTA CON HECHOS	SE CONSTRUYE CON EL RELATO

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, lo aquí expuesto converge con el criterio que aplica la FEMA de EEUU en cuanto que entiende que el "*Incident Management Plan*" es una herramienta del gestión del riesgo en los servicios de emergencias[537].

De hecho, desde este organismo se propone la asunción de los establecido en la noma NFPA 1500 (edición actual de 2018 denominada "*Standard on Fire Department Occupational Safety, Health, and Wellness Program*"). Norma que expone lo siguiente:

> "[…] *NFPA 1500 defines the basic principles of operational risk management. The standard establishes specific expectations that the officer in command of an emergency incident will manage the level of risk to firefighters as a fundamental incident management responsibility.*
>
> *The risk management approach described in NFPA 1500 should be used as the basis for a fire department's operational risk management policies.*

[537] "*Risk Management Practices in the Fire Service*". Capítulo "*Managing Risk in Emergency Incidents*". *Op. cit.*

> *A policy statement, supported by a system of SOPs or SOGs, should establish the specific manner in which all members of a department, from the fire chief on down to the newest member, expect to operate at emergency incidents.*
>
> *The principles have been widely adopted as the standard operational approach to risk management. The section that specifically refers to operational risk management was introduced in the 1992 edition* […]".

Por tanto, el "*risk management approach*" al que hace referencia la norma NPFA 1500 es completamente consistente con el enfoque y orientación que se plantea desde esta tesis. Ya que, recordemos:



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Lo que se traduce en la necesidad imperiosa de integrar dentro del "Plan de Acción" (PdA/PoA) -o "Plan de Gestión del Incidente" (PdGI)- los aspectos que tienen que ver con las circunstancias del contexto y del entorno y ello en su conjunción con las características de las propias acciones que deriven de la ejecución de las operaciones.

En todo caso y tal y como ya se ha expuesto en esta tesis, la convergencia metodológica no deja de generar unos **mecanismos y acciones de control** frente a aquellos fenómenos de daño potencial (riesgos/amenazas) de los cuales derivan una serie de **mecanismos y acciones de respuesta** frente a los fenómenos de daño ya materializado (emergencia/crisis).

En consecuencia, a las particularidades del contexto y del entorno de la situación se le deben añadir las propias de la intervención. Lo que conlleva nuevas exposiciones a situaciones de peligro/daño o bien a la generación de nuevos riesgos y amenazas por la correspondiente implementación de las acciones.

Por tanto, lo anterior retroalimenta y debe ajustar el correspondiente "Plan de Acción" / "Plan de Gestión del Incidente". Es decir, se deben integrar tanto la perspectiva específica que se aporta desde la vertiente de la **Seguridad Operacional (SEGOP-AL)** como la específica que se aporta desde la vertiente de la **Seguridad Operativa (SEGOP-VA)**.



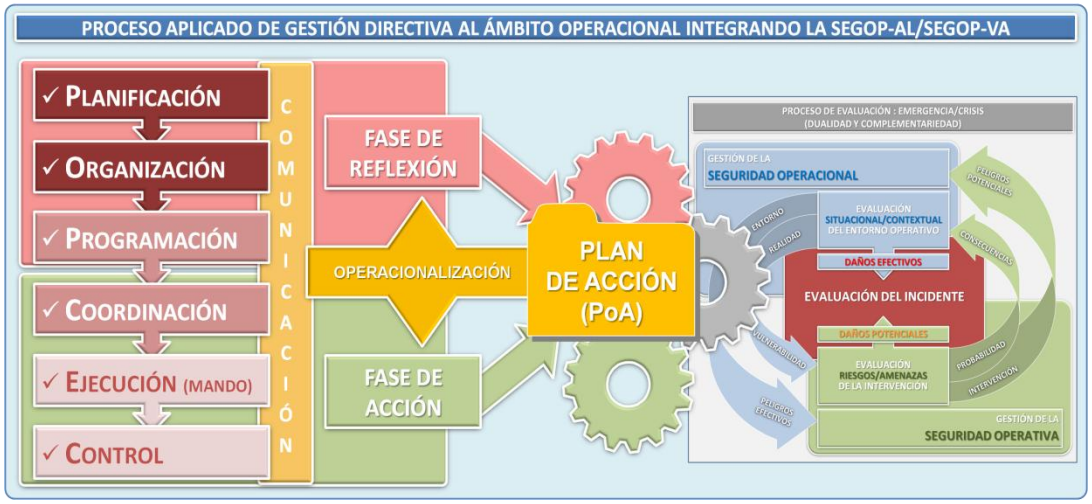
Fuente: Elaboración propia.

Si, por un lado, tenemos en cuenta que desde la gestión de la **Seguridad Operacional** (como elemento sistémico orientado a los **procesos**) podemos abordar la **evaluación situacional y/o contextual** propia del entorno operativo teniendo presentes tanto los **daños efectivos** como las necesidades operativas que requiere la intervención.

Y, si por otro lado, tenemos en cuenta que desde la gestión de la **Seguridad Operativa** (como elemento orientado a las **tareas**) podemos abordar la **evaluación de los riesgos y/o amenazas** que conlleva y/o genera la propia intervención.

Vemos, consecuentemente y como ya se ha apuntado, la utilidad aquí del **Modelo Agregado de Evaluación Incidental** (MAEVI) propuesto en esta tesis como aproximación y marco para la elaboración del correspondiente "Plan de Acción" / "Plan de Gestión del Incidente".

Asimismo y en el mismo sentido, se está también en disposición de usar y de aplicar como elemento básico para el soporte al "Plan de Acción" / "Plan de Gestión del Incidente" correspondiente el "**Modelo Agregado de Evaluación Operacional Conjunta Riesgo-Amenaza/Emergencia-Crisis**" (MAEvOC RA/EC) también propuesto en esta misma tesis.



Fuente: Elaboración propia.

➔ **Nivel Táctico: los "Protocolos".**

El nivel táctico responde básicamente a la pregunta "¿cómo y cuándo se va a hacer?", por tanto la coordinación se garantiza a través de los PROTOCOLOS, que son el resultado de un marco normativo y competencial ya establecido y

determinado por la legislación vigente de cada entorno y del cual no puede salirse.

El concepto de protocolo aquí usado proviene del ámbito diplomático y de las relaciones internacionales. Donde, desde su origen, se identificó la necesidad de establecer canales y mecanismos de comunicación que permitieran establecer marcos, forma, usos y canales en las relación entre elementos culturales distintos que no dieran lugar a errores de interpretación y/o malos entendidos.

También se usa este término en el ámbito jurídico siendo el mecanismo que se utiliza para articular de manera tasada aquellos procesos donde actúan y/o participan diferentes actores con atribuciones y funciones específicas.

Exactamente igual que en el ámbito médico o como pasa en el campo de la informática y la tecnología cuando se quiere relacionar y que interactúen conjuntamente "máquinas" con diferentes sistemas operativos o que utilizan lenguajes diferentes.

En el caso que nos ocupa, los protocolos tienen especial relevancia como parte fundamental que articula los mecanismos de activación, reacción y respuesta de los diferentes elementos que conforman un Sistema de Gestión (y Dirección) de Emergencias/Crisis.

De ahí que se suelan denominar "**Protocolos de Intervención**" (PI) o "**Protocolos de Intervención Conjunta**" (PIC). En todo caso, se definen como:

> *"Conjunto de reglas que se establecen en la actuación conjunta de diferentes servicios u organizaciones".*[538]

En consecuencia, es el mecanismo que relaciona organizaciones donde cada una de ellas tiene sus propios cometidos, sus propias normas de funcionamiento y sus propias estructuras. Sin embargo, en su trabajo con terceros, se convenían unas normas y marcos que permiten el entendimiento entre elementos de organizaciones diferentes cuando éstas prestan una actividad conjunta y tienen objetivos comunes.

Por tanto, con este tipo de herramientas se pretende:

[538] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Gestión de Incidentes Complejos (1ª Parte)*". 22º Congreso Nacional de Bomberos / IV Congreso Internacional de Emergencias. Asociación Española de Lucha Contra el Fuegos (ASELF). Zaragoza, 7 de mayo de 2009.

1. Garantizar, en función de la intervención, la movilización y utilización de los medios disponibles más adecuados.

2. Minimizar y limitar al máximo los daños y las pérdidas, tanto humanas como materiales.

3. Buscar siempre las mejores condiciones de seguridad, tanto de los intervinientes como de los afectados.

4. Establecer las prioridades operativas en base al tipo y a la gravedad de la emergencia.

No obstante, no se puede olvidar que la táctica es el nivel organizacional donde prima la necesidad de aplicar la habilidad (o el "arte" como refieren algunos autores, particularmente SUN-TZU[539]) para organizar recursos y capacidades en base a las necesidades y objetivos fijados en un determinado entorno y contexto tanto físico como temporal.

Por tanto, en el diseño de los protocolos se debe tener muy en cuenta tanto la especial relevancia como el fundamental papel que tienen tanto el marco de desarrollo organizacional propio como las estructuras sistémicas en sus aspectos relacionales.

Es decir, el diseño de los protocolos es una cuestión también de **ergonomía organizacional** por cuanto que son herramientas que deben facilitar las relaciones de los individuos al objeto de compartir ideas comunes y de que todos tengan una comprensión común de la situación.

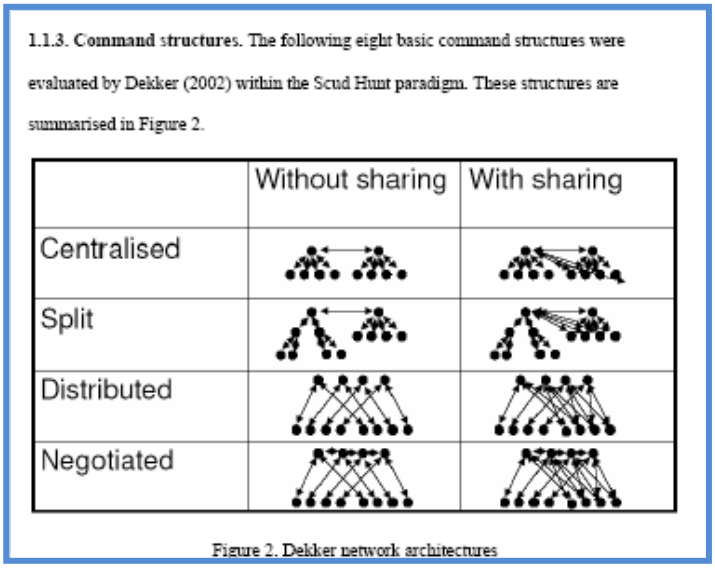
Es, por consiguiente, una herramienta que más allá de facilitar las relaciones entre organizaciones (y más ajustadamente entre individuos de organizaciones distintas) facilita los procesos cognitivos. Lo que convierte a los protocolos en verdaderos elementos reguladores del sistema social específico que se crea dentro de los sistemas de gestión de emergencias/crisis.

Como muy acertadamente analizan HOUGHTON (et al.)[540], en el diseño de los protocolos que afectan a los elementos de dirección de las distintas

[539] SUN-TZU, "El arte de la Guerra". Libro tradicional chino escrito por este experto militar en el siglo V a.C. [Fuente: https://www.mylibreto.com/libros/es_arte-guerra-sun-tsu-estrategia-tactica.html]

[540] HOUGHTON, Robert J.; BABER, Chris; McMASTER, Richard; STANTON Neville A.; SALMON, Paul; STEWART, Rebecca; WALKER, Guy. "*Command and control in emergency services operations: A social network analysis*". *Journal of Ergonomics*, Volumen 49, Capitulo 12-13, 2006. Páginas 1204-1225. Publicado en línea el 20 Febrero de 2007.
[Fuente: https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.526.6604&rep=rep1&type=pdf]

organizaciones involucradas y dentro de los sistemas mencionados -y que son objeto de esta tesis- deben ser tenidas muy en cuenta las relaciones entre individuos.



1.1.3. **Command structures.** The following eight basic command structures were evaluated by Dekker (2002) within the Scud Hunt paradigm. These structures are summarised in Figure 2.

	Without sharing	With sharing
Centralised		
Split		
Distributed		
Negotiated		

Figure 2. Dekker network architectures

Relaciones que, como vemos en la figura anterior y aportada por los autores ya citados, crean sus propias dinámicas sociales por cuanto que son elementos que diseñan los flujos de intercambio de información, de relación y de comunicación. Lo que está en íntima unión con el tipo de organización, tanto interna como externa, que se haya establecido.

Y lo que, sin duda, condiciona de la misma manera los procesos de toma de decisiones según plantea MACÍAS CORTÉS[541] al referirse a ellos como una parte integrada en la "**comunicación organizacional**" y resultante de la misma.

Sin embargo, aunque se puedan crear mecanismos de relación y comunicación de tipo informal (como pasa en todos los ámbitos humanos), hay una serie de aspectos organizativos formales que deben ser regulados y quedar garantizados. Ya que el bien común protegido está por encima de posibles afinidades o enemistades personales que pudieran darse como consecuencia del marco relacional que se hubiera establecido en sus diferentes niveles. Es decir, son elementos que deben sostenerse en una base regulatoria y normativa que quede aprobada y que fije los márgenes de decisión y las respectivas responsabilidades (lo que tiene incidencia en todos los órdenes).

➔ **Nivel Operativo: los "Procedimientos".**

[541] MACÍAS CORTÉS, Gerardo Javier. Tesis Doctoral: "*Teorías de la Comunicación Grupal en la Toma de Decisiones: Contexto y Caracterización*". Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Barcelona. 2003. Páginas 69 y ss.

Como ya se ha expuesto, y en relación con los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis, el nivel estratégico tiene como herramienta orientadora y ordenadora fundamental el "plan".

Por su parte, el nivel táctico como mecanismo que vincula y relaciona organizaciones y elementos distintos en tiempo y forma tiene en el desarrollo de los "protocolos" la base.

No obstante, si los procesos y las tareas que deban llevarse a cabo -con la aplicación de las correspondientes técnicas- no se describen y articulan, es imposible garantizar el engranaje conjunto que permita obtener un resultado cierto y predecible.

Por tanto, desde el nivel operativo se debe tratar de responder a la pregunta "¿quién y con qué?".

En consecuencia, la herramienta de coordinación mediante la cual se trata de garantizarlo anterior es el "procedimiento".

Elemento a través del cual se establecen las actuaciones y actividades concretas así como las tareas específicas que cada uno de los miembros de una organización deben llevar a cabo. Se basa en los tradicionales principios de división del trabajo y de especialización así como en el genérico principio de responsabilidad. Lo que se soporta conceptualmente, como ya se ha introducido, sobre lo definido en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, estas herramientas cuando están formalmente establecidas, sus respectivas actividades están asignadas, los recursos necesarios están disponibles y los resultados de las actividades se han definido en función del escenario dado, podemos afirmar que el **procedimiento** está **normalizado**.

Siguiendo el esquema de la figura anterior, se debe dejar claro que para poder diseñar un sistema de respuesta frente a emergencias/crisis se debe definir la política y la organización que se quiere implementar, para ello es necesario fijar desde los objetivos que se quieren cubrir hasta las competencias y funciones específicas de cada elemento.

También se hace necesario determinar las estructuras jerárquicas así como las correspondientes dependencias funcionales y orgánicas. Lo que determinará en gran medida el despliegue correspondiente que pudiera hacerse para cada escenario o tipo de situación.

Una vez se tenga el marco contextualizado, se debe determinar la metodología de gestión que se vaya a llevar a cabo. En este aspecto se debe contemplar tanto la gestión administrativa, técnica y financiera de la organización como aquellos aspectos operativos propios de las intervenciones e, incluso, de las relaciones externas.

Para poder conseguir que la organización funcione, se hace necesario que cada integrante conozca qué es lo que se espera de él y cuáles son sus obligaciones. Para lo cual la formación, tanto teórica y como práctica, resulta ser el pilar fundamental que evita disfunciones desde el punto de vista organizacional.

Por otra parte, el diseño de un sistema de respuesta pasa ineludiblemente por la determinación de las necesidades básicas de los medios necesarios, ya sean estos humanos, materiales y/u organizativos.

Al final la plataforma organizativa básica se debe traducir en una serie de protocolos y procedimientos normalizados y estandarizados ya sean de tipo administrativo, técnico u operativo.

En este último aspecto, los protocolos de intervención (PI) -como ya se ha visto- y los procedimientos normalizados componen el cuerpo organizativo básico en materia de intervención operativa, por lo que su definición y establecimiento crean una metodología propia determinada de actuación para cada tipo de intervención y/o escenario y que es específica de cada tipo de organización (como ya también hemos visto la hablar del concepto).

Pon tanto, las metodologías que cada organización desarrolla para el diseño y aplicación de los distintos procesos es lo que se conoce de manera aplicada como "sistemática de actuación".

Todo esto supone que el valor del procedimiento normalizado está en su vertiente práctica y en su orientación hacia la ejecución de las tareas siendo, consecuentemente, un elemento que materializa los procesos y permite las operaciones.

Por esto anterior, podemos hablar que los procedimientos de tipo operacional (es decir, vinculados con las operaciones) cuando están normalizados pueden ser denominados "**Procedimiento Operativo Normalizado**" (PON).

A los efectos que nos ocupan, debemos tener en cuenta que los denominados "Procedimientos Operativos Normalizados" (PON) tienen una larga tradición en la gestión de operaciones en todos los ámbitos (especialmente en los vinculados con las Fuerzas Armadas y la Seguridad Pública en general) por lo que es fácil encontrarlos referenciados por sus siglas en inglés: SOP.

No obstante, los SOP se suelen traducir como "*Standard Operational Procedure*" pero también encontramos que se traducen como "*Standard Operation Procedure*" o como "*Standard Operating Procedure*".

Suele darse un matiz a cada término en función de si éste está más vinculado con una actividad de engranaje del conjunto o, si por el contrario, está más vinculado con la ejecución de un determinado conjunto de tareas por un determinado puesto dentro de una organización.

En todo caso y con independencia del matiz terminológico que se le quiera dar, aquí se seguirá el criterio conceptual y de significado que aplica la FEMA[542].

Por simplificar, a los efectos aquí referidos, se entenderán estos términos como equivalentes y se define como "**Procedimiento Operativo Normalizado**" (PON):

> "E*s la definición secuencial de las distintas actuaciones y de las operaciones a llevar a cabo por el personal de una misma organización en base a sus competencias, tareas y funciones*".

Por tanto, con este tipo de herramientas se pretende:

[542] *"Guide to developing effective Standard Operating Procedures for Fire and EMS Departments"*. FA-197, IOCAD *Emergency Services Group*. *United States Fire Administration* (USFA). *Federal Emergency Management Agency* (FEMA). Diciembre, 1999.

1. Facilitar el trabajo de cada equipo y mantener las funciones específicas dentro de cada uno de ellos.
2. Evitar las interferencias en las funciones de otros equipos.
3. Garantizar los canales de comunicación adecuados.
4. Optimizar los recursos y favorecer la utilización las técnicas más adecuadas.
5. Facilitar funcionalmente el engranaje y el cumplimiento de lo estipulado en el resto de herramientas de coordinación.

En todo caso, los procedimientos operativos normalizados (PON) deben estar implantados y ejecutados según se hayan diseñado, siendo herramientas también activas de gestión de los riesgos operacionales.

Lo que incide en su papel como elemento no sólo de referencia para la capacitación y el desempeño sino también por su utilidad como elemento también referencial para los procesos de evaluación en sus ámbitos de aplicación.

➔ **Interoperabilidad sistémica y funcional.**

Cuando se habla de interoperabilidad como conjunto de mecanismos que facilitan, fundamentalmente, la coordinación y el trabajo conjunto (lo que se basa en los mecanismos que hacen posible la comunicación) cabe recordar la frase que suele referir GARMENDIA URBIETA[543] y es que "*siempre es mejor una mala organización que ninguna organización*". A lo que yo añado "*una intervención estructurada es un actuación organizada*".

Esto supone que las herramientas de coordinación antes vistas (planes, protocolos y procedimientos) deben actuar a dos niveles y en dos planos confluyentes, es decir, de manera sistémica y de manera funcional.

Por tanto, las **prioridades en la coordinación** -como elemento básico facilitador de la interoperabilidad- se deben orientar a reforzar las relaciones de aquellos elementos sistémicos o compontes funcionales que actúan:

a. De manera subordinada y de forma interna a la organización.

[543] GARMENDIA URBIETA, Javier. Ex Presidente de ASELF. Sirva aquí a modo de semblante la entrevista "*En primera persona*". Revista Fuego. Editada por la Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Número 159, Cuarta época. 2011. Páginas 10 y ss. [Fuente: https://www.aself.org/wp-content/uploads/2018/01/Revista-FUEGO-N%C2%BA159.pdf}]

P.E.: Las distintas unidades que forman parte de un mismo servicio de intervención en sus diferentes niveles y ámbitos (la dotación de un vehículo autobomba que está trabajado en un incidente y debe actuar con la dotación de un vehículo autobomba que llega de otro parque de la misma organización para colaborar en el mismo incidente).

b. A un mismo nivel pero en relación con elementos que, siendo externos a la organización, son iguales o del mismos tipo.

   P.E.: Las unidades que tienen las misma características y capacidades operacionales pero que son de organizaciones diferentes (la dotación de una autobomba que tiene que trabajar con otras autobombas en un incidente en otra ámbito geográfico donde no tiene jurisdicción pero acude para apoyar a las autobombas de esa demarcación).

c. De manera convergente en espacios y ámbitos que les hacen dependientes aunque tengan atribuciones diferentes.

   P.E.: Las unidades de servicios diferentes donde cada una de las cuales responde a las necesidades concretas de su ámbito de responsabilidad pero que deben trabajar juntas en una misma dirección y con un mismo objetivo (un incidente donde acuden una ambulancia y un vehículo policial, ambos deben contribuir a la resolución del incidente pero cada uno tiene unos cometido concretos aunque vinculados entre sí).

d. Desarrollando sus actividades de forma diferenciada perteneciendo a ámbitos de actividad no vinculados y que aunque no respondan a los mismos fines pueden tener la necesidad de interrelacionarse.

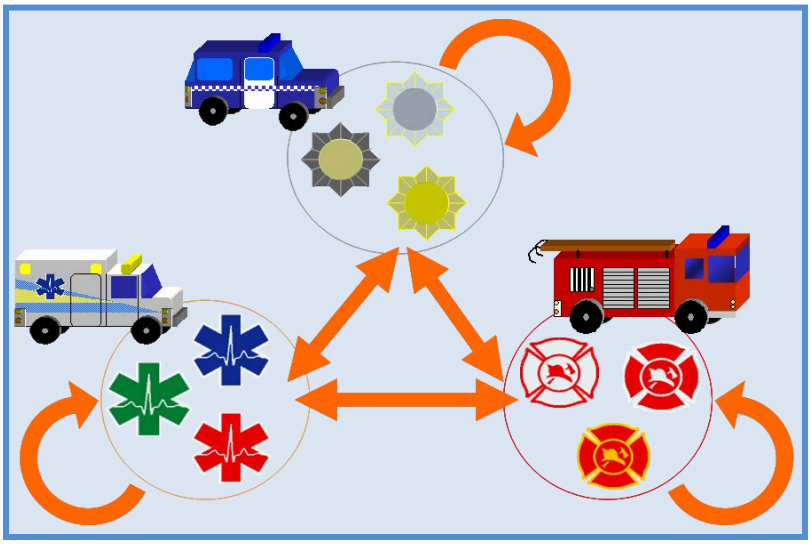
   P.E.: Unidades o elementos que no comparten esferas de actividad ni tienen los mismos objetivos en su funcionamiento, pero que en un determinado momento deben interactuar para alcanzar objetivos coyunturales y/o circunstanciales que les obligan a relacionarse (un incendio donde se envía un personal técnico de una compañía eléctrica para apoyar a los equipos de intervención porque hay un cable de alta tensión y éste debe ser cortado).

En definitiva y a la vista de lo expuesto, la construcción de la "*interoperabilidad*" -desde la perspectiva de la coordinación- se traduce en la necesidad de articular por este orden las siguientes funciones:

1. Subordinadas internas.
2. Iguales externas.

3. Dependientes.
4. Interrelacionadas.

Sirva la siguiente figura de ejemplo para ilustrar lo anterior:



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, sentar las bases de la coordinación como mecanismo fundamental que garantiza la interoperabilidad supone:

- Compartir la responsabilidad (tanto los éxitos como los fracasos).
- Facilitar mecanismos de enlace.
- Utilizar una misma terminología.
- Desarrollar entrenamiento común.
- Elaborar planificaciones conjuntas.
- Distribuir tareas.
- Intercambiar información.
- Colaborar en el desarrollo de los aspectos doctrinales conjuntos.

➔ **Mando y Control.**

Como ya se ha expuesto a nivel operacional, hay una serie de elementos que se vinculan “dos a dos” y que son: **coordinación/comunicación** y **mando/control**.

Éstos en su conjunto sirven para orientar al conjunto de la organización en su funcionamiento, actuando también de dos maneras: como principios inspiradores en todos los niveles y como mecanismos específicos de regulación.

Es decir y como ya se ha expuesto, estos principios inspiradores son de tipo **funcional** pero también los son de tipo **operacional** ya que, aunque sirven de base para las actividades y el desempeño de todos los ámbitos de la organización, son esenciales en aquellas actividades vinculadas con las funciones directivas de las operaciones así como con el desarrollo de los elementos doctrinales.

Hemos visto que dentro de los principios denominados "bisagra", está el principio de "**dirección**" el cual se concreta, entre otros elementos, en dos dimensiones básicas fundamentales que son: el "**mando**" y el "**control**".

En consecuencia, el binomio mando/control tiene una significación especial dentro de los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis por cuanto que son elementos fundamentales que sustentan y sustancian la "**función de dirección**". Por tanto, sirva aquí lo ya expuesto en epígrafes anteriores al respecto.

Asimismo, hemos visto que el **proceso aplicado de la gestión directiva** en los sistemas de gestión de emergencias/crisis -y una vez determinados los elementos que se incluyen en la "fase de reflexión"- lo fundamental es garantizar la acción. Recordemos:



Fuente: Elaboración propia.

Lo que se consigue mediante las actividades de organización y ordenamiento de la ejecución (mando) y las correspondientes actividades de control en todos sus aspectos.

En todo caso, dimensiones que se convierten en principios operacionales básicos, los cuales se aplican vertical y horizontalmente y se articulan, soportan y estructuran sobre los diferentes niveles de la organización. Por tanto, son principios -el mando y el control- que se utilizan y se transforman, a su vez y como ya se ha expuesto, en componentes, procesos y tareas funcionales concretas que facilitan las actividades de la organización en su totalidad. Soportando la función y la acción de mando (o Dirección si se prefiere desde una perspectiva más amplia).

Reseñar de nuevo que en este esquema propuesto se utiliza como componente funcional el término "ejecución" (en vez del tradicional "Dirección") al objeto de evitar la confusión terminológica y conceptual que produce definir un proceso entero poniendo el mismo nombre que a una de sus partes.

De hecho, el término "ejecución" también se vincula conceptualmente con las actividades "ejecutivas" -valga aquí, si se me permite otra vez, la redundancia- ya que es la materialización de las órdenes y mandatos. Bien porque se emiten bien porque se reciben. En todo caso, es en esencia el concepto de "**mando**" lo que engloba tanto la vertiente "agente" como la vertiente "paciente".

En todo caso, la acción ejecutiva en todas sus dimensiones y etapas debe contemplar el **control** como la otra cara de la misma moneda, ya que el control supone actuar sobre los recursos de toda índole (sobre los que son necesarios, sobre los que serían necesarios y sobre los que se están empleando) y supone también actuar sobre las condiciones en las que se desarrolla la acción/operación. Por último, supone supervisar y actuar sobre el resultado que se obtiene (tanto para validarlo como para corregirlo).

Abundando en lo anterior, si nos atenemos al significado etimológico del término "**control**" (según la RAE) éste es el:

> "[…] *examen u observación cuidadosa que sirve para hacer una comprobación*".

Asimismo, es también de manera general:

> "[…] *el dominio sobre algo o alguien, una forma de fiscalización, un mecanismo para regular algo manual*".

O, sistémicamente, se puede entender como:

> "[…] *un examen para comprobar un nivel de desempeño determinado"*.

No obstante, desde el punto de vista de las funciones y procesos de tipo administrativo, el control es:

> "[…] *un mecanismo que tiene como finalidad la verificación del nivel de cumplimiento de una exigencia basada en una norma, instrucción o regla fijada*".

En consecuencia y a efectos prácticos, el control tiene como objetivo evitar irregularidades, disfunciones, errores y condiciones inseguras de operación así como corregir aquello que puede generar un contratiempo, una desviación o un error.

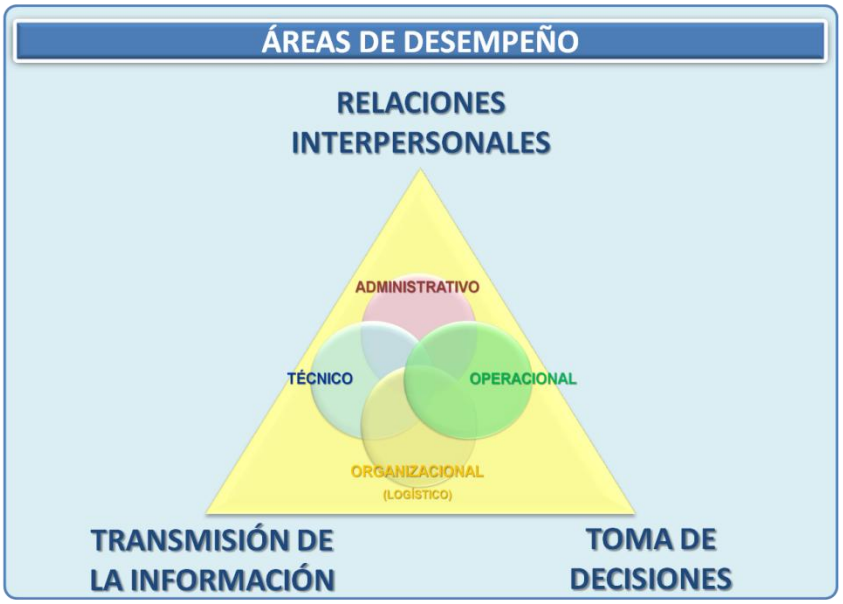
Siendo una atribución específica e inherente a aquellos que tienen cierto nivel de responsabilidad en relación con las funciones directivas (o de mando).

De hecho, en este punto cabe recordar lo ya expuesto en esta tesis en relación con las áreas de desempeño que se vinculan con la función y la acción de mando. Lo que incluye tres componentes fundamentales que son:

- Las relaciones interpersonales.
- La transmisión de la información.
- La toma de decisiones.

Áreas de desempeño que, sin duda, se ejercen y abarcan los distintos roles que deben desempeñarse organizativamente y que son, como ya se ha expuesto en esta misma tesis, el administrativo, el técnico, el operacional y el organizacional (o logístico).

Lo se resume de manera integrada en la siguiente figura:



Fuente: Adaptación propia.

Elementos todos ellos que no tienen sentido, en términos de eficacia, eficiencia y efectividad organizacional, si no se les aplican criterios y mecanismos vinculados con el control.

Lo que introduce un término imprescindible en el diseño organizacional que es del denominado "**rango de control**", el cual se define de manera adaptada como:

> "*La capacidad que se tiene a nivel de cognición y de atención para poder gestionar adecuadamente las fuentes que aportan inputs de información que deben ser gestionados*".

Es decir, un equipo no puede estar formado por un número de personas que tenga tal nivel de componentes que superen la capacidad de aquel que tiene que supervisarles, o bien que una persona tenga que estar atento a recursos tecnológicos o técnicos en tal número que cuando actúe sobre uno de ellos se imposibilite por capacidad atender al resto.

Por tanto, el **rango control** es un factor fundamental de **ergonomía organizacional** y que incide en los errores, en los accidentes, en las sobrecargas, en el estrés, en la motivación y demás factores psicosociales que tienen incidencia sobre la prevención de riesgos profesionales/laborales (es decir, son factores sistémicos con incidencia en la seguridad y salud).

Según la FEMA el "rango de control" ordinario (en inglés "*span of control*" y en referencia al NIMS) está entre 3 y 7 elementos, siendo 5 su número óptimo[544].

Mientras que el modelo francés (GOM/MRT)[545] establece que no se pueden gestionar directamente más de 4 elementos y según establece la norma ISO 22320:2018 que, aunque pueden ser 7, lo óptimo es entre 2 y 5.

Por este motivo en estos sistemas el mando y el control no se ejercen de manera directa sobre más componentes que los indicados para cada sistema.

En todo caso se coincide en que el rango de control está influenciado por el tipo y complejidad del incidente de que se trate así como por la naturaleza y el tipo la respuesta que deba darse (en términos de tarea, de distancia y ubicación geográfica y de los condicionantes que puedan comprometer la seguridad).

En todo caso, la función y la acción de mando (integrando y tomando de referencia la mayoría de las fuentes doctrinales utilizadas en esta tesis tanto de tipo militar como civil) se sustentan en los siguientes **componentes**:

- Una personas, el **mando**.

- Un entorno físico, el **puesto de mando**.

- Un **equipo de apoyo al mando**, el "*staff*" de mando con sus respectivos responsables de áreas funcionales.

- Unos medios y una organización, los cuales conforma la estructura del **Sistema de Mando y Control**.

Por tanto y como se puede observar, el diseño organizacional en relación con los sistemas de gestión (y dirección) de emergencia/crisis debe asegurar los recursos necesarios para poder cumplir de manera adecuada con sus cometidos en todos los niveles. Lo que tiene especial incidencia con aquellos aspectos que afectan al mando y el control y, por extensión, a la coordinación y

[544] "*Span of control*". IS-700.A NIMS - *Course Summary*, IS-700.A - *National Incident Management System (NIMS), An Introduction*. *Federal Emergency Management Agency* (FEMA).

[545] *"Gestion Opérationnell et Commandement. La Meéthode de Reisonnement Tactique d'État-major niveau 1 (CODIS el PC site en phase 2 et 3)". Document Pédagogique. École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers. Ministér de l'Intérieur, de la Sécurité Int´rrieure el des Libertés Locales.* 2004.

la comunicación. Lo que obliga a garantizar que, en los aspectos de gestión que afectan a las funciones de dirección, se cuente con las estructuras mínimas adecuadas.

Lo que se resume conceptualmente en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

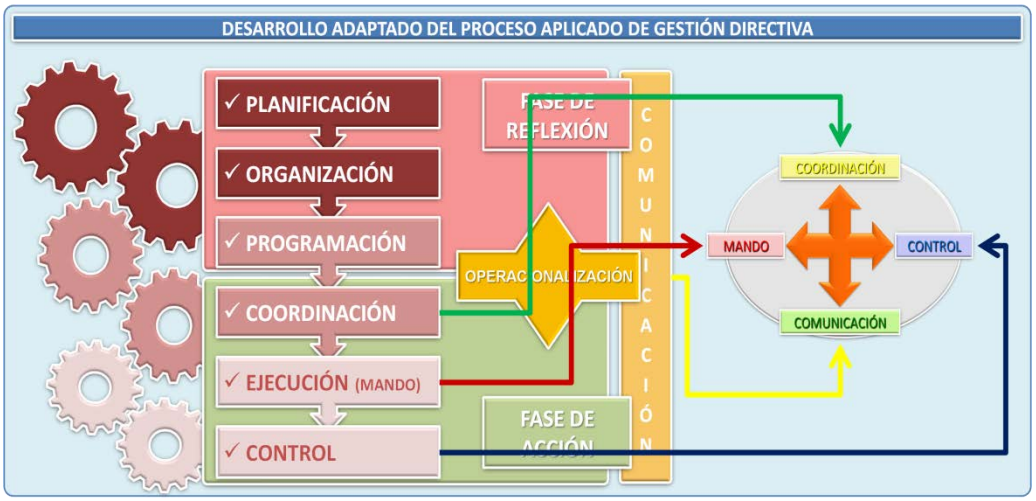
En todo caso los **componentes funcionales** antes referidos deben quedar integrados y contemplados desde un punto de vista sistémico en todos los niveles organizacionales de la estructura. Y todo ello vinculado con las herramientas específicas de coordinación de cada nivel.



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, la secuenciación de los componentes funcionales relacionados con las actividades administrativas y de gestión propias de la función directiva (a saber: planificación, organización, programación, coordinación, ejecución -mando- y control, más el elemento transversal que supone la comunicación) en el ámbito de los sistemas de gestión de emergencias/crisis las convierte, a su vez, tanto en fases del propio proceso operacional como también en componentes funcionales del propio proceso operacional ("mando y control", "coordinación y comunicación").

Lo que es muy fácil de entender si nos atenemos al siguiente esquema:



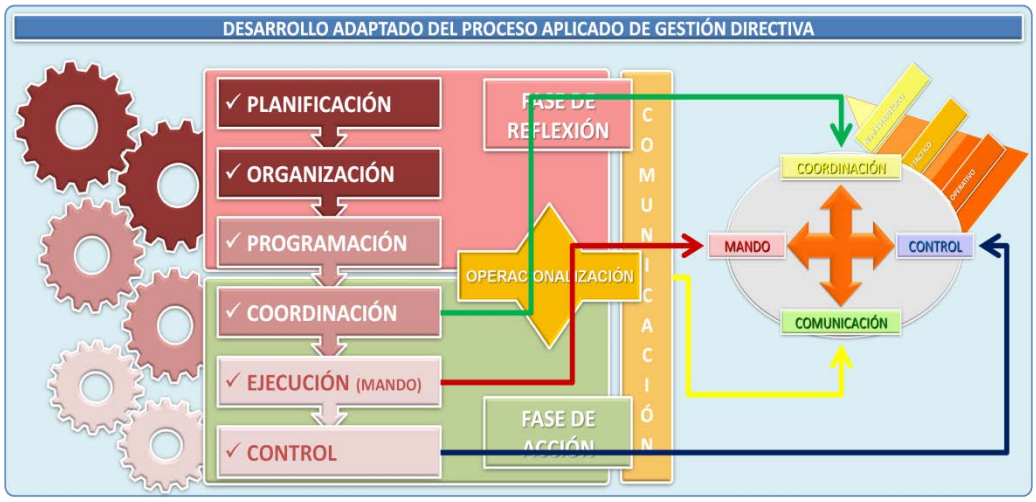
Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, **principios** organizacionales de tipo administrativo que al estar secuenciados actúan como **fases del proceso de gestión** (lo que incluye también la gestión que deriva de la función directica).

Por tanto, **fases del proceso de gestión** que al tener un contenido material específico en sí mismas, les da valor y utilidad como **componentes funcionales**.

Componentes funcionales que son el soporte de los **procesos de gestión específicos** de cada ámbito y que deben vincularse, a su vez, con el nivel organizacional correspondiente (estratégico, táctico u operativo).

Lo que conceptualmente se resume en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

Lo que puede suponer que por ser un componente funcional de gestión tengan entidad suficiente como para articularse no sólo como una función sino como un (sub)sistema funcional específico que dé soporte en el ámbito de actividad que corresponda.

De ahí que doctrinalmente en el ámbito militar se hable incluso de sistemas de mando y control (de su acepción en inglés "***Command and Control System***", también conocidos como "**Sistemas C2**", tal y como veremos más adelante).

En todo caso, el "Mando y Control" (C2) como **función** y **proceso de gestión** se sustenta en el "**Sistema de Mando y Control**" el cual está dotado de una **estructura**, de unos **mecanismos relacionales** (internos y externos) entre los diferentes elementos que deban quedar vinculados, de una serie de **mecanismos y normas de regulación** de la propia función y de una serie de **medios y recursos** que permitan la prestación material.

Por tanto, el concepto de "**Mando y Control**" (C2) como **principio** de funcionamiento y como componente funcional, de manera adaptada, puede definirse como:

> *"Conjunto de actividades de orientación operacional y de tipo directivo y de gestión llevadas a cabo por aquel que, dotado de un cierto nivel de autoridad y expresamente designado como mando operativo, tiene la potestad de conducir y hacer el seguimiento de los distintos recursos bajo su ámbito de responsabilidad al objeto de cumplir con la misión encomendada".*

Y por consiguiente, el concepto de "**Mando y Control**" (C2) como **sistema** y como proceso de gestión, de manera adaptada, puede definirse como:

> *"Conjunto de actividades de orientación operacional y de tipo directivo y de gestión que permiten y facilitan dar soporte a aquel que está dotado de un cierto nivel de autoridad y expresamente designado como mando operativo, para que puede conducir y hacer el seguimiento de los distintos recursos bajo su ámbito de responsabilidad al objeto de cumplir con la misión encomendada".*

En definitiva, el Mando desarrolla las funciones de mando y control a través del Sistema de Mando y Control. Lo que implica que (US DoA, 2003)[546]:

1. El elemento sobre el que pivota el concepto de "Mando y Control" es el jefe de la operación (mando). El jefe de la operación valora la situación, toma decisiones, dirige las acciones y controla el resultado.

2. El objetivo del "Mando y Control" es facilitar y tratar de garantizar el cumplimiento de la misión que le sea asignada a cada jefe (mando) en su respectivo nivel de responsabilidad.

3. El "Mando y Control" está orientado hacia las actividades operativas y hacia la preparación y ejecución de la acción. Estableciéndose para ello las correspondientes relaciones de mando y apoyo.

4. Lo que supone contemplar las actividades tanto de intervención como las de apoyo que sean necesarias para garantizar la aplicación de la decisión así como el sostenimiento de los diferentes esfuerzos.

En consecuencia, el mando y el control, son las dos caras de una misma moneda, para lo cual ambos elementos se soportan sobre la estructura y es la estructura la que se orienta en su acción en función del criterio que aplique el mando.

Para ello el **Sistema de Mando y Control** (SC2 / C2S) da soporte al responsable de las operaciones en la conducción y seguimiento de los elementos que tenga asignados y/o subordinados, trasmitiéndoles la información que oriente la ejecución y siendo responsable, en su esfera de atribuciones, del resultado.

[546] *"Field Manual 6-0, Mission Command: Command and Control of Army Forces"*, *Headquarters United States Army*, *Department of the Army* (DoA), Washington, DC, 2003.

No obstante, el ejercicio de la función directiva o de mando y sus órganos de apoyo son los elementos centrales de todo sistema de gestión de emergencias/crisis por cuanto orientan e impulsan todo tipo de actuaciones tanto internas como externas.

Tanto es así que -desde una perspectiva inicialmente militar y en el entorno de la OTAN (lo que afecta y tiene también una dimensión civil por cuanto que la OTAN tiene una estructura de apoyo a los países aliados para contingencias y emergencias civiles)- se ha desarrollado un órgano de investigación y asesoramiento específico denominado *NATO Consultation Command Control Agency* (NC3A). Órgano en íntima relación con el *Command and Control Research Program* (CCRP) del Departamento de Defensa de EEUU (US DoD).

En este contexto, desde el ámbito civil se debe mirar a los desarrollos -tanto funcionales como doctrinales- que articulan el "cerebro" de una organización. De hecho, en el ámbito empresarial esto ya se está haciendo puesto que el beneficio/éxito está estrechamente unido y condicionado por nivel de desempeño en todos los ámbitos (y, particularmente de los niveles directivos).

Lejos de lo que pudiera parecer, y como muy bien apunta ALBERTS (2002)[547], los desarrollos del ámbito militar no son sólo de tipo formal y regulador sino que dan un valor cada vez más amplio a los aspectos humanos dentro del conjunto organizacional.

De hecho, un cambio importante de paradigma se ha producido desde hace unos años en el ámbito militar de nuestro entorno donde el liderazgo -entre otros- es un factor básico de cohesión, de conducción personas, de convencimiento y de ganancia de voluntades. Lo que se ha demostrado mucho más "rentable" y beneficioso para todas las partes que la simple y rígida aplicación del régimen disciplinario.

Como muy bien apunta el autor antes referido, la importancia de los factores que condicionan el desempeño del factor humano son determinantes para el desempeño del conjunto organizacional.

Es decir, los aspectos psicosociales y de diseño y de ergonomía organizacional son elementos de vital relevancia en las organizaciones donde la incertidumbre, las altas exigencias psicofísicas y emocionales, la transcendencia de las consecuencias de las acciones efectuadas así como los riesgos y

[547] ALBERTS, David S. "*NATO Code of Best Practice for C2 Assessment*". *DoD Command and Control Research Program* (CCRP), *Center for Advanced Concepts and Technology* (ACT). *US Department of Defense* (DoD). *Library of Congress Cataloging-in-Publication Data*. 2002. Página 33 y ss.

amenazas a los que se enfrenta este personal, condicionan todos los procesos y, muy especialmente, los que suponen la toma de decisiones.

De hecho en relación con los SC2 y de manera expresa, los factores humanos interesan en este ámbito en tres principales aspectos que son (ALBERTS, 2002)[548]: el comportamiento humano, el comportamiento en la toma de decisiones y el estilo de mando (o directivo).

> "[…] ***Human behaviour*** *related to performance degradation, such as stress and fatigue, and as a consequence of social interactions among individuals and members of groups;* ***Decisionmaking behaviour*** *(cognitive questions) including the cognitive complexity of the issues and the capacities of the commanders or other decisionmakers of interest; and* ***Command style*****"**.

Lo que contrasta y es complementario, como también apunta este autor, al simple enfoque "administrativista" que sólo contempla los factores organizacionales de tipo formal y normativo los cuales regulan las relaciones entre grupos, las conexiones, los roles, las funciones, las estructuras, etc…

No obstante, se hace necesaria una adecuada simbiosis entre ambos enfoques. Lo que motiva especialmente el interés de la presente tesis pues -ante la falta de un adecuado marco organizacional- los desajustes en el desempeño del factor humano están prácticamente asegurados.

De hecho, tal y como introducen y definen ALBERTS, HUBER y MOFFAT (2010)[549], el "mando" (entendido también como dirección o elemento directivo) se puede analizar desde tres perspectivas fundamentales: como **función**, como **actividad humana** y como actividad militar (que a los efectos que nos ocupa se puede traducir en **actividad técnica** vinculada con el desempeño profesional).

> "*COMMAND (a* ***functional*** *perspective): Command is equated with the establishment or emergence of a set of initial conditions, including the rules or mechanisms by which these conditions are adjusted dynamically* (…). *Command functions include: establishing the goal or objective (the*

[548] ALBERTS, David S. "*NATO Code of Best Practice for C2 Assessment*". *DoD Command and Control Research Program* (CCRP). *Op. cit.* Página 127 y ss.

[549] ALBERTS, David S.; HUBER, Reiner K.; MOFFAT, James. "*NATO NEC C2 Maturity Model*". *DoD Command and Control Research Program* (CCRP), *Center for Advanced Concepts and Technology* (ACT). *US Department of Defense* (DoD). *Library of Congress Cataloging-in-Publication Data*. 2010.

> *intent); determining roles, responsibilities, and relationships; establishing rules and constraints; and monitoring and assessing the situation and progress* […]".
>
> "*COMMAND (a **human** perspective): The creative expression of human will necessary to accomplish the mission. The function of command is to invent novel solutions to mission problems, to provide conditions for starting, changing, and terminating control, and to be the source of diligent purposefulness* […]".
>
> "*COMMAND (a **military** perspective): The exercise of lawful authority (NATO, U.S., and Slovakia quote)* […]".

Ámbito, el militar, que comparte gran número de elementos con otros muchos ámbitos vinculados con la seguridad, la defensa y las emergencias.

En todo caso, también estos autores introducen una serie de elementos de análisis que son necesarios aquí para entender la magnitud, la necesaria interoperabilidad y las sinergias existentes entre las estructuras civiles y militares (en las que participan en su desarrollo, incluso, organizaciones no gubernamental de todas las orientaciones).

En este contexto, al tradicional enfoque del C2 (ALBERTS, HUBER y MOFFAT, 2010[550]):

> "*COMMAND AND CONTROL (C2) (Traditional). From a traditional perspective, command and control refers to "the exercise of authority and direction by a properly designated commander over assigned and attached forces in the accomplishment of the mission. Command and control functions are performed through an arrangement of personnel, equipment, communications, facilities, and procedures employed by a commander in planning, directing, coordinating, and controlling forces and operations in the accomplishment of the mission* […]".
>
> "[…] *The concept embraces the continuous acquisition, fusion, review, representation, analysis, and assessment of information on the situation; issuing the commander's plan; tasking of forces; operational planning; organizing and maintaining cooperation by all forces and all forms of support; organizing command and control; preparing subordinate command and control bodies and forces for combat*

[550] ALBERTS, David S.; HUBER, Reiner K.; MOFFAT, James. "*NATO NEC C2 Maturity Model*". *DoD Command and Control Research Program* (CCRP). Op. cit. Página 246 y ss.

> *operations; supervising and assisting subordinate commanders, staffs and forces; the direct leadership of troops during performance of their combat missions* (…)".
>
> "[…] *Beyond these classical definitions, the essence of C2 is defined by three key factors, i.e., the three dimensions of the C2 Approach Space. Whereas Command and Control are separate functions they are interrelated. Their elements span all domains of warfare, i.e., physical, information, cognitive, and social* (…). *C2, at the enterprise level, shapes the force (or the enterprise) determining the purpose of the organisation, its priorities, and ultimately the capabilities it has.*
>
> *Thus, C2 at the enterprise level determines what is possible. C2 at the mission level is about employing the assets of an organisation—its people, systems, materiel, and its relationships with others—in the pursuit of mission-specific goals and objectives (intent)".*

Se le debe sumar un factor, como también definen los autores anteriores, cada vez más necesario y determinante en el contexto operacional actual: la "**agilidad**".

> "[…] *Agility is the synergistic combination of robustness, resilience, responsiveness, flexibility, innovation, and adaptation".*

Lo que la constituye como un valor y un principio doctrinal de orientación general. Principio doctrinal, tal y como aquí se recoge y en los términos definidos, que es fundamental también en el campo de la gestión de las situaciones de emergencia/crisis. De hecho, esta evolución conceptual ha supuesto que los sistemas de mando y control se desarrollen y evolucionen hacia un concepto mucho más integral, integrado e integrador.

Este modelo al que se refieren los autores anteriores, es el "**NATO NEC (*Network-Enabled Capability*) *Command and Control Maturity Model***", conocido por sus siglas en inglés **N2C2M2**.

De hecho, el N2C2M2 está desarrollado específicamente para las operaciones que pueden ser caracterizadas como "Esfuerzos Complejos". Lo que no quita para que sea de utilidad y se pueda aplicar a situaciones y operaciones menos exigentes y de corte más tradicional.

En consecuencia, las estructuras civiles (especialmente en nuestro país) deben sacudirse ciertos complejos y dejar de estar fuera de los ámbitos de

investigación, desarrollo e innovación en estos entornos puesto que las posibilidades de transferencia de experiencias y conocimientos son enormes. Y no sólo de modelos funcionales de tipo organizacional, sino también transferencias y retornos de tipo tecnológico, técnico y doctrinal.

➔ **Sistemas C2, C3, C3I, C4, C4ISR.**

Tal y como se ha expuesto, los principios operacionales aquí recogidos son elementos generadores de funciones y procesos específicos que amparan su desarrollo sistémico.

Como hemos visto también en el punto anterior, doctrinalmente y con origen en el ámbito militar se habla de "**Sistemas de Mando y Control**" (de su acepción en inglés "***Command and Control System***"). Siendo también conocidos -como ya se ha expuesto- como "**Sistemas C2**".

Desde esta misma perspectiva, los Sistemas C2 pertenecientes a distintas organizaciones (cuando convergen en una misma zona de operaciones) tienen que ser capaces de aportar una respuesta conjunta, común y coordinada. Por lo que se requiere de éstos que tengan la capacidad de ser compatibles, integrables -en la medida que se necesite- y, por consiguiente, interoperables.

Cuestiones que están, en gran medida, supeditadas a elementos de tipo tecnológico y de diseño funcional de las prestaciones de cada uno de ellos. A lo que se le debe sumar la forma de trabajar de cada organización, las características de su personal, su doctrina de funcionamiento y de empleo de medios, los conceptos y terminología empleada.

Esto anterior es lo que permite ofrecer una visión común y compartida a los elementos con responsabilidad de dirección y mando a nivel operacional que apoye los procesos de toma de decisiones en sus distintos niveles en base a la posibilidad de generar conciencia situacional (CS).

Y cuyo paradigmático exponente son aquellos elementos capaces de generar y explotar la ya mencionada "*Commom Operational Picture*" (COP), como bien expone DE MARCO (2016)[551]:

> "[…] *Finding a common, interoperable language for a network-centric response environment is essential to avoid duplicating the patchwork of communication techniques in place today.*

[551] DE MARCO, David L., Tesis *"A Visual Language for Situational Awareness"*. *Master of Arts In Security Studies* (*Homeland Security and Defense*). US *Naval Postgraduate School*, Monterey (California). 2016.

> *A comparative analysis between Department of Defense* [DoD] *and Department of Homeland Security* [DHS] *finds the agencies have very similar situational awareness needs* […]".
>
> "[…] *The Department of Defense is more advanced in its development of networked situational awareness communication* […]".

De hecho, este tema es tan importante, a los efectos de una compresión rápida y adecuada de la situación, que este mismo autor recomienda hacer compatibles los sistemas militares y de seguridad pública de EEUU, ya que el escenario más parecido a una "emergencia" es una "batalla". Para ello propone el desarrollo tecnológico integrado de herramientas de comunicación que se apoyen en elementos cartográficos.

> "[…] *The humble map lies at the heart of situational awareness tools and requires a common visual language to be interoperable* […]".

Las cuales deben permitir disponer en red de la información necesaria para el desarrollo compartido de la COP. Siguiendo el razonamiento del mismo autor tenemos:

> "[…] *The need for a common operating picture among all assets operating at an incident is essential* […]".
>
> "[…] *Homeland security incidents requiring an incident management system often involve a response from multiple agencies, multiple disciplines, and potentially local, state, and federal assets*.
>
> *Large-scale events can occur across wide geographical areas or even in multiple separate geographic areas.*
>
> *Maintaining situational awareness and a common operating picture throughout the Incident Management System (IMS), from the command post to the operator in the field, is essential for safe, effective and efficient operations* […]".

En este sentido, el autor pone el dedo en la llaga identificando varias situaciones que son, desgraciadamente, bastante comunes en todos los ámbitos geográficos con independencia del país o región de que se trate. Ya que por un lado hay problemas de compartición de la información.

> "[…] *Often situational awareness information within one discipline is not shared with other disciplines involved in the same incident. There are*

> *many cases where the loss of a common operating picture across disciplines has resulted in deaths, injuries, property damage, or inefficient use of resources*".

Y por otro, hay falta de orientación y visión de conjunto.

> "[…] *There are efforts occurring on multiple fronts to develop technologies to assist responders with this need, but without clear direction set in policy, it is likely that regional solutions will develop that are not interoperable on a national scale*".

Además a estos dos elementos este autor le suma un tercero que resulta ser un elemento central de la investigación propuesta en esta tesis. Y es el uso que se hace del vocabulario, cómo se traduce y el sentido que se les da a las palabras en las distintas áreas del conocimiento. Lo que es determinante a la hora de generar elementos doctrinales comunes, mejorar la comprensión y progresar con rigor.

> "[…] *On the simplest of levels, communications must have a common language to be successful.*
>
> *While this may seem rudimentary, the relevant issue is not the intermixing of foreign languages within a response framework, but the intermixing of the various prevention, response, mitigation and recovery terms, each with their own industry-specific vernaculars.*
>
> *Finding a common language for the various responder disciplines is essential to the communication of situational awareness* […]".

Es por ello que lo anterior se evita, en gran medida y en primera instancia, mediante la normalización terminológica y conceptual, como ya se ha abundado en esta tesis al respecto.

Por otra parte, en segunda instancia y en relación con los sistemas tecnológicos, esto también se evita bien mediante mecanismos de intercambio de información entre los sistemas de mando y control (C2) o bien mediante procesos de integración funcional efectiva -y más o menos directa-.

Intercambios e integraciones que deben facilitar un sistema de mando y control conjunto y unificado. Y, por tanto, una COP unificada y compartida.

En este sentido, como bien indica CARVAJAL RODRIGO (2007)[552] en referencia a los orígenes terminológicos aquí referidos:

> *"[…] el Comité Militar (MC) de la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aprobó la declaración MC 245 [10], el 18 de Junio de 1976 y el Consejo del Tratado del Atlántico norte la ratificó el 6 de agosto de 1976 (PO/76/87). La declaración MC 245 fue una exposición de los requerimientos militares de interoperabilidad entre dos sistemas de datos automatizados.*
>
> *Esta declaración, cuyos principios siguen todavía hoy vigentes, permitió el comienzo de una iniciativa de investigación con el fin de valorar la viabilidad del desarrollo de un sistema militar táctico de mando, control e información común* […]".
>
> "[…] *Esta iniciativa de investigación se basó en los requerimientos especificados en programa de defensa a largo plazo o Long Term Defence Programme (LTDP) Task Force 6, que se formó en 1979 para desarrollar programas de mando, control y consulta o Consultation Command and Control (C3), a largo plazo tras la declaración MC 245. Nació así el programa ATCCIS en 1980* […]".

A partir de este punto, se generó una terminología variada (y en ciertos aspectos confusa) ya que estos sistemas se apoyan y sustentan sobre otros elementos que permiten -no sólo la integración- sino también el propio funcionamiento conjunto ("*joint*"). He referido el término "confuso" en la línea de lo que muy bien apunta FELIÚ ORTEGA (2012)[553] puesto que:

> *"[…] El primero que apareció fue el de C3 que venía de las iniciales de* ***Command, Control and Communications*** *en el que estas palabras querían representar algunas de las funciones principales de la actividad del Jefe y su Estado Mayor.*
>
> *Pero una vez más y esto lo reconocen hasta los propios americanos, sus creadores, hubiera bastado con decir el "ejercicio del mando" que incluye ya el dictar y difundir las órdenes (aquí mando), vigilar su*

[552] CARVAJAL RODRIGO, Federico Jesús. Tesis doctoral: "*Adaptación de modelos de datos tácticos de sistemas de información para mando y control a la gestión de emergencias". Universitat Politècnica de València*. 2007. Páginas 21 y ss.
[Fuente: https://doi.org/10.4995/Thesis/10251/1960; http://hdl.handle.net/10251/1960]

[553] ORTEGA FELIÚ, Luis. "*La confusa terminología de la Seguridad y la Defensa*" en Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *Op. cit*. Páginas 3 y 4.

> *cumplimiento y reaccionar para adecuar los medios y las disposiciones a los cambios de la situación (aquí control) y comunicaciones es decir el poder intercambiar información con los superiores, colaterales y subordinados*".

No obstante y como sigue este autor, en diversos entornos (nacionales e internacionales) se interpretó la última "C" -de "Comunicaciones"[554]- como telecomunicaciones lo que supuso que dependiendo del contexto se hablara de manera separada de "**Sistemas de Mando y Control"** y de "**Sistemas de Telecomunicaciones**". De hecho este autor entiende, y yo coincido en gran medida con él, que esta separación es un error conceptual ya que:

> "[…] *la denominación de sistemas de Mando y Control ya incluye las telecomunicaciones (…) y se identificaba sistema de mando y control con sistema de información para (o de) mando y control*".

En todo caso éste afirma que:

> "[…] *la OTAN con sus grupos de trabajo de interoperabilidad y terminología logró aprobar STANAGS (acuerdos de estandarización) en el que se explicaba C3 como* ***Command, Control and Consultations****, para evitar el confusionismo del término "****Communications****".*
>
> "[…] *Incluso Estados Unidos lo aprobó y firmó pero no lo implementó y así lo único que se logró es que se utilizara el acrónimo NATOC3 para distinguirlo del C3 americano*".

Posteriormente a lo anterior, en algunos entornos, se añadió a los "**Sistemas C3**" (con las salvedades ya hechas) el concepto "C" para referirse al uso de "Computadoras", entendiéndose que se utilizaban equipos informáticos. Lo que supuso la aparición del concepto "**Sistema C4**".

Sin embargo y también en el entorno de la OTAN, nace el concepto CIS entendido este como "**Sistemas de Comunicación e Información**" (de sus siglas en inglés CIS -*Communications and Information Systems*-), lo que supone que aparezcan usos como CIS-C3/C3-CIS. En este caso, es obligado indicar que:

[554] Según el "*National Response Plan*" (NRP) elaborado por el *US Department of Homeland Security* (US DHS) en su versión de 2004, el término "*communications*" se define como: "*Information transfer and involves the technology associated with the representation, transfer, interpretation, and processing of data among persons, places, and machines. It includes transmission, emission, or reception of signs, signals, writings, images, and sounds or intelligence of any nature by wire, radio, optical, or other electromagnetic systems*".

a. El término "*Communications*" era equivalente y sinónimo al término "telecomunicaciones".

b. El término "*Information*" era equivalente y sinónimo al término "informática".

De hecho, la idea actual del término CIS es poner de manifiesto que las "telecomunicaciones" y la "informática" son un elemento conjunto, retroalimentado e indisoluble compuesto de medios de telecomunicación y de medios informáticos. Por tanto, se trata de un sistema tecnológico conjunto y cada vez más convergente e indisociable, si cabe.

En la actualidad el concepto CIS se emplea en el ámbito militar con esta orientación y, tal y como también indica FELIÚ ORTEGA (2012)[555], se ha dejado el concepto de "Sistema de Mando y Control" con:

> "[…] *la acepción más correcta y acorde con OTAN de conjunto de personal y material que junto con unos procedimientos determinados hacen posible las funciones del Mando*".

A los conceptos tradicionales aquí referidos se les incorporó una nueva función sistémica que, por sus particularidades y su transversalidad, se entendía como un elemento diferenciado. Para ello se añadió "I" (i), de "*Intelligence*" en el sentido de "sistemas de inteligencia".

De hecho, doctrinalmente en el ámbito de las Fuerzas Armadas de nuestro país se tiene "C2" (mando y control), C3 (mando, control y comunicaciones), C3I (mando, control, comunicaciones e inteligencia) y C4 (mando, control, comunicaciones y computación). Hecha esta introducción y tal y como apunta CARVAJAL RODRIGO (2007)[556]:

> "[…] *Una de las principales carencias detectadas en los análisis de la gestión de crisis graves en entornos civiles, es la falta de coordinación y de información entre los distintos mandos de los servicios de emergencias y de los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, que participan en la resolución y/o mitigación de los efectos de una crisis.*

[555] ORTEGA FELIÚ, Luis. "*La confusa terminología de la Seguridad y la Defensa*" en Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *Op. cit.* Páginas 5.

[556] CARVAJAL RODRIGO, Federico Jesús. Tesis doctoral: "*Adaptación de modelos de datos tácticos de sistemas de información para mando y control a la gestión de emergencias". Op. cit. Página 63 y ss.*

> *La falta de una información actualizada entre agencias, que ofrezca un conocimiento de la situación global y una visión común del especio de operaciones a los distintos mandos de las distintas agencias implicadas en la resolución de una crisis, sería la principal causa de la falta de coordinación entre los distintos cuerpos de seguridad o emergencias que colaboran sobre el terreno* […]".

Esto es lo que ha justificado que las experiencias en el campo militar en relación con la gestión operacional, sean de gran interés y de alto valor para el campo de los sistemas de gestión de situaciones de emergencia y/o crisis. De hecho y ahondando en lo anterior, este mismo autor expone que:

> "[…] *Esta falta de información se detecta tanto en el plano vertical, es decir, la adquisición y transmisión de información, hacia las autoridades al mando de la gestión de la crisis, por parte de las unidades desplegadas sobre el terreno, para que estas puedan coordinar esfuerzos y recursos de forma optima allí donde sean más necesarios, como en el plano horizontal, es decir, facilitar la capacidad de distribución de información actualizada entre las distintas unidades o nodos, de distintas agencias, que componen el operativo de actuación* […]".

En consecuencia, la falta de un sistema de gestión que se sustente organizacionalmente es una serie de componentes estructurados que faciliten la dirección de las operaciones conllevará -ineludiblemente- graves fallos de coordinación entre el elemento directivo o de mando y sus unidades subordinadas. Lo que puede tener consecuencias impredecibles.

Por tanto, ante las situaciones de emergencia/crisis de tipo civil que sean de gran envergadura o magnitud se hace necesario contar con un conocimiento situacional adecuado y ajustado. El cual se basa en una visión común y compartida del espacio de operaciones por parte de todos los responsables de las organizaciones involucradas.

Esto supone también que los sistemas de soporte operacional, en sus distintas configuraciones, aporten capacidades basadas en (CARVAJAL RODRIGO, 2007)[557]:

> "[…] *Un sistema distribuido de mando y control, que permitiera la localización de las unidades desplegadas, con un modelo de datos*

[557] CARVAJAL RODRIGO, Federico Jesús. Tesis doctoral: "*Adaptación de modelos de datos tácticos de sistemas de información para mando y control a la gestión de emergencias*". *Op. cit. Página 67 y ss.*

común, que además permitiera la interoperabilidad entre los distintos nodos del sistema mediante la réplica inmediata de los datos una vez introducidos en el sistema desde cualquier nodo del mismo".

En todo caso, la mayoría de los desarrollos civiles que se está implementado en la actualidad en este ámbito provienen de elementos militares adaptados.

En este sentido, se hace necesario destacar el proceso evolutivo de tipo conceptual y tecnológico llevado a cabo. Lo que ha supuesto en muchos casos pasar del tradicional enfoque C2, C3, C3I, C4 a los sistemas de mando y control actuales denominados C4ISR (*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*).

No obstante y siguiendo lo expuesto por ALBERTS y HAYES (2006)[558], aunque se parte de un concepto aparentemente sencillo como es el "Mando y Control", el cual se entiende de manera adaptada como:

> *El conjunto de recursos que tiene el elemento al mando para dirigir sus fuerzas en base a una misión, el cual necesita poder comunicar para permitir y garantizar la coordinación de las operaciones y la integración de todos los componentes en sus respectivos niveles.*

Se llega a la aparición de un abanico amplio de siglas y conceptos derivados de la tecnología, de las diferentes perspectivas y de los desarrollos doctrinales.

Para muestra lo siguiente:

SIGLAS	COMPONENTES	TRADUCCIÓN
C&C / C2	*Command, Control.*	Mando, Control.
C2IS	*Command, Control,Information Systems*	Mando, Control, Sistemas de Información.
C3	*Command, Control, Communications.*	Mando, Control, Comunicaciones.
C3I	*Command, Control, Communications, Intelligence*	Mando, Control, Comunicaciones, Inteligencia.

[558] ALBERTS, David S.; HAYES, Richard E. "*Understanding Command and Control*". *Command and Control Research Program* (CCRP), *Center for Advanced Concepts and Technology* (ACT). *US Department of Defense* (DoD). *Library of Congress Cataloging-in-Publication Data*. 2006.

C4	*Command, Control, Communications, Computers*	Mando, Control, Comunicaciones, Computación.
C4I	*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence.*	Mando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia.
C4I2	*Command, Control, Communications, Computers., Intelligence, Interoperability.*	Mando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Interoperabilidad.
C4ISR	*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance.*	Mando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia, Reconocimiento.
C5I	*Command, Control, Communications, Computers, Combat Systems, Intelligence.*	Mando, Control, Comunicaciones, Computación, Sistemas de Combate, Inteligencia.
C3ISR	*Command, Control, Communications, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance.*	Mando, Control, Comunicaciones, Inteligencia, Vigilancia, Reconocimiento.
C3ISTAR	*Command, Control, Communications, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, Reconnaissance.*	Mando, Control, Comunicaciones, Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Objetivos, Reconocimiento.
C4ISR	*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance.*	Mando, Control, Comunicaciones, Computadores, Inteligencia, Vigilancia, Reconocimiento.

Fuente: Adaptación propia.

En todo caso, el desarrollo de una plataforma que permita la integración de los componentes funcionales relacionados con el Mando, el Control, la Comunicación, etc… en sus diferentes formatos, debe articular tres planos básicos:

1. Plano de diseño operativo.

   Es la descripción de funcionalidades del sistema en función de las necesidades y requisitos establecidas por los usuarios, lo que determinad el diseño de las tareas y actividades que provea el sistema, así como del flujo de información entre los distintos nodos.

2. Plano de diseño de sistemas.

   Es la descripción de los elementos físicos y lógicos, así como de definición de sus mecanismos y elementos de interconexiones.

3. Plano de diseño tecnológico.

   Es la descripción y la determinación de los componentes concretos y de los estándares involucrados en la implementación del sistema que garanticen se funcionamiento en base a los requisitos y parámetros anteriores.

En este punto es interesante analizar las aportaciones que se hacen desde el ámbito normalizador del entorno ISO (internacional), EN (europeo) y UNE (nacional).

Es reseñable apuntar que las normas vinculadas con la gestión de emergencias/crisis se agrupan en torno a los conceptos "*Security and Resilience*" y como "*Societal Security*". Siendo éstas las siguientes:

CÓDIGO	DENOMINACIÓN
UNE-ISO 22320:2013	Protección y seguridad de los ciudadanos. Gestión de emergencias. Requisitos para la respuesta a incidentes.
UNE-EN-ISO 22300:2020	Seguridad y Resiliencia. Vocabulario.
ISO 22300:2018	*Security and resilience - Vocabulary.*
ISO 22395:2018	*Security and resilience - Community resilience - Guidelines for supporting vulnerable persons in an emergency.*
ISO 22327:2018	*Security and resilience - Emergency management - Guidelines for implementation of a community-based landslide early warning*

	system.
ISO 22326:2018	*Security and resilience - Emergency management - Guidelines for monitoring facilities with identified hazards.*
ISO 22325:2016	*Security and resilience - Emergency management - Guidelines for capability assessment.*
ISO/TR 22351:2015	*Societal security - Emergency management - Message structure for exchange of information.*
ISO 22324:2015	*Societal security - Emergency management - Guidelines for colour-coded alerts.*
ISO 22322:2015	*Societal security - Emergency management - Guidelines for public warning.*
ISO 22300	*Security and resilience - Vocabulary.*
ISO 22398	*ISO 22398 Security and resilience - Guidelines for exercises.*

Fuente: UNE / EN / ISO.

De todas ellas sólo está vigente en España la UNE-ISO 22320:2013 (“Protección y seguridad de los ciudadanos. Gestión de emergencias. Requisitos para la respuesta a incidentes”) que es la adaptación de la versión ISO de 2011. La cual ya no está vigente porque ha sido sustituida por la versión ISO de 2018. Que es notablemente más completa y adecuada que la versión inicial.

En todo caso, en nuestro ámbito nacional traducida y vigente formalmente sólo está la norma ISO-UNE 22320:2013 (“Protección y seguridad de los ciudadanos. Gestión de emergencias. Requisitos para la respuesta a incidentes”) que, aunque supuso un importante avance, es muy limitada e incompleta.

Por tanto, ahora están vigentes de manera simultánea la norma española sin actualizar de 2013 (UNE-ISO) con la norma internacional ya actualizada aunque no publicada en España que apareció en 2018 (sólo ISO).

Actualmente y desde el Comité Técnico de Normalización AEN-CTN 196, “Protección y Seguridad de los Ciudadanos”, se tiene previsto hacer las

adecuaciones de las normas ISO que están sin adaptación al entorno normativo EN o UNE. Cuestión todavía pendiente.

En este contexto, es especialmente remarcable la reciente incorporación de la norma ISO 22300:2018 ("*Security and Resilience.* Vocabulary") no solo como una norma nacional (UNE) sino también como una norma europea (EN). Ahora denominada a nivel nacional como UNE-EN-ISO 22300:2020 (Seguridad Resiliencia. Vocabulario), que no es sistémica sino doctrinal.

A los efectos de la ISO 22320 en cualquiera de sus versiones (2011 o 2018) se tiene lo siguiente con sus respectivas definiciones en materia de gestión de emergencias/crisis (lo que se incluye en inglés y en español por su interés semántico comparado):

- ***Command and Control (C&C/C2)*** [Mando y Control (C&C/C2)].

> (EN) "*Activities of target-orientated decision making, including assessing the situation, planning, implementing decisions and controlling the effects of implementation on the incident. This process is continuously repeated*.

> (ES) *"Actividades de toma de decisiones orientadas a objetivos, incluida la evaluación de la situación, la planificación, la implementación de decisiones y el control de los efectos de la implementación en el incidente. Este proceso se repite continuamente".*

- ***Command and Control System (C2S)*** [Sistema de Mando y Control (C2S)]

> (EN) "*System that supports effective emergency management of all available assets in a preparation, incident response, continuity and/or recovery process*".

> (ES) "*Sistema que respalda la gestión eficaz de emergencias de todos los activos disponibles en un proceso de preparación, respuesta a incidentes, continuidad y/o recuperación*".

- ***Communication and Consultation*** [Comunicación y Consulta].

> (EN) *Communication: "Continual and iterative processes that an organization conducts to provide, share or obtain information, and to engage in dialogue with interested parties and others regarding the management of risk. The information can relate to the existence, nature,*

form, likelihood, severity, evaluation, acceptability, treatment or other aspects of the management of risk and security operations management".

(ES) Comunicación: "*Procesos continuos e iterativos que lleva a cabo una organización para proporcionar, compartir u obtener información, y para entablar un diálogo con las partes interesadas y otras personas sobre la gestión del riesgo. La información puede relacionarse con la existencia, naturaleza, forma, probabilidad, gravedad, evaluación, aceptabilidad, tratamiento u otros aspectos de la gestión de riesgos y gestión de operaciones de seguridad*".

(EN) *Consultation: "Is a two-way process of informed communication between an organization and its interested parties or others on an issue, prior to making a decision or determining a direction on that issue. Is a process which impacts on a decision through influence rather than power, and an input to decision making, not joint decision making*".

(ES) Consulta: "*Es un proceso bidireccional de comunicación informada entre una organización y sus partes interesadas u otras personas sobre un tema, antes de tomar una decisión o determinar una dirección sobre ese tema. Es un proceso que impacta en la decisión a través de la influencia en vez del poder, alimentando la toma de decisiones pero no es un proceso de toma de decisiones conjunto*".

– ***Coordination*** [Coordinación].

(EN) "*Way in which different organizations (public or private) or parts of the same organization work or act together in order to achieve a common objective. Integrates the individual response activities of involved parties (…) to achieve synergy to the extent that the incident response has a unified objective and coordinates activities through transparent*".

(EN) "Forma en que diferentes organizaciones (públicas o privadas) o partes de una misma organización trabajan o actúan juntas para lograr un objetivo común. Integra las actividades de respuesta individual de las partes involucradas (…) para lograr una sinergia en la medida en que la respuesta al incidente tenga un objetivo unificado y coordine las actividades de manera tranparentes".

– ***Cooperation*** [Cooperación].

> (EN) "Process of working or acting together for common interests and values based on agreement. The organizations agree by contract or by other arrangements to contribute with their resources to the incident response but keep independence concerning their internal hierarchical structure".

> (ES) "Proceso de trabajo o actuación conjunta por intereses y valores comunes basados en el acuerdo. Acuerdo entre organizaciones mediante un contrato u otro tipo de acuerdos para contribuir con sus recursos en la respuesta a un incidente, pero manteniendo la independencia con respecto a su estructura jerárquica interna".

Terminología que, en todo caso, recoge los conceptos ya referidos desde la perspectiva más militar. Lo que supone referencias tales como: "Mando y Control", "Sistemas de Mando y Control", "Comunicación y Consulta", "Coordinación" y "Cooperación".

➔ **Propuesta sistémica y funcional aplicada: C4+3(i).**

A la vista de todo lo anterior, ciertamente se puede afirmar que existen evidentes similitudes operativas entre las necesidades de gestión en el ámbito militar en una situación de conflicto armado y las necesidades de gestión de los equipos de intervención en el ámbito de la seguridad pública cuando deben actuar en situaciones de emergencia/crisis. Lo que debería permitir aprovechar sinergias, lecciones aprendidas y experiencias entre un ámbito y el otro.

De hecho, los sistemas funcionales de tipo operacional, como los aquí recogidos, sirven para estructurar, normalizar y regular no sólo el funcionamiento de la organización en base a sus fines sino también a los miembros de la misma en base a sus cometidos, atribuciones, tareas y nivel de responsabilidad. Por tanto, se guía el funcionamiento de la organización pero también se facilita un comportamiento individual y grupal integrado y alineado unos con otros, reforzándose recíprocamente. De hecho, como bien expone MARÍN URIBE (2016)[559], la importancia de las características individuales -de manera acumulada y en conjunto- es determinante como elemento facilitador

[559] MARÍN URIBE, Humberto. Tesis doctoral: "*Efecto de la diversidad sobre la cognición y los procesos de coordinación implícita de equipos que trabajan en emergencias y desastres*". Departamento de Psicología Social. Facultad de Psicología. Universidad Complutense de Madrid (UCM). Madrid, 2016. Páginas 20, 115 y 116.

(o todo lo contrario) en el desempeño, en el rendimiento y en la cohesión entre los integrantes de los equipos.

El desarrollo de una serie de estructuras organizacionales orientadas al objetivo que se tiene -y que cubran las expectativas y las exigencias del conjunto- es determinante para el adecuado funcionamiento de todos los elementos.

En este sentido, en la interactuación entre los individuos de una organización con el resto de compañeros (así como éstos con los de otras organizaciones) son fundamentales los procesos de **coordinación** -tanto explicita como implícita- y la **comunicación** -tanto interna (en su actuación como individuos) como externa (en su actuación como equipo). Lo que permite establecer también entornos y relaciones **colaborativas** y de **cooperación**.

No obstante y siguiendo al autor mencionado, estos patrones de interactuación y relación entre individuos pueden presentar factores que los potencien o bien que los retraigan.

De hecho, siguiendo el hilo argumental de este mismo autor, si las características individuales tomadas en conjunto de manera acumulada (constructo denominado "**diversidad organizacional**") son muy dispares o están muy distanciadas, esto conllevará que el nivel de interrelación y, por consiguiente, el nivel de intercambio de información -así como la calidad en la relaciones entre individuos- se vea muy dificultada.

En todo caso, se entiende por **diversidad** aquellos factores vinculantes y condicionantes propios de cada individuo y que tienen cierta proyección social como es la edad, la raza, el estatus social, el grupo de referencia, los valores, las creencias, la ideología, el nivel de formación, la experiencia, los hábitos, las costumbres, las aficiones, etc…. Cuestiones que pueden acercar -más o menos- y hacer que se relacionan -con mayor o menor intensidad- los diferentes individuos de un grupo/equipo/organización en función de estos factores.

> "[…] *encontramos que la diversidad puede aportar varias perspectivas y diferentes conocimientos al equipo, permitiendo un mejor proceso de toma de decisiones, pero la diversidad también puede perturbar los procesos y resultados de los equipos* […]".

> "[…] *Sin embargo, varios estudios han encontrado que la diversidad de los equipos puede afectar negativamente en su cohesión* (…), *disminuir su frecuencia de instancias de comunicación* (…) *o aumentar sus niveles de conflicto* […]".

Elementos también que pueden facilitar/dificultar las tareas directivas (o de **mando**) y las correspondientes de **control** derivado de una acatamiento/respeto (o no) de las jerarquías establecidas y de las disposiciones de ellas emanadas.

La diversidad también ha sido estudiada a nivel de equipo, y cómo ésta afecta tanto a los procesos como a los resultados obtenidos por el equipo. Influyendo, a su vez, sobre aquellos factores y procesos con capacidad para generar conflictos, integración social y/o incidir en el nivel y tipo de rendimiento.

En este sentido y siguiendo lo postulado por el autor antes mencionado, desde la perspectiva organizacional, se ha puesto el foco en cómo la diversidad presente en una organización se relacionada con su rendimiento global (y no sólo con el rendimiento individual). Lo que es de interés central para las funciones directivas (o de mando) de una organización.

De hecho, hay fuertes indicios que constatan que en realidad estos niveles no operan de manera separada sino, bien al contrario, lo hacen de manera integrada. Desde lo individual, pasando por el equipo y hasta llegar al conjunto de la organización.

La **diversidad** actúa como un factor determinante en la cohesión de los grupos contando con una incidencia directa en el **desempeño** tanto individual como colectivo.

Ciertamente, existen muchos motivos para reforzar las estructuras de una organización. No obstante, aquellos elementos que incidan sobre la **cohesión** como factor fundamental de desempeño deben ser especialmente considerados.

De hecho, la **doctrina** es un elemento que favorece la cohesión en sus correspondientes ámbitos de aplicación e influencia por cuanto que sirve para orientar las conductas y ofrece una serie de valores que deberían ser los comunes y compartidos en gran parte y por la gran mayoría.

Circunstancias éstas que aportan mecanismos que ayudan a reducir los sesgos y posibles prejuicios derivados de la diversidad.

Diversidad que puede ser la base de posibles conflictos y disfunciones derivados de una inadecuada comunicación implícita, de falta de colaboración y entendimiento, de una desordenada coordinación, de una defectuosa ejecución de las tares y de un inapropiado control.

En el caso de los entornos donde operan equipos de alta exigencia y de alto rendimiento, la cohesión y el ajuste entre sus miembros deben ser básicos y deben dar lugar a mecanismos de coordinación, colaboración y funcionamiento que no deben ser permanentemente explicitados porque han sido adecuadamente formulados y divulgados por diversas vías.

Lo que supone que sean por todos conocidos, reconocidos, respetados y puestos en práctica. Este es el caso paradigmático de los equipos que operan en organizaciones vinculadas con la seguridad, la defensa y/o las emergencias.

Por lo que, además de las cuestiones formales de tipo administrativo y/o funcional, se hace imprescindible que a nivel operacional haya un marco con unos principios generales de funcionamiento en todos los niveles que aporten una estructura que dé cobertura a los individuos en cada una de áreas de actividad.

En este sentido, es importante tener en cuenta que las necesidades de desarrollos conceptuales que impone el ámbito de la Defensa son convergentes con el resto de organizaciones vinculadas con la seguridad y las emergencias.

No obstante, en el ámbito militar este desarrollo de elementos conceptuales viene derivado e impuesto -fundamentalmente- por las necesidades de implantar avances técnicos y tecnológicos que aporten ventajas estratégicas.

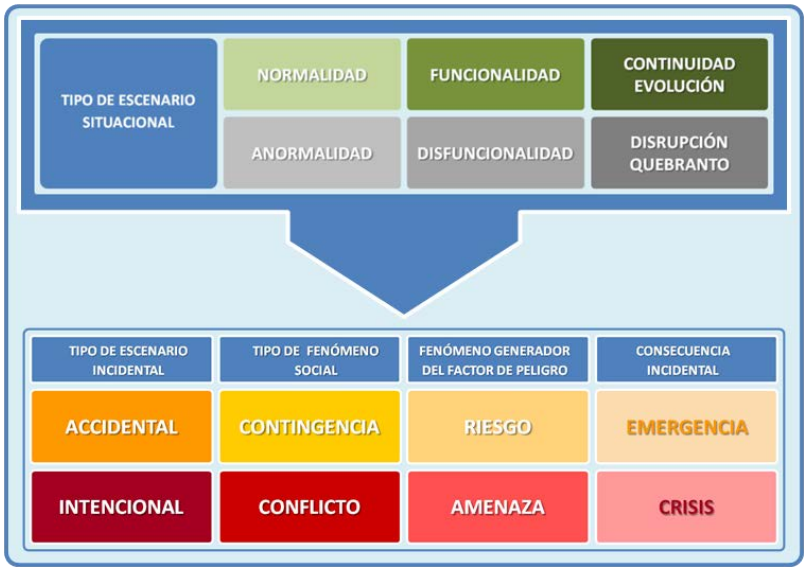
Es decir, responden a la necesidad de sacar el máximo provecho a los recursos propios disponibles -con sus respectivos "sistemas de armas"- frente a un "enemigo" en gran medida caracterizado e identificado, cuando no, confrontado.

Sin embargo, en el caso de las situaciones de emergencia y crisis esto no funciona de la misma manera por cuanto que el "adversario" no responde exactamente a los criterios y patrones de "enemigo" en el sentido tradicional del concepto[560].

Esto supone, como ya se ha expuesto en esta tesis, que la terna **conflicto/amenaza/crisis** tenga unos condicionantes de desarrollo y unos mecanismos de comportamiento diferentes (aunque convergentes en algunos aspectos) en relación con la terna **contingencia/riesgo/emergencia**.

[560] Dado que excede del objeto de esta tesis, no se entra en ésta en debates o disquisiciones en relación al concepto de "guerra asimétrica" ni tampoco en valoraciones sobre el momento en que un "acto terrorista" pasa a convertirse en un "acto de guerra".

Tal y como ya se ha expuesto en el modelo teórico aportado y propuesto, el cual queda representado a continuación en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

La secuenciación de los componentes funcionales relacionados con las actividades administrativas y de gestión propias de la función directiva (a saber: planificación, organización, programación, coordinación, ejecución -mando- y control, más el elemento transversal que supone la comunicación) en el ámbito de los sistemas de gestión de emergencias/crisis las convierte, a su vez, tanto en fases del propio proceso operacional como también en componentes funcionales del propio proceso operacional ("mando y control", "coordinación y comunicación").

En todo caso, elementos que necesariamente deben estar clarificados, definidos y adaptados a la realidad del entorno en el que se opera. Ya que es un conjunto de elementos fundamentales de cohesión que permiten limitar la acción de otros factores o situaciones que pudieran debilitarlo o quebrantarlo.

Como se puede observar a continuación en los gráficos siguientes, la concatenación de los **componentes funcionales** relacionados con las actividades administrativas y de gestión propias de la función directiva (figura 1) aplicados al ámbito concreto de los sistemas de gestión de emergencias/crisis (figura 2) las convierte, a su vez, tanto en **fases** del propio proceso operacional como también en **componentes** del propio proceso operacional (figura 3).



Fuente: Elaboración propia, Figura 1.



Fuente: Elaboración propia, Figura 2.



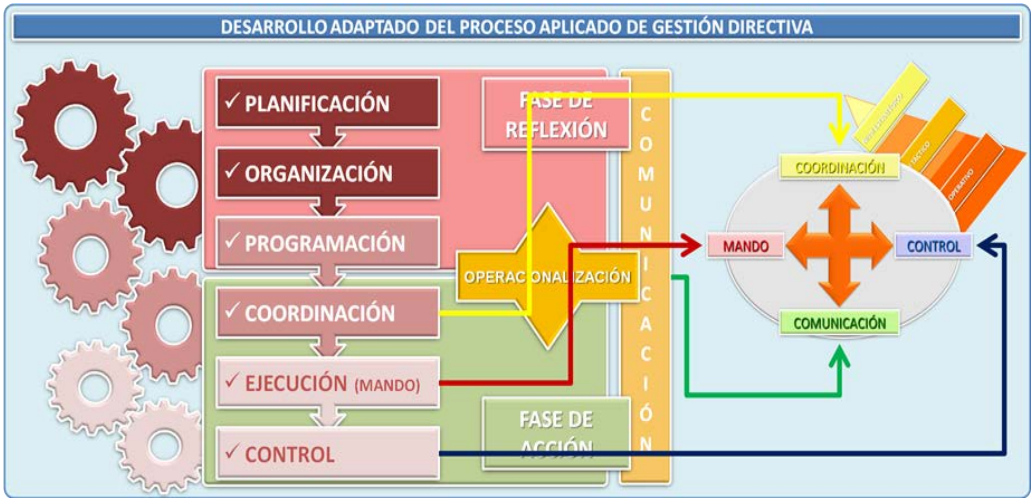
Fuente: Elaboración propia, Figura 3.

En todo caso, **principios organizacionales** de tipo administrativo que al estar secuenciados actúan como **fases del proceso de gestión** (lo que incluye también la gestión que deriva de la función directica).

Por tanto, **fases del proceso de gestión** que al tener un contenido material específico en sí y por sí mismas, les da valor y utilidad como **componentes funcionales**.

C**omponentes funcionales** que son el soporte de los **procesos de gestión específicos** de cada ámbito y que deben vincularse, a su vez, con el nivel organizacional correspondiente (estratégico, táctico u operativo).

Lo que conceptualmente se resume en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

Lo que puede suponer que, por ser un componente funcional de gestión, tengan éstos entidad suficiente como para articularse -no sólo como una función- sino como un (sub)sistema funcional específico que dé soporte en el ámbito de actividad que corresponda.

De ahí que, por ejemplo, doctrinalmente en el ámbito militar el mando y control (como componentes funcionales de gestión que son) se les trate y desarrolle incluso como sistemas (de mando y control). Como ya se ha expuesto.

En todo caso, desde esta tesis se propone que -de manera adaptada al campo de la emergencia/crisis y limitando al máximo la problemática conceptual que se produce en el campo militar- se tome de referencia un **sistema adaptado y simplificado** que se base en cuatro componentes funcionales relacionadas “dos a dos”.

Siendo éstos, como ya habíamos avanzado, los siguientes:

1. "Mando y Control".
2. "Comunicación y Coordinación".

En relación con el primer "binomio" sirva lo ya expuesto en esta tesis al respecto, reseñando que el "**Mando y Control**" (C1 y C2) -como **función** y **proceso de gestión**- se sustentan en el "**Sistema de Mando y Control**". El cual debe estar dotado de:

- Una **estructura** que garantiza el soporte a su funcionamiento.
- Unos **mecanismos relacionales** (internos y externos) entre los diferentes elementos que deban quedar vinculados.
- Una serie de **mecanismos y normas de regulación** de la propia función.
- Más una serie de **medios y recursos** que permitan la prestación material.

En relación con el segundo "binomio" sirva también lo ya expuesto en esta tesis al respecto. Reseñando que la "**Comunicación y Coordinación**" (C3 y C4) como función y proceso combinado y complementario de gestión se fundamenta en lo siguiente:

- La **comunicación** entre los diferentes elementos que hacen posible la transmisión/recepción de la información -tanto interna como externa- actúan de forma que se retroalimentan mutuamente.
- Dentro de la comunicación se entiende que están incluidas las labores de **consulta**, ya que este no deja de ser un proceso de comunicación particularizado no teniendo entidad para que se convierta en un componente funcional por sí solo[561].
- La **coordinación** se basa en la conexión de los elementos relacionales formales en sus distintos niveles, para lo cual debe haber un **diseño previo** de los mecanismos y flujos **de enlace y dependencia**.
- La coordinación se fundamenta en las herramientas sistémicas básicas para ello y desarrolladas para cada nivel. Es decir, en los **planes**, en los

[561] Es cierto que a nivel de la OTAN el concepto "*consultation*" se refiere a cuando los niveles militares de tipos estratégico deben hacer partícipes de las decisiones a los niveles políticos. Pero aún así no deja de ser un proceso de obtención de información para un proceso cualificado de conformación y toma de la decisión.

protocolos y en los **procedimientos**, los cuales articulan y se materializan mediante el desarrollo de las **operaciones**.

Según la ISO-UNE 22320:2011, sobre Gestión de Emergencias, se plantea que, en vez del término "Comunicación" aquí propuesto se emplee el concepto "Cooperación".

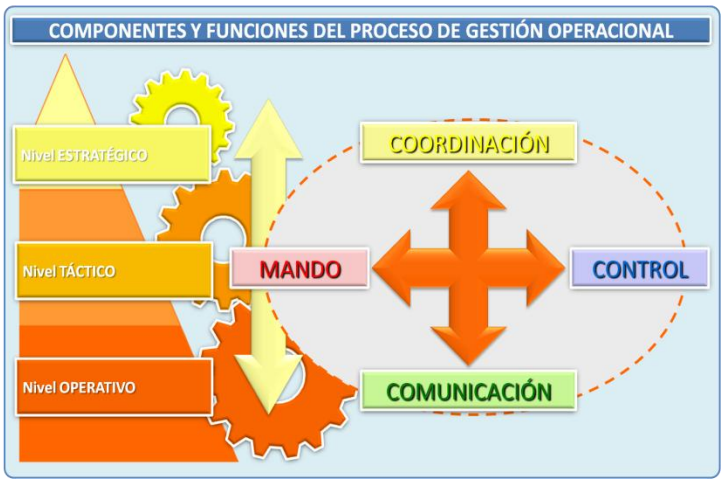
No obstante, y a los efectos del desarrollo teórico propuesto en esta tesis, este planteamiento no es adecuado ya que esto no es consistente por cuanto que la comunicación es un principio y un componente funcional que debe ir siempre acompañando y soportando al resto y en todos los procesos.

Mientras que la cooperación no deja de ser un nivel o estadio vinculado con los mecanismos y las actividades relacionadas con la coordinación.

Por tanto, la cooperación es un elemento que ya está integrado dentro del concepto de coordinación por lo cual no tiene tampoco entidad suficiente como para conformarse como una componente funcional por sí sola.

Por tanto, el **Sistema C4** aquí adaptado y aportado y basado en los componentes funcionales "**Mando**", "**Control**", "**Comunicación**" y "**Coordinación**" sirven como elementos vertebradores y articuladores de los distintos mecanismos necesarios para el funcionamiento de la organización en todos sus niveles.

Lo que queda representado conceptualmente en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, estos cuatro componentes funcionales se pueden entender como un mecanismo escalable por cuanto lo principal del sistema de mando y control

es la emisión de las órdenes e instrucciones (C1) en base a los objetivos determinados por la misión y en base, también, al plan que se haya establecido al respecto.

En segundo lugar, el sistema debe poder conseguir controlar (C2) el proceso, su evolución y el resultado al objeto de poder hacer los ajustes que correspondan, así como reconducir posibles desviaciones sobre lo previsto.

Lo que necesita poder tener capacidad para comunicar (C3) con los diferentes involucrados. Actividad que tiene la finalidad también de poder sincronizarlos y coordinarlos (C4) con el conjunto y en el conjunto del resto de actuaciones.

No obstante, existen una serie de actividades y elementos transversales que sirven de soporte al resto de componentes funcionales ya definidos y que se vinculan, en todo caso, con la información.

En relación con la **información** lo primero que se debe garantizar es la calidad y la disponibilidad de la misma, identificando aquella que es necesaria así como sus correspondientes requisitos funcionales para que sea útil, aplicable y práctica (+1i).

Lo segundo es disponer de las capacidades necesarias para la obtención, análisis y explotación de esta información que, de forma elaborada se puede convertir en un elemento de **inteligencia** que facilita el desarrollo de la conciencia situacional y ayuda en los procesos de toma de decisión (+2i).

Como ya se exponía (GÁRRIZ GALVÁN)[562] la funcionalidad de la inteligencia en los procesos de gestión de emergencia/crisis debe ser una actividad y un mecanismo consciente lo que lo convierte en un elemento completamente colaborativo, transversal y fundamental para la función de dirección.

Lo que, en todo caso, necesita estructuración, desarrollo, apoyo para la procedimentación, integración, trabajo conjunto, el aprovechamiento de sinergias y la adaptación de experiencias previas a las especificidades de este ámbito concreto.

El desempeño directivo en todos los niveles debe manejar los mismos elementos y de la misma manera, ya que es la única forma de conseguir organizaciones alineadas, consistentes, coherentes, integrables y escalables.

[562] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Los sistemas de gestión de emergencias como productores y usuarios de inteligencia*", "Documentos de Seguridad y Defensa 81, La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". *Op. cit.* Páginas 160 y ss.

Para lo que es fundamental disponer de información, de información elaborada y de inteligencia aplicada.

Hoy por hoy, la inteligencia no es un concepto exclusivo del mundo militar por lo que debe ser usado sin complejos y sin que genere incomodidad, del mismo modo que ya lo hacen otras disciplinas ("inteligencia empresarial", "inteligencia económica", "inteligencia sanitaria", "inteligencia competitiva", "inteligencia social", etc…).

Por tanto, la inteligencia se convierte por derecho propio en un componente funcional diferenciado y de tipo transversal que aporta valor añadido en todos los niveles organizacionales.



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, la inteligencia es primero de todo un **proceso cognitivo** y segundo, como **función sistémica** aplicada al campo de la gestión de emergencias/crisis, se convierte en parte del **proceso de gestión operacional**.

En este sentido, es muy interesante tomar de referencia lo que se estipula en la orden ministerial que recoge la "Estrategia de la información del Ministerio de Defensa"[563], tanto por su utilidad conceptual como porque desde el punto de vista de las FAS es un elemento doctrinal de aplicación directa.

Además, su utilidad es doble ya que se recogen una serie de definiciones terminológicas y los vincula con la jerarquía cognitiva que se establece entre ellos.

[563] Orden DEF/1196/2017, de 27 de noviembre, por la que se establece la Estrategia de la Información del Ministerio de Defensa.

En este contexto se definen claramente los términos siguientes y además categorizados por este orden:

- Datos (y metadatos).
- Información.
- Conocimiento.
- Entendimiento.

De hecho, como ya se ha expuesto en este documento del Ministerio de Defensa y a mi juicio de forma muy acertada, se utiliza "entendimiento" (comprensión) en vez de "inteligencia" para que no haya equivocaciones.

Ya que el término "**entendimiento**" es un proceso cognitivo puro e inequívoco siendo un factor fundamental que facilita y genera "conciencia situacional" (que es también otro proceso cognitivo y que no conlleva necesariamente tomar decisiones).

Por el contrario, el término "**inteligencia**" puede entenderse también como función (o campo funcional específico) que doctrinalmente está tasado y definido. Y que, además, tiene por finalidad ser aplicado en los procesos de toma de decisiones como herramienta de apoyo transversal a toda la estructura.

Lo anterior ayuda mucho a diferenciar y entender la transición y vinculación que hay entre los elementos derivados de los **procesos cognitivos** y de los derivados de los **procesos operacionales** (y de gestión).

De hecho, como **proceso cognitivo** se compone de los siguientes elementos:



Fuente: Elaboración propia.

Derivado de todo lo expuesto, podemos colegir que la gran mayoría de los sistemas de gestión de emergencias y/o crisis -que son referentes a nivel internacional– entienden que la generación de "inteligencia" es, en primer lugar y ante todo, un proceso cognitivo integrador que permite apoyar los procesos de toma de decisiones y que se basa en la:

- Disponibilidad de datos.
- Posibilidad de obtener, seleccionar y compartir información.
- Capacidad de generar conocimiento.
- Comprensión de lo que sucede, ha sucedido o sucederá.

Mientras que como **proceso operacional** se compone de los siguientes elementos:

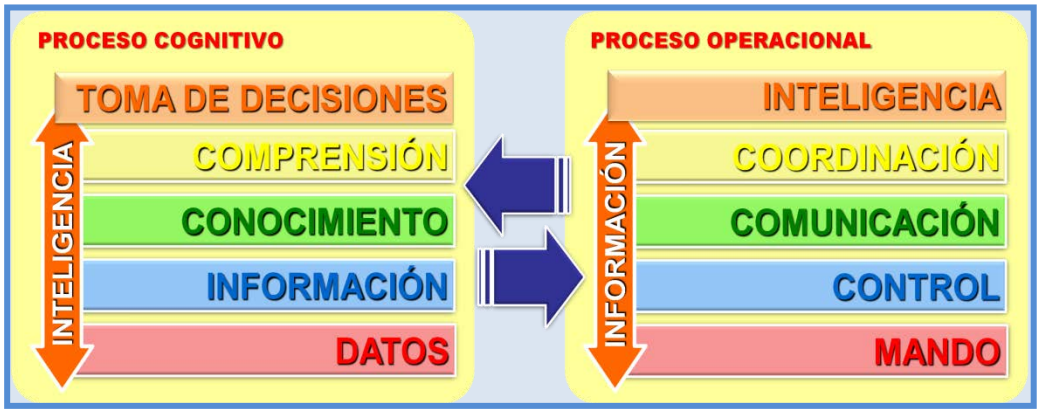


Fuente: Elaboración propia.

Consecuentemente y en relación con los sistemas de gestión de emergencia/crisis, el esfuerzo está en entender esta transición y en el hecho de ser capaz de comprender en qué plano conceptual nos estamos moviendo (GÁRRIZ GALVÁN, 2019)[564].

Lo que se puede ver relacionalmente a continuación:

[564] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Los sistemas de gestión de emergencias como productores y usuarios de inteligencia*", "Documentos de Seguridad y Defensa 81, La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". Op. cit.



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido queda contextualizada la "**Inteligencia**" sin ambages y articulada la "**Función de Inteligencia**" como tal dentro del sistema de gestión de emergencias/crisis. Reconociéndole a esta función una entidad propia y una serie de capacidades operacionales a todos los niveles.

No obstante, la "inteligencia" como **proceso operacional** se fundamenta en el denominado "**Ciclo de Inteligencia**"[565].

Entendiéndose éste como la secuencia de actuaciones mediante las cuales se obtiene información, se transforma en inteligencia y se pone a disposición de los usuarios. Para ello este ciclo se sustenta en el siguiente proceso con las siguientes fases: la **dirección**, la **obtención**, la **elaboración** (que se divide, a su vez, en valoración, análisis, integración e interpretación) y, por último, la **difusión**[566].

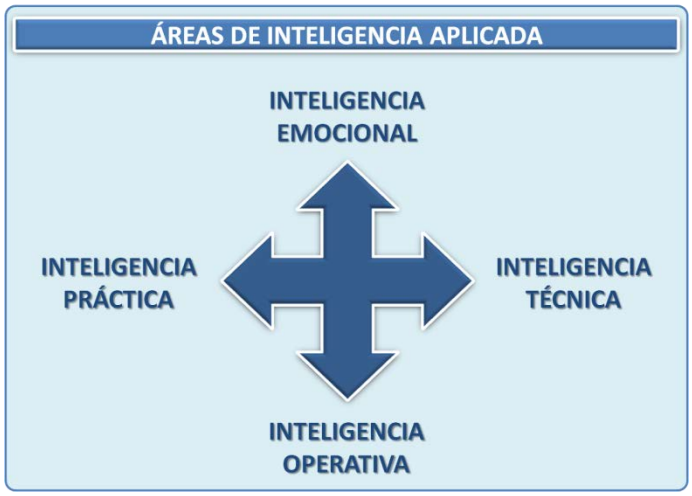
Por otro lado, en relación con la "inteligencia" como **proceso cognitivo** aplicado podemos identificar las siguientes áreas (que son de interés para el objeto de esta tesis por cuanto que es un elemento que tiene incidencia directa sobre el desempeño en todos los niveles, pero especialmente en el directivo):

a. La "Inteligencia Emocional".
b. La "Inteligencia Técnica".
c. La "Inteligencia Práctica".
d. La "Inteligencia Operativa".

[565] ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS-CESEDEN). Monografías 148 "Inteligencia. Un enfoque integral". Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2016.

[566] Centro Nacional de Inteligencia (CNI) [Fuente: https://www.cni.es/es/queescni/ciclo/]

Lo que se resume gráficamente de la siguiente manera:



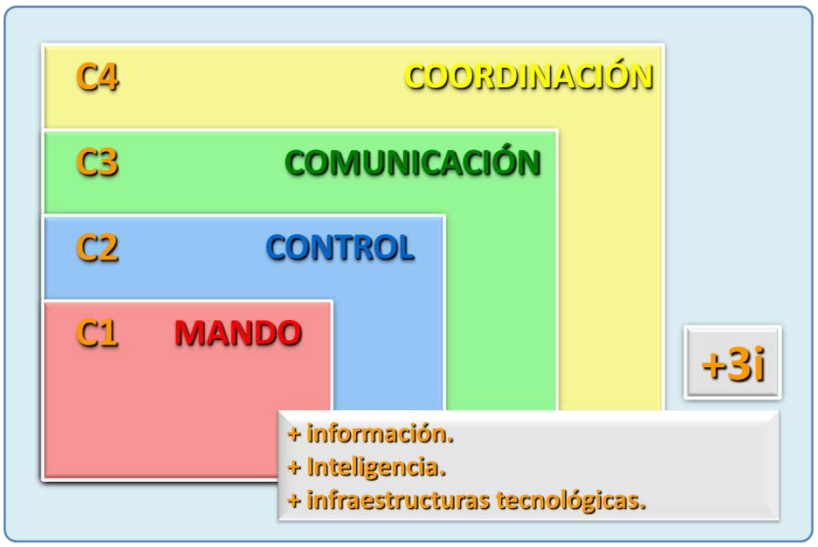
Fuente: Elaboración propia.

Por último, todas las funciones operacionales vinculadas con la **información** (+1i) y la **inteligencia** (+2i) necesitan unas **infraestructuras tecnológicas y de soporte** específicas (+3i) que sean capaces de proporcionar las capacidades necesarias de tipo sistémico a este nivel (arquitectura, sistemas, redes, lenguajes, códigos, doctrinas de desarrollo y empleo, etc…).

Por tanto y a los efectos de esta tesis, la estructura funcional aplicada de tipo operacional que se propone tipo **C4+3(i)** queda representada de la siguiente manera:

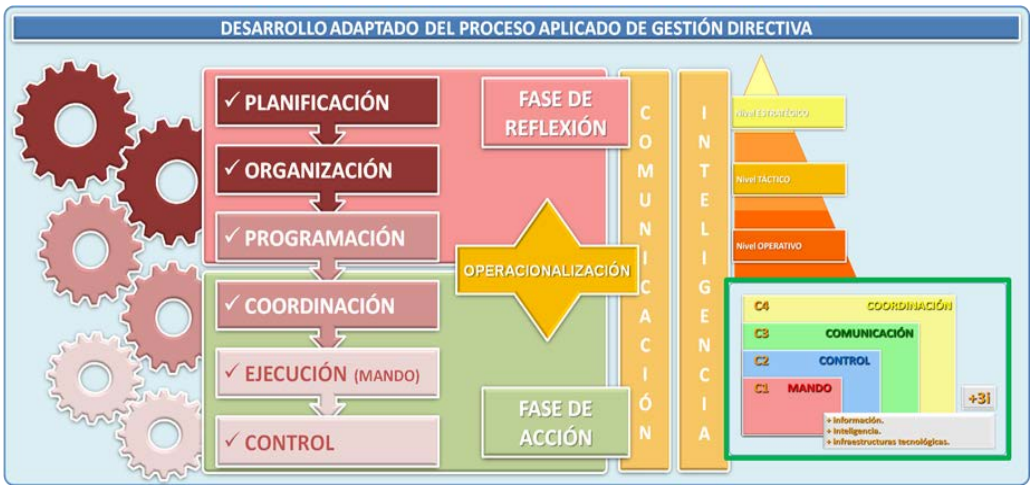
- **C1:** Mando.
- **C2:** Control.
- **C3:** Comunicación.
- **C4:** Coordinación.
- **+1i:** Información.
- **+2i:** Inteligencia.
- **+3i:** Infraestructuras tecnológicas y de soporte.

En consecuencia, el desarrollo adaptado del proceso de gestión (y dirección) aplicado de manera operacional al ámbito de las emergencias y las crisis, en su vertiente **como principios de funcionamiento sistémicos**, se pueden resumir y representar de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte y desde la vertiente **como componentes funcionales** (transformables, a su vez en sistemas y subsistemas) queda de la siguiente manera en base al desarrollo teórico y conceptual incluido en esta tesis:



Fuente: Elaboración propia.

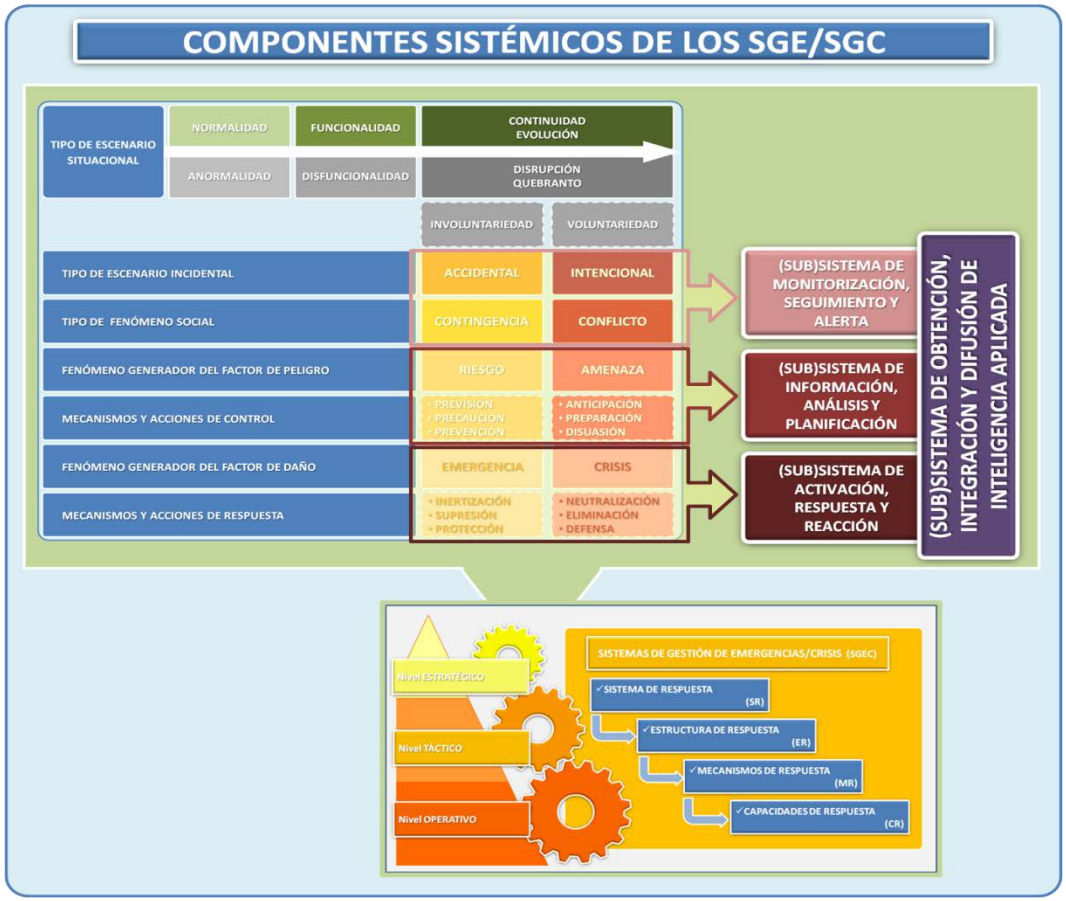
5.9. ELEMENTOS SISTÉMICOS Y FUNCIONALES DE TIPO OPERACIONAL.

Como ya se ha expuesto a lo largo de esta tesis, los sistemas de gestión (y dirección) de situaciones de emergencia y/o crisis deben estar orientados a la **acción.**

Es decir, orientados a la acción entendida ésta de manera amplia, pues la razón de ser de este tipo de sistemas es la actuación tendente a evitar el daño tanto potencial como efectivo y actuar también ante las correspondientes consecuencias que pudieran provocarse y/o derivarse. Tratando de minimizar el impacto y asegurando la vuelta a la normalidad en la medida de lo posible y, además, en el menor tiempo.

Por tanto -y tomando de referencia lo propuesto en el contexto desde esta tesis-, encontramos cuatro componentes sistémicos fundamentales (o subsistemas a su nivel) que deben quedar definidos en el correspondiente "marco" y "modelo" diseñado al efecto y cuya expresión fehaciente y manifiesta debe ser de tipo jurídico-técnico.

Componentes los cuales, además, se corresponden de manera consistente con los diferentes descriptores teóricos en sus diferentes fases y estadios. Tal y como se resume conceptualmente en la siguiente figura:



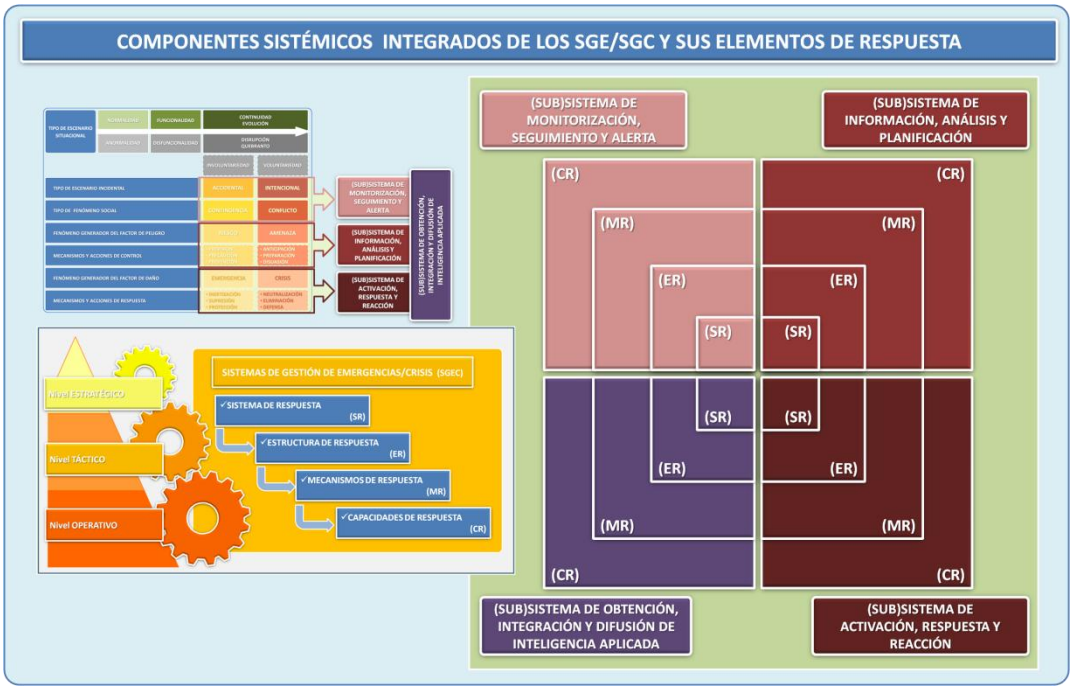
Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha expuesto, el **Sistema de Gestión de Emergencias/Crisis** de manera metodológica, conjunta y global -y como sistema base principal-, articula y materializa la "acción" mediante el **sistema**, la **estructura**, los **mecanismos** y las **capacidades de respuesta** que se tengan diseñado en base al **marco** y al **modelo** organizacional que se haya definido y preestablecido.



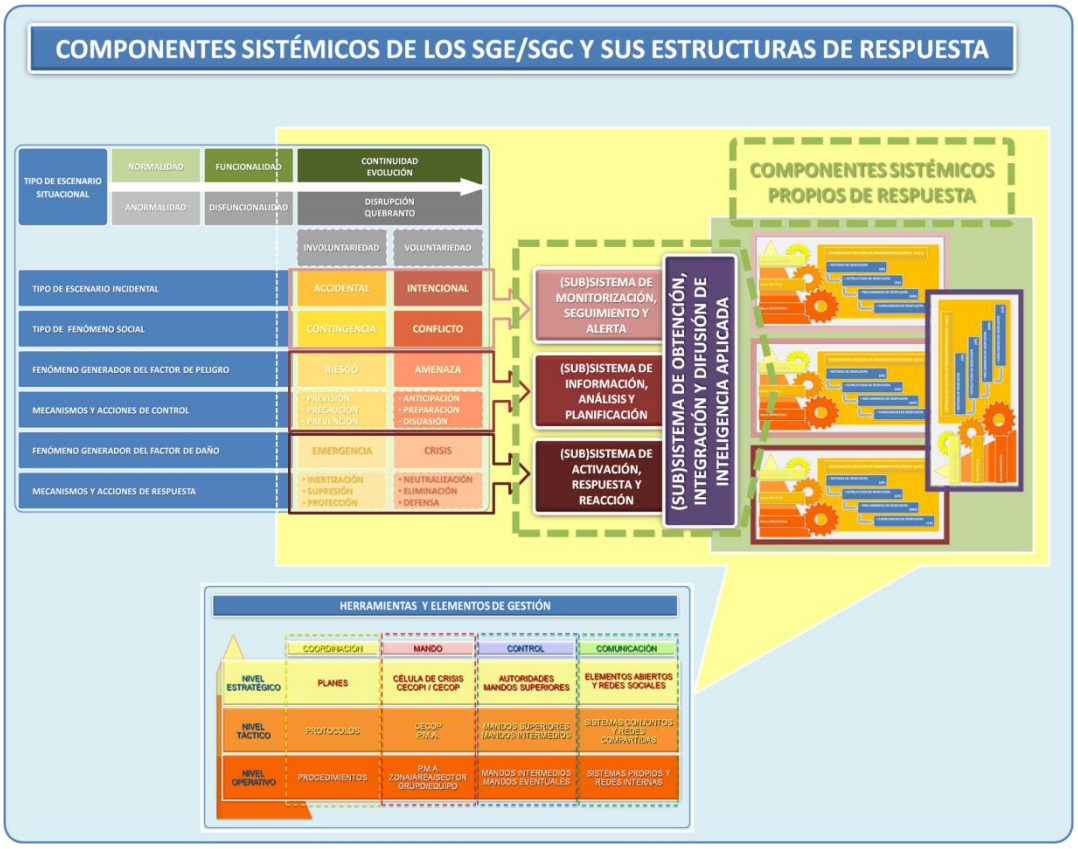
Fuente: Elaboración propia.

En este sentido reseñar que la respuesta del sistema en su conjunto se conforma a partir de las repuestas parciales que cada componente sistémico (que actúa como subsistema del principal) sea capaz de aporta desde su respectivo ámbito funcional.



Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, tanto el "agregado" de Sistemas de Respuesta Parciales (SRP) -que forman el Sistema de Respuesta Conjunto (SRC)- como el sistema de respuesta particular aportado por cada componente funcional (a modo de subsistema del primero) se deben articular mediante las correspondientes herramientas y elementos de gestión (que tienen su amparo en elementos también de tipo jurídico-técnico).



Fuente: Elaboración propia.

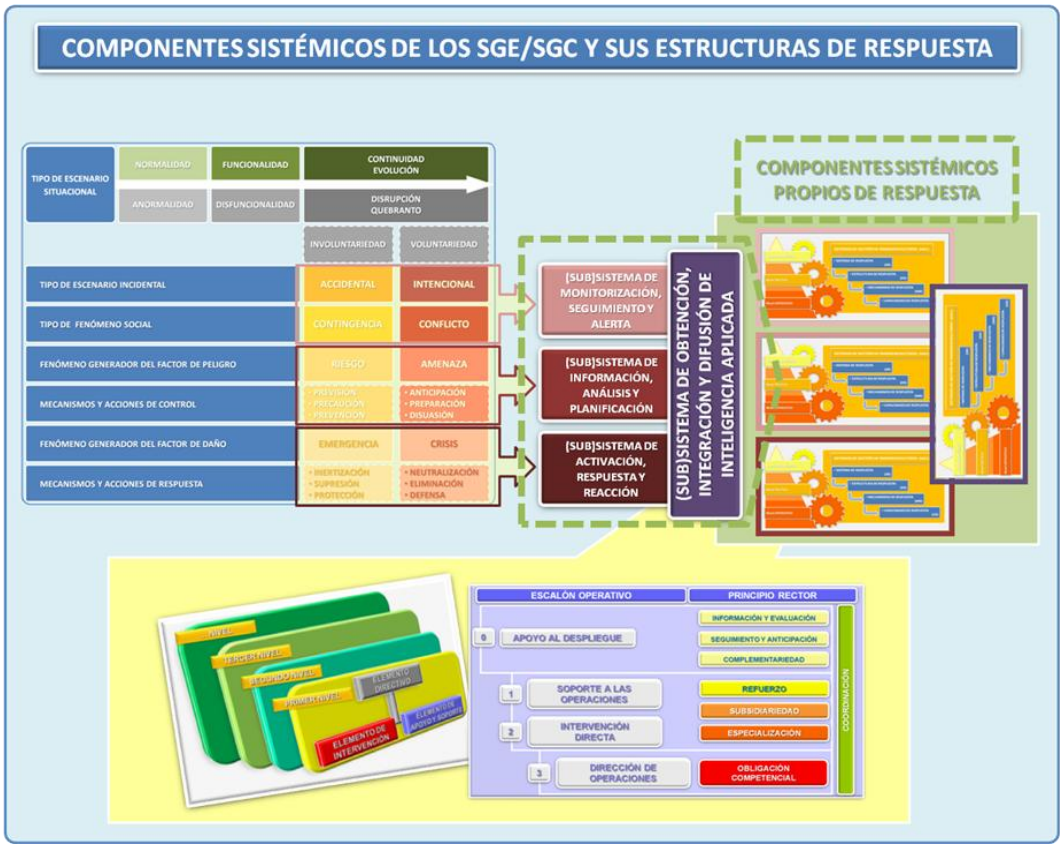
Herramientas y elementos de gestión que, por su parte, se deben relacionar con el nivel organizacional correspondiente en base a su posición dentro de la estructura y en base, también, a su funcionalidad.

En todo caso, herramientas relacionadas con el nivel organizacional correspondiente (estratégico -y, su caso, operacional- , táctico y operativo) que se deben vincular con las funcionalidades sistémicas de "Mando", "Control", "Comunicación" y "Coordinación".

Y a las que habría que sumarles, siguiendo con lo aquí expuesto, la funcióonalidad sistémica de "Inteligencia" por sus particularidades y sus aportaciones en todos los procesos de toma de decisiones y de apoyo imprescindible para la conformación de la conciencia situacional (tanto individual como colectiva).

En todo caso, lo anterior supone la necesidad de determinar los principios rectores fundamentales de tipo operacional y los correspondientes escalones operativos que deban fijarse.

Lo que conlleva, además organizacional y orgánicamente, identificar y definir siempre las relaciones de "Dirección" (Mando), "Intervención" (Fuerza) y "Soporte a la Intervención" (Apoyo a la Fuerza). Tal y como ya se ha expuesto en esta tesis y se resume en el cuadro siguiente:



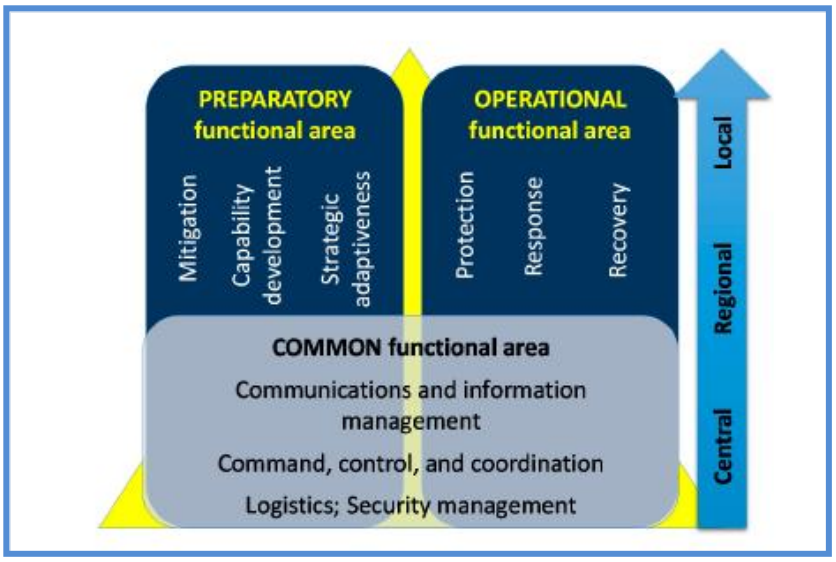
Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia y definidos tanto los componentes sistémicos como las relaciones y mecanismos de funcionamiento entre ellos, estamos en disposición de introducir los elementos que hacen posible el diseño y la ejecución de la acción. Es decir, lo anterior supone la articulación de la relación de dos elementos básicos y fundamentales que son los "**Planes**" y las "**Operaciones**". Elementos que actúan como procesos de tipo administrativo que se retroalimentan mutuamente y que necesitan y requieren ser gestionados.

Lo que nos introduce en la posibilidad de desarrolllar y describir los elementos y componentes operacionales básicos necesarios que permitan el diseño del correspondiente sistema de gestión.

- **Descripción de los componentes operacionales.**

En relación a la definición y descripción de los componentes de los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis se han hecho algunos esfuerzos recientes por aportar una cierta categorización taxonómica al respecto, como es el caso de TAGAREV y RATCHEV (2020)[567] del Instituto de Tecnología de la Información y la Comunicación la Academia de Ciencias de Bulgaria. Modelo teórico el cual se recoge, en lo fundamental, en la siguiente figura:



Fuente: MDPI.

El trabajo de estos autores nace en el entorno del proyecto europeo DRIVER+ (traducido del inglés como "Fomento de la Innovación en la Gestión de Crisis para la Resiliencia Europea")[568]. Concretamente como parte de los trabajos para el desarrollo del proyecto "*Trial Guidance Methodology*" (TGM) que se ha concretado, entre otras herramientas, en la "*Crisis Management Innovation Network Europe*" (CMINE).

Esta aproximación "taxonómica" (como estos autores refieren) identifica las "funciones de la gestión de crisis" como un todo, por lo que se entiende que esto abarca también a las emergencias en sus distintas manifestaciones y acepciones

[567] TAGAREV, Todor; RATCHEV, Valeri. Artículo "*A Taxonomy of Crisis Management Functions*". Revista "*Sustainability*", editada por MDPI (*Multidisciplinary Digital Publishing Institute*). Número 12. 24 de junio de 2020. [Fuente: https://www.mdpi.com/journal/sustainability]

[568] El proyecto DRIVER+ (*Driving Innovation In Crisis Management for European Resilience*) ha recibido financiación dentro del Séptimo Programa Marco de Investigación, Desarrollo y Demostración Tecnológicos de la Unión Europea bajo el acuerdo de subvención (AS) nº 607798.
[Fuente: https://www.driver-project.eu/trial-guidance-methodology/]

(incidente, desastre y catástrofe). De ahí que se utilice de manera amplia el concepto "crisis" para todos los supuestos incidentales.

Identifican las crisis y las emergencias (y demás términos afines) como situaciones que son, en cierto modo, equiparables e indistintas. De hecho, si bien hacen un intenso estudio comparativo de los diversos términos, acaban afirmando que una crisis es siempre una emergencia. Cuestión que, metodológicamente, no es del todo ajustado (tal y como queda ampliamente acreditado en esta misma tesis).

El modelo propuesto por estos autores diverge, en ciertos aspectos, del aquí planteado. Y, aunque es un gran esfuerzo y una interesante aportación que merece ser reconocida, por diversos motivos plantea inconsistencias, desajustes y cierta confusión por cuanto que mezcla elementos y componentes funcionales que no están en el mismo plano, que no pertenecen a los mismos sistemas y que tampoco responden a unas mismas realidades.

Este modelo tiene una validez y aplicabilidad limitada ya que parece más orientado a aportar un cierto marco referencial que explique, acomode y case todas las realidades y tendencias para facilitar su aceptación que a entrar en el fondo sistémico de su naturaleza. No obstante y desde un punto de vista también sistémico, es cierto que existen una serie de "*áreas funcionales*" (componentes funcionales a los efectos de esta tesis) como dicen estos autores:

> "[…] *The CM (Crisis Management) taxonomy* (…) *has a hierarchical structure with ten functional areas, 54 functions, 262 sub-functions, and 103 tasks in its current version. The decomposition is limited to the taxonomy's fourth level to make it manageable. However, if necessary, it could be further elaborated both horizontally and in-depth, down to tasks, activities, and transactions* […]".

Las cuales son de tipo "preparatorio" (en el caso de esta tesis podría equipararse al concepto "fase de reflexión"), de tipo "operacional" (en el caso de esta tesis podría equipararse al concepto "fase de acción") y otras de tipo "común" (que en el caso de esta tesis podría equipararse con elementos funcionales de tipo "transversal").

> "[…] *At its highest level, the taxonomy includes ten functional areas: preparatory (mitigation, capability development, and strategic adaptiveness), operational (protection, response, and recovery), and common (crisis communications and information management; command, control, and coordination; logistics; and security management*) […]".

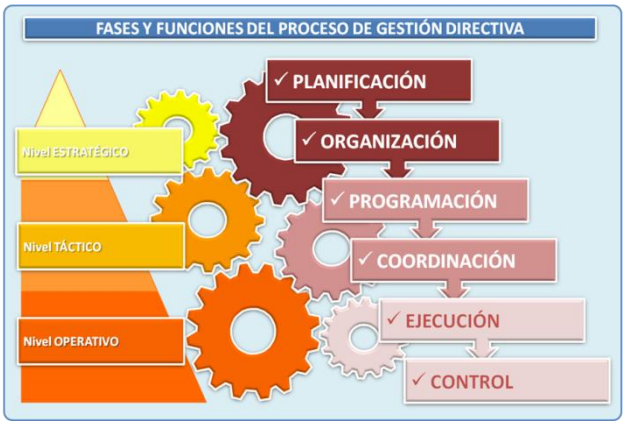
No obstante, tomando de referencia los diferentes entornos doctrinales y los demás elementos analizados en esta tesis, las "*áreas funcionales*" que aquí refieren

o bien son fases del proceso de gestión de emergencias/crisis o bien son principios sistémicos de diferentes niveles.

En definitiva, la falta de abstracción metodológica y de contextualización sistémica que se produce supone comparar elementos que no son homogéneos y/o comparables o no están en el mismo plano.

Asimismo, no se da la relevancia debida a que los modelos y "esquemas" de los distintos entornos responden a realidades sociales, culturales, políticas, económicas, técnicas, etc… diferentes y que se sustentan, sobre todo y ante todo, en la realidad normativa concreta y en el valor jurídico de los términos.

En todo caso y con independencia de las observaciones hechas al respecto de lo anterior, dentro de las funciones organizacionales tradicionales que afectan a las actividades de gestión está la "**función directiva**" la cual se compone de una serie de elementos (figura 1) que, además, ayudan a estructurarla y a definirla también como proceso (figura 2):

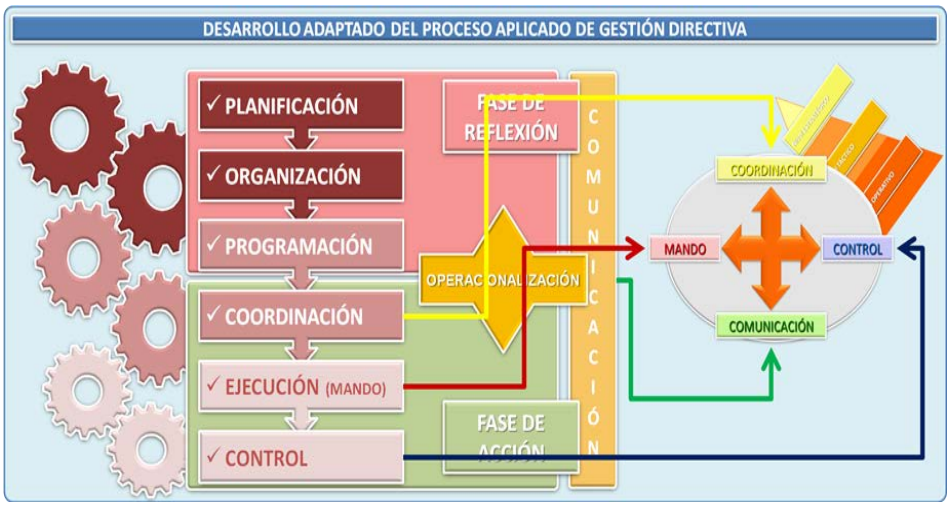


Fuente: Elaboración propia (figura 1).

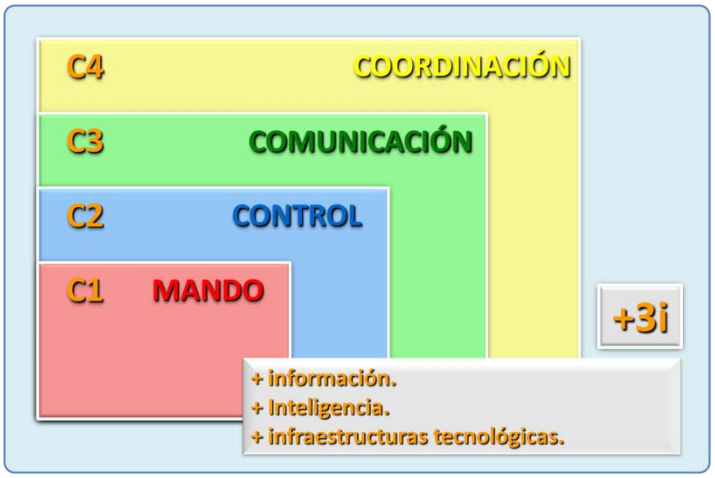


Fuente: Elaboración propia (figura 2).

No obstante y como ya se ha expuesto en esta tesis, estos elementos funcionales de la gestión directiva se configuran, a su vez, como **principios funcionales** (figura 3) y **componentes del sistema de gestión operacional** en sí mismos (figura 4):



Fuente: Elaboración propia (figura 3).

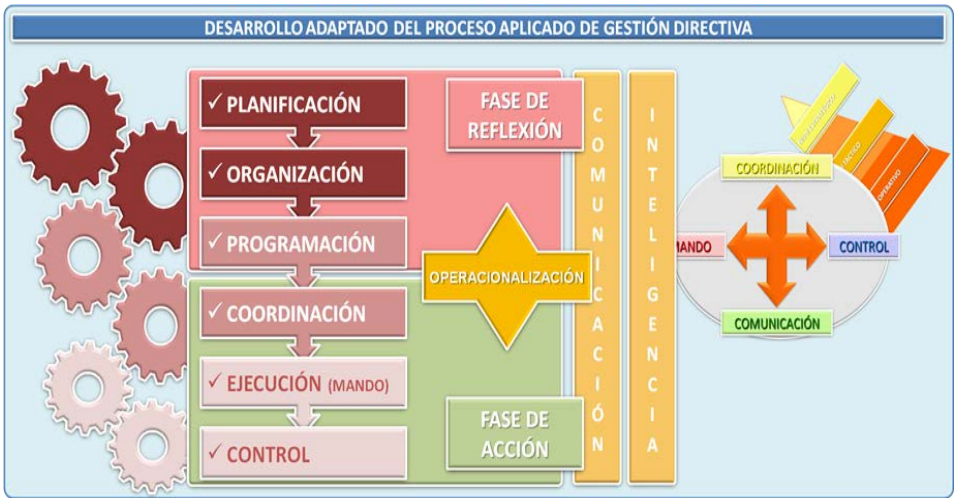


Fuente: Elaboración propia (figura 4).

Con ello, el diseño del sistema de gestión operacional permite establecer y aportar una componente operacional de tipo transversal al propio proceso de gestión directiva. Permitiendo los procesos de toma de decisiones y la adquisición de conciencia situacional.

Esta componente complementaria a la que nos referimos es la "función de Inteligencia" la cual, aunque forma parte de todas las funciones (como proceso cognitivo y como proceso operacional), tiene entidad propia como para ser tratada como una componente funcional sistémica diferenciada y singularizada.

Lo que nos permite complementar lo anterior de la siguiente manera (figura 5) y, además, integrarlo y relacionarlo con los diferentes niveles organizacionales (figura 6):



Fuente: Elaboración propia (figura 5).



Fuente: Elaboración propia (figura 6).

No obstante, lo anterior no tiene sentido si no es porque se encuentra contextualizado desde un plano sistémico que lo vincule con los elementos estructurantes correspondientes. Los cuales, además, son los que dotan de contenido a cada uno de ellos (figura 7).

Estos elementos estructurantes son las herramientas y elementos de gestión los cuales tienen una vinculación directa con las respectivas áreas funcionales con las que se relacionan.

Esto último es de vital importancia porque permite cerrar el mapa conceptual que conecta los diferentes elementos en sus distintos planos y perspectivas. Lo que es una aportación específica de esta tesis (figura 8).



Fuente: Elaboración propia (figura 7).



Fuente: Elaboración propia (figura 8).

En consecuencia, con la figura anterior hemos descrito los componentes operacionales básicos y necesarios que permiten establecer de manera **coherente** y **consistente** un sistema de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis que sea **integral**, **integrado** e **integrador** a la par de **eficaz**, **efectivo** y **eficiente**.

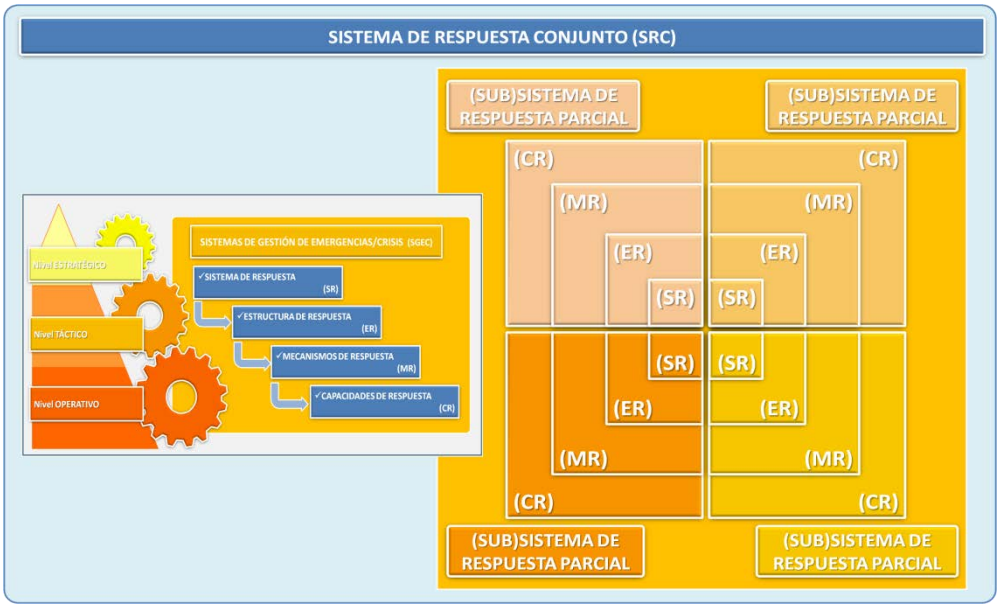
No obstante, lo anterior supone encajar también, y desde un punto de vista metodológico, las diferentes perspectivas que se entrelazan (y, cuando no, se confunden). Derivado ello también del uso de los mismos términos para dimensiones, aspectos y ámbitos diferentes.

Cuestiones todas ellas que tienen una incidencia tremenda en los textos jurídico-técnicos y en las normas reguladoras correspondientes puesto que de ello depende que exista una realidad jurídica y legislativa que responda a la realidad de las necesidades operacionales. Por tanto, desde esta tesis se posibilita un marco teórico conceptual que permite entender las relaciones entre los diferentes planos, perspectivas y dimensiones.

De hecho, si partimos del precepto que un sistema de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis se oriente a la acción, ésta sólo es posible si se cuenta, entre otros elementos, con un Sistema de Respuesta.

El Sistema de Respuesta (SR) -dotado de una Estructura de Respuesta (ER), de unos Mecanismos de Respuesta (MR) y de unas Capacidades de Respuesta (CR)- en su conjunto no deja de ser un agregado que articula, orienta e integra las aportaciones efectuadas por los Sistemas de Respuesta parciales. Los cuales actúan, a su vez, como componentes funcionales sistémicos o subsistemas a su nivel.

Lo cual puede representarse gráficamente de la siguiente forma:



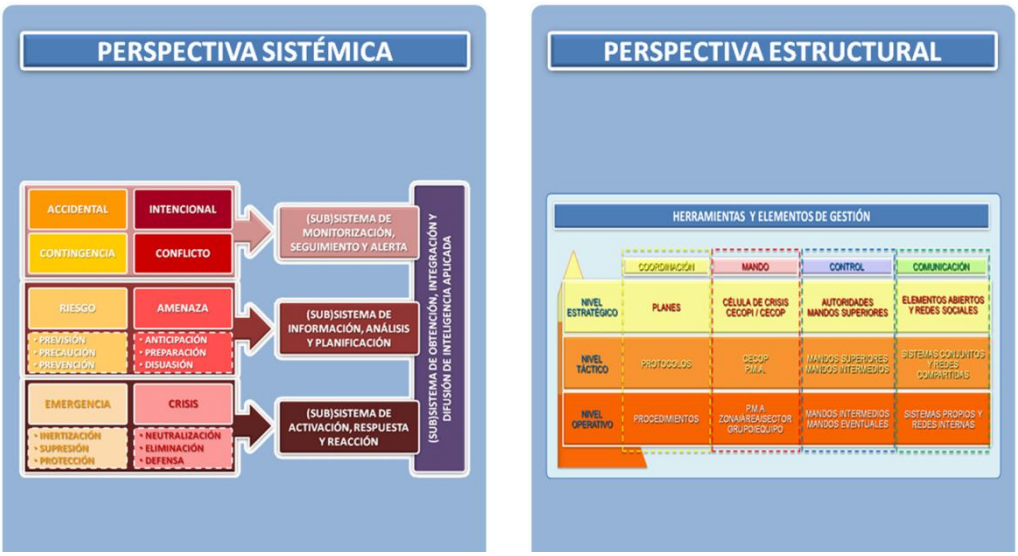
Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, si tomamos este contexto anterior como referencia fundamental que permite desarrollar los Sistemas de Respuesta, esto es lo que nos permite vincular el conjunto del marco teórico conceptual propuesto con los diferentes planos, perspectivas y dimensiones. Elementos -es decir, los planos, las perspectivas y/o dimensiones- que podemos categorizar y clasificar de la siguiente manera:

- Sistémicos.
- Estructurales.
- Gerenciales.
- Operacionales.
- Funcionales.
- Relacionales.

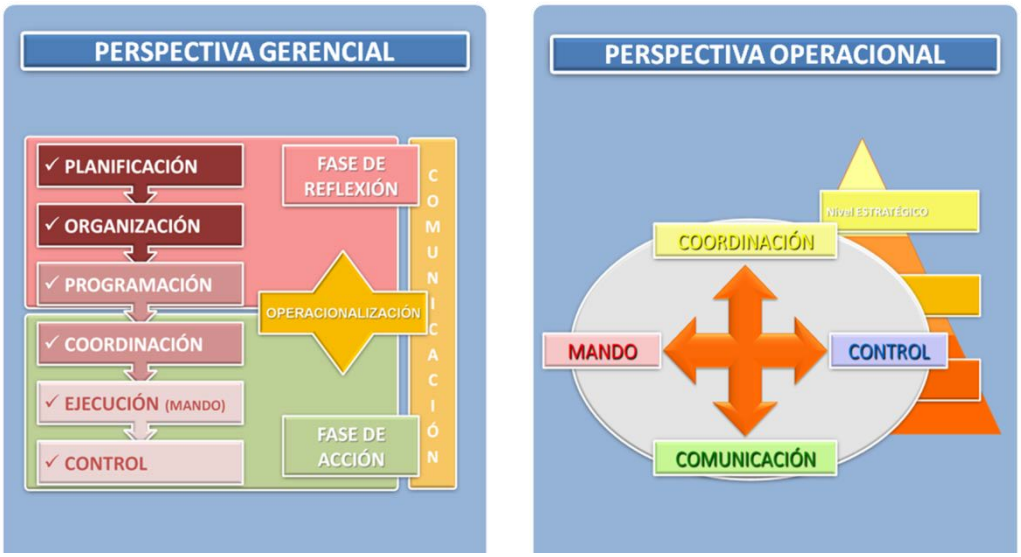
Estas diferentes perspectivas se relacionan en tres niveles lo que, a efectos de esta tesis, se concreta en lo siguiente:

a. Para tener sentido los aspectos de diseño sistémicos se necesitan una serie de elementos estructurales (y estructurantes) que permitan la materialización de los diferentes elementos. De hecho, a los efectos de esta tesis, los cuatro componentes sistémicos que se vinculan con el marco teórico de las emergencias y las crisis son los que configuran, a su vez, los cuatro componentes funcionales (o subsistemas) que componen el Sistema de Respuesta Conjunto.



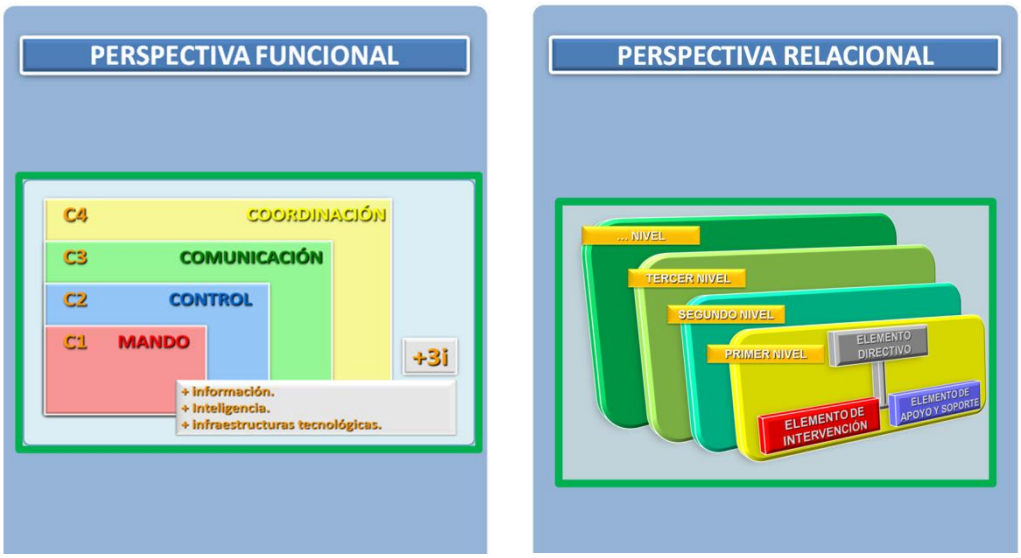
Fuente: Elaboración propia.

b. Explicitado lo anterior, hace falta determinar los elementos que permiten la dirección, la administración y el gerenciamiento de las actuaciones que dan sentido a este tipo de sistemas. Es decir, a la perspectiva gerencial hay que darle los elementos que encuadren los aspectos operacionales y cómo éstos encajan en una la estructura organizacional concreta.



Fuente: Elaboración propia.

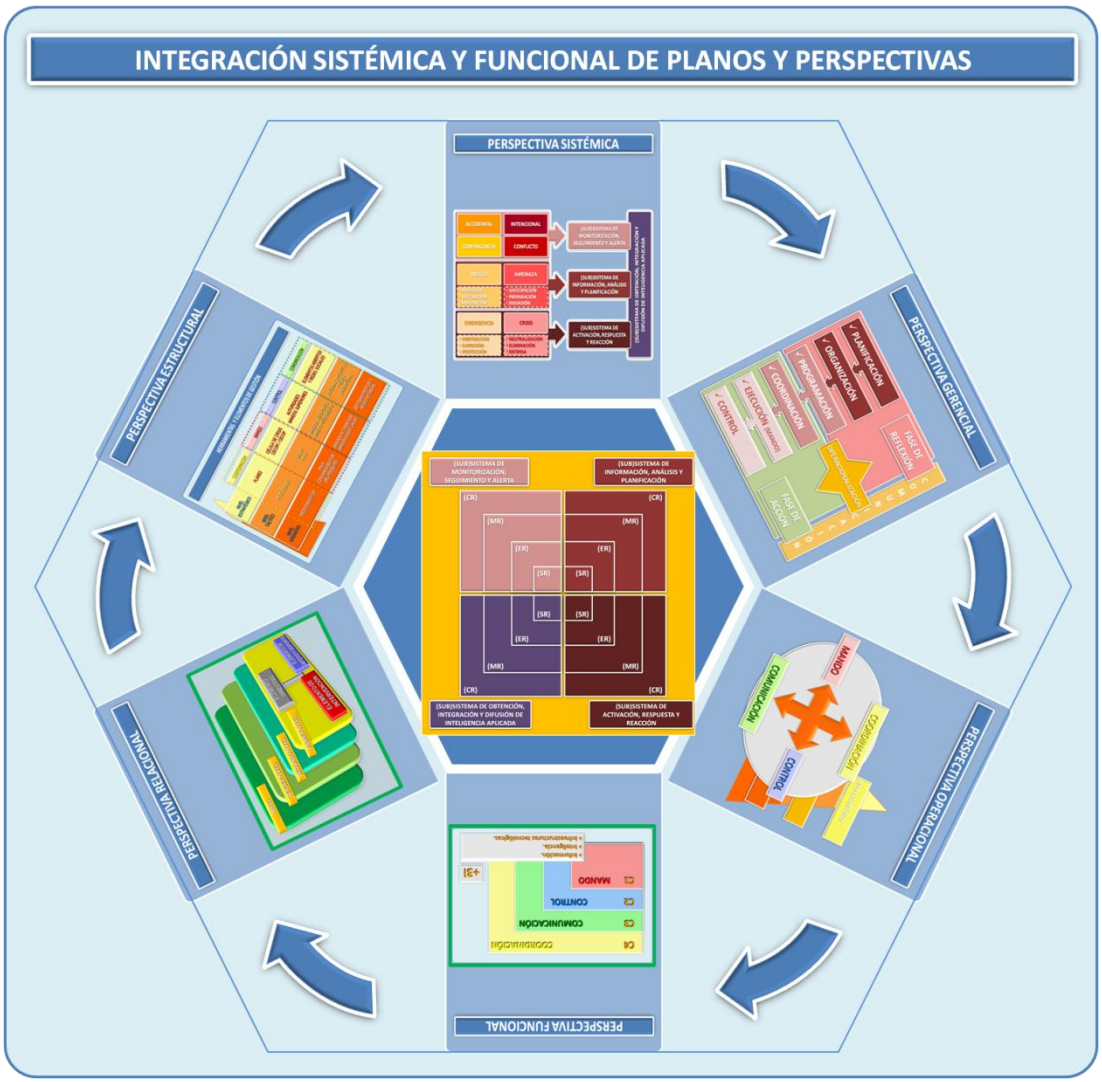
c. Establecidos los ámbitos anteriores quedan enmarcados los elementos funcionales y relacionales, lo que configura la base de las actuaciones operacionales en todos los órdenes.



Fuente: Elaboración propia.

Por último y en relación con la descripción de los diferentes componentes operacionales que deben ser desarrollados para poder establecer un sistema de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis, todo lo anterior debe integrarse.

Es decir, los diferentes elementos anteriores actúan como piezas articuladas de un proceso retroalimentado que se sustenta de manera compartida en el conjunto. Lo cual, a los efectos de esta tesis y como aportación de la misma, queda modulado de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

- **La función directiva de tipo operacional.**

En primer lugar y para empezar, debemos exponer que hace falta una clarificación terminológica ya que -al igual que pasa entre los términos "Seguridad Operacional" (SEGOP-AL) y "Seguridad Operativa" (SEGOP-VA)- es común que se utilicen de manera indistinta el término "**Gestión Operacional**" (GESOP-AL) y el término "**Gestión Operativa**" (GESOP-VA). De hecho, dependiendo también del tipo de texto o traducción utilizada también podemos incluir en este uso común el concepto de "**Gestión de Operaciones**" (GESOP-ES).

En todo caso, son términos que tienen una cierta base común y que, en general, pueden ser utilizados de manera equivalente o análoga por cuanto que todos ellos refieren el proceso de tipo administrativo y gerencial, los cuales se vinculan con el concepto "operación" en sus diferentes manifestaciones.

En relación con el término "gestión" sirva aquí lo ya expuesto y ya analizado en esta misma tesis al respecto. No obstante, el uso del término "Gestión" cuando va acompañado por los términos "Operativa", "Operacional" o de "Operaciones" conlleva matices que son de importancia y que deben ser tenidos en consideración al objeto de entender adecuadamente el alcance de cada situación y de cada uno de los conceptos.

Lo cual se analiza a continuación tomando de referencia las siguientes definiciones que se formulan como propuesta en esta tesis:

Operativo/a: "*Lo que está preparado o listo para ser utilizado o entrar en acción. Dispositivo o elemento planificado que tiene por objeto desarrollar una acción y conseguir un objetivo*".

Operacional: "*Relativo a las operaciones, es decir, conjunto de acciones, procesos y recursos organizados en tiempo y forma para la consecución de un objetivo*".

Operación: "*Conjunto de actuaciones, procesos y criterios estructurados y comunes que se siguen para poder dar respuesta y resolver una situación de emergencia/crisis con la mayor eficacia, eficiencia y efectividad posible*".

Consecuentemente, en términos organizacionales y de manera general y genérica, la **Gestión Operativa** (GESOP-VA) tiene que ver con las actividades ordinarias que son necesarias y que garantizan el funcionamiento de la propia organización en base a la finalidad que ésta tiene.

Por tanto, y en cualquier entorno, se trata de la conjunción de los elementos y componentes funcionales que trabajan hacia dentro de la organización y que garantizan su mantenimiento, su supervivencia y tratan de cubrir sus necesidades.

En consecuencia, todas las organizaciones (con independencia de su origen, forma o finalidad) desarrollan una serie de actividades más o menos formales y organizadas que, a modo de procesos, se orientan al sostenimiento de las actividades que hacen posible el cumplimiento de los objetivos de la misma.

En este ámbito (en el de la "Gestión Operativa") la **función directiva** analiza, revisa, propone e implementa aquellos aspectos que hacen que la organización funcione y mejore. Lo que supone también la búsqueda y aplicación de los recursos de todo tipo que pudieran ser necesarios (económicos, financieros, tecnológicos, técnicos, materiales, humanos, formativos, etc…).

En todo caso, actividades que también se orientan al control de los procesos, a la evaluación del desempeño, a la valoración de los resultados y a la medición del nivel de consecución de los objetivos. Por tanto, aspectos todos ellos también vinculados con el control de calidad y con la mejora continua.

De hecho, desde una perspectiva de la gestión pública (EcuRed, 2017)[569] esto supone tres elementos a considerar:

> "[…] ***Análisis de los servicios****: Fundamentalmente se refiere al análisis de la concordancia entre los servicios ofrecidos o que se piensa ofrecer y los requerimientos de los ciudadanos. También se refiere al cumplimiento de las especificaciones técnicas propias de cada producto o servicio, y a las pruebas de su correcto funcionamiento.*
>
> ***Análisis de los procesos****: Se refiere a los procesos técnicos y administrativos, y a su encuadre legal, que se utilizan o van a utilizarse para la realización de proyectos, prestación de servicios, etc., tanto en lo referente a la relación con el público destinatario como a la relación con otras organizaciones de la administración pública.*
>
> ***Revisión de los modos de diseñar y dirigir****: El enfoque estratégico de la administración pública entraña, a diferencia del enfoque burocrático, un permanente proceso de búsqueda de procedimientos más eficientes para la realización de proyectos y la prestación de servicios, tratando de lograr resultados acordes con los requerimientos de la gente sin malgastar los recursos públicos disponibles* […]".

En todo caso, la tarea esencial de la "Gestión Operativa" es el diseño de lo que hay que hacer para conseguir una meta, tratar de garantizar el despliegue de los recursos necesarios y buscar el aseguramiento de las capacidades para poder obtener resultados concretos. Lo cual se hace mediante acciones específicas al efecto, las cuales son administradas mediante una organización definida en base a su estructura de dirección, supervisión y mando.

Lo que requiere objetivos explicitados y adecuados a la situación así como suficiente capacidad para conseguir y aplicar los recursos que sean necesarios y acordes con lo que se quiere conseguir.

Esto es común y vemos que sirve para cualquier organización. Es más, este concepto nace del ámbito de militar el cual se ha ido extendiendo al mundo

[569] Enciclopedia Colaborativa Cubana EcuRed. [Fuente: https://www.ecured.cu/Gestión_operativa]

empresarial y a la esfera organizacional general. Por tanto, elemento inherente al ámbito de las organizaciones vinculadas con las emergencias, la seguridad y la defensa.

No obstante, el caso de las anteriores organizaciones mencionadas (y que quedan vinculadas con los sistemas de gestión de emergencias y/o crisis) es muy particular ya que el "producto" resultante de sus actividades es intervenir operativamente en una situación que requiere de la ejecución de una operación "*ad-hoc*". Es decir, su misión es la "*operación dentro de una operación*".

Por tanto, la **Gestión Operativa** en este tipo de organizaciones tiene dos **modos de funcionamiento** que se encuentran interconectados. Uno de tipo **endógeno** (hacia dentro o interno) que busca satisfacer las necesidades de la propia organización y otro de tipo **exógeno** (hacia fuera o externo) que busca responder a las demandas que el sistema requiera en función de sus capacidades y en base a la situación de daño potencial y/o efectivo que pudiera darse.

Es decir, hay una gestión operativa ordinaría relacionada con el mantenimiento y funcionamiento de la propia organización que debe garantizar el alistamiento, la preparación, la intervención y las capacidades. Mientras que se produce una gestión operativa específica que responde a la aplicación de lo anterior cuando se tiene que intervenir en una situación concreta de riesgo y/o amenaza y/o de emergencia y/o crisis.

De hecho, la **Gestión Operativa** en su vertiente externa -o hacia el exterior- puede materializarse a dos niveles o de dos maneras:

- Bien a nivel estratégico/operacional (aquí "**Gestión Operacional**" en sentido amplio, integrador y en conjunto), donde la gestión operativa sirve para liderar y ordenar los procesos parciales, debiendo integrar bajo su responsabilidad organizacional a otros elementos que pasan a actuar como componentes sistémicos propios, encargándose cada uno de ellos de las operaciones en su ámbito y en su nivel.

- Bien a nivel táctico/operativo (aquí "**Gestión de Operaciones**" en sentido acotado, caracterizado y especializado), donde la gestión operativa sirve para manejar y aplicar las capacidades propias y cuyo resultado debe ser integrado en un conjunto mayor. Convirtiéndose, por tanto y a su vez, en un componente funcional más del conjunto más amplio en el cual se integra.

Contexto que nos permite introducir los conceptos "Gestión Operacional" y "Gestión de Operaciones". A lo que cabe añadir que la utilización de uno u otro

término es, muchas veces, una cuestión de simple perspectiva o enfoque. Sin que la esencia varíe sustancialmente.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos afirmar que con la "**Gestión Operacional**" (GESOP-AL) se busca garantizar unos estándares básicos de funcionamiento que permitan asegurar el engranaje funcional de todas las acciones necesarias para la articulación de todo el conjunto en un contexto o sistema dado.

Es decir, el objetivo de este proceso es garantizar que el conjunto de las operaciones se haga en base a criterios ciertos de calidad definiéndose, consecuentemente, los niveles de tolerancia que son asumibles y que facilitan la continuidad del conjunto de las operaciones. Evitando el error, la desviación y las disfunciones.

Por tanto y como se puede observar, la **Gestión Operacional** (GESOP-AL) se orienta hacia el conjunto aportando una visión amplia más vinculada con factores de tipo estratégico. Lo que permite articular, alinear y coordinar todos los elementos y esfuerzos de manera transversal (tanto vertical como horizontalmente). Y, además, a todos los niveles.

La base de la **Gestión Operacional** se encuentra asentada en dos elementos fundamentales que son:

- Los "**Principios Operacionales**".
- El "**Proceso Operacional**".

En el caso de los "**Principios Operacionales**", éstos se definen -como y tal y como ya se ha expuesto en esta misma tesis-, como:

> "*Conjunto de fundamentos, máximas, ideas y normas que permiten el establecimiento y desarrollo razonado, articulado y lógico de acciones, procesos, comportamientos, conductas y recursos que se organizan en tiempo y forma para la consecución de un objetivo determinado*".

Asimismo, siguiendo con las aportaciones metodológicas propuestas en esta misma tesis, tenemos los **principios funcionales de tipo operacional** (en sus variantes de "principios rectores generales", "principios rectores de los escalones operacionales" y los "principios rectores de tipo bisagra") los cales se concretan en los siguientes:

PRINCIPIOS FUNCIONALES DE TIPO OPERACIONAL (PROPUESTA TESIS)		
RECTORES GENERALES	**RECTORES ESCALONES OPERACIONALES**	**RECTORES "BISAGRA"**
– Información y Evaluación – Seguimiento y Anticipación. – Complementariedad. – Subsidiariedad. – Especialización. – Obligación competencial. – Coordinación. – Comunicación.	– Flexibilidad. – Adaptabilidad. – Adaptatividad. – Progresividad. – Escalabilidad. – Proporcionalidad	– Dirección. – Ejecución / Acción. – Apoyo / Soporte.

Fuente: Elaboración propia.

A la vista de lo expuesto, podemos afirmar que los **principios operacionales** tienen como razón de ser servir para orientar, regular y ordenar la **Gestión Operacional** (o también llamada "**Gestión de Operaciones**" a su nivel como veremos más adelante).

En todo caso, principios que sirven para articular las diversas perspectivas, planos y/o dimensiones operacionales del sistema. Del mismo modo que también ayudan a contextualizar y enmarcar la propia función directiva que en este campo se establezca.

De hecho, recordemos que la función directiva a los efectos de esta tesis se gestiona mediante el siguiente proceso:



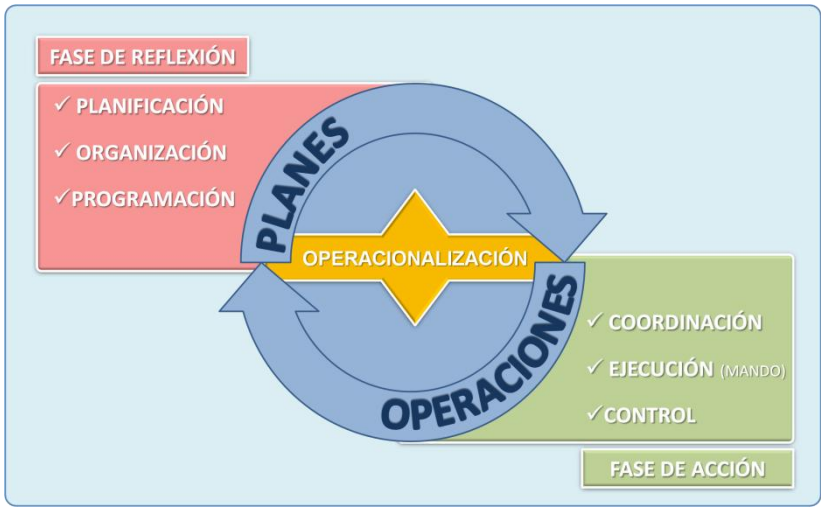
Fuente: Elaboración propia.

Este proceso -de tipo orientador y regulador, por cuanto que sirve para articular y administrar la función directiva y su ejercicio en sus distintos niveles- se sustenta en el propio "**Proceso Operacional**".

El cual comienza con la conversión y transformación de la "**idea**" como un algo **inmaterial, subjetivizado e intangible** en una "**acción**" concreta como un algo **materializado, objetivizable** y **tangible**.

Por tanto, el **proceso operacional** también se puede denominar "**operacionalización**" puesto que trata de articular las "**operaciones**" en conjunto y en sus respectivos conjuntos. Además, esto se debe hacer de manera alineada y en relación con lo que esté previamente "**planificado**".

De ahí la importancia, como ya se ha expuesto, del binomio retroalimentado "Plan-Operación" / "Operación-Plan".



Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, proceso éste anterior que sirve para articular e integrar la "**Fase de Reflexión**" y la "**Fase de Acción**". En consecuencia, el **proceso operacional** se circunscribe a la **gestión de las operaciones** lo que debe garantizar la orientación a la acción y a su ejecución.

Esto tiene su máxima expresión en lo que tradicionalmente se entiende en diversos entornos como el "**Propósito del Mando**" (también denominado en el ámbito militar "*Intent Commnander*"), la "**Idea de Maniobra**" o, en una concepción más amplia, el "**Plan de Acción**" (PdA/PoA) o también, como hemos visto, en el "**Plan de Gestión del Incidente**" (PGI/IMP).

Es más, dependiendo del enfoque y ámbito de responsabilidad que se tenga, podremos denominar la "**Gestión de Operaciones**" también y específicamente "**Gestión Operacional**"[570]. Tal y como se muestra en el gráfico siguiente:



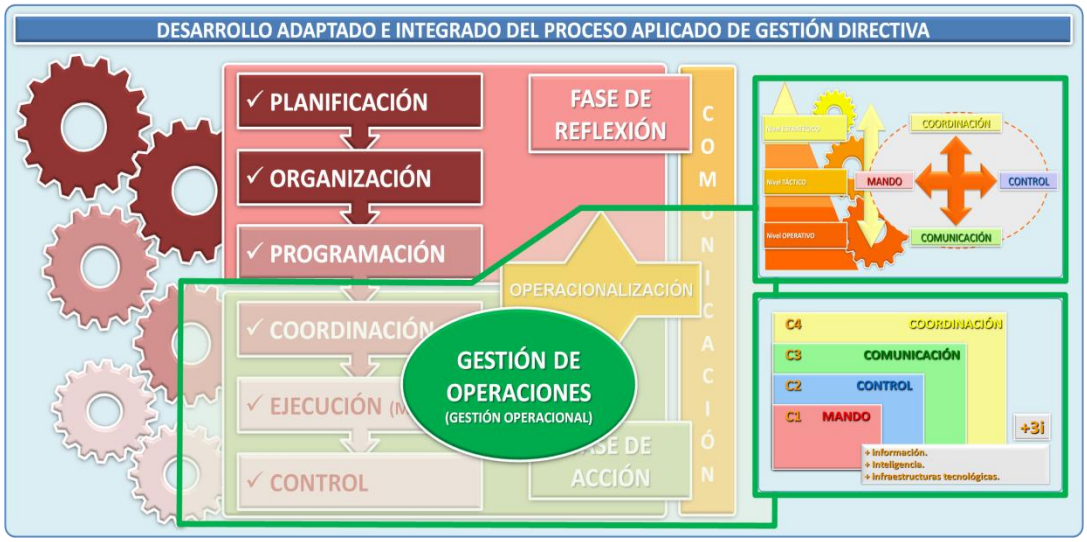
Fuente: Elaboración propia.

Visto lo anterior, podemos afirmar que la "**Gestión de Operaciones**" (GESOP-ES), en primera instancia, se orienta hacia la aplicación práctica de lo que se desarrolla conceptualmente en niveles organizacionales superiores.

Además se orienta también hacia el diseño, la procedimentación y la ejecución de las tareas, así como presta especial atención a las relaciones, las vinculaciones, las limitaciones, las capacidades y las servidumbres entre elementos (tanto a su nivel como de manera subordinada) en un área o ámbito concreto y específico.

[570] Pudiendo incluso converger ambos términos cuando se trata Estructuras de Respuesta (ER) muy planas y de situaciones donde el nivel del puesto de mando superior está pegado directamente al terreno sin escalones intermedios.

Para ello la Gestión de Operaciones atiende especialmente a los elementos formales de tipo estructurante en todos sus niveles organizacionales. Y, además, debe tomar en consideración todos aquellos aspectos funcionales y sistémicos que afectan o puedan afectar a la ejecución y al funcionamiento orgánico de los elementos bajo su responsabilidad.



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte cabe recordar que, en entornos de gran incertidumbre y donde existen serias dificultades para disponer de datos e información en tiempo, forma y oportunidad, los procesos de toma de decisiones están muy condicionados.

Por este motivo la **Gestión de Operaciones** (y también Gestión Operacional) tiene un peso importante en todo el sistema por cuanto que hay muchos elementos del contexto y del entorno que no son controlables. Sin embargo, si se puede modular y controlar la forma en la que se ejecutan las tareas, el diseño que se hace de la forma de hacerlo y la manera en la que se combinan y programan las distintas acciones, recursos y tareas.

No obstante, la **Gestión de Operaciones** es un concepto orientado y acotado a un ámbito concreto por lo que -en el caso de los Sistemas de Gestión de Emergencia/Crisis- puede referirse al conjunto de las operaciones (aquí si cabe decir "operacional") o bien puede referirse a un ámbito o actividad de un componente funcional concreto (operaciones intervención, operaciones de rescate, operaciones de recuperación, operaciones sanitarias, etc…).

En consecuencia y sistémicamente, podemos entender que, en el caso de los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis, la **Gestión de Operaciones** es el resultante agregado, integrado y articulado de la gestión que se

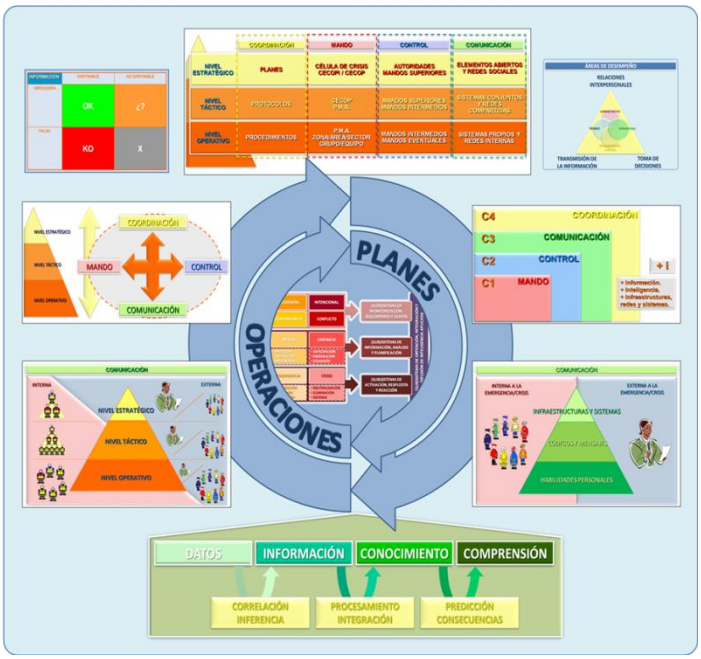
haga de las operaciones sectoriales o efectuadas por los diferentes componentes sistémicos (o subsistemas). Lo que da lugar, en su conjunto, a la **Gestión Operacional**.

Por tanto, usar el término Gestión de Operaciones evita, del mismo modo, usar el concepto "operacional" ya que, aun siendo perfectamente correcto, según el contexto puede inducir a confusión al relacionarse esto con las denominaciones que se usan en el ámbito militar para referirse a los niveles organizacionales (estratégico, operacional y táctico).

Consecuente y sistémicamente, podemos entender que -en el caso de los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis- la **Gestión Operacional** es el resultante agregado, integrado y articulado de la gestión que se haga de las operaciones sectoriales o efectuadas por los diferentes componentes sistémicos (o subsistemas) en sus niveles inferiores.

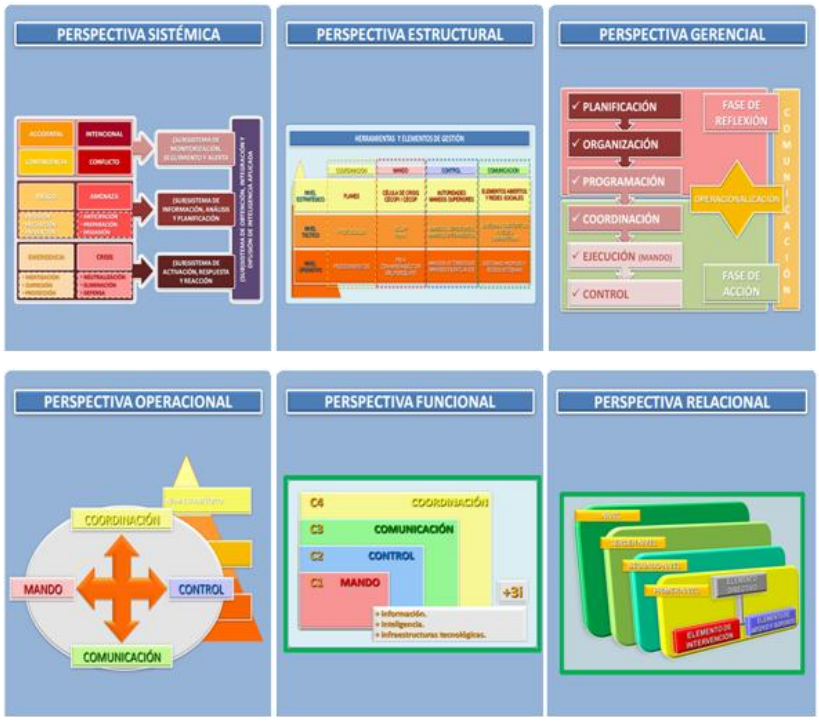
Hechas las contextualizaciones correspondientes previas y necesarias al objeto de poder establecer el marco funcional y sistémico adecuado que permita caracterizar la "**Función de Dirección**" (o función directiva/mando) -y, en especial, desde un punto de vista operacional- se debe considerar lo siguiente:

1. La función directiva (o las actividades de dirección y mando) dentro de los Sistemas de Gestión de Emergencias y/o Crisis se sostienen -de manera compleja- sobre una serie de estructuras y elementos sistémicos entrelazados e interrelacionados que hacen posible su actividad.



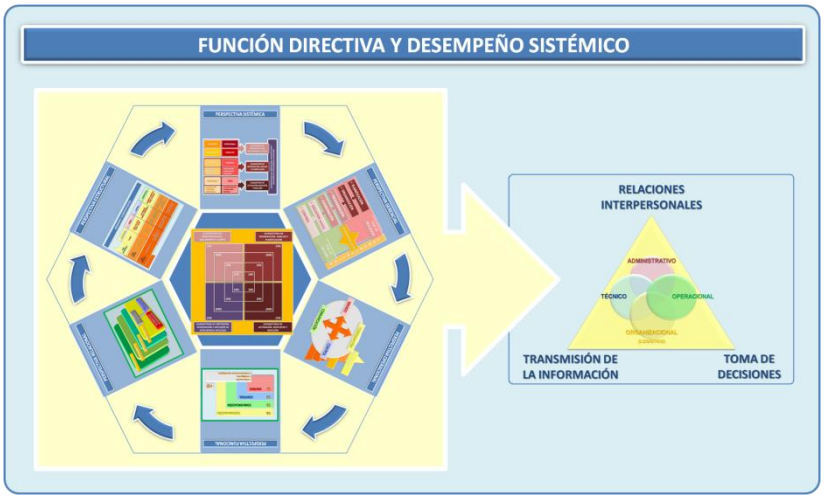
Fuente: Elaboración propia.

2. Para hacer posible esta actividad se debe contar con un contexto adecuadamente definido que sea legítimo y que, a su vez, legitime su actividad en base al nivel jerárquico ocupado y a las atribuciones conferidas. Para lo cual este marco sistémico concreto debe integrar en su diseño el conjunto de estructuras, perspectivas, planos y dimensiones vinculadas en este ámbito.



Fuente: Elaboración propia.

3. La función directiva conlleva la integración de los mecanismos que articulan los distintos componentes con los elementos que definen el desempeño en los puestos que tienen asignada esta función.



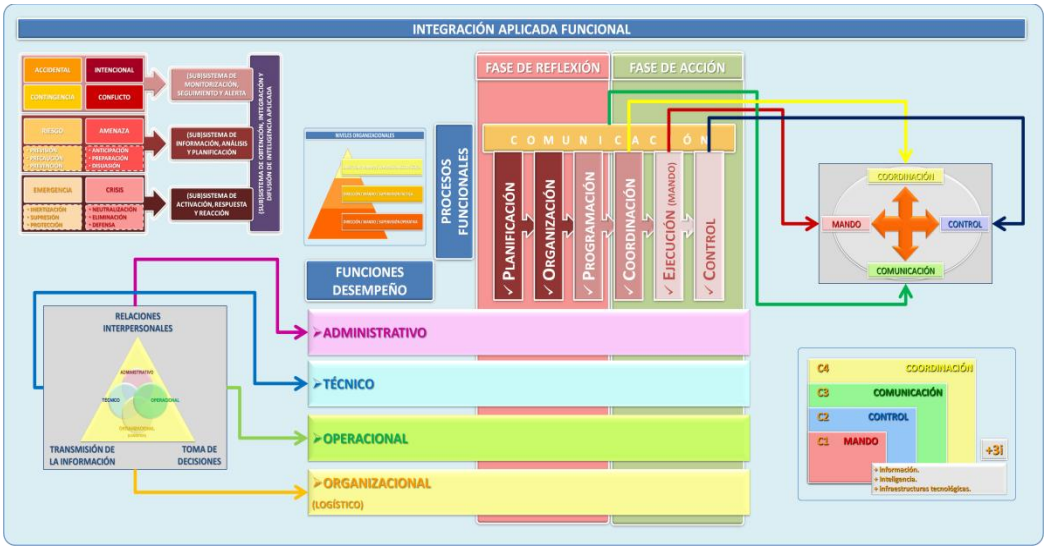
Fuente: Elaboración propia.

4. En todo caso, la función directiva como proceso queda vinculada con los elementos que la estructuran así como con los principios y sistemas que la soportan tanto en los aspectos organizativos como operacionales.



Fuente: Elaboración propia.

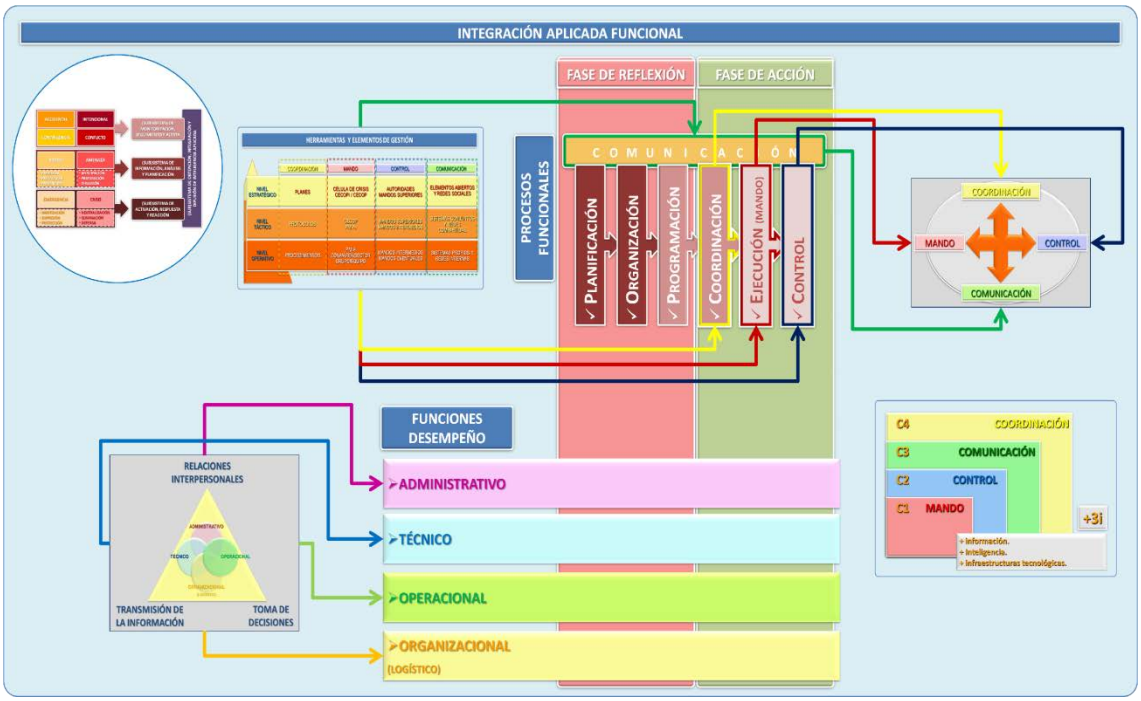
5. Los procesos funcionales propios de la función directiva quedan vinculados con las áreas de desempeño de tal manera que se apoyan en los diferentes niveles organizacionales según corresponda. Lo que se hace dentro del contexto sistémico general y del específico operacional. Que, en nuestro caso, es la configuración sistémica propuesta denominada **C4+3(i)**.



Fuente: Elaboración propia.

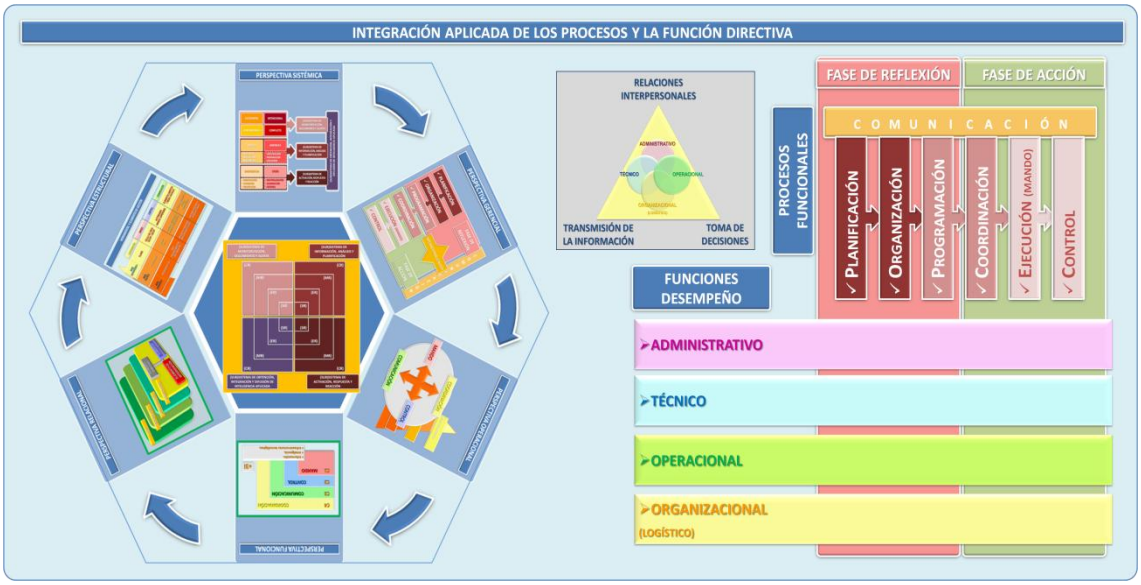
En base a todo lo anterior y en relación con la función de dirección (o de mando), de manera integrada, integral e integradora obtenemos, como propuesta y aportación de esta misma tesis, lo siguiente:

– **Mapa conceptual aplicado** que relaciona y vincula los diferentes componentes funcionales afectados.



Fuente: Elaboración propia.

– **Diseño de procesos vinculados** que permite establecer el esquema de interrelación funcional y de desempeño.



Fuente: Elaboración propia.

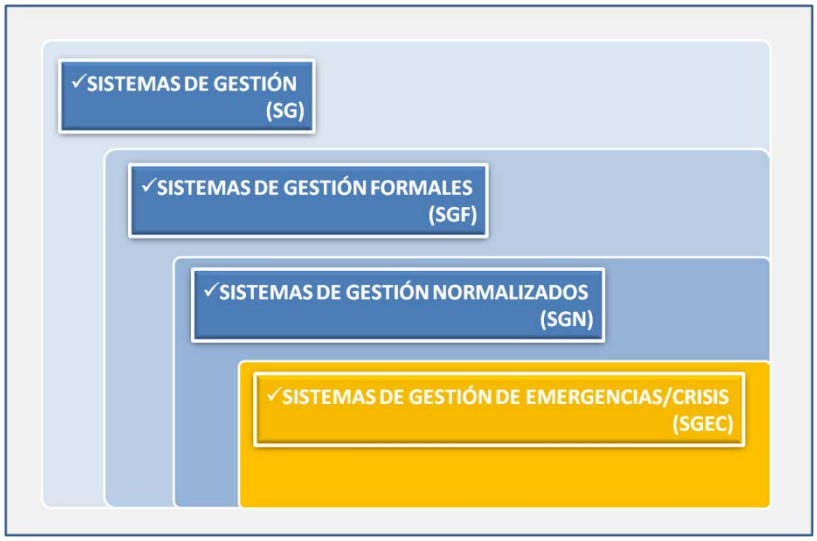
- **El Ciclo Operacional aplicado POP-CEC.**

En esta tesis se han investigado, analizado y comparado una serie de elementos teóricos, jurídico-técnicos y doctrinales vinculados con la gestión, con los sistemas de gestión, con los sistemas de gestión formales y con los sistemas de gestión normalizados.

En sus diferentes conceptualizaciones estos elementos tienden a proponer definiciones, procesos, mecanismos, herramientas, etc… comunes y compartidas con el fin de poder servir de elementos referenciales para la comparación y la evaluación. Y, en su caso, la posibilidad de someterse a un proceso de certificación y acreditación.

Lo que se vincula con la posibilidad de la mejora continua, la aplicación de las herramientas de normalización, el aseguramiento de la calidad (tanto en los procesos como en los resultados), etc…

De hecho, en este sentido y a los efectos de esta tesis, interesan aquellos sistemas de gestión formales y normativamente regulados desarrollados en el campo de la seguridad para hacer frente a las situaciones de emergencia y/o crisis



Fuente: Elaboración propia.

No obstante y en relación con lo anterior, encontramos que desde diversos ámbitos se aportan herramientas metodológicas genéricas y generales como apoyo a la gestión en los términos ya referidos.

Este es el caso de las aportaciones hechas por SHEWHART y DEMING[571] donde exponen que la gestión empresarial (y por extensión la gestión organizacional en la mayoría de sus expresiones) debe articularse como un proceso con los siguientes elementos que actúan como fases o etapas:



Fuente: *American Society for Quality* (ASQ)

Este proceso, al llevar implícita la monitorización como elemento de mejora y ajuste de lo que se planifica, se representa y se concibe como un ciclo.

Este ciclo -conocido como "Ciclo de DEMING", "Ciclo de SHEWHART- DEMING", "Ciclo de Mejora Continua" o "Ciclo PDCA" (siglas en inglés que significan "*Plan-Do-Check-Act*" / "Planificar-Hacer-Verificar-Actuar")[572]- es muy utilizado a nivel estratégico como herramienta que, basada en cuatro pasos, se aplica metodológicamente en los Sistemas de Gestión de Calidad (SGC), en los Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) y en los Sistemas de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI) normalizados según ISO. Así como en modelos de Gestión de Calidad Total (EFQM).

Esta metodología es de gran utilidad por su simplicidad. Sin embargo y a pesar de diversos intentos, tiene muchas limitaciones en su aplicación dentro del campo que nos ocupa pues su simplicidad la hace también limitada, incompleta y ambigua en su aplicación.

[571] SHEWHART, Walter A. y DEMING, William E. durante la década de 1950 y 1960 desarrollaron diversos trabajos vinculados con la administración empresarial y las técnicas de gerenciamiento "tecnificado". Por lo que, gracias a sus aportaciones en este campo, ganaron cierta relevancia y prestigio siendo autores de referencia en materia de calidad y mejora continua.

[572] Artículo "*What Is The Plan-Do-Check-Act (PDCA) Cycle*?". *American Society for Quality*. 2020. [Fuente: https://asq.org/quality-resources/pdca-cycle]

De hecho y como ya se ha expuesto, desde esta tesis -y tomando de referencia escuelas y doctrinas con mayor fundamentación y desarrollo- se propone como metodología de gestión aplicada el proceso de gestión directiva siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

En este modelo teórico aquí propuesto -que vincula los elementos secuenciados del proceso de gestión con las fases operacionales de "reflexión", "operacionalización" y "acción"- puede ser entendido y explicado también como un ciclo. Además de ser de utilidad práctica en cualquier nivel organizacional.

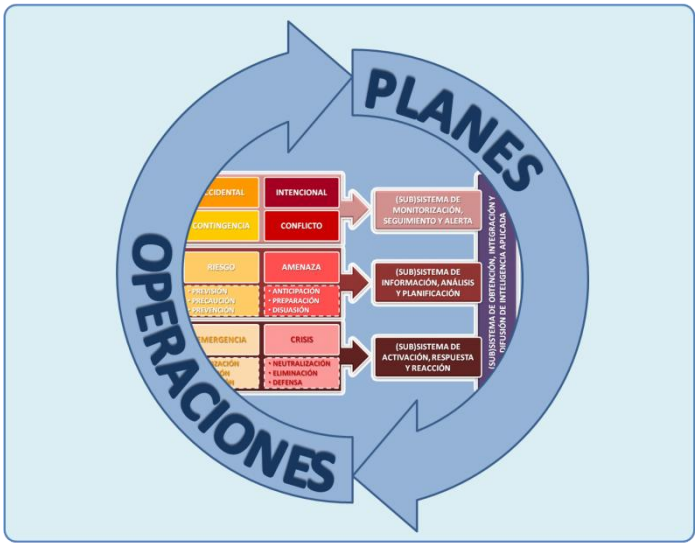
En consecuencia, dado que su última fase es el "control" -y, por tanto, éste es el mecanismo necesario que permite el ajuste de las acciones y el posible reajuste de las desviaciones del propio proceso en su conjunto- esto se puede representar así:



Fuente: Elaboración propia.

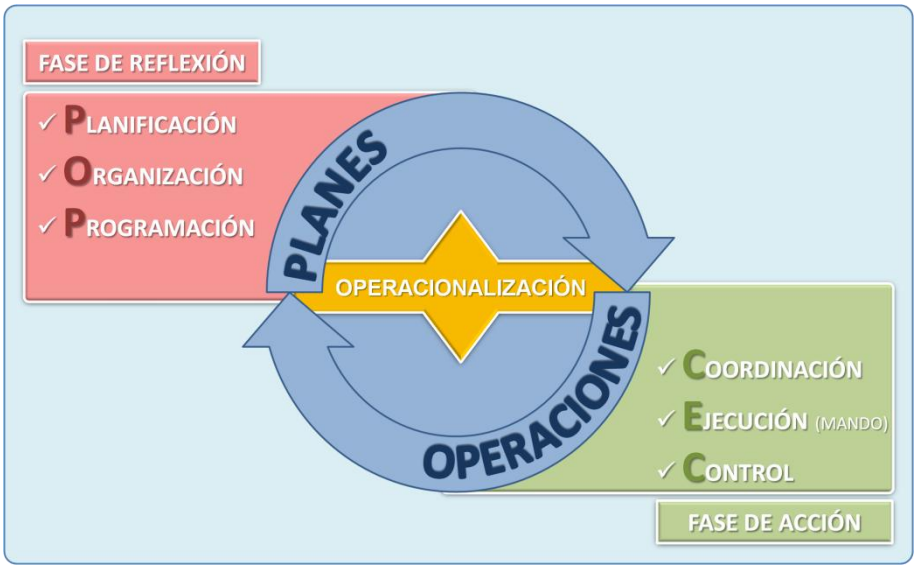
Por tanto, esto anterior queda configurado en el ámbito del objeto de esta tesis como "**Ciclo Aplicado de Gestión Directiva**".

De hecho, si tenemos en cuenta el marco teórico aquí propuesto en relación con la vinculación retroalimentada que se produce entre los "planes" y las "operaciones", y si esto se vincula -a su vez- con el conjunto los componentes sistémicos funcionales, tenemos la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que esta representación del proceso de gestión en forma de ciclo es perfectamente válida y consistente -tanto a nivel operativo como a nivel operacional- con el anterior proceso. Pues se conforman ambos como dos procesos cíclicos vinculados y complementarios.



Fuente: Elaboración propia.

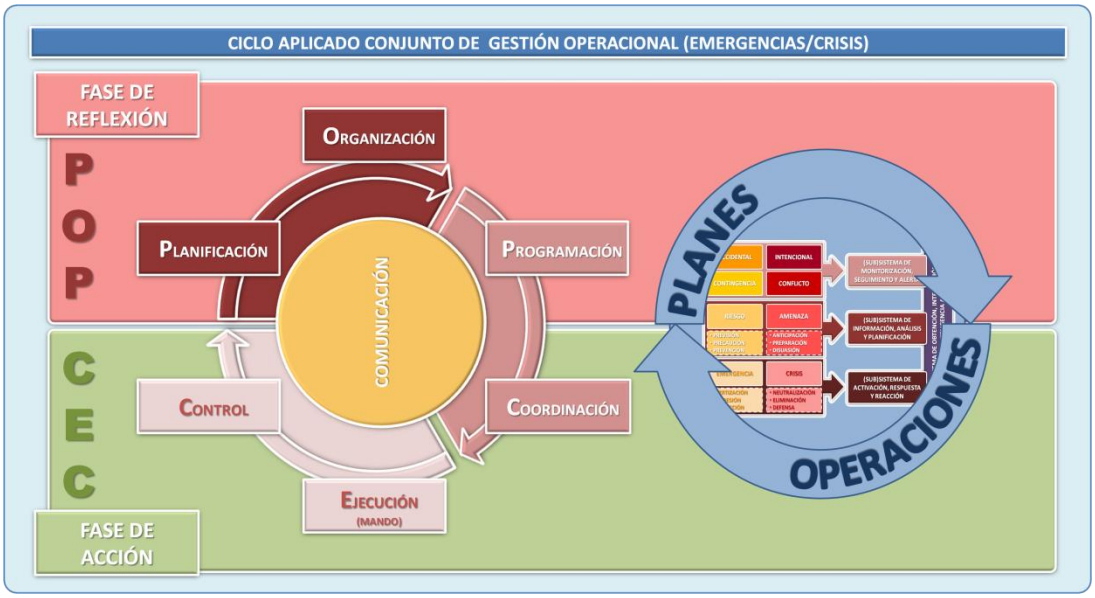
Modelo metodológico que explica mejor y de manera más completa las complejidades de este ámbito, siendo de mayor utilidad práctica como herramienta de gestión. A lo que se le debe sumar su aplicación operacional específica.

No obstante, si una vez que el **proceso de gestión secuenciado** pasa a ser explicado como un **ciclo de gestión integrado** y este se relaciona con los componentes funcionales sistémicos básicos, tenemos la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, integrando los elementos anteriores podemos definir mediante el siguiente esquema conceptual lo que se denomina -a efectos de esta tesis- "**Ciclo de Gestión Operacional aplicado POP-CEC**".



Fuente: Elaboración propia.

- **El Desempeño Operacional: el "Triángulo Integrado de la Acción Operacional".**

Finalmente y como ya se ha expuesto a lo largo de esta tesis, cualquier sistema de gestión de emergencias y/o crisis debe estar orientado a la "**acción**". Y ya sea ésta para dar respuesta ante situaciones incidentales de tipo "**intencional**" y/o de tipo "**accidental**", las cuales pueden generar tanto un **daño potencial** como **de daño efectivo**.

En este sentido, como ya hemos expuesto, el proceso aplicado de gestión directiva debe tener también una marcada orientación a hacia la acción y, consecuentemente, es el proceso que sirve de base para la "**Gestión de Operaciones**" o "**Gestión Operacional**".

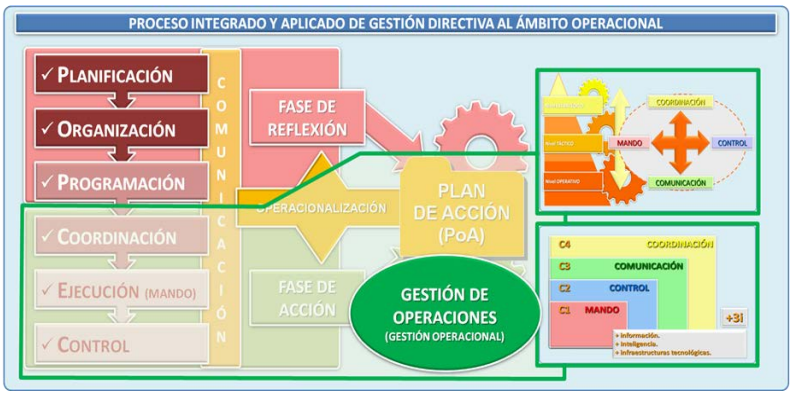


Fuente: Elaboración propia.

No obstante, si definimos la "**acción**" a los efectos que aquí interesan como:

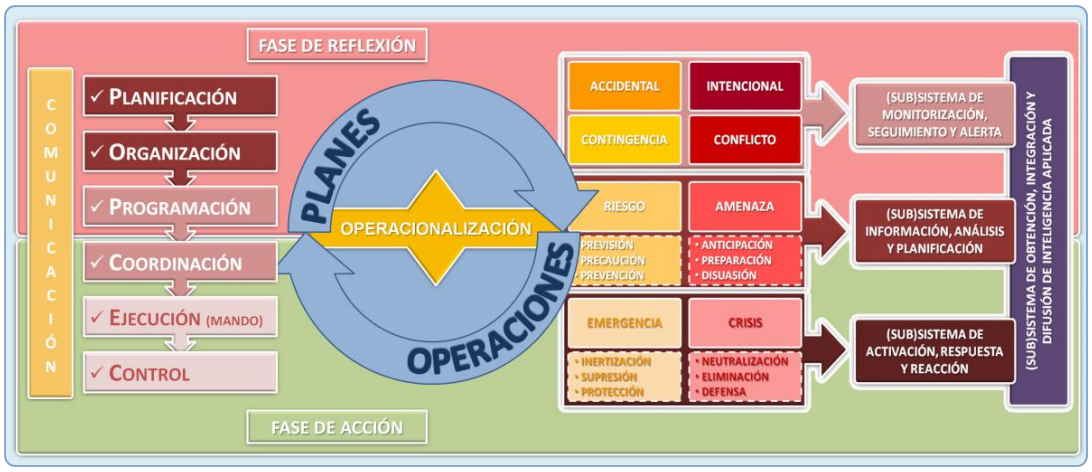
> "*Aquella actividad manifiesta de tipo volitivo, desiderativo y ejecutivo que busca un resultado concreto de tipo inmediato mediante la aplicación de unos recursos concretos en modo, tiempo y forma*".

Vemos que ésta es la materialización de la "**reflexión**" mediante un proceso de operacionalización. Cuyo máximo exponente es el "**Plan de Acción**".

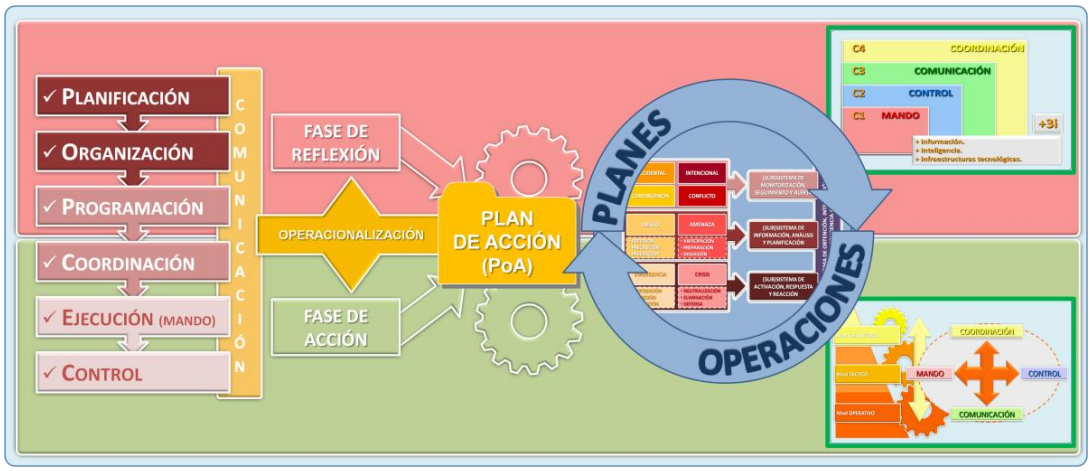


Fuente: Elaboración propia.

Este "**Plan de Acción**" (con todas las matizaciones ya hechas al respecto) supone la consideración y la integración de todos los elementos sistémicos y funcionales correspondientes. Los cuales quedan reflejados en el binomio de ida y vuelta "**Plan/Operación**" y "**Operación/Plan**". Siguiendo el esquema teórico conceptual propuesto desde esta tesis, tenemos:



Fuente: Elaboración propia.



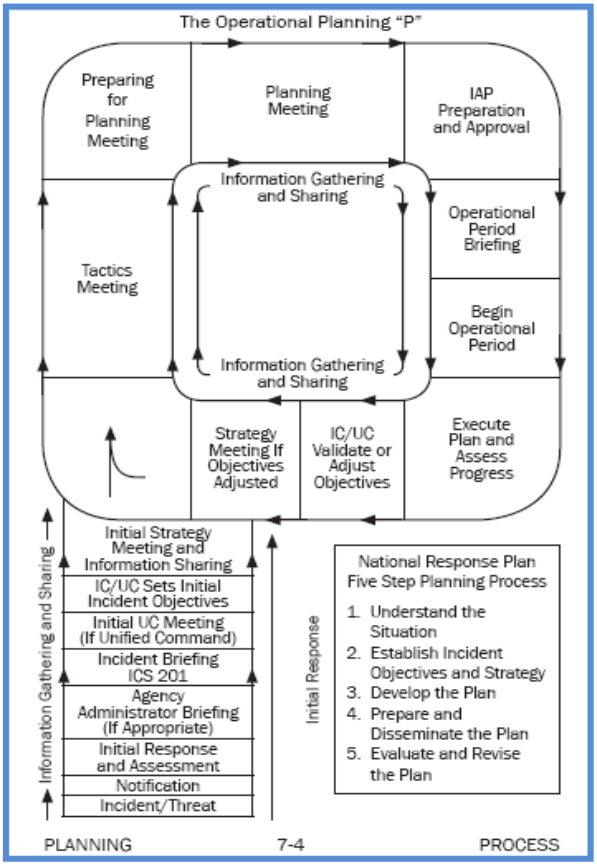
Fuente: Elaboración propia.

El "**Plan de Acción**" -en su vertiente de "**planeamiento**" y en su vertiente de "**planificación**"- tiene en el binomio anterior la máxima expresión de lo que supone la acción de tipo operacional.

De hecho, en las diversas metodologías de gestión de emergencias/crisis vigentes en diversos ámbitos (USFA/FEMA, 2015[573]; USAID, 1998[574]; OCHA/ONU, 2015[575])

[573] "ICS 420-1. Field Operations Guide". *National Fire Academy* (NFA). *US Fire Administration* (USFA). *Federal Emergency Management Agency* (FEMA). Junio 2016.

tenemos que en todas ellas confluye en el concepto de "***Operational Planning***" como la herramienta y como el elemento que posibilita la operacionalización y permite el proceso de ejecución. Sirva de muestra lo siguiente:



Fuente: US FEMA.

Podemos comprobar que, en relación con el modelo teórico propuesto en esta tesis, el concepto de "*Operational Planning*" -en su esquema fundamental- es completamente consistente con ésta por cuanto que los aspectos operacionales son finalistas y se orientan hacia la "**acción**".

De hecho, la acción para ser eficaz, efectiva y eficiente necesita tres elementos básicos y fundamentales que son:

- La "Conciencia Situacional".

[574] *"Field Operations Guide, Disaster Assessment and Response, Version 3.0"*, *Disaster Assistance Support Program, Office of Foreign Disaster Assistance, Bureau for Humanitarian Response. US Agency for International Development* (USAID) *In cooperation with and produced by the* USDA *Forest Service*. 1998.

[575] *"UN-CMCoord, Manual de Campo (v 1.0), Serie 101"*. Sección de Coordinación Civil-Militar (SCCM), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), Organización de Naciones Unidas (ONU). Noviembre 2015. [Fuente: www.unocha.org/uncmcoord/; http://tinyurl.com/HMDialogue]

- Los procesos de "Toma de Decisiones".

- La "Gestión de Operaciones".

Lo cual se hace y se sustenta en los procesos y demás elementos que posibilitan la **información**, la **comunicación** y la **coordinación**.

En este contexto, y como aportación de esta tesis, tenemos el aquí denominado "**Triángulo de la Acción**" (GÁRRIZ GALVÁN, 2011[576] y 2012[577]):



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, la "**Conciencia Situacional**", como primer paso de cualquier proceso de gestión -y, específicamente, de gestión directiva-, supone contar con información y con capacidad para comunicar.

En segundo lugar, los procesos de "**Toma de Decisiones**" -como consecuencia de lo anterior- se sustentan en la posibilidad de disponer de información adecuada y con la capacidad de coordinar las actuaciones que pudieran llevarse a cabo.

[576] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Temario propio: "*Curso de Dirección de Emergencias y Razonamiento Táctico*". Consell Insular de Menorca. Mahón, 3, 4 y 5 de octubre de 2011.

[577] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Temario: "*Táctica Operativa y Puesto de Mando Avanzado (PMA)*". AENA Aeropuerto de Ibiza. Ibiza, 26 y 27 de enero de 2012.

En este sentido, en tercer lugar y cerrando el proceso, tenemos la "**Gestión de Operaciones**" como conjunto de elementos que garantizan la acción en base a las capacidades de comunicación y de coordinación que se tengan. Lo que, a su vez, retroalimenta y sostiene al resto de elementos.

Los tres factores, elementos o, incluso, principios que sustentan el "**Triangulo de la Acción**" son, como ya se ha expuesto, la **información**, la **comunicación** y la **coordinación**.

No obstante, estos tres conceptos presentan un proceso relacional que conlleva lo siguiente:

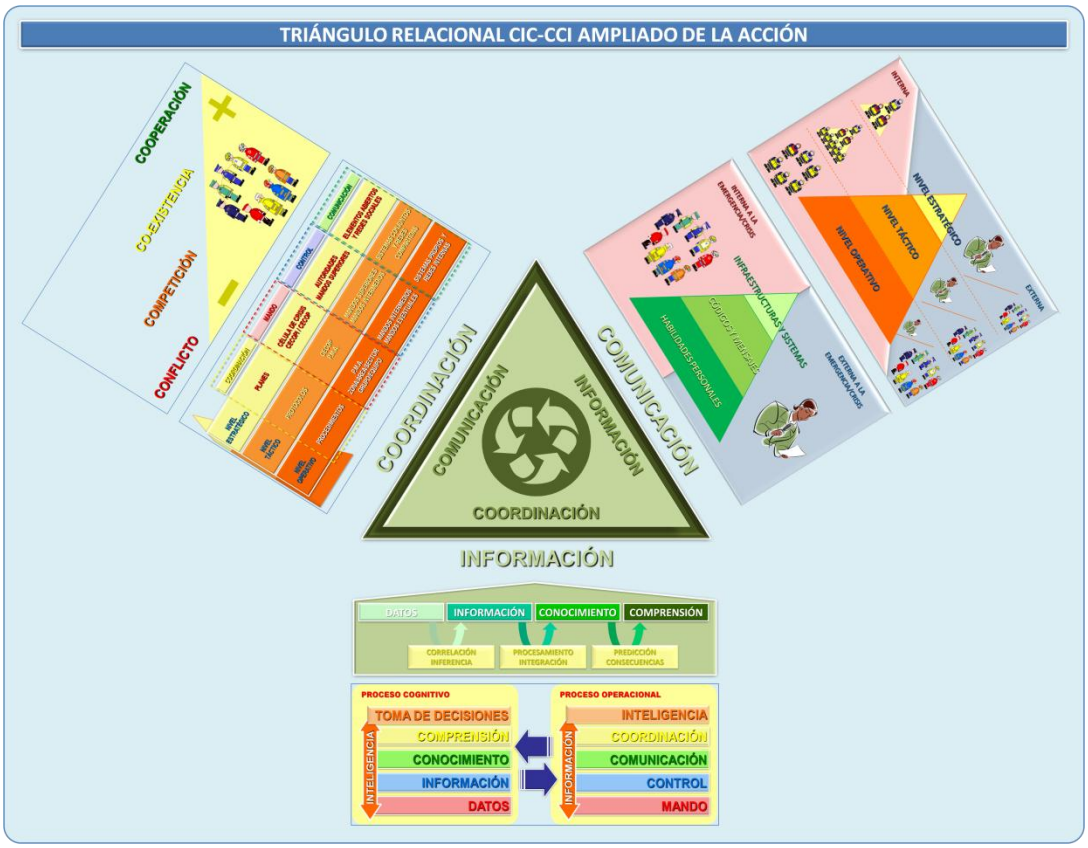
1. La base de la **coordinación** está en la capacidad de **comunicación** al objeto de compartir y alinear objetivos, visiones y voluntades.
2. La base de la **comunicación** está en la capacidad para transmitir, recibir y compartir la **información**.
3. La base que hace posible los mecanismos de **información** útil y la posibilidad de disponer de ésta en tiempo y forma se basa en la **coordinación** contributiva y participativa de los diferentes elementos que forman el conjunto.

Lo que se resume en la siguiente figura que, a los efectos de esta tesis y como aportación específica, se denomina "**Triángulo Relacional CCI-CIC de la Acción**":



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, esta figura anterior quedaría vacía de contenido si no dotamos a cada uno de sus vértices de los elementos metodológicos que los configuran. Por tanto y como aportación de esta tesis, tenemos lo siguiente de forma consistente con lo ya expuesto. Lo que se denomina a efectos de esta tesis el "**Triángulo Relacional CIC-CCI Ampliado de la Acción**":



Fuente: Elaboración propia.

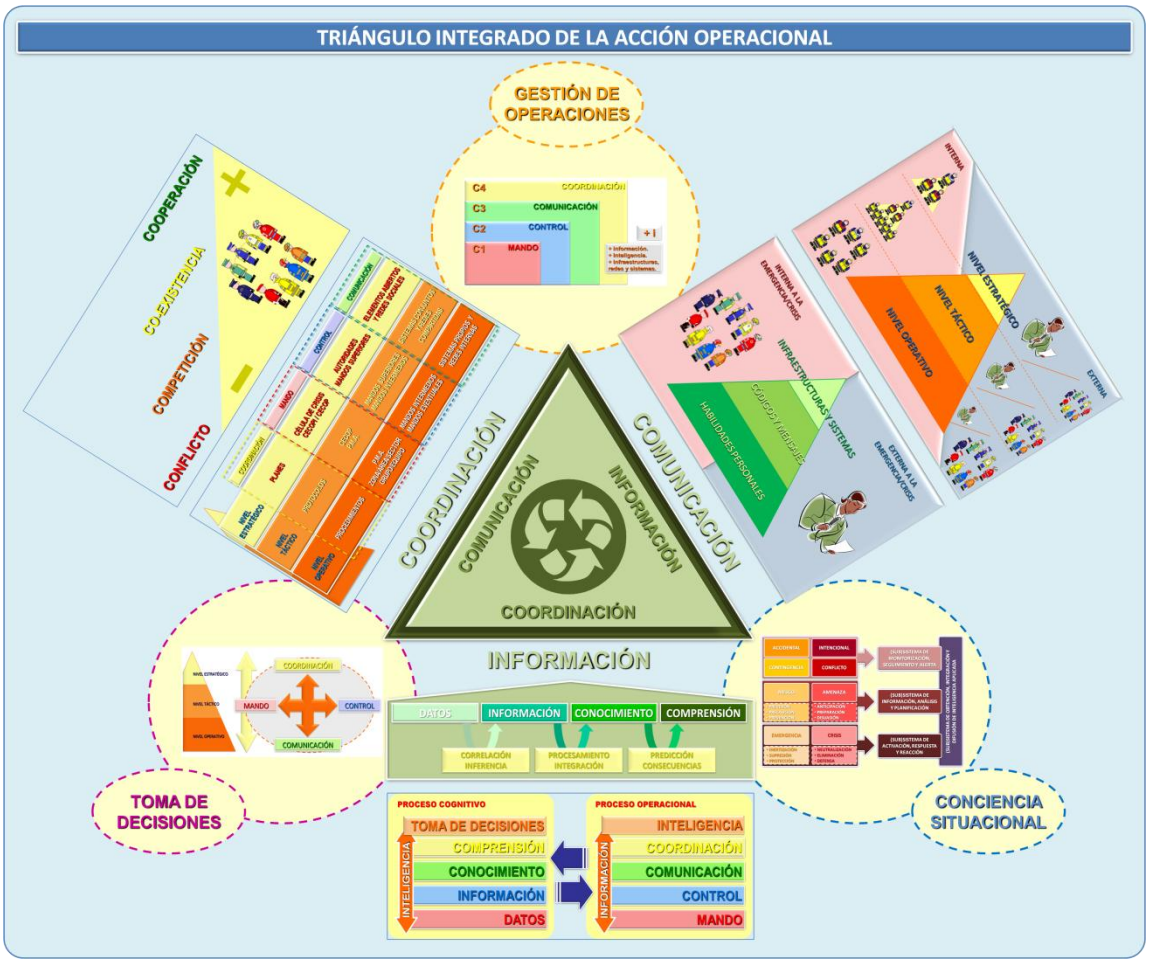
La "**Conciencia Situacional**", en primera instancia, la aporta la **perspectiva sistémica** puesto que es este elemento el que permite contextualizar y tener las coordenadas básicas sobre la situación. Lo que marca el punto de partida para saber el entorno en el que se está, las exigencias y demandas del mismo así como el tipo y nivel de desempeño que debe ofrecer cada elemento.

En segundo lugar, los procesos de "**Toma de Decisiones**" deben quedar enmarcados, regulados y articulados en base a unos principios, funciones, procesos, procedimientos que se sustenten en elementos previos de tipo jurídico, técnico y doctrinal. Cuestiones todas ellas que son aportadas desde la **perspectiva operacional**, la cual además lo hace desde la contextualización sistémica que lo vincula con el nivel organizacional correspondiente.

Por último, la "**Gestión de Operaciones**" no tiene sentido si no se sustenta en un conjunto de elementos estructurados y estructurantes que sean capaces de generar los recursos necesarios para la acción y que, además, éstos cuenten con los elementos necesarios para el suporte y el mantenimiento de cualquier tipo de esfuerzo. En este sentido la **perspectiva funcional** es el ámbito que aporta estos componentes lo que determina la especialización, el reparto de tareas y cometidos y, por ende, de las responsabilidades correspondientes.

En definitiva, lo anterior supone la posibilidad conceptual (con la correspondiente proyección práctica) de vincular de manera integrada el "**Triángulo de la Acción**" con el "**Triángulo Relacional CIC-CCI Ampliado de la Acción**".

Lo que, también y como aportación de esta tesis, permite describir de manera gráfica el correspondiente mapa conceptual que a estos efectos se denomina "**Triángulo integrado de la Acción Operacional**":



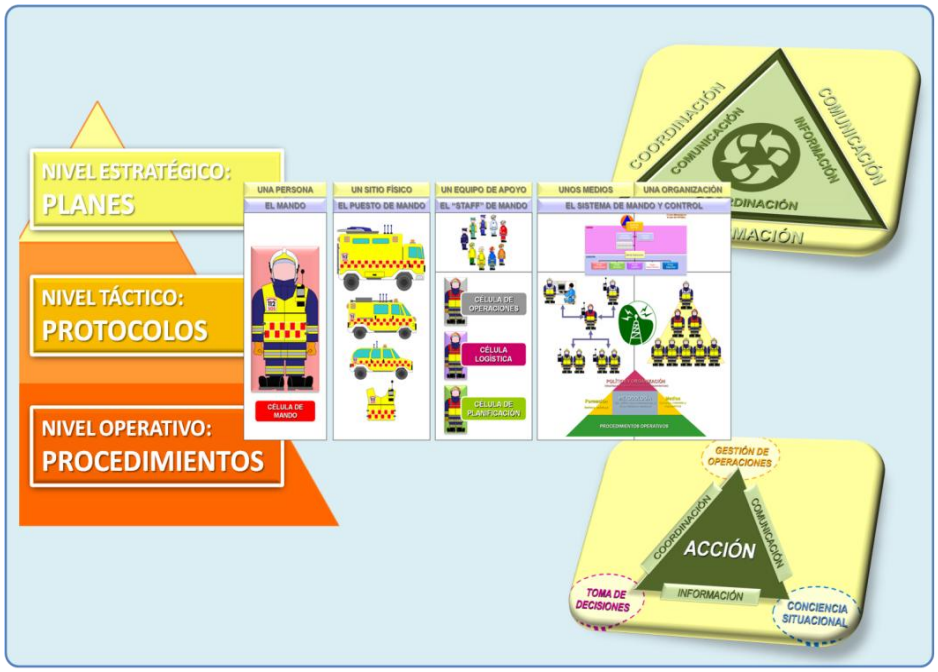
Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, si desde esta investigación se ha estado preconizando la necesidad de la integración sistémica y funcional en todos los niveles organizacionales de los diferentes elementos que componen un sistema de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis:



Fuente: Elaboración propia.

Es imprescindible, por tanto, que las herramientas que apoyan la acción y su ejecución operacional deban quedar integradas de la misma manera:



Fuente: Elaboración propia.

6.

Capítulo.

APORTACIONES, PROPUESTAS Y CONCLUSIONES FINALES.

CONTENIDO

6.1. APORTACIONES.

6.2. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL Y FUNCIONAL PROPUESTO.

- Marco teórico referencial.
- Marco teórico funcional.

6.3. MODELO AGREGADO DE "VALORACIÓN CONJUNTA Y EVALUACIÓN".

6.4. MODELO "ESCENARIOS INCIDENTALES" Y "RESPUESTA REQUERIDA".

6.5. MODELO SISTÉMICO DE GESTIÓN APLICADO A LAS EMERGENCIAS/CRISIS.

6.6. LA FUNCIÓN DIRECTIVA Y EL DESEMPEÑO SISTÉMICO.

6.7. EL PROCESO Y LA FUNCIÓN DIRECTIVA APLICADO A LA GESTIÓN OPERACIONAL.

6.8. EL CICLO OPERACIONAL APLICADO "POP-CEC".

6.9. PROPUESTA SISTÉMICA Y FUNCIONAL ORIENTADA A LA ACCIÓN.

6.10. ANÁLISIS DEL MARCO SISTÉMICO VIGENTE ACTUAL.

CONCLUSIONES.

6.1. APORTACIONES.

Tal y como ya se ha expuesto en la justificación que introduce el objeto de investigación de esta tesis, la idea de la misma responde a una necesidad de tipo jurídico-normativa, a una necesidad de tipo técnico-profesional así como a una serie de carencias sistémico-funcionales.

Y estas son las tres líneas sobre los que ha pivotado el desarrollo de lo que en esta tesis hay contenido.

Lo que ha supuesto, en primera instancia, que se haya hecho un esfuerzo de normalización, comparación, clarificación y definición terminológica y conceptual desde diversas fuentes y perspectivas.

Cuestión que es una de las primeras y principales aportaciones de esta investigación de manera aplicada tanto al campo genérico de la Seguridad Humana como al específico de los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis.

En segundo lugar, la propuesta de una terminología coherente y consistente permite la juridificación de aquellos aspectos que son susceptibles de convertirse en elementos con valor normativo. Lo que aporta seguridad jurídica en todos los órdenes y garantiza el adecuado ejercicio de derechos y libertades conjugados éstos con otras obligaciones y deberes específicos.

Y es aquí donde se hacen diversas aportaciones vinculadas con diferentes aspectos relativos al ejercicio de las potestades públicas, las garantías y los mecanismos prestacionales que pueden articularse desde una perspectiva tanto jurídico-técnica como sistémico-profesional. Lo que tiene una incidencia efectiva en el ámbito de las emergencias y las situaciones de crisis.

Esto ha conllevado la necesidad de usar dos ejes conceptuales que han guiado el desarrollo de esta tesis desde un plano principalmente teórico pero, sin duda, también desde un plano práctico y aplicado.

El eje principal se basa en la idea del desarrollo de los conceptos de “integralidad”, “integración” e “integrabilidad” a todos los niveles. Los cuales se complementan sobre la base del desarrollo del segundo eje conceptual que se refiere a la “eficacia”, la “eficiencia” y la “efectividad” como requisitos imprescindible en cualquier sistema de gestión con un referencial jurídico-técnico.

Con ello se ha procedido a establecer una serie de propuestas sistémicas que abarcan desde los principios reguladores e inspiradores de los sistemas de gestión de

emergencia/crisis pasando por un modelo agregado de valoración conjunta y evaluación.

Lo que introduce, a este nivel, una serie de elementos fundamentales como son la Seguridad Operativa y la Seguridad Operacional. Lo cual tiene una utilidad transversal en todo el proceso de gestión de las situaciones de emergencia/crisis según el modelo en esta tesis desarrollado.

A partir de aquí y usando las dos categorías fenomenológicas básicas -que son la "emergencia" y la "crisis"- se procede a construir un modelo teórico y operacional que permite definir los escenarios incidentales así como la respuesta requerida.

Lo que sirve como herramienta de ayuda que justifica -parametrizada y contextualizadamente- la invocación, aplicación y uso de determinadas normas y mecanismos jurídicos de carácter "no ordinario" o extraordinario.

Lo que se hace desde una perspectiva convergente y complementaria mediante los trinomios "contingencia/riesgo/emergencia" y "conflicto/amenaza/crisis".

En este punto se está en disposición, como se ha hecho, de aportar una nueva visión sistémica mediante un modelo de gestión en el que la "función de dirección" (o directiva) se surta de una serie de herramientas e instrumentos que ayuden a conformarla y a dotarla de entidad propia y diferenciada.

Esto supone que los aspectos operacionales se integren en el contexto de la función directiva de manera específica y especializada y, siempre, con una clara orientación hacia la acción.

Todo lo anterior tiene valor por sí solo por cuanto sirve como fundamentación del desarrollo y mejora del desempeño técnico en este campo. Además queda justificado por sí mismo puesto que se hacen aportaciones y análisis desde un punto de vista académico y científico que incrementan el conocimiento sobre estas materia.

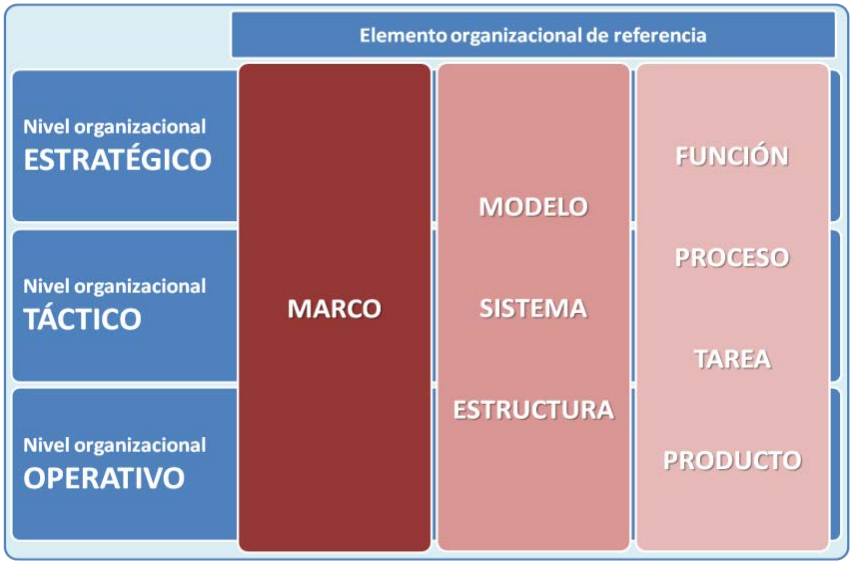
A lo que se le debe sumar el estudio y el análisis comparado de otros entornos más el que se hace del entorno sistémico actual en el marco de nuestro país. Lo que supone un valor añadido en este ámbito por las aportaciones en relación con las disfunciones y los márgenes de mejora que se ha identificado.

6.2. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL Y FUNCIONAL PROPUESTO.

Una vez analizados y expuestos todos los términos que son necesarios para establecer una propuesta concreta que permita un abordaje y planteamiento integral, integrado e integrador aplicado a la Gestión (y Dirección) de las situaciones de Emergencia y/o Crisis, sólo queda esbozar lo siguiente.

- **Marco teórico referencial.**

  Como ya se ha expuesto en esta tesis y siguiendo lo recogido en el esquema siguiente, el primer elemento a determinar y que sirve para contextualizar y parametrizar el estudio e investigación aquí desarrollados es el concepto de "**marco**".



Fuente: Elaboración propia.

Como ya hemos visto, el "marco" es el elemento conceptual que sirve para fijar el entorno que delimita el ámbito concreto al que se hace referencia. Es decir, es un constructo ideal determinado por un conjunto de convencionalismos, reglas, patrones y normas que permite establecer, ubicar, contextualizar y temporalizar las actividades, los procesos, las estructuras organizacionales, los mecanismos, las posibilidades de funcionamiento y las opciones de elección de los elementos que quedan incluidos dentro de este entorno delimitado y acotado.

En consecuencia y en relación con el objeto que nos ocupa y como ya se ha expuesto, el concepto "marco" a estos efectos es un término en el que confluye una **doble identidad**.

Esta doble identidad a la cual nos referimos es el término "marco", desde la perspectiva "teórica" por un lado, y el término "marco" desde la perspectiva "funcional" por otro.

El concepto de "**marco teórico**" se vincula directamente con el proceso investigador y, por lo tanto, con el entorno científico. Por tanto, se entiende por marco teórico:

> "A*l conjunto de ideas, procedimientos y teorías que sirven a un investigador para llevar a término su actividad. Podríamos decir que el marco teórico establece las coordenadas básicas a partir de las cuales se investiga en una disciplina determinada*".

En este sentido todo "**marco teórico**" se suele componer de dos elementos vinculados, caracterizadores, referenciales y parametrizadores que son:

a. El "**marco referencial**" (el contexto que afecta a la investigación).

b. El "**marco temático**" (la investigación del tema elegido).

De hecho, el "marco teórico" se sustancia en la manera de entender e interpretar la realidad a través de una serie de conceptos que funcionan como supuestos teóricos que posibilitan el proceso de investigación y análisis. Y, en este caso además, debe servir para facilitarnos los procesos de comparación.

No obstante y complementariamente a lo anterior, el concepto "marco" adquiere una dimensión práctica que va más allá del proceso investigador y que se relaciona directamente con el objeto de la investigación de esta tesis.

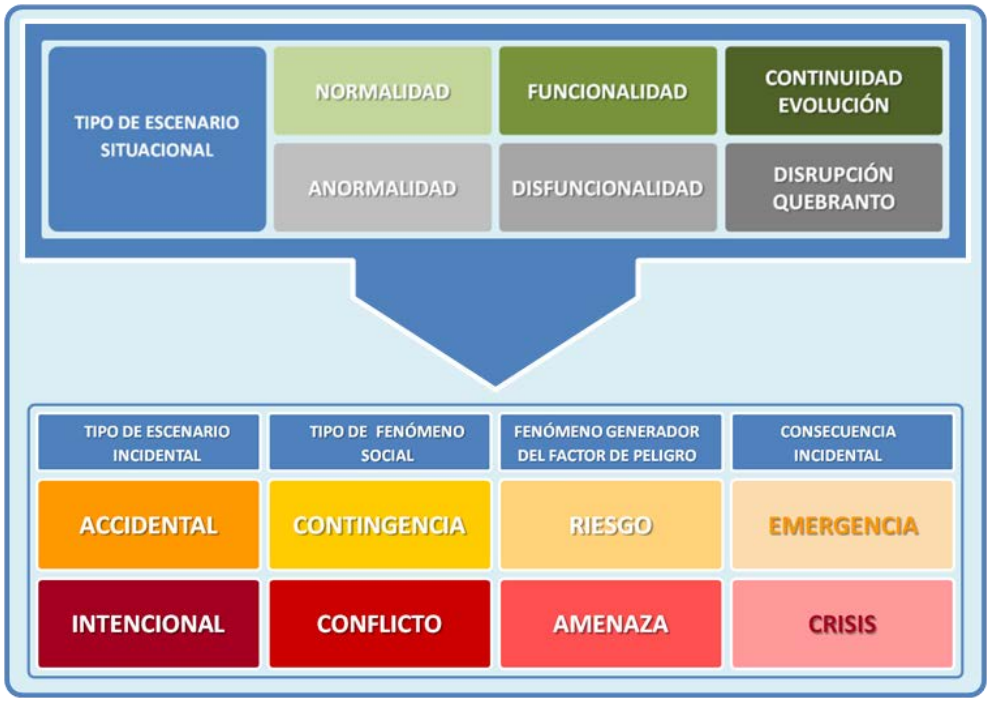
Este contexto es lo que nos permite hablar de un "**marco funcional**" vinculado con la gestión y la dirección de las emergencias y las crisis por cuanto que es un ámbito, área y campo susceptible de tener entidad suficiente y propia como para ser estudiado fenomelógicamente.

En el sentido de que se trata de un ámbito que abarca una actividad humana concreta, transversal y real y que responde a unas necesidades específicas tanto de organización como de tipo operacional.

En definitiva, fijar e identificar el marco teórico y funcional de referencia -para un entorno y un contexto dado- permite que, ante una problemática común -como son las emergencias y las crisis-, se puedan plantear actividades de estudio, análisis y comparación de los elementos jurídicos que las soportan, de las estructuras

organizacionales que los desarrollan y de los mecanismos de funcionamiento que se diseñan y aplican en cada uno de los ámbitos.

En el caso que nos ocupa, como aportación específica de esta tesis y según ya se ha desarrollado en capítulos anteriores, el **marco teórico y funcional** de esta investigación se fundamenta en el siguiente esquema conceptual:



Fuente: Elaboración propia.

Lo que se resume en que los elementos "**anormales**" generadores de "**disfuncionalidades**" puedan, en su caso, generar situaciones y fenómeno tanto de tipo **disruptivo** como de **quebranto**. Lo que se resume en que los elementos "**anormales**" generadores de "**disfuncionalidade**s" puedan ser de tipo disruptivo y/o de quebranto. Lo que conlleva que:

1. El tipo de **escenario situacional** -y el correspondiente **escenario incidental**- esté condicionado por lo anterior. Es decir, podemos encontrar escenarios incidentales que provienen de una situación de **tipo accidental** y/o de **tipo intencional**.

2. De ello deriva que el trinomio conformado, por un lado, por la **contingencia**, el **riesgo** y la **emergencia** y, por otro lado, el conformado por el **conflicto**, la **amenaza** y la **crisis**, se desarrollen como dos realidades que -aunque diferenciadas- son, en muchos casos y aspectos, convergentes, complementarias y/o yuxtapuestas.

De hecho, ambas líneas de desarrollo suponen un proceso de **subjetivizado** y **constructivista**, donde el **relato** condiciona tanto la **reacción** como la **respuesta**, funcionando de igual modo también a la inversa.

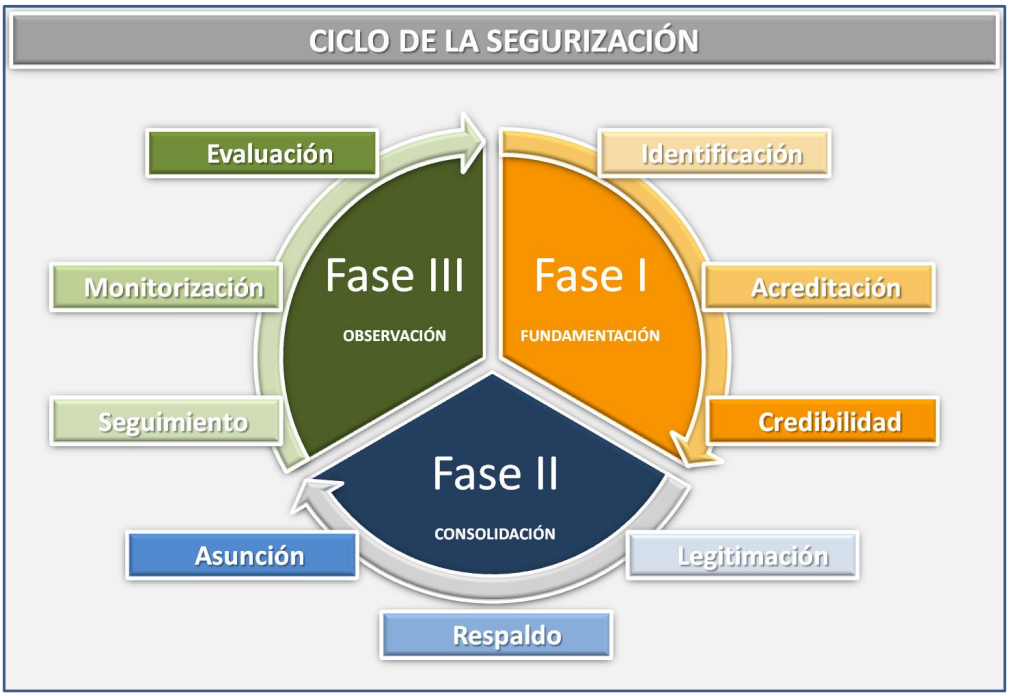
Esto permite identificar una serie de factores que influyen, son determinantes y ayudan a configurar la **percepción** que se tenga de la situación y, en definitiva, a construir la **realidad**.

Percepción y realidad que pueden ser más o menos convergentes y ajustadas en función del contexto, de los intereses de los distintos involucrados y del manejo que se haga de la información que pudiera estar disponible.

Consecuentemente, son fenómenos sociales que pueden ser elementos de **cambio** y **transformación** en todos los órdenes y, por tanto, son elementos susceptibles de ser sometidos a un **proceso de segurización** en los términos aportados y ya expuestos en esta misma tesis.

Es más, y como también se ha aportado en esta tesis, la **segurización** es un proceso, más o menos consciente e intencionado, que se retroalimenta a sí mismo.

Por lo cual puede ser abordado, analizado y comprendido como un **ciclo repetible e iterable** que lo transforma en un elemento y en una herramienta teórica pero de aplicación completamente práctica.



Fuente: Elaboración propia.

Ya que no sólo ayuda a crear el relato sino a generar la imagen mental de los aspectos más subjetivos de una realidad concreta. Lo que crea la realidad percibida en sí misma.

Por tanto, el "**proceso de segurización**" transformado metodológicamente -a los efectos de esta investigación y como aportación especifica y concreta de esta tesis- en el "**Ciclo de la Segurización**" se resume de manera gráfica en la figura anterior.

En este sentido, la **segurización** permite dar relevancia, poner en agenda y tomar conciencia de la una realidad susceptible de provocar situaciones, más o menos efectivas y reales, de peligro y/o daño.

Por este motivo, la **seguridad** -entendida de manera amplia y en los términos expuestos en esta tesis- es un valor fundamental de las sociedades de corte democrático formal y material que necesita ser protegido y defendido en todos sus órdenes.

De hecho y tal y como ya se ha expuesto en esta tesis, la "seguridad" tiene dos marcadas dimensiones:

a. La **dimensión objetiva** de la seguridad se basa en parámetros, factores e indicadores observables, medibles y representables tanto relacionados con las conductas de los individuos como relacionados con las condiciones de los entornos.

b. La **dimensión subjetiva** de la seguridad se fundamenta en elementos relacionados con la percepción y el sentimiento y, en algunos aspectos, con los procesos cognitivos irracionales o inconscientes.

En todo caso, se puede afirmar que la idea de seguridad se configura y se construye desde estas dos dimensiones. Y, sobre todo, en base a su término opuesto: la "**inseguridad**". Es muy importante apuntar este elemento ya que es determinante para identificar el "**nivel de seguridad**" necesario, requerido y/o alcanzado.

Por tanto, es el "**nivel de inseguridad**" (en contraposición al nivel de seguridad) el que determina el umbral de tolerancia de las situaciones que se presentan y la modulación de las acciones e intervenciones que pudieran establecerse para cada materia concreta.

Lo que supone que el binomio seguridad/inseguridad sean las dos caras de la misma moneda que se retroalimentan y que provocan que el sistema se mueva accionado por un resorte o por el otro y en un sentido o en el otro.

Consecuentemente, la seguridad puede ser un instrumento de poder **legítimo y legitimado** que garantice el libre ejercicio de **derechos y libertades** o, por el contrario, puede ser usada como una **herramienta de sometimiento, manipulación y control** al servicio de fines torticeros y desvirtuados que favorezcan, incluso, el mantenimiento de un poder corrupto, tiránico y/o dictatorial.

Por este motivo se debe considerar la imperiosa necesidad de establecer mecanismos de **fiscalización**, **transparenci**a y **calidad democrática** que permitan y garanticen el control, la rendición de cuentas y, en definitiva, la seguridad jurídica.

Esto ha supuesto que la seguridad se haya convertido en un factor de base y transversal que facilita el desarrollo de los distintos entornos. De aquí que se pueda hablar, como ya se ha expuesto en esta tesis, de **seguridad integral, global y humana** como nuevos elementos que ayudan al **progreso global** en todos los órdenes, al desarrollo de la idea de justicia y al mantenimiento de la paz.

Entendida ésta -la paz- como una gestión positiva y constructiva de los intereses contrapuestos entre diferentes partes y que pueden ser, también y a su vez, situaciones generadoras de tensiones y posible fuente de conflictos.

Tanto es así, que la "**Seguridad**" y la "**Paz**" sean conceptos en íntima vinculación que favorecen el desarrollo de sistemas de gobierno más participativos y de mayor calidad democrática.

Lo que ha dado un vuelco al tradicional concepto de "**gobernabilidad**" y ha introducido a la "**gobernanza**" como un factor de innovación y mejora y que se fundamenta en la **participación**, la **legalidad**, la **transparencia**, la **responsabilidad**, el **consenso**, la **equidad**, la **eficacia** y la **eficiencia** y la **sensibilidad**.

Sin embargo y con independencia de su origen, la falta de estabilidad como consecuencia del impacto que pudieran tener determinados procesos disruptivos y/o de quebranto en un entorno concreto -y en los términos ya expuestos en esta tesis- incide y condiciona directamente, no sólo en los niveles de seguridad/inseguridad en general, sino también en las posibilidades de **resistencia** y **resiliencia** de ese entorno ante un factor de daño específico (ya sea potencial y/o efectivo). Lo que configura las situaciones de emergencia y/o crisis como factores y elementos que operan de manera crítica en estos ámbitos.

De hecho, los factores de disrupción y/o quebranto cuando inciden en los elementos que garantizan la gobernabilidad en sus diferentes niveles, suponen una

situación de impacto añadido en el daño derivado de las disfuncionalidades que se crean en origen.

Es decir, el descabezamiento real y/o funcional de los elementos que posibilitan la dirección y la gestión de los diferentes componentes en sus distintos niveles tiene una importancia capital a los efectos de esta tesis.

Esto se debe a que la gestión y dirección de las situaciones de emergencia y/o crisis obliga a crear y a disponer de una serie de sistemas y estructuras más o menos especializadas sobre las que residen las capacidades de reacción así como de organización y articulación de la respuesta.

Por tanto, el impacto en estos elementos que facilitan y soportan la reacción y la respuesta generan una serie de inoperancias y disfuncionalidades añadidas que aumentan la gravedad de las consecuencias.

De hecho, la gravedad de las consecuencias se suelen amplificar de manera proporcional -cuando no exponencial- a medida que las inoperancias y disfuncionalidades afectan a los niveles jerárquicos superiores. Lo que incide con mayor intensidad en los aspectos básicos de la gobernabilidad y, por extensión, de la gobernanza.

Por este motivo y como aportación de esta tesis, se ha introducido un elemento analítico y situacional que permite identificar el ámbito de impacto y su correspondiente efecto. Lo que se recoge a continuación en las dos siguientes matrices:

MATRIZ DE IMPACTO (áreas de posible afectación)		
COMPONENTE FUNCIONAL	**PRIMARIA**	**DERIVADA**
ENDÓGENA *"capacidad de gobierno del propio gobierno"*	• Presidente del órgano de Gobierno. • Miembros del Equipo de Gobierno. • Relaciones funcionales entre éstos.	• Altos cargos, resto de personal directivo y mandos intermedios. • Relaciones entre unidades y órganos públicos dependientes. • Relaciones con otras Administraciones subordinadas.
EXÓGENA *"capacidad de gobernar del gobierno"*	• Ciudadanos, sector privado, tercer sector y resto de la Sociedad Civil de su ámbito. • Proyección de la acción de gobierno sobre la Sociedad. • Relaciones con los administrados.	• Organizaciones de igual nivel y de ámbito superior. • Relaciones con elementos de gobierno de entes análogos u homólogos al mismo nivel y superiores en los que se participa.

MATRIZ DE IMPACTO (descripción de consecuencias)		
COMPONENTE FUNCIONAL	**PRIMARIA**	**DERIVADA**
ENDÓGENA *"capacidad de gobierno del propio gobierno"*	• Pérdida de liderazgo, descoordinación e incapacidad de acción por falta de decisión. • Anulación de la capacidad de decisión por falta de dirección.	• Falta de acción por incapacidad de aplicación de la decisión. • Falta de acción por imposibilidad de hacer cumplir lo decidido.
EXÓGENA *"capacidad de gobernar del gobierno"*	• Falta de acción por desconexión con los administrados. • Falta de acción por anulación/limitación de la capacidad de respuesta de los elementos afectados.	• Limitaciones o anulación en la acción por falta de soporte y apoyo externo. • Imposibilidad de aporte de recursos extraordinarios.

Fuente: Elaboración propia.

Matrices de impacto que superpuestas nos permiten identificar y hacer un diagnóstico de las componentes funcionales que se ven afectadas. Y tanto de manera interna como de manera externa y tanto de manera primaria como derivada. Lo que conlleva la correspondiente descripción de la estimación de las consecuencias que ello produce.

El ejercicio responsable de aquellos elementos donde residen -y, consecuentemente, quienes ostentan- las potestades públicas deben ser plenamente conscientes de lo anterior y obrar en consecuencia.

Es decir, deben garantizar el funcionamiento ordinario de todos los elementos que hacen posible el total y libre desenvolvimiento de las actividades de las personas (ciudadanos) que actúan en un determinado entorno.

Pero es más, tienen la responsabilidad de prepararse y garantizar el funcionamiento -también y muy especialmente- en aquellas situaciones extraordinarias que puedan tener incidencia sobre la "seguridad" (entendida ésta de manera amplia y en los términos en esta tesis recogidos).

Lo que supone dotarse de mecanismos, instrumentos, herramientas y medios de tipo jurídico, técnico, organizacional y sistémico que ayuden a evitar -y, en caso, a responder- ante este tipo de situaciones de disrupción y/o quebranto en todos los órdenes en los que puedan manifestarse.

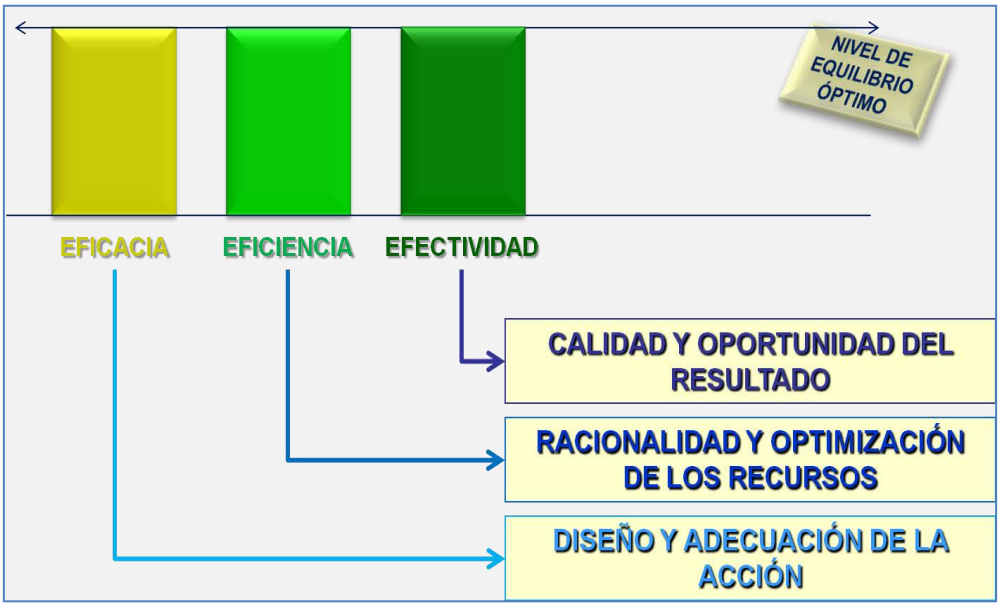
Esto debe admitir la caracterización normativa de las situaciones de excepcionalidad así como el establecimiento de los mecanismos de regulación de las situaciones de excepcionalidad identificadas y tipificadas. Y, además, supone también dotarse de estructuras específicas para ello.

Lo que tiene como derivada de lo anterior la necesidad de facultar al personal que actúa en este ámbito y bajo estas circunstancias de una serie de **atribuciones especiales singularizadas** que les legitimen en su actuación y que sean garantía de la preservación de los derechos y libertades del conjunto de la Sociedad a la que deben servir.

En este sentido, los **poderes públicos** deben servir como avalistas y fiadores de la **eficacia**, **eficiencia** y **efectividad** tanto en situaciones ordinarias como en aquellas situaciones "no ordinarias" o de excepcionalidad.

Actuación que se debe hacer en base a los sistemas jurídicos, normativos y legales vigentes en un determinado ámbito y que materializan las correspondientes atribuciones específicas y/o especiales que se otorgan a aquellos elementos organizacionales que se estipulen.

Conceptos de eficacia, eficiencia y efectividad con valor material, práctico y jurídico que inspiran el funcionamiento organizacional del conjunto en los términos expuestos en esta tesis y que se resume en el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia.

Es cierto que los principios organizacionales aquí definidos -es decir, la eficacia, la eficiencia y la efectividad- son elementos que actúan no sólo como principios generales deseables sino también como valores y criterios que guían la acción en todos los niveles.

No obstante, dado el ámbito y la incidencia que tienen cada uno de ellos y en base al marco teórico aportado por esta tesis, se puede afirmar que **a cada principio organizacional definido le corresponde y se relaciona con un nivel organizacional concreto**.

Esto supone también que, en relación con las estructuras organizacionales estándares de tipo más o menos piramidal y de corte jerarquizado, podamos encontrar tres enfoques básicos según el nivel de capacidad y el alcance en la toma de decisiones de sus distintos elementos.

Es decir, lo anterior se concreta en:

- Si la **eficacia** la hemos definido como "*la capacidad para lograr los objetivos planteados*" y esto se vincula con el diseño y la adecuación de la acción en base a los objetivos planteados y los resultados esperados, podemos inferir que su componente es fundamentalmente de **nivel estratégico**.

- Si la **eficiencia** la hemos definido como "*la capacidad para lograr los objetivos planteados con la menor cantidad de recursos posibles*" y esto se vincula con la racionalidad y la optimización de los recursos en base a las necesidades planteadas, podemos inferir que su componente es fundamentalmente de **nivel táctico**.

- Si la **efectividad** la hemos definido como "*la capacidad para alcanzar el total cumplimiento de los objetivos planteados, permitiendo cuantificar el nivel de logro de la meta*" y esto se vincula con la calidad y oportunidad del resultado tanto en términos de ajuste, ventajas colaterales no previstas y/o desviaciones, podemos inferir que es su componente es fundamentalmente de **nivel operacional**.

Enfoques éstos (el estratégico, el táctico y el operativo u operacional) que quedan vinculados en muchas organizaciones con los criterios y principios organizacionales de eficacia, eficiencia y efectividad.

Tal y como se propone desde esta tesis:



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la eficacia, la eficiencia y la efectividad son valores que, además de su desarrollo como conceptos de gestión, son también elementos que han sufrido (y sufren) un proceso de **"juridificación**".

Es decir, son elementos que adquieren un valor formal dentro del conjunto de las estructuras sociales de toda índole, aportando mecanismos y sistemas de regulación que tienen utilidad normativa en parte o en la totalidad de una sociedad dada. Por consiguiente, dentro de un sistema democrático esto es especialmente práctico, aplicable y, además, exigible en lo relativo al funcionamiento de los poderes públicos y a las estructuras administrativas que los soportan.

En consecuencia y a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, la actuación de los poderes públicos -y de sus órganos y entes asociados- requiere seguir unos cauces formales, reglamentados y procedimentados que se conforman como una garantía para los ciudadanos.

Esta garantía, como ya se ha analizado en esta tesis, actúa en un doble sentido, ya que por un lado supone que la actuación de estos elementos es conforme con el ordenamiento jurídico y, por el otro, que esta actuación puede ser conocida y fiscalizada por los mismos ciudadanos.

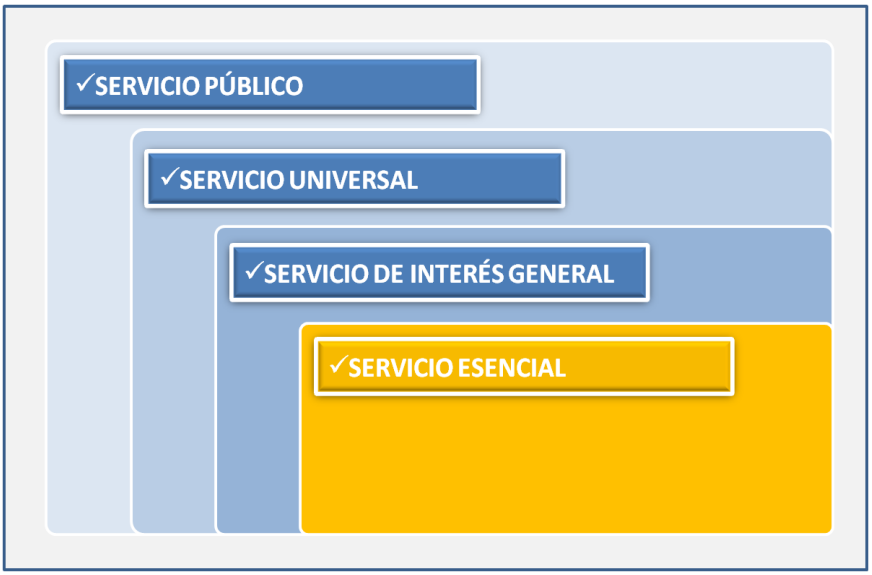
No obstante, llama la atención que, sin embargo, en ningún caso se nombra o se contempla la **efectividad** como principio de referencia y como elemento que vincula los resultados obtenidos con la **calidad** y **oportunidad** de los mismos.

En consecuencia, los tres elementos aquí propuestos que, sometidos a un proceso de **juridificación**, son los que facilitan y permiten metodológicamente la **fiscalización**, la **transparencia**, y **calidad** del funcionamiento de las instituciones democráticas.

Elementos que son la base de los **mecanismos de control**, de la **rendición de cuentas** y de la consecuente **seguridad jurídica**. Como ampliamente se ha analizado en esta tesis a los efectos que nos ocupan. Lo que nos introduce en el ejercicio de determinadas actividades de los poderes públicos y en la forma en la que éstos deben prestarlas.

En este sentido, en esta tesis se aporta el concepto del "**principio de exclusión manifiesta**" en relación a garantizar la **publificación** y la **prestación directa** de determinadas actividades públicas que se vinculan también con el ejercicio de las potestades públicas. Lo que afecta de lleno al campo de la gestión (y dirección) de las situaciones de emergencia y/o crisis.

Por tanto, la **protección** y la **defensa** del ciudadano y, por extensión, del conjunto de la sociedad y en todas sus vertientes y manifestaciones, debe considerarse como una prioridad básica y fundamental de los poderes públicos. Lo que configura esta conceptualización en un ámbito transversal de **servicio público**, de carácter **universal**, de **interés general** y de prestación **esencia**l. También en los términos ya expuestos en esta tesis y que, conceptualmente, queda estructurado según el cuadro adjunto:



Fuente: Elaboración propia.

Queda adecuadamente justificado que la protección de las personas en las situaciones más comprometidas y de mayor riesgo -como es el caso de las

emergencias y las situaciones de crisis- necesita dotarse de una serie de estructuras, sistemas y mecanismos que tengan como núcleo principal una serie de organizaciones que se ajusten a la siguiente definición:

> *Servicios públicos de carácter no económico, de tipo universal, de interés general y de carácter esencial que, como conceptualización y como actividad prestacional, tienen como objetivo la satisfacción de los derechos fundamentales y las libertades públicas. En tanto en cuanto son bienes constitucionalmente protegidos para lo cual se obliga al despliegue de todas las potestades públicas que permitan garantizar tal fi*n.

Todo ello con independencia de la concurrencia de las actividades satelitales, complementarias y/o instrumentales del resto de actores que puedan verse involucrados.

Lo que supone que el personal que preste sus actividades en este ámbito tenga clarificado su ámbito de responsabilidad y queden aseguradas las garantía de desempeño necesarias tanto para el propio ejerciente como para el ciudadano.

El desarrollo del marco teórico y funcional propuesto en esta tesis gira también en torno a un modelo sistémico de tipo organizacional y operacional común que, en materia de gestión (y dirección) de situaciones de emergencia y/o crisis, debe garantizar ser:

- **Integral** porque como sistema abarca a todo el conjunto de situaciones y debe servir para todos sus elementos.

- **Integrado p**orque los diversos elementos forman parte del engranaje del sistema y son piezas funcionales que aportan valor específico al conjunto.

- **Integrador p**orque debe ser capaz de escalar y modularse en función de las necesidades de la situación aceptando a aquellos elementos que aportan valor o capacidades nuevas y/o diferenciadas.

Cabe remarcar que no se puede obviar que existen dos realidades complementarias que confluyen de manera fundamental y consustancial a la configuración de la idea de “seguridad”.

Y que son, tanto el valor positivo de su existencia como tal, como el valor negativo que supone la posibilidad de ausencia y/o pérdida de ésta. Elementos que dan una

idea del tipo de **escenario situacional de disrupción y/o quebranto** que ello puede conllevar.

Escenarios situacionales de disrupción y/o quebranto que conllevarán un tipo de **escenario incidental** de origen **accidental** o **intencional** en los términos expuestos en este tesis.

En este sentido la gestión que se haga de la **contingencia** y/o del **conflicto** -como **fenómenos sociales** que son- más la gestión que se haga también del **riesgo** y de la **amenaza** -como **fenómenos generadores de factores de peligro** que también son (es decir, de daño potencial)-, es lo que caracterizará las particularidades concretas de las situaciones que se puedan dar de **emergencia** y la **crisis** -como **fenómenos generadores de factores de daño efectivo**-.

Lo que queda finalmente representado en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia.

No obstante y como ya se ha visto, tanto los **riesgos** y las **amenazas** como las **emergencias** y las **crisis** presentan una serie de factores comunes y compartidos que en muchas ocasiones les desdibuja los límites y los deslinda conceptualmente.

Sin embargo y aunque tienen elementos y circunstancias que les son comunes, estos términos presentan entre ellos diferencias particulares que les caracterizan y les son propias de una manera.

Lo cual permite un análisis detallado de cada término en base a sus particularidades.

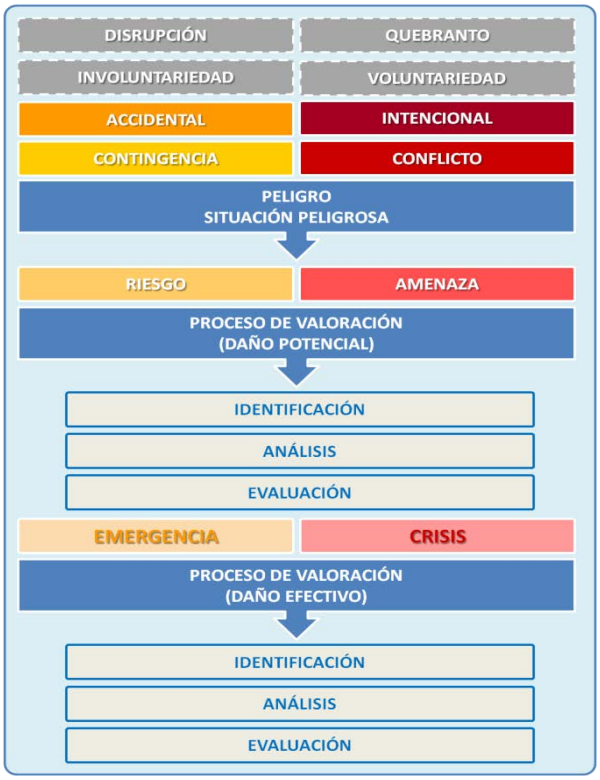
De hecho, como aportación de esta tesis, se plantean una serie de cuadros comparados que analizan, dos a dos, el riesgo con respecto a la amenaza y la emergencia con respecto a la crisis.

CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADORAS	
RIESGO	AMENAZA
FACTORES OBJETIVIZABLES	FENÓMENO DE MATERIA SUBJETIVA
IMPERSONAL	RELACIONAL
DESPROVISTO DE VOLUNTAD	INTENCIONAL
SIN FINALIDAD EXPRESA	TELEOLÓGICA
COYUNTURAL	CONTEXTUAL

CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADORAS	
EMERGENCIA	CRISIS
DAÑOS OBJETIVIZABLES	DAÑOS SUBJETIVIZABLES
TANGIBLE	INMATERIAL
AZAROSA	ESTIMATIVA
MECANICISTA	INSTRUMENTAL
SE MANIFIESTA CON HECHOS	SE CONSTRUYE CON EL RELATO

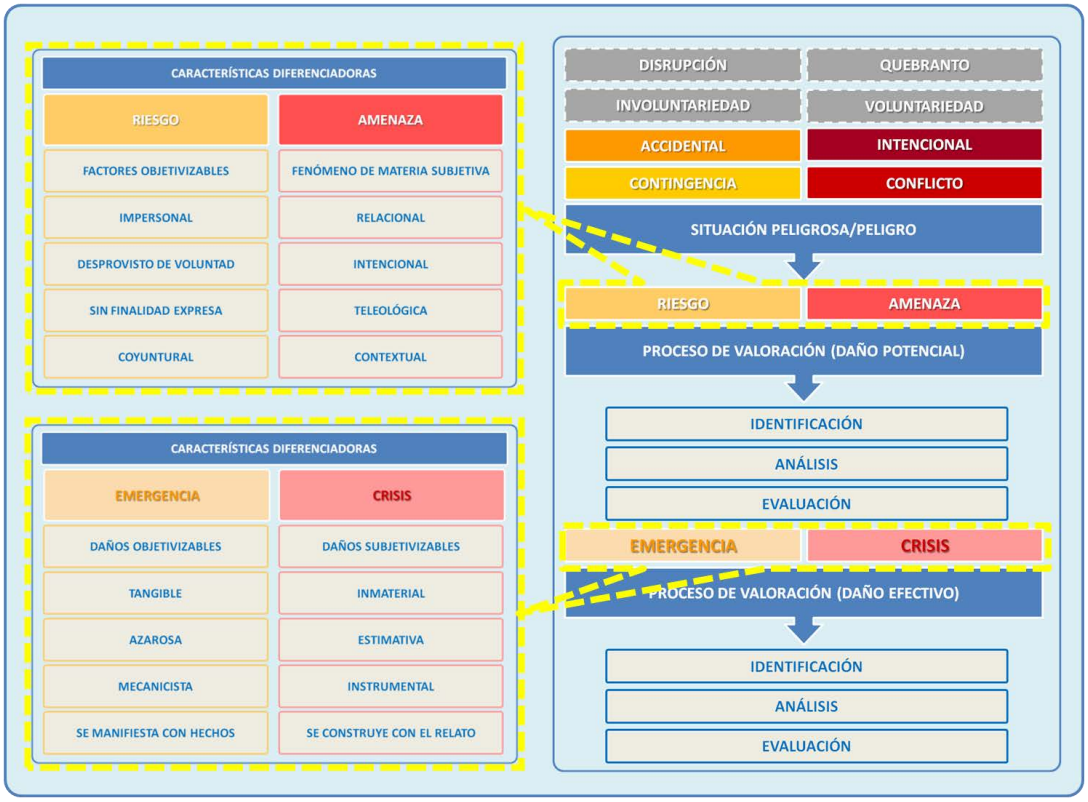
Fuente: Elaboración propia.

Además de la aportación de este análisis y, desde la perspectiva del proceso de **valoración** que debe seguirse para **identificar**, **analizar** y **evaluar** las distintas situaciones, se puede afirmar también que se trata de procesos que evolucionan y se desarrollan presentando una serie de sinergias y convergencias que favorecen, dado el caso, la interpretación conjunta y/o combinada de los diferentes elementos potenciales y/o efectivos de daño.



Fuente: Elaboración propia.

Lo que ya se han expuesto ya en esta tesis y que se puede concretar de manera relacionada en el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, desde esta interpretación y contextualización combinada de los diferentes elementos con capacidad para generar situaciones de daño (tanto potencial como efectivo), se pone de manifiesto la necesidad de aportar cierta claridad y rigor metodológico tanto al contexto teórico como al entorno práctico de la seguridad -y, además, en su concepción más amplia-.

De ahí que en esta tesis se introduzcan las siguientes matizaciones:

– La "**protección**" se vinculada con el "**riesgo**" ya que deriva de las medidas que se pueden tomar ante la posible exposición a unas determinadas circunstancias o factores susceptibles de causar un daño.

  El vocablo "protección" es más conceptual, inmanente, intrínseco, de diseño y estructural y se relaciona con el resguardo (en sentido físico y metafórico), librando, limitando o evitando la exposición a un perjuicio, peligro o daño.

  Siguiendo con lo anterior, en el caso de las situaciones de peligro no voluntarias derivadas de los riesgos a los que se está expuesto, éstas presentan una serie

de circunstancias que pueden ser controlables, minimizables y/o suprimibles por medio de la **previsión**, la **precaución** y la **prevención**.

– La "**defensa**" se vincula con la "**amenaza**" ya que deriva de las medidas que se pueden tomar frente al posible **ataque** que se puede sufrir por parte de un agente o elemento agresor que busca causar un determinado nivel de daño.

  El vocablo "**defensa**" es más instrumental, práctico y actitudinal y se relaciona conceptualmente con la intercesión voluntaria (que supone un cierto esfuerzo, grado de exposición y lucha) ante una situación que necesita amparo, socorro, ser liberado de un peligro, de un ataque o de un daño. En todo caso, términos vinculados con una situación de agresión.

  Por el contrario, ante el acto voluntario peligroso que pretende generar y/o causar un daño -con independencia de su motivación y de su objetivo buscado- sólo queda como mecanismo de control, minimización y limitación aquellas actuaciones conducentes a la **anticipación**, la **preparación** y la **disuasión**.

En todo caso, tanto la terna formada por los conceptos **protección/riesgo/exposición** como la terna formada por los conceptos **defensa/amenaza/ataque** están ambas condicionadas por la **vulnerabilidad** de los distintos elementos que las conforman.

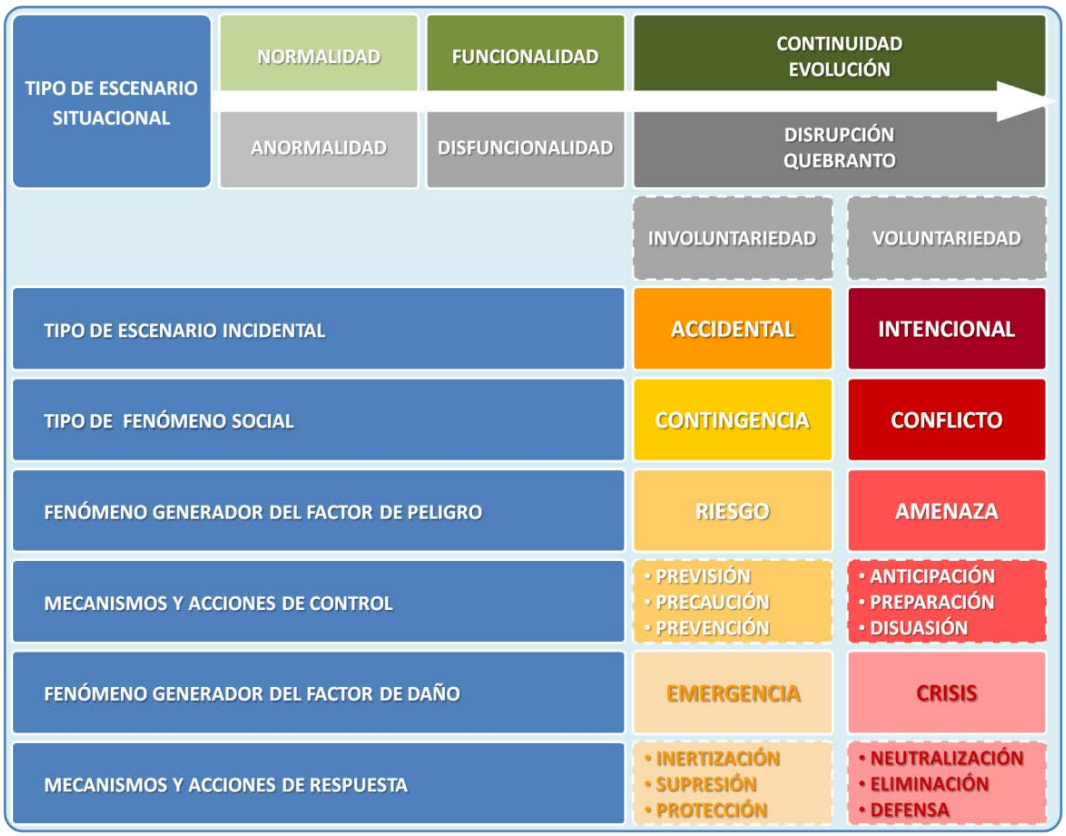
Debido a que este factor, la **vulnerabilidad** -o la invulnerabilidad en su sentido contrario-, es la medida que determina la posibilidad de **afectación** y, por contra, la capacidad de **resistencia**, de r**ecuperación** y de r**ehabilitación** ante un determinado suceso con capacidad de daño.

En todo caso y tal y como ya se ha expuesto en esta tesis, la convergencia metodológica no deja de generar unos **mecanismos y acciones de control** frente a aquellos fenómenos de daño potencial (riesgos/amenazas) de los cuales derivan una serie de **mecanismos y acciones de respuesta** frente a los fenómenos de daño ya materializado (emergencia/crisis) que, aun siendo similares y consistentes, presentan matices conceptuales diferenciadores que deben ser considerados. Es decir:

– Por un lado, ante un escenario incidental de tipo "**accidental**", las situaciones de contingencia y riesgo (daño potencial) generadoras una situación de emergencia (daño efectivo) cuentan con una serie de mecanismos y acciones de respuesta que consisten en la **inertizació**n, la **supresión** y la **protección**.

– Por el otro, ante un escenario incidental de tipo "**intencional**", las situaciones de conflicto y amenaza (daño potencial) generadoras de una situación de crisis (daño efectivo) cuenta con una serie mecanismos y acciones de respuesta que consisten en la **neutralización**, la **eliminación** y la **defensa**.

Lo que, finalmente, cierra el marco teórico de esta tesis a este nivel de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

- **Marco teórico funcional.**

Sin embargo, el marco teórico a nivel funcional se debe complementar con una serie de elementos analíticos básicos que son imperiosamente necesarios para poder definir y contextualizar los dos conceptos centrales sobre los que pivota esta investigación. Es decir, las emergencias y las crisis.

Para ello, como ya se ha expuesto en esta tesis, es importante ser conscientes de la dificultad que tiene la definición de estos dos conceptos antes mencionados debido al uso sectorial y a los distintos prismas que convergen en su manejo y desarrollo.

En todo caso y como aportación ya expuesta, se puede utilizar una misma **matriz de impacto** que permite identificar el **escenario situacional**, tanto para el caso de las situaciones de **emergencia** como para las de **crisis**.

Lo que se hace en base a dos parámetros principales que son, por un lado, el **grado de disfuncionalidad** generado por las distintas **consecuencias provocadas** por una situación de daño y, por el otro, el nivel de la capacidad de respuesta que presenta un determinado entorno para hacer frente a un fenómeno concreto.

Contenido de la matriz que se resume de la siguiente forma y que se denomina "**Matriz de Impacto y Escenario Situacional**" (MIES):

MATRIZ DE IMPACTO Y ESCENARIO SITUACIONAL					
		GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS			
		LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
CAPACIDAD DE RESPUESTA	TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
	PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
	RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
	NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

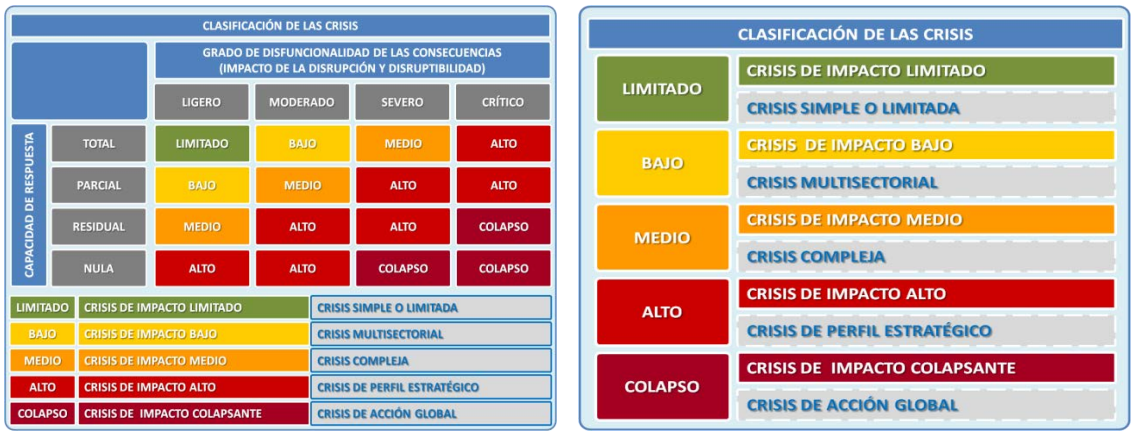
Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha visto, cruzar ambas variables permite identificar el nivel de impacto y, consecuentemente, caracterizar la situación pudiendo -incluso- catalogarla, categorizarla, singularizarla y denominarla expresamente.

CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS					
		GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS (IMPACTO DE LA DISRUPCIÓN Y DISRUPTIBILIDAD)			
		LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
CAPACIDAD DE RESPUESTA	TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
	PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
	RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
	NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO
LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO	EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA			
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO	EMERGENCIA MULTISECTORIAL			
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO	EMERGENCIA COMPLEJA			
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO	EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA			
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE	EMERGENCIA CALAMITOSA			

CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS	
LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO
	EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO
	EMERGENCIA MULTISECTORIAL
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO
	EMERGENCIA COMPLEJA
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO
	EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE
	EMERGENCIA CALAMITOSA

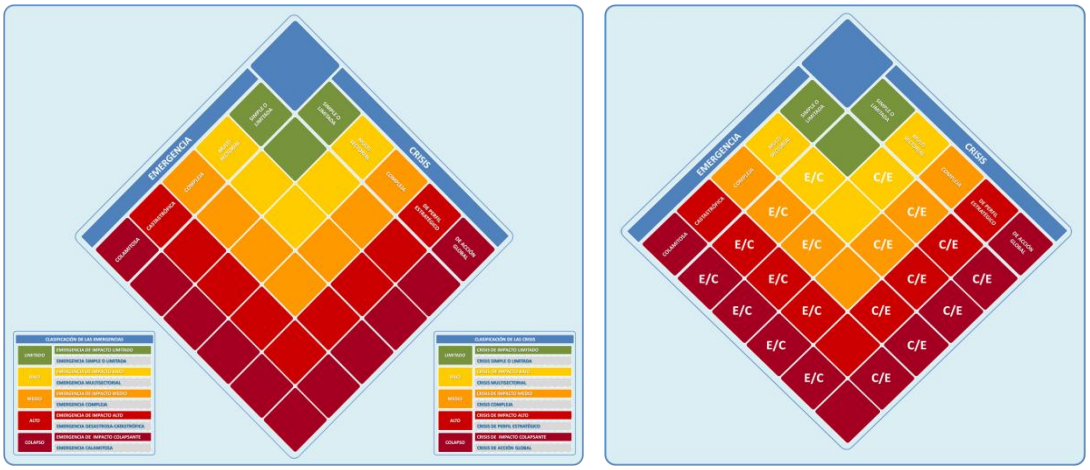
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, dado que las emergencias y las crisis son fenómenos que tiende a converger y, en su caso, a comportarse de manera sinérgica y complementaria -en los términos ya expuestos y con las matizaciones ya efectuadas-, vemos que ambos elementos puede suponer dos aspectos de una misma situación.

Esto es lo que nos permite identificar el nivel de gravedad combinada de la situación así como la preponderancia agregada de una factor sobre el otro. Es decir, la emergencia sobre la crisis (E/C) o la crisis sobre la emergencia (C/E).



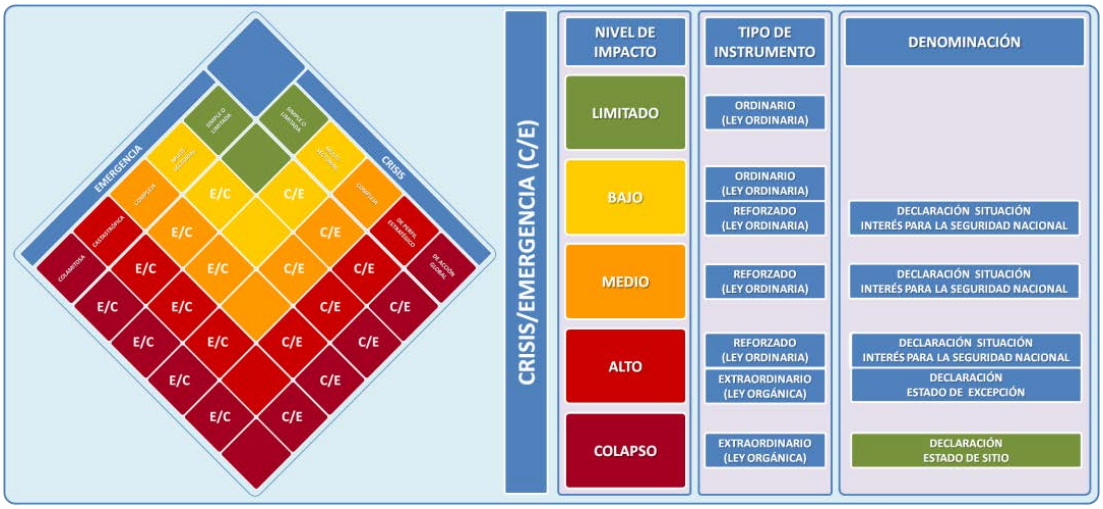
Fuente: Elaboración propia.

De hecho, poder identificar las zonas de clara prevalencia de una situación sobre la otra, así como las zonas de solape y/o las zonas de posible conflicto derivado de la aplicación de criterios de discrecionalidad, de oportunidad y/o de necesidad práctica, supone también poder tener claro qué mecanismos, herramientas e instrumentos pueden ser desarrollados, invocados y aplicados en cada caso.

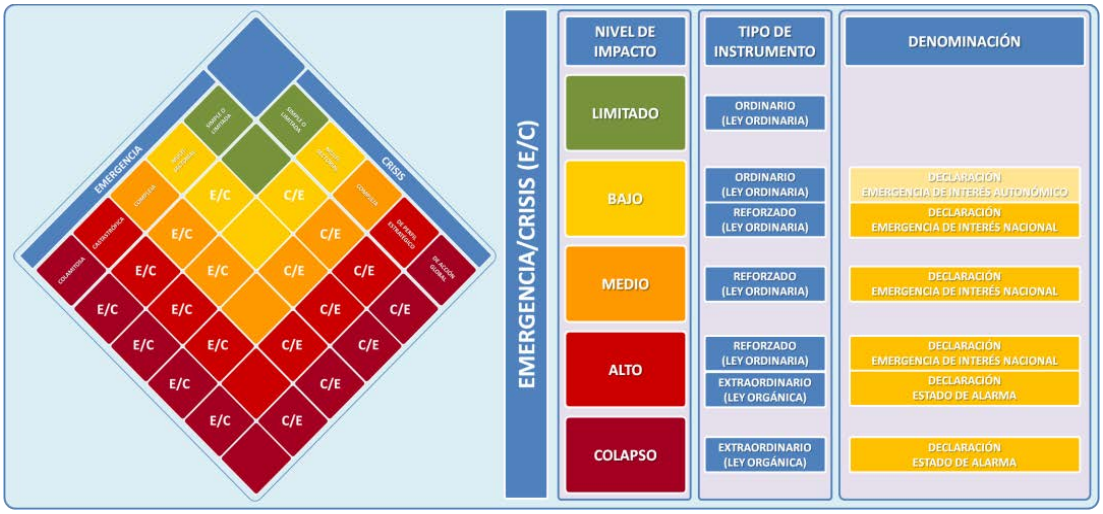
Lo que es, fundamentalmente, un factor de seguridad y garantía tanto jurídica como operacional. Marco de garantías según los términos ya expuestos en esta

tesis en relación con la caracterización normativa que se pudiera hacer de las situaciones de excepcionalidad así como de los mecanismos de regulación que pudieran ser aplicados en estos mismos casos.

Teniendo, por tanto, para el caso de las situaciones de emergencia y las de crisis las siguientes figuras explicativas:



Fuente: Elaboración propia.

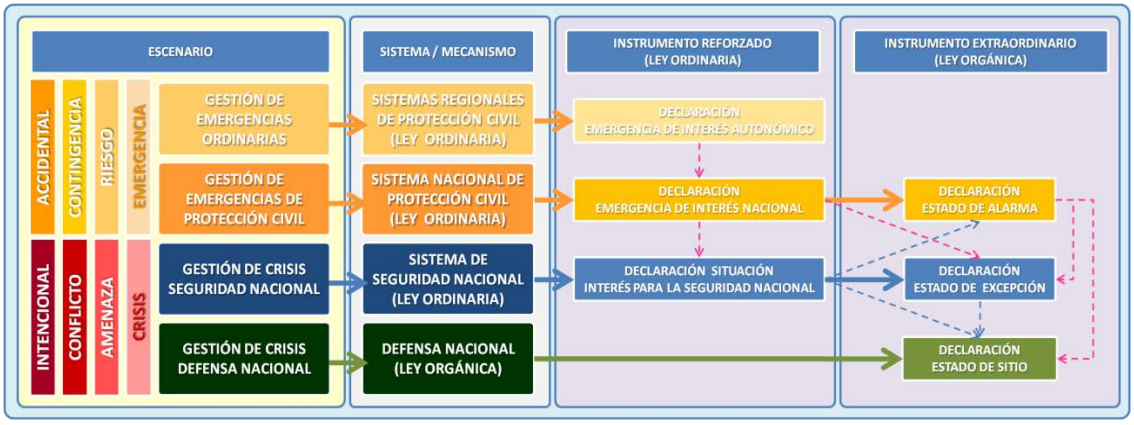


Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, la identificación de una situación en concreto -y su correspondiente categorización y denominación- permite aportar también un marco teórico y funcional que facilita la adecuada utilización de los recursos dispuestos para cada tipo de situación.

Lo que entra de lleno y afecta de manera determinante al diseño organizacional y a los elementos sistémicos que componen los distintos mecanismos relacionales y demás estructuras de gestión.

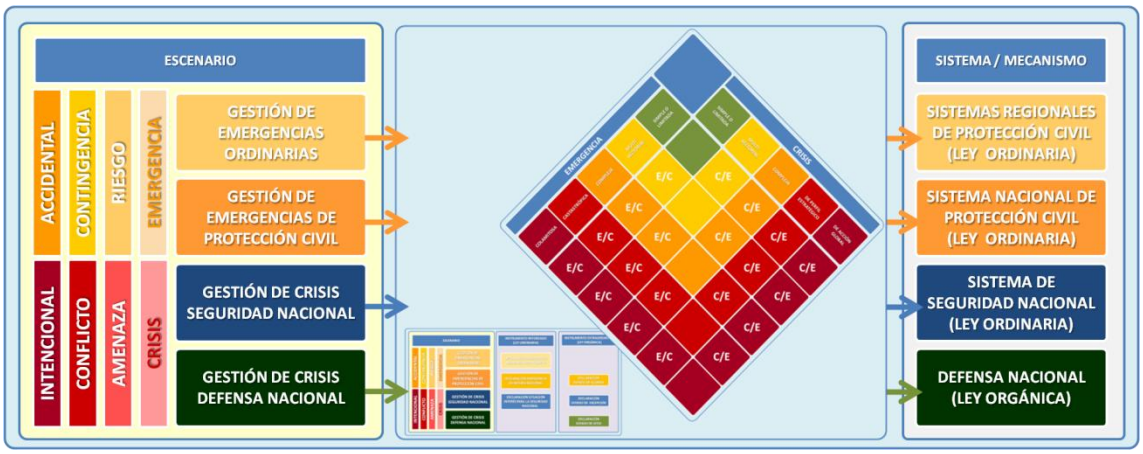
Lo que incide -como ya se ha apuntado- tanto en los aspectos jurídicos y de administrativos como en los operacionales y de intervención. Debido a que esto facilita caracterizar el marco competencial y de responsabilidades de cada elemento y en cada momento en función de la situación. Lo que ya se ha expuesto en la presente tesis mediante el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia.

Es más, si procedemos a la integración de los elementos conceptuales, sistémicos y organizacionales propuestos, podemos articular un conjunto ordenado y coherente que permita identificar los ámbitos de gestión correspondiente.

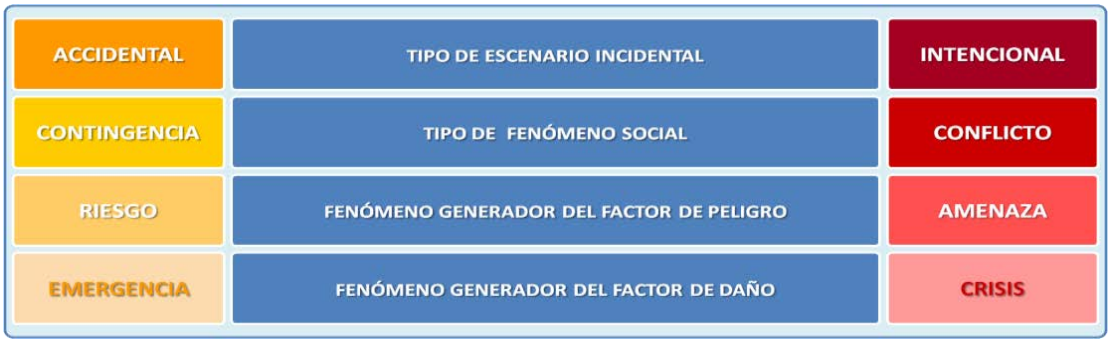
Y de este modo, dar orientaciones prácticas sobre el desarrollo del **marco** en base a un **modelo**, a un **sistema** y a una **estructura** permita desarrollar -de manera consistente- los conceptos de **función**, **proceso**, **tarea** y **producto**. Lo que se resume a continuación:



Fuente: Elaboración propia.

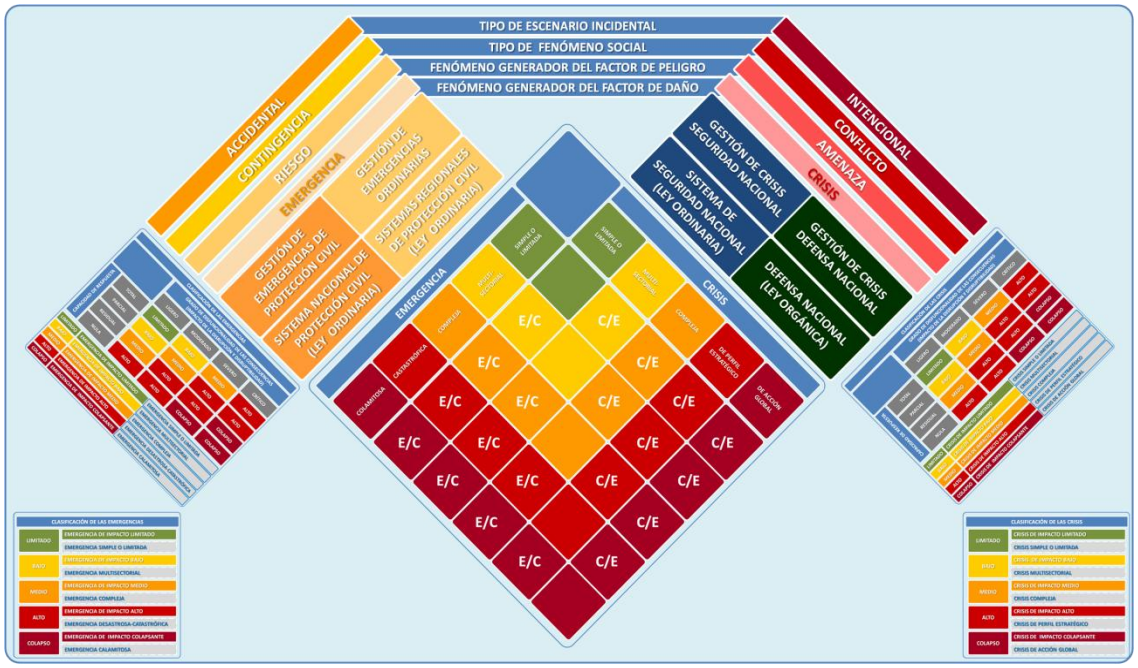
Por tanto, y como una aportación más de esta tesis, podemos integrar los elementos anteriores en un solo esquema que ayude de manera gráfica a entender el modelo propuesto.

Modelo que parte y tiene como origen los siguientes preceptos conceptuales los cuales se resumen en esta figura:



Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior y del correspondiente desarrollo propuesto en esta investigación, tenemos la figura que a continuación se incluye.



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, a esta figura podemos incorporarle y relacionarle las herramientas, mecanismos e instrumentos ordinarios, reforzados y extraordinarios de gestión.

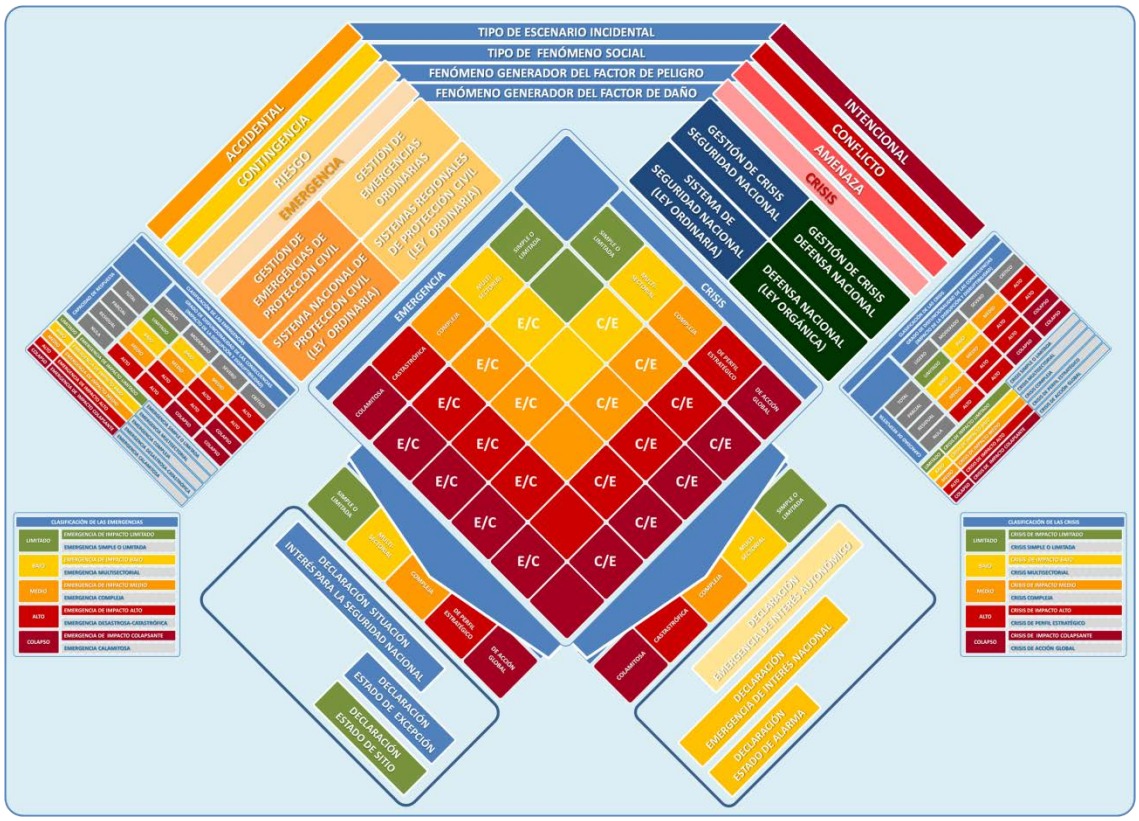
Lo que permite, a su vez, vincularlo con un escenario situacional concreto y con las correspondientes estructuras organizacionales competentes correspondientes. Bien porque deban asumir las funciones de liderazgo bien porque aporten apoyo, refuerzo y/o complementariedad.

Lo que es también una aportación específica de esta tesis ya que, además, esto es de especial utilidad puesto que sirve como orientación para la toma de decisiones.

Orientación que enmarca los criterios que guían la utilización y aplicación de los diferentes resortes establecidos puesto que reduce la discrecionalidad y aporta racionalidad al contexto.

Es más, este modelo permite actuar con menores "pudores" y "prejuicios" a la hora de identificar la necesidad de invocar, activar y aplicar unos elementos u otros ya que está justificada la decisión en base a una construcción teórica fundamentada.

En definitiva y si integramos todos los elementos anteriores del correspondiente desarrollo propuesto en esta investigación, tenemos la figura que a continuación se incluye.



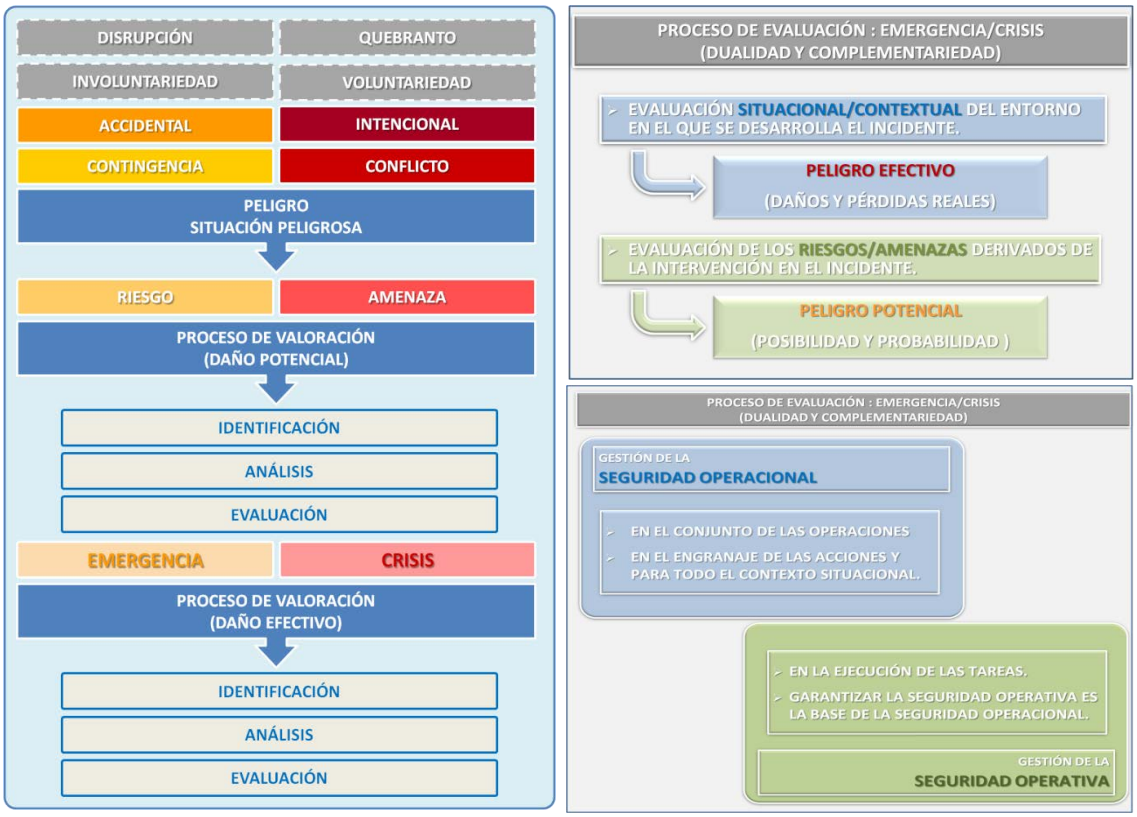
Fuente: Elaboración propia.

6.3. MODELO AGREGADO DE "VALORACIÓN CONJUNTA Y EVALUACIÓN".

No obstante, el modelo aquí propuesto y desarrollado no quedaría completado si no se introducen, como ya se ha visto, los conceptos de **seguridad** aplica en sus vertiente **operacional y operativa**. Ya que son los elementos que complementan la valoración y evaluación dinámica de cada **supuesto incidental** concreto.

En este sentido tanto si se trata de una situación de emergencia como de una situación de crisis (o de ambas) el proceso de **evaluación situación y contextual** valora los **peligros efectivos** presentes mientras que la **evaluación de riesgos y amenazas** identifica los **peligros potenciales**.

Lo que lo vincula con los diferentes procesos de valoración en esta tesis propuestos:

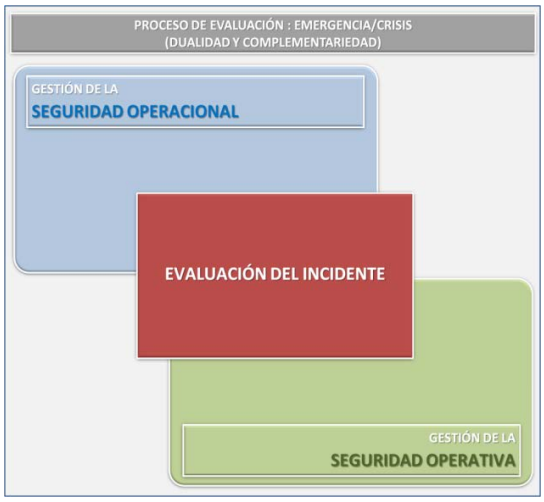


Fuente: Elaboración propia.

Lo que se denomina, a efectos de esta tesis, "**Modelo Agregado de Evaluación Operacional Conjunta Riesgo-Amenaza/Emergencia-Crisis**" (MAEvOC RA/EC).

En todo caso, la evaluación específica de un supuesto incidental concreto (y con independencia del origen que tenga, es decir, accidental y/o intencional) supone la integración complementaria y retroalimentada de los aspectos vinculados tanto con el conjunto como con el detalle.

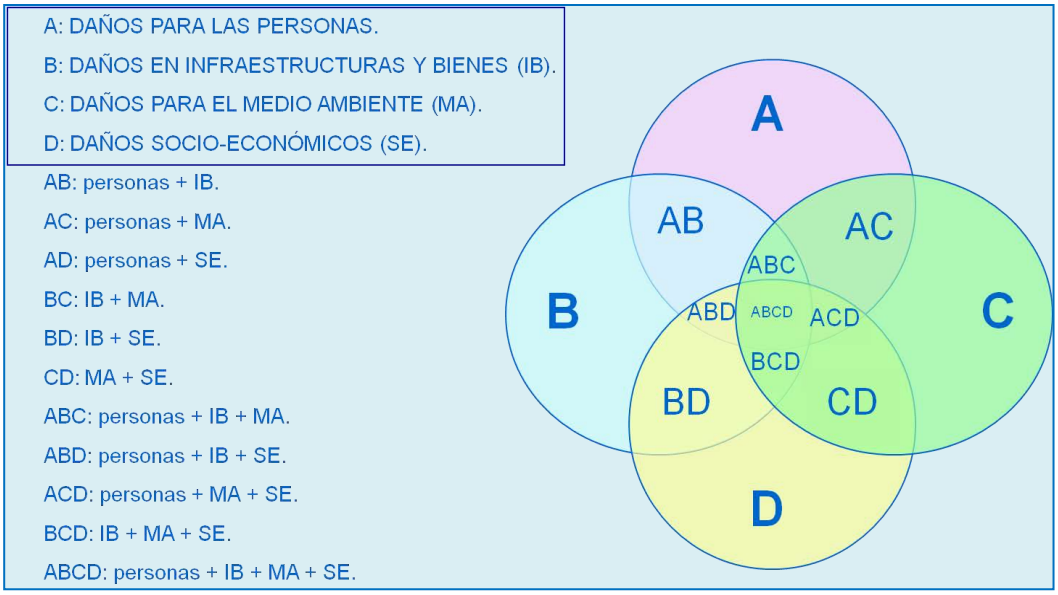
Es decir, el proceso de evaluación propuesto es **integral**, **integrado** e **integrador** ya que tiene como base un factor fundamental, el daño. Y ya sea éste efectivo y/o potencial.





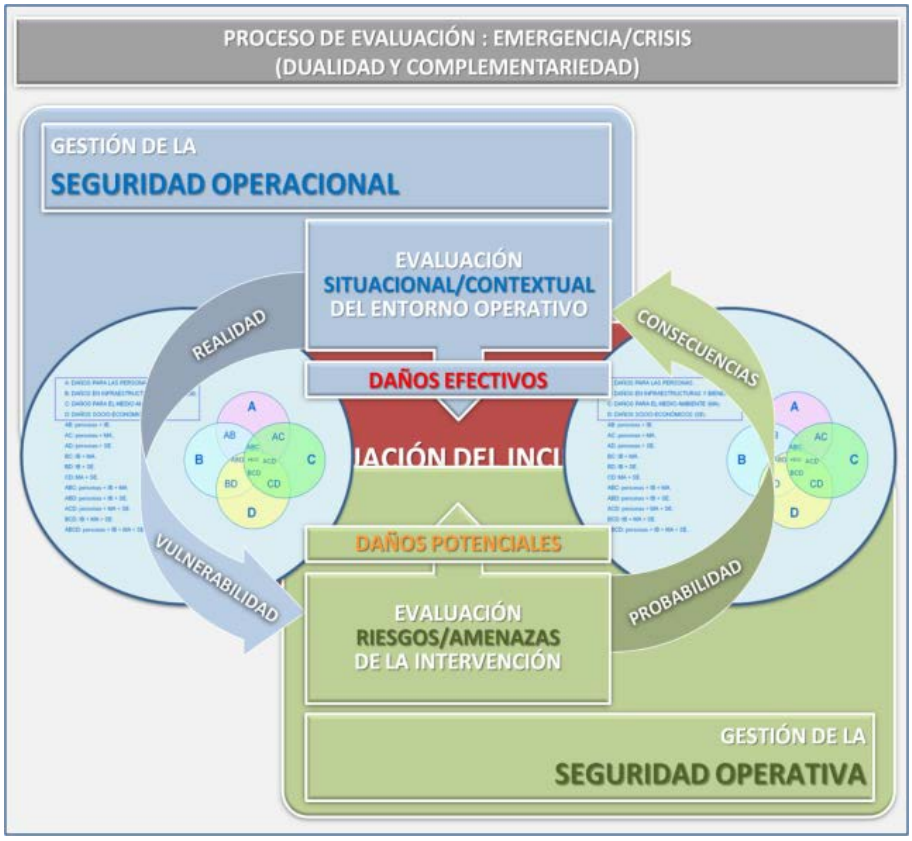
Fuente: Elaboración propia.

De hecho, la valoración de daños aquí contenida se propone de manera cualitativa en base a un sencillo mecanismo de teoría de conjuntos que, fácilmente, se puede ajustar al detalle concreto de cada elemento afectado en función de la situación.



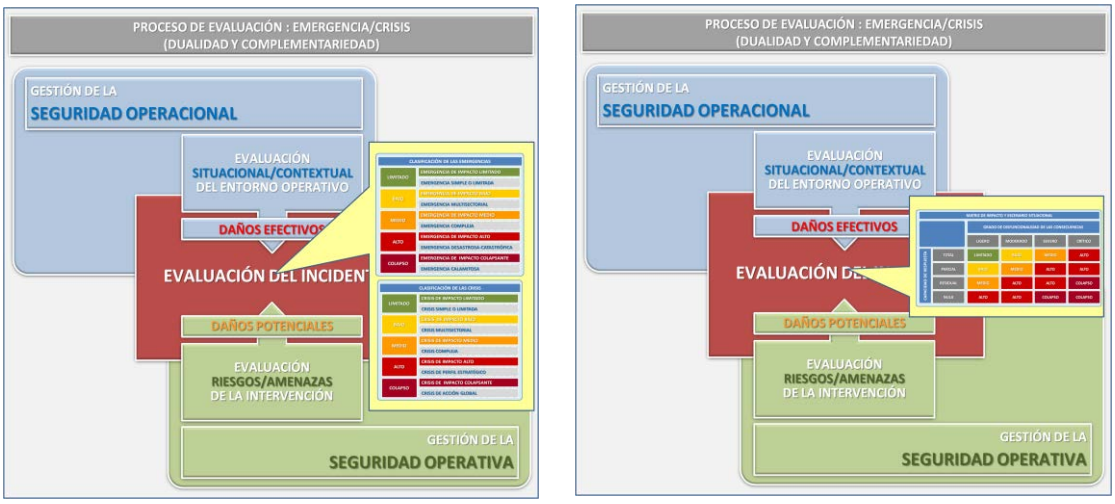
Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, el hecho de utilizar la misma sistemática de valoración de daños durante todo el proceso aporta también un plus de consistencia. Lo que además genera un doble mecanismo retroalimentado que integra los aspectos externos e internos más los efectivos y reales con los estimativos y potenciales.



Fuente: Elaboración propia.

Consecuentemente, esto genera y supone que de esta evaluación se produzca una interactuación con las diferentes posibilidades de categorización, caracterización y denominación del escenario situacional identificado.



Fuente: Elaboración propia.

Lo que ayuda a identificar los distintos aspectos operacionales críticos como se resume en el siguiente gráfico con la propuesta metodológica:



Fuente: Elaboración propia.

Es decir, los procesos de valoración (sustentados en la identificación, el análisis y la evaluación) son complementarios en tanto en cuanto ayudan a construir la realidad, permiten tomar conciencia de los diferentes factores involucrados. Lo que también se integra y resume en el siguiente gráfico:

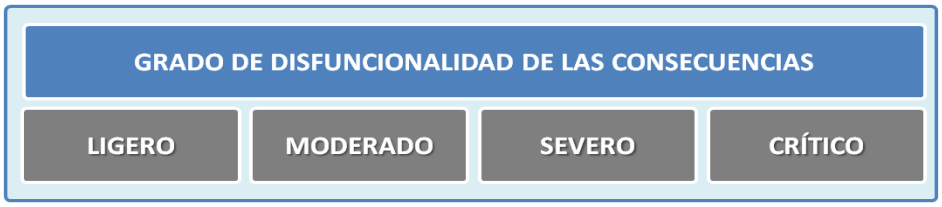


Fuente: Elaboración propia.

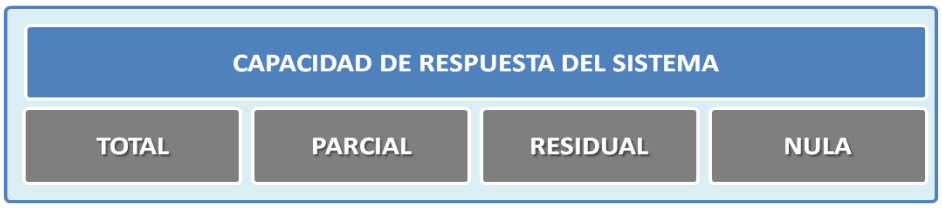
6.4. MODELO "ESCENARIOS INCIDENTALES" Y "RESPUESTA REQUERIDA".

Como ya se ha expuesto en esta tesis y como aportación específica de la misma, la clasificación tanto de las situaciones de emergencia como la clasificación de las situaciones de crisis se hace en base a una misma matriz que tiene como variables las siguientes:

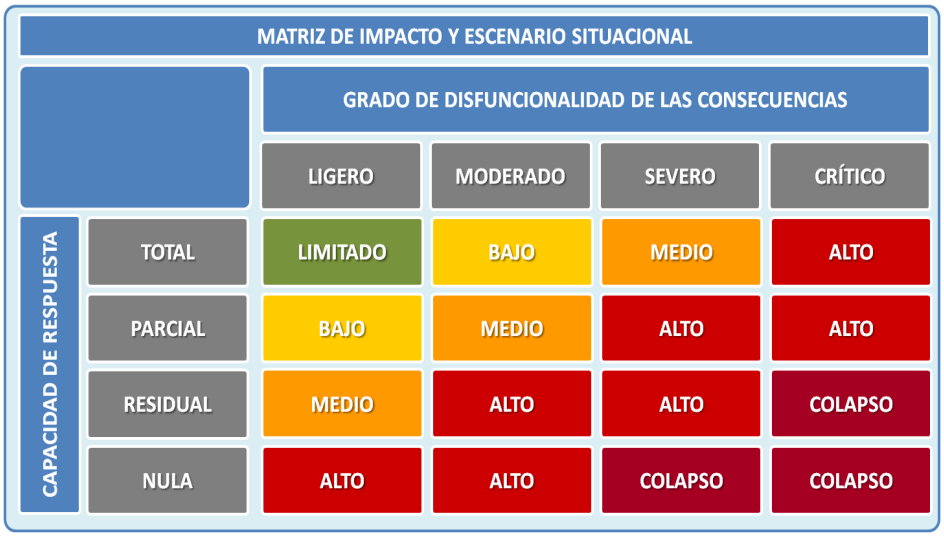
- Variable A:



- Variable B:



Variables categorizadas cada una de ellas mediante cuatro elementos que configuran y conforman la matriz de impacto que permite identificar y delimitar el **escenario situacional** en el que se está.



Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha visto, de la conjugación de las variables "**Grado de disfuncionalidad de las consecuencias**" y "**Capacidad de respuesta del sistema**" se obtienen dos categorías

que sirven para configurar y construir la correspondiente clasificación de los tipos de emergencia y de crisis que podemos encontrar. Lo que supone una tipificación descriptiva de las mismas con su correspondiente denominación, como se según se recoge a continuación y tal y como ya se ha expuesto en esta tesis:

CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS					
		GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS			
		LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
CAPACIDAD DE RESPUESTA	TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
	PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
	RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
	NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO	EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO	EMERGENCIA MULTISECTORIAL
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO	EMERGENCIA COMPLEJA
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO	EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE	EMERGENCIA CALAMITOSA

CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS					
		GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS			
		LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
CAPACIDAD DE RESPUESTA	TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
	PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
	RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
	NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

LIMITADO	CRISIS DE IMPACTO LIMITADO	CRISIS SIMPLE O LIMITADA
BAJO	CRISIS DE IMPACTO BAJO	CRISIS MULTISECTORIAL
MEDIO	CRISIS DE IMPACTO MEDIO	CRISIS COMPLEJA
ALTO	CRISIS DE IMPACTO ALTO	CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO
COLAPSO	CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE	CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, la realidad compleja y combinada de las situaciones de posible disrupción y quebranto se compone y construye a partir de las dos nuevas variables que son las correspondientes al tipo de situación que se puede dar. Es decir, la variable "**Tipo de Emergencia**" y la variable "**Tipo de Crisis**" son las nuevas variables que aparecen al objeto de determinar el **escenario incidental combinado** en base a la clasificación propuesta:

- Variable A' (tipo de situación de emergencia):

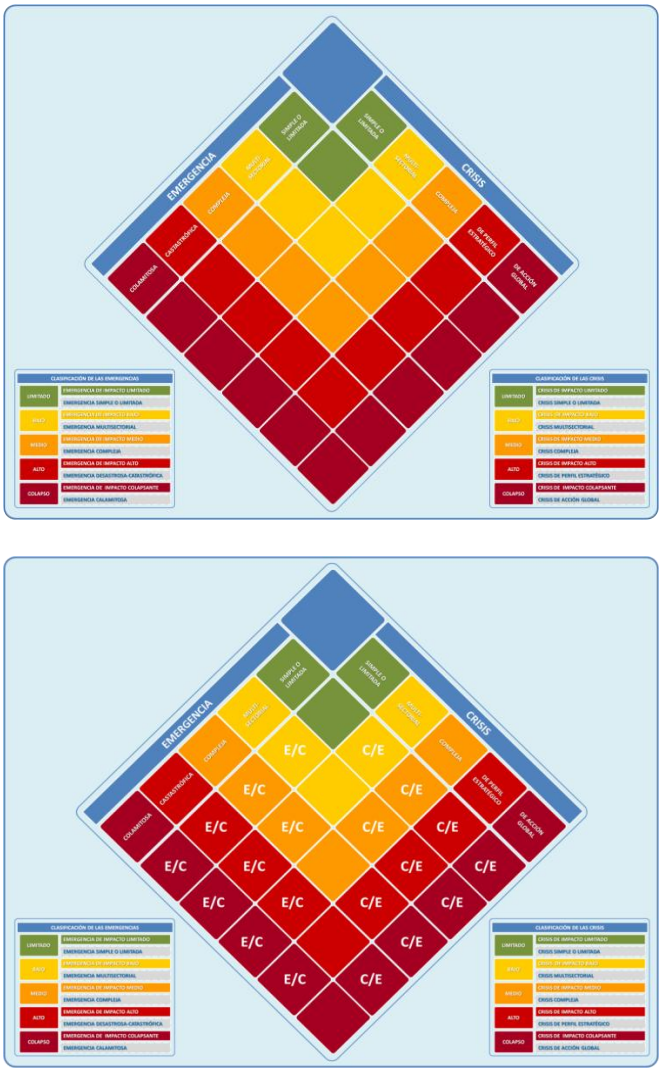
TIPO DE EMERGENCIA				
SIMPLE O LIMITADA	MULTI-SECTORIAL	COMPLEJA	CASTASTRÓFICA	COLAMITOSA

- Variable B' (tipo de situación de crisis):

TIPO DE CRISIS				
SIMPLE O LIMITADA	MULTI-SECTORIAL	COMPLEJA	DE PERFIL ESTRATÉGICO	DE ACCIÓN GLOBAL

Esto anterior supone que obtengamos, de la relación de ambos elementos, la matriz que nos permite identificar el citado **escenario incidental combinado** en el que

podemos encontrarnos. Lo que se recoge e interpreta a efectos prácticos en las siguientes figuras que a continuación se recogen:



Fuente: Elaboración propia.

En los escenarios incidentales que se representan a través de esta matriz se tiene, en la parte izquierda de la figura, aquellas situaciones en las cuales la "emergencia" tiene prevalencia sobre la "crisis" a efectos de la preponderancia, la preeminencia y/o la primacía de los órganos de gestión y dirección de este ámbito sobre el otro (E/C).

Por su parte, en los escenarios incidentales que se representan en la parte derecha de la figura se representan aquellas situaciones en las cuales la "crisis" tiene prevalencia sobre la "emergencia" a los efectos de la preponderancia, la preeminencia y/o la primacía de los órganos de gestión y dirección de este ámbito sobre el otro (C/E).

Por último, la parte central de la figura representa aquellos supuestos que quedan sujetos a discrecionalidad en cuanto a qué órganos tienen asignadas la prevalencia en la responsabilidad directa de gestión y dirección de la situación ya sea por cuestiones de imperativas, de oportunidad o de necesidad (E/C o C/E).

No obstante, al objeto de facilitar la caracterización y definición de cada situación y siguiendo con lo anterior, podemos asignar a cada variable derivada un valor directo para su representación. Lo que nos permite, como aportación de esta tesis, desarrollas la matriz integrada de los escenarios incidentales tipo combinados.

En el caso de la variable A' ("**Tipo de Emergencia**") tenemos una serie de numerales (del 0 al 4) y en el caso de la variable B' ("**Tipo de Crisis**") tenemos una serie de letras (de la A a la E). Lo que se recoge a continuación:

CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS		TIPO COMBINADO
LIMITADO	EMERGENCIA DE IMPACTO LIMITADO	0
	EMERGENCIA SIMPLE O LIMITADA	
BAJO	EMERGENCIA DE IMPACTO BAJO	1
	EMERGENCIA MULTISECTORIAL	
MEDIO	EMERGENCIA DE IMPACTO MEDIO	2
	EMERGENCIA COMPLEJA	
ALTO	EMERGENCIA DE IMPACTO ALTO	3
	EMERGENCIA DESASTROSA-CATASTRÓFICA	
COLAPSO	EMERGENCIA DE IMPACTO COLAPSANTE	4
	EMERGENCIA CALAMITOSA	

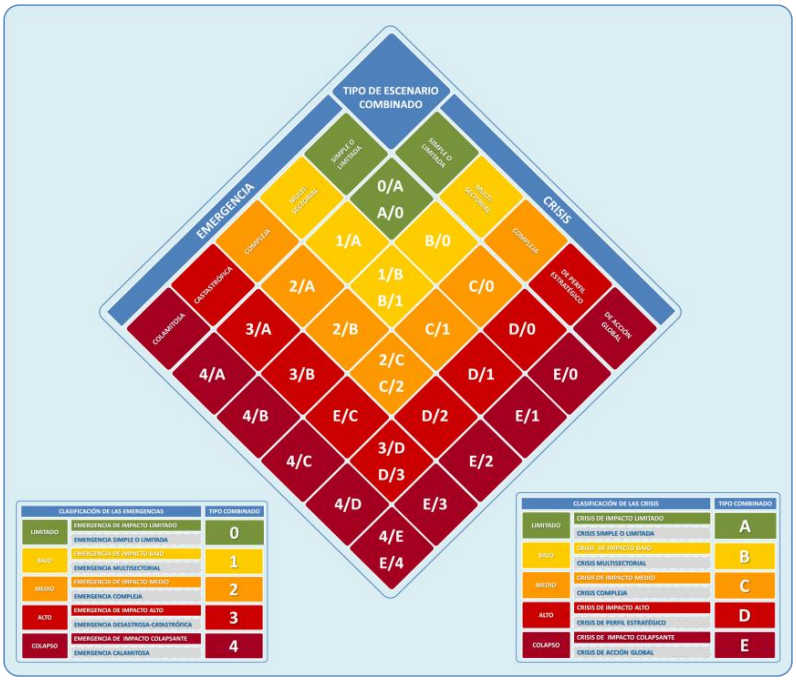
Fuente: Elaboración propia.

CLASIFICACIÓN DE LAS CRISIS		TIPO COMBINADO
LIMITADO	CRISIS DE IMPACTO LIMITADO	A
	CRISIS SIMPLE O LIMITADA	
BAJO	CRISIS DE IMPACTO BAJO	B
	CRISIS MULTISECTORIAL	
MEDIO	CRISIS DE IMPACTO MEDIO	C
	CRISIS COMPLEJA	
ALTO	CRISIS DE IMPACTO ALTO	D
	CRISIS DE PERFIL ESTRATÉGICO	
COLAPSO	CRISIS DE IMPACTO COLAPSANTE	E
	CRISIS DE ACCIÓN GLOBAL	

Fuente: Elaboración propia.

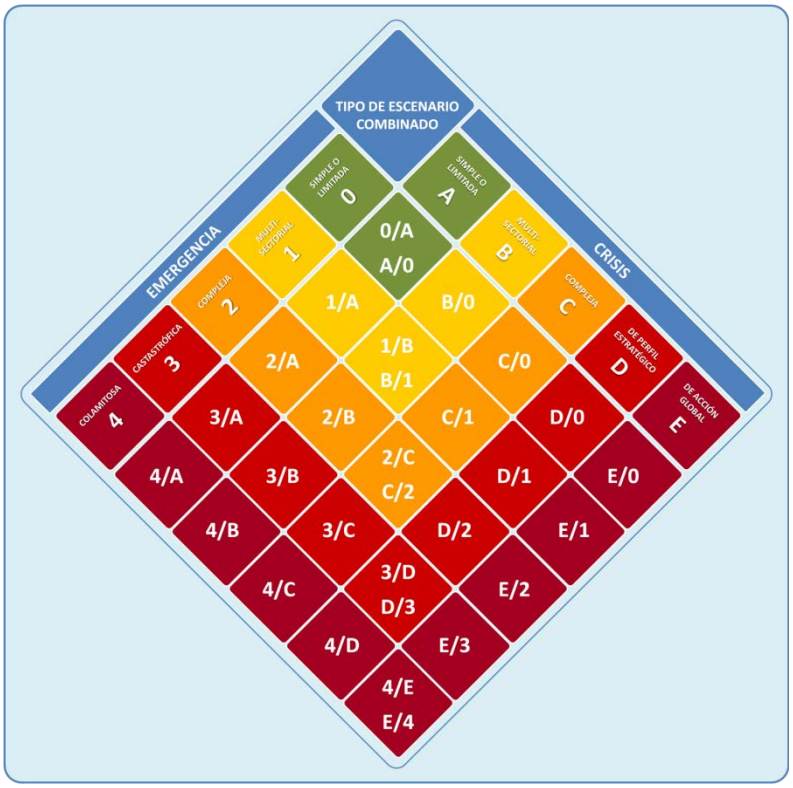
Eso supone que las situaciones genéricas iniciales se puedan codificar de una manera concreta para cada una de ellas y, a su vez, de manera combinada dando lugar a una definición concreta de cada situación tipificada.

Tal y como a continuación se recoge en el siguiente gráfico:



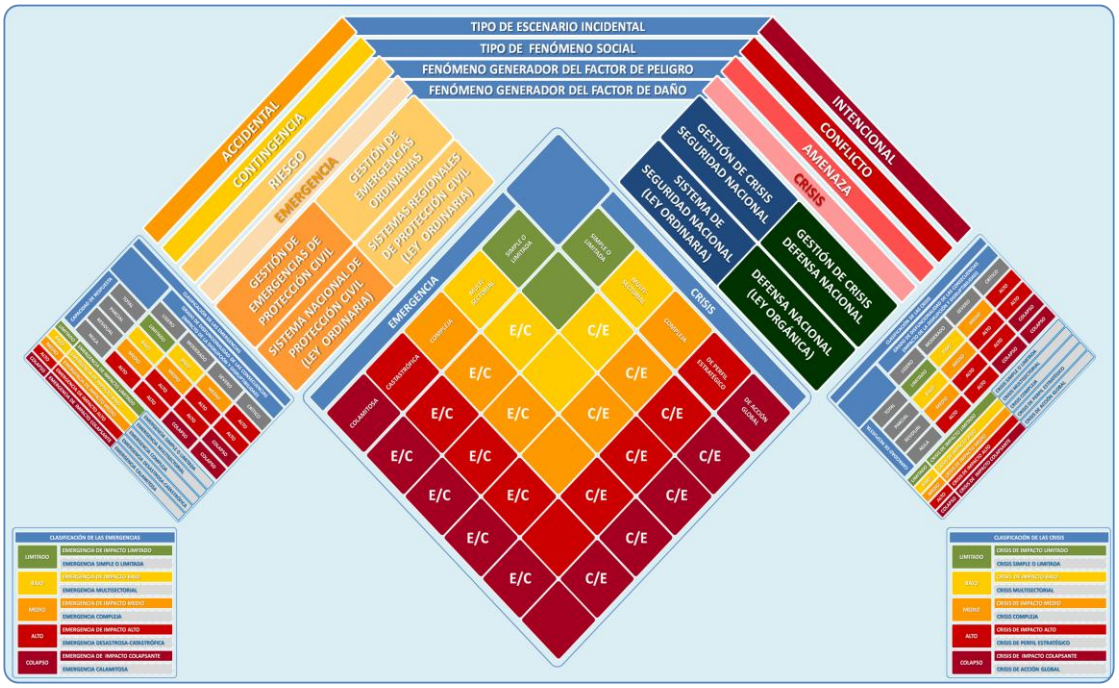
Fuente: Elaboración propia.

De hecho, si integramos todo lo anterior en una sola figura podemos hacer una representación más práctica y simplificada final con todos los tipos de **escenarios combinados incidentales** que podemos encontrar.

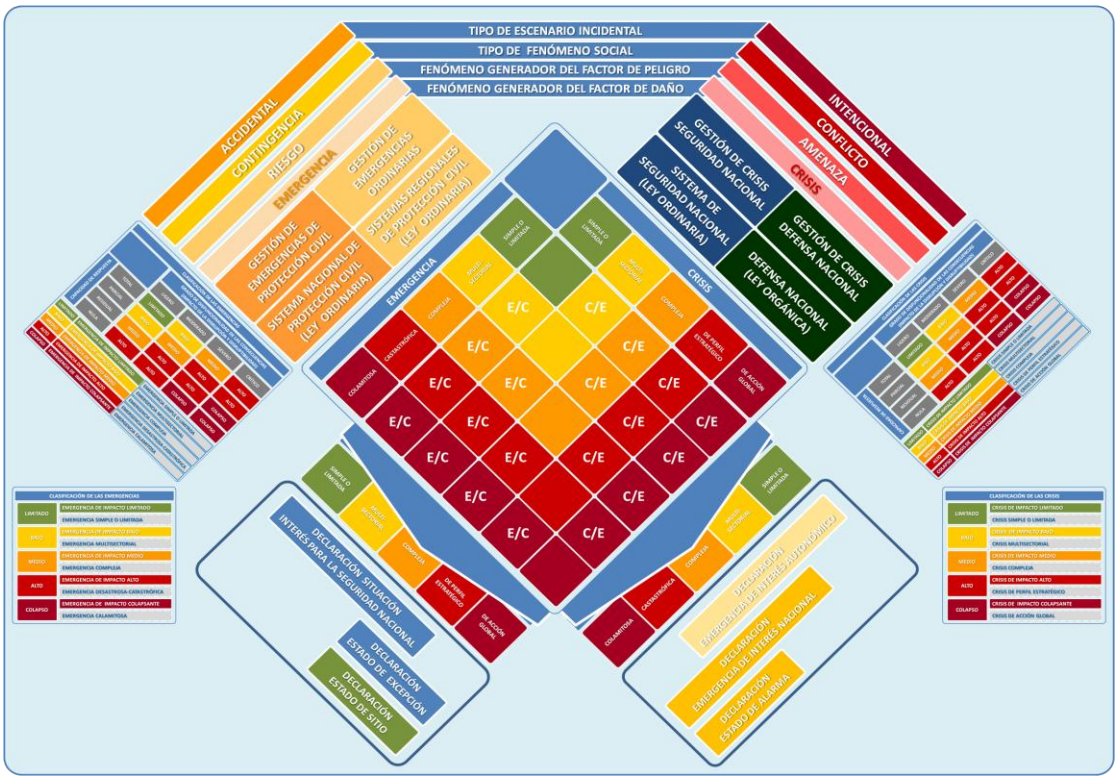


Fuente: Elaboración propia.

Representación que se puede denominar, a efectos de esta investigación, como "**Matriz Combinada de Escenarios Incidentales Tipificados**" (MCEIT). De hecho, si esto anterior lo relacionamos con los **escenarios combinados incidentales**:

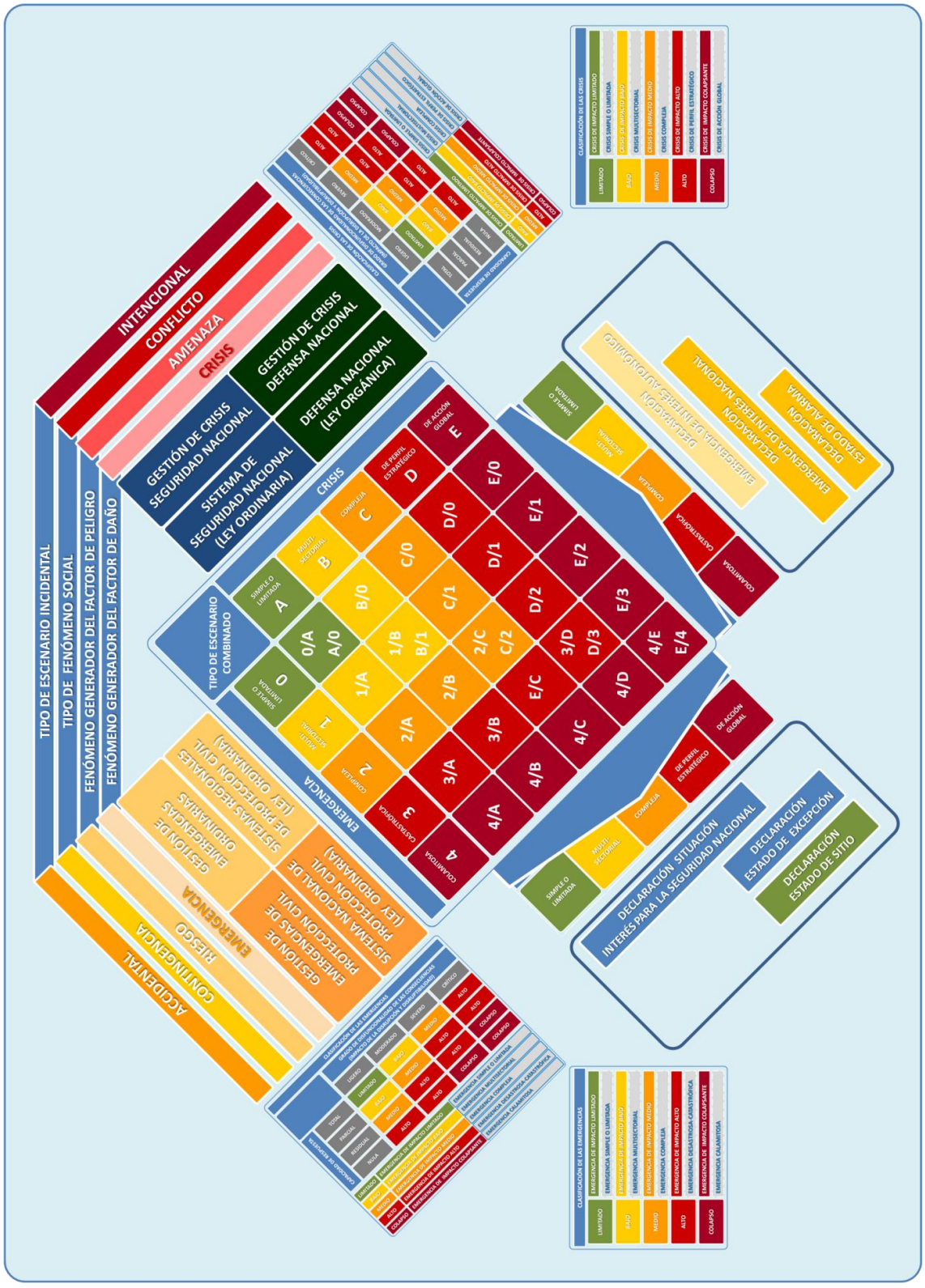


Fuente: Elaboración propia.



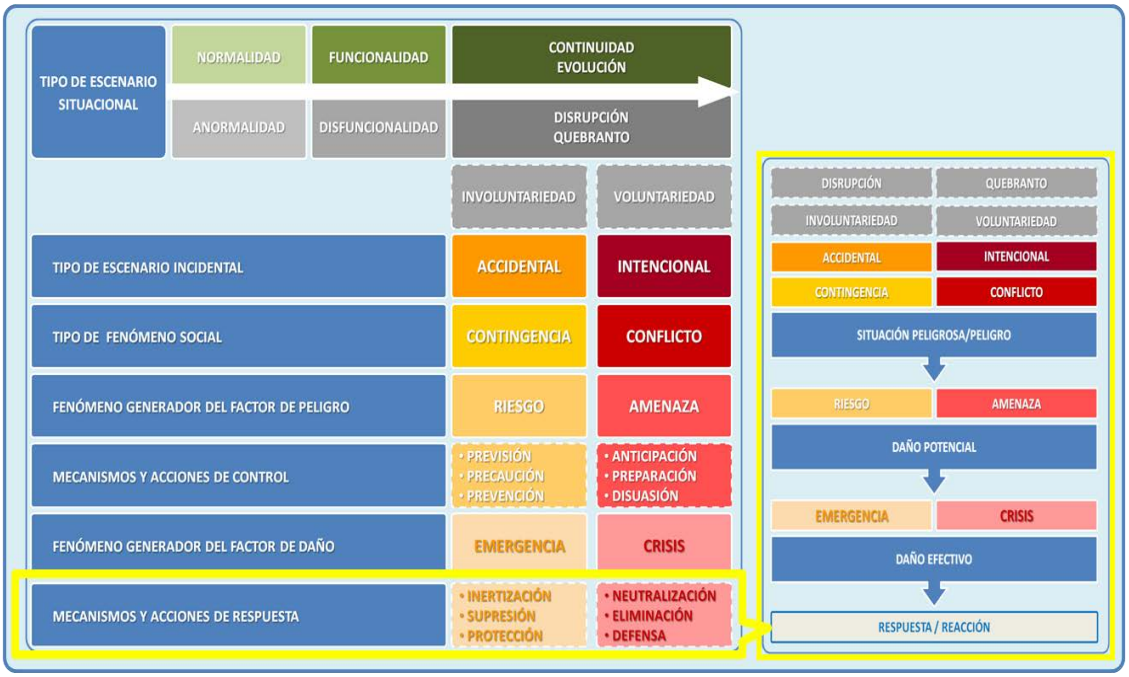
Fuente: Elaboración propia.

Obtenemos la siguiente representación integrada:



Fuente: Elaboración propia.

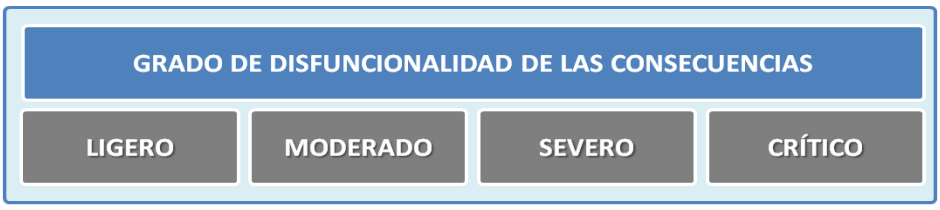
Con esta metodología en esta tesis aportada, podemos identificar no sólo **el tipo de escenario incidental combinado** en el que nos encontramos sino también describir y definir el **tipo de respuesta** que correspondería a cada tipo. Lo que se integra de manera consistente y coherente con lo siguiente y ya expuesto en tesis:



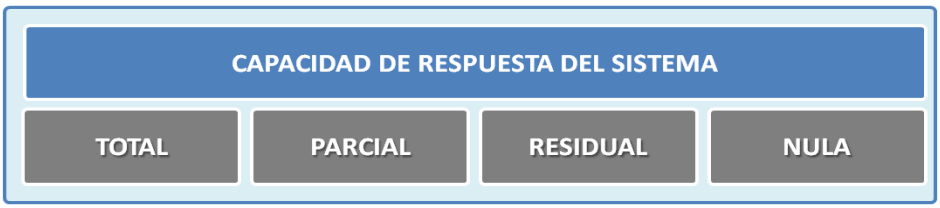
Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha expuesto en esta tesis y como aportación específica de la misma, la clasificación tanto de las situaciones de emergencia como la clasificación de las situaciones de crisis se hace en base a una misma matriz que tiene como variables:

➔ Variable A (grado de disfuncionalidad de las consecuencias):



➔ Variable B (capacidad de respuesta del sistema):



Por un lado, estas variables ayudan a configurar el **tipo de escenario incidental** en el que se está mediante la siguiente matriz (y tanto para las situaciones de emergencia como para las de crisis):

MATRIZ DE IMPACTO Y ESCENARIO SITUACIONAL					
		GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS			
		LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
CAPACIDAD DE RESPUESTA	TOTAL	LIMITADO	BAJO	MEDIO	ALTO
	PARCIAL	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
	RESIDUAL	MEDIO	ALTO	ALTO	COLAPSO
	NULA	ALTO	ALTO	COLAPSO	COLAPSO

Fuente: Elaboración propia.

Y por otro, estas mismas dos variables ayudan a configurar la otra cara de la moneda, es decir, ante una determinada situación de impacto tenemos la posibilidad de identificar el tipo de respuesta que se puede dar.

CLASIFICACIÓN Y TIPIFICACIÓN DE LA RESPUESTA					
		GRADO DE DISFUNCIONALIDAD DE LAS CONSECUENCIAS			
		LIGERO	MODERADO	SEVERO	CRÍTICO
CAPACIDAD DE RESPUESTA	TOTAL	ORDINARIA	AMPLIDA	REFORZADA	EXTRA-ORDINARIA
	PARCIAL	AMPLIADA	REFORZADA	EXTRA-ORDINARIA	EXTRA-ORDINARIA
	RESIDUAL	REFORZADA	EXTRA-ORDINARIA	EXTRA-ORDINARIA	SUPER-VIVENCIA
	NULA	EXTRA-ORDINARIA	EXTRA-ORDINARIA	SUPER-VIVENCIA	SUPER-VIVENCIA

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, son también estas mismas variables las que ayudan a categorizar, configurar y conformar la matriz del **tipo de respuesta** que se vincula con cada tipo **de escenario situacional** y que deriva del impacto que se genera en cada situación.

Es decir, metodológicamente, esto es lo que nos permite identificar y delimitar la **respuesta incidental** que correspondería dar (de ahí lo de requerida) en base a la tipología de respuesta que se ha aportado en el punto anterior.

Relacionando e integrando ambos elementos anteriores tenemos la matriz **tipo de respuesta requerida**.

Como ya se ha visto, de la conjugación de las variables "**Grado de disfuncionalidad de las consecuencias**" y "**Capacidad de respuesta del sistema**" se obtienen dos categorías que sirven para configurar y construir la correspondiente clasificación de los tipos de emergencia y de crisis que podemos encontrar.

Ya que:

- La combinación de ambas variables nos permite identificar y vincular el **tipo de escenario incidental** en el que nos encontramos.

- Derivando de ello, y como consecuencia de lo anterior (pero sobre la base de las mismas variables), el tipo de escenario incidental se corresponde con el **tipo de respuesta requerida**.

Lo que se resume en las categorías de impacto limitado, bajo, medio, alto y colapso. Que en caso de la emergencia recibe unas denominaciones concretas para cada una de las situaciones al igual que pada con el caso de la crisis.

Esto supone que para la "emergencia" tengamos:





Fuente: Elaboración propia.

Esto supone que para la "crisis" tengamos:





Fuente: Elaboración propia.

De hecho, si integramos en un mismo gráfico los elementos de ambos cuadros -y para cada una de las categorías (emergencia y crisis)- tenemos lo siguiente:





Fuente: Elaboración propia.

No obstante y como ya hemos visto, la respuesta ante la realidad compleja de una situación de posible disrupción y quebranto se compone a partir de la combinación de la respuesta ante la emergencia y la repuesta ante crisis que se pudiera dar.

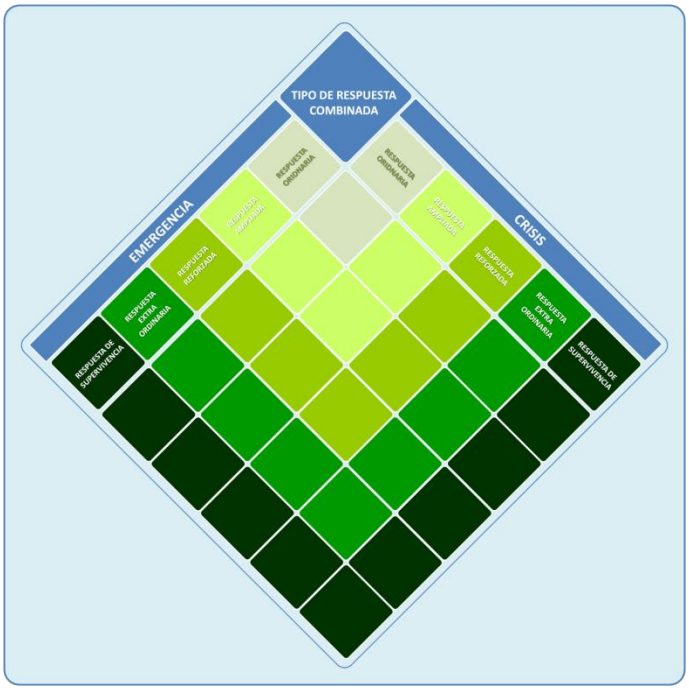
- Variable A'' (tipo de respuesta para la emergencia):



- Variable B'' (tipo de respuesta para la crisis):



Esto anterior supone que obtengamos, de la relación de ambos elementos, la matriz que nos permite identificar la **respuesta combinada** que se pueda dar.



Fuente: Elaboración propia.

Es decir, la variable "**tipo de respuesta para la emergencia**" y la variable "**tipo de respuesta para la crisis**" son las nuevas variables que aparecen al objeto de poder

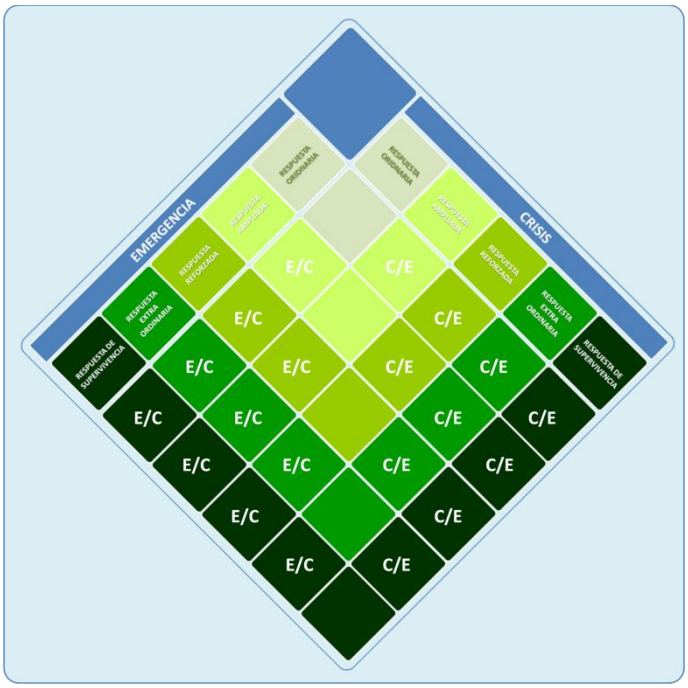
determinar el tipo de respuesta combinada. O, a los efectos de esta tesis, lo que se denomina el "**Tipo de Respuesta Requerida**".

El tipo de respuesta requerido en función de los escenarios incidentales que se representan a través de esta metodología supone que, en la parte izquierda de la figura, se encuentren aquellas situaciones en las cuales la "emergencia" tiene prevalencia sobre la "crisis" a efectos de la preponderancia, la preeminencia y/o la primacía de los órganos de gestión y dirección de este ámbito sobre el otro (E/C).

Por su parte, en los escenarios incidentales que se recogen en la parte derecha de la figura se representan aquellas situaciones en las cuales la "crisis" tiene prevalencia sobre la "emergencia" a los efectos de la preponderancia, la preeminencia y/o la primacía de los órganos de gestión y dirección de este ámbito sobre el otro (C/E).

Por último, la parte central de la figura representa aquellos supuestos que quedan sujetos a discrecionalidad en cuanto a qué órganos tienen asignadas la prevalencia en la responsabilidad directa de gestión y dirección de la situación ya sea por cuestiones imperativas, de oportunidad o de necesidad (E/C o C/E).

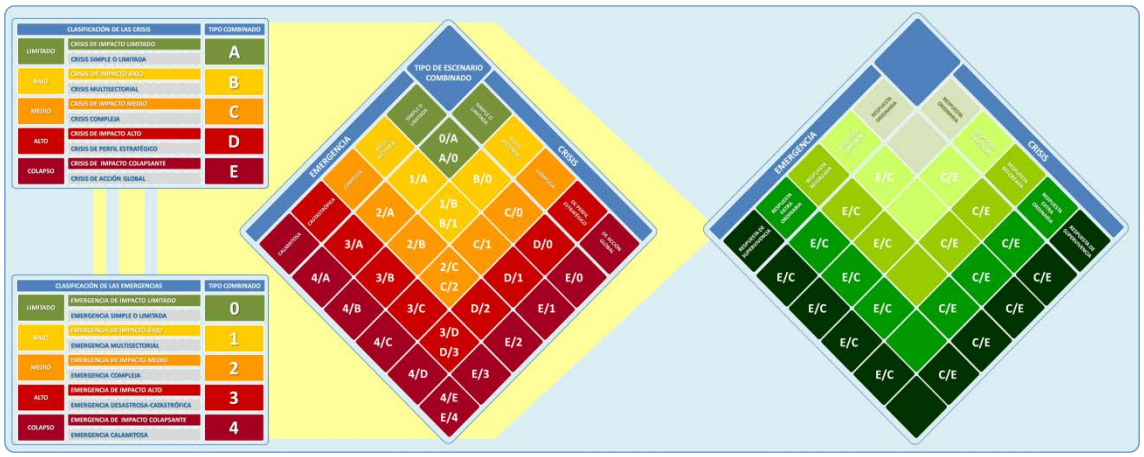
En todo caso, lo anterior se recoge e interpreta a efectos prácticos en la siguiente figura que a continuación se expone:



Fuente: Elaboración propia.

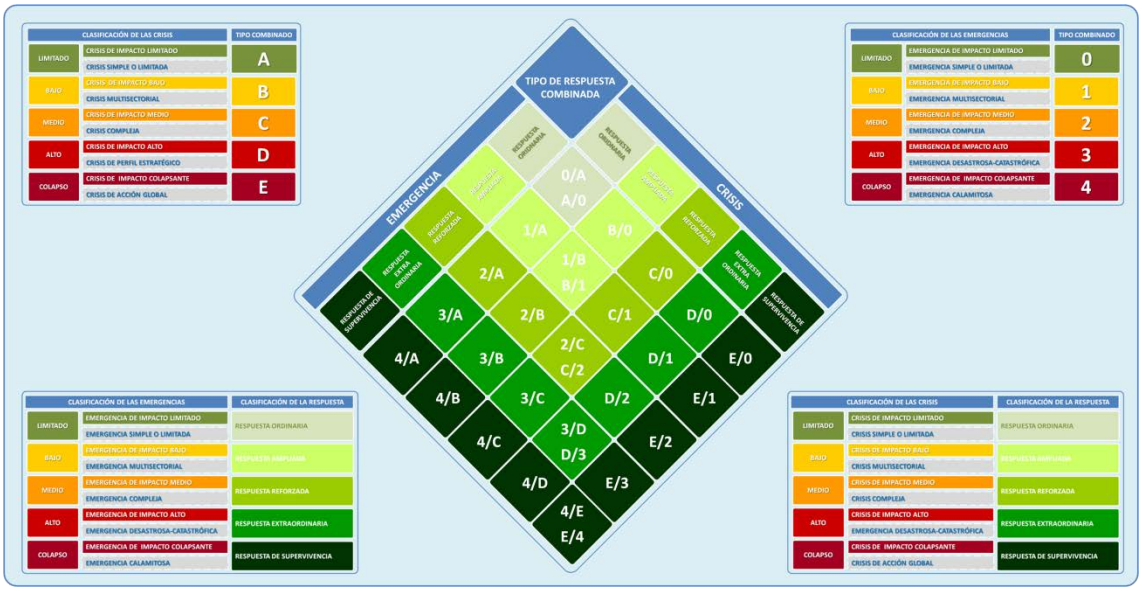
Finalmente, al objeto de facilitar la caracterización y definición de cada situación y siguiendo con lo ya expuesto en este tesis, podemos asignar a cada variable derivada un valor directo para su representación.

En el caso de la variable A' y A'' ("Tipo de Emergencia"/"Tipo de Respuesta") tenemos una serie de numerales (del 0 al 4) y en el caso de la variable B' y B'' ("Tipo de Crisis"/"Tipo de Respuesta") tenemos una serie de letras (de la A a la E).



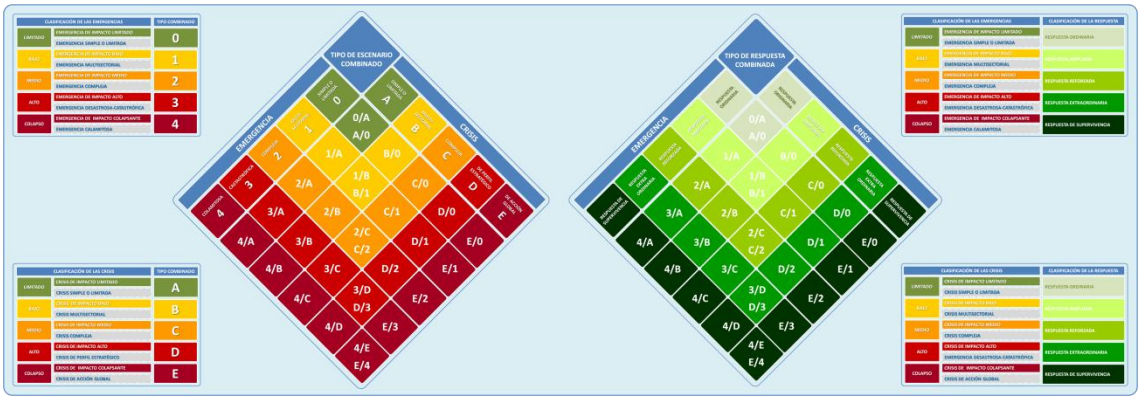
Fuente: Elaboración propia.

Lo que nos permite pasar de la descripción de prevalencia de una situación sobre otra a la descripción de un catálogo de situaciones donde aplicar cada respuesta.



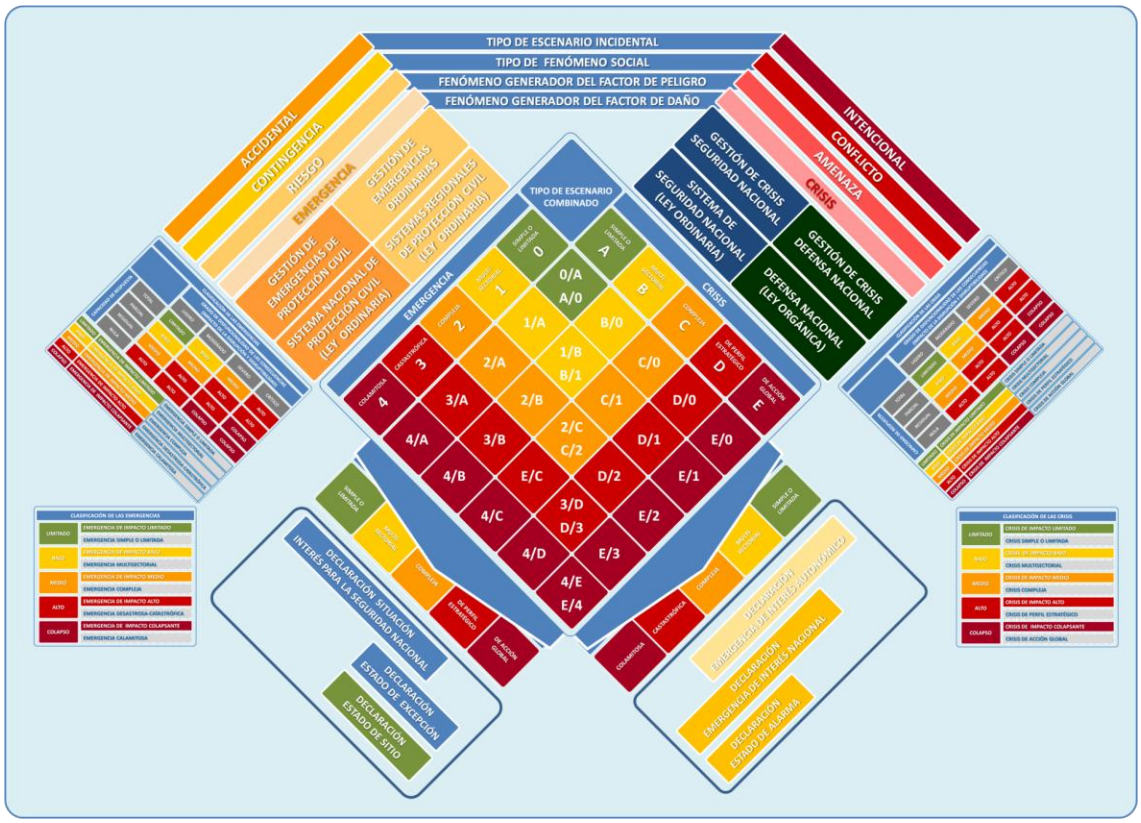
Fuente: Elaboración propia.

Eso supone que las situaciones genéricas iniciales se puedan codificar de una manera concreta para cada una de ellas y, a su vez esto, de manera combinada. Todo ello dando lugar a una definición concreta para cada una de las situaciones tipificadas. En todo caso, correlación que se recoge en el siguiente gráfico:

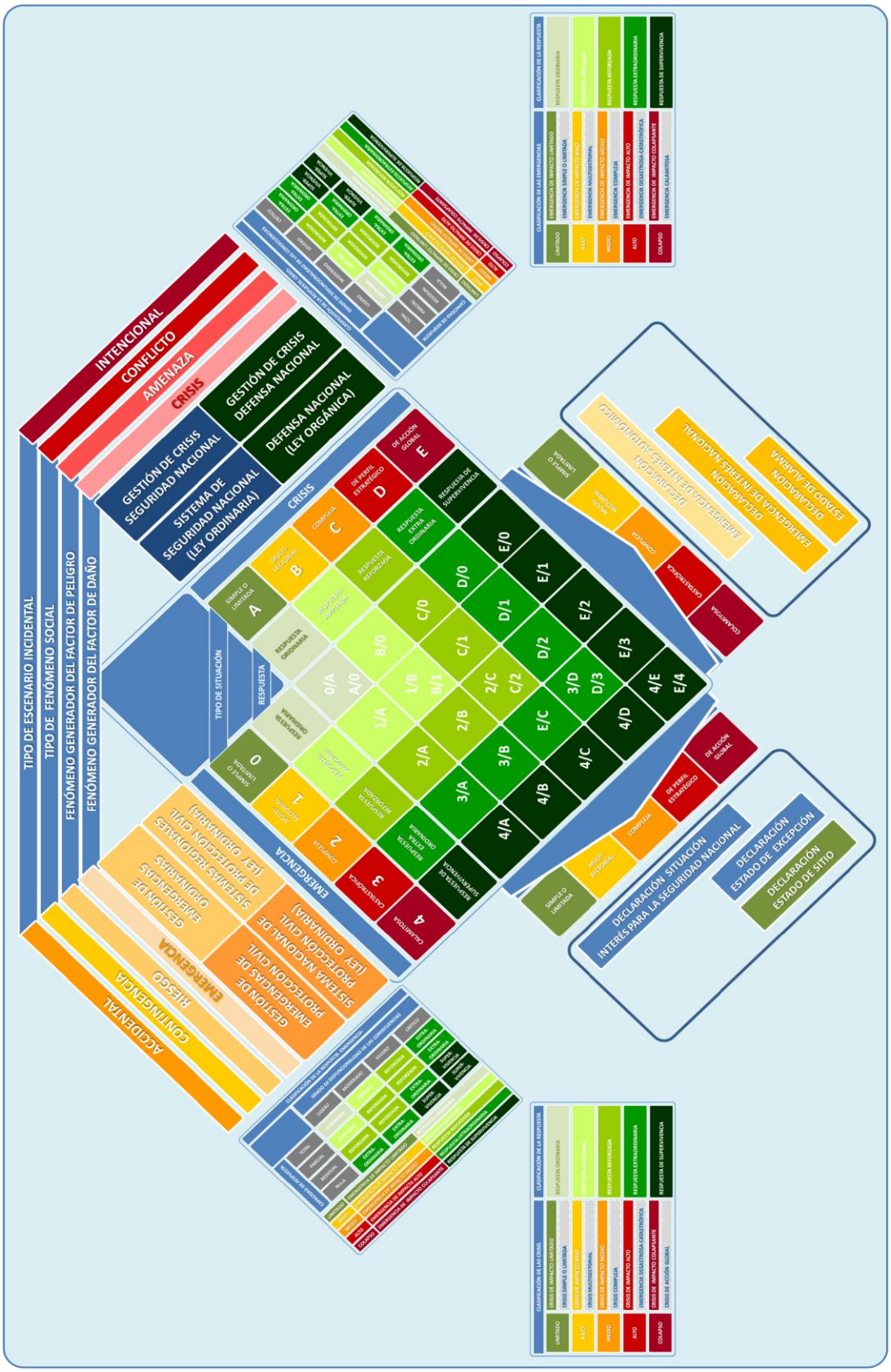


Fuente: Elaboración propia.

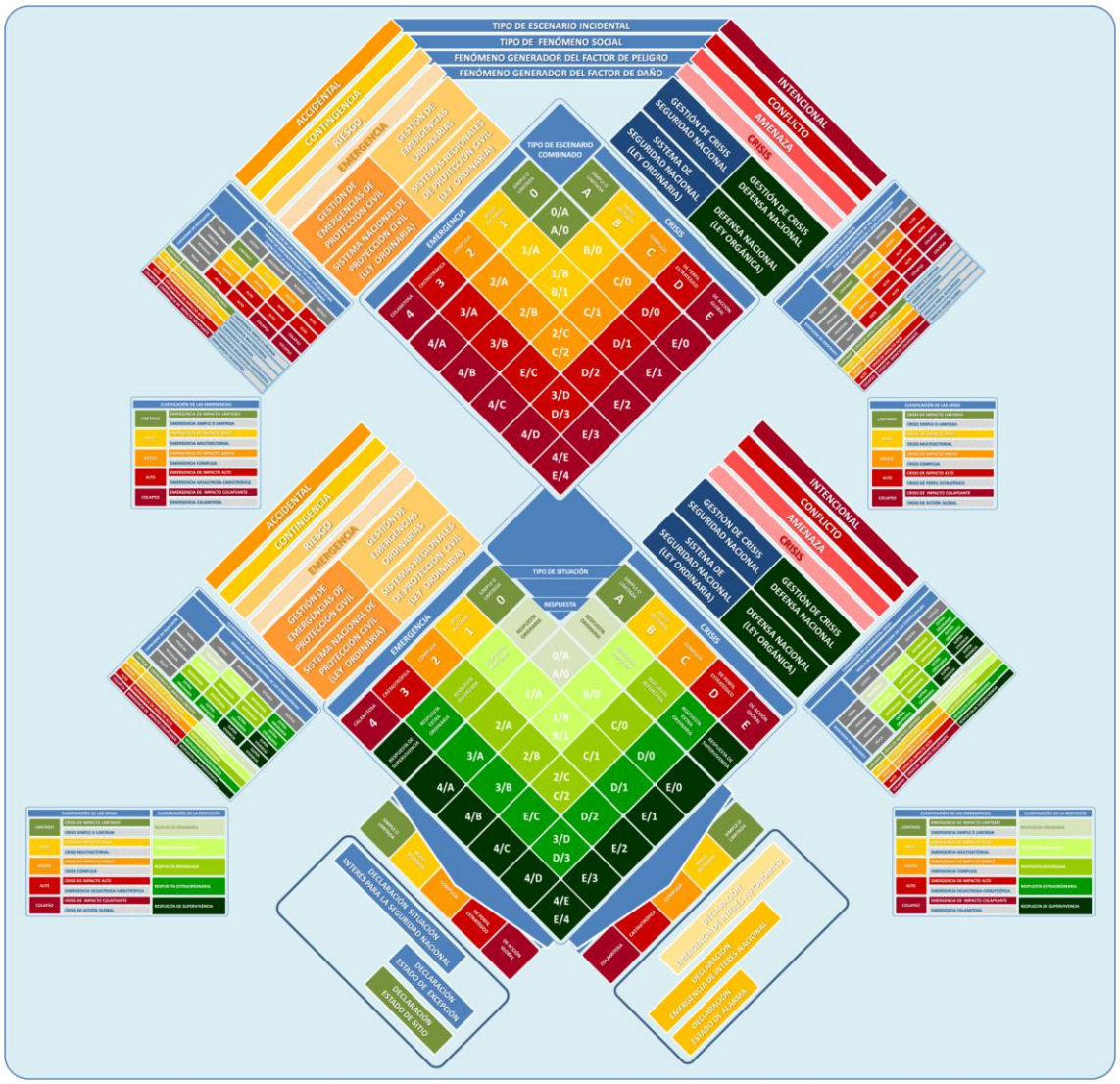
Consecuentemente y como se puede observar, la matriz integrada de los escenarios incidentales tipo combinados tiene relación y vinculación directa con la matriz combinada de los tipos de respuesta posibles. De hecho, si lo anterior lo relacionamos con lo siguiente:



Obtenemos como herramienta de interpretación final y de utilidad práctica aplicada el siguiente esquema:



Lo que, finalmente, y de manera integral, integrada e integradora genera el siguiente marco conceptual de aplicación directa tanto a efectos normativos y jurídico-técnicos como operacionales.



Fuente: Elaboración propia.

6.5. MODELO SISTÉMICO DE GESTIÓN APLICADO A LAS EMERGENCIAS/CRISIS.

Haciendo un amplio análisis comparado de terminología, modelos y sistemas de gestión, en esta tesis se llega a la conclusión -por la centralidad que ocupa en la misma- que un **Sistema de Gestión** (SG) se puede definir como:

> "*Conjunto de estructuras y elementos organizacionales con un cierto grado de orden, coordinación, jerarquía e interdependencia que interactúan, se relacionan, se vinculan y se sostienen mutuamente y que, mediante la integración de actividades y procesos funcionales e instrumentales de tipo administrativo, técnico y operativo, posibilitan el funcionamiento y desarrollo de una organización más amplia y compleja que responde a unos objetivos concretos y comunes dados*".

Aclarando que:

- La "**gestión**" es el proceso integral, amplio y general que tiene una finalidad concreta y que busca la consecución de determinados objetivos por parte de una organización.

- Esto supone que -para un entorno dado y en referencia a un modelo contextual concreto- el concepto "**administración**" queda vinculado con los elementos del diseño organizacional conjunto y total, lo que aporta y soporta los instrumentos, las técnicas, los procesos y los procedimientos necesarios que hacen posible la acción y el resultado (que es el campo específico que abarca el concepto "**gestión**").

- Es decir, la **administración** -como base de la estructura sistémica- es lo que sostiene y permite instrumentalmente la operación, la conducción de las actuaciones y la consecución de los objetivos marcados a través de elementos funcionales y procesales concretos, siendo este proceso la expresión materializada de la **gestión**.

- Por su parte, la "**dirección**" es una función específica incluida en el proceso de gestión que proporciona la orientación, aporta las pautas y facilita la unidad de acción así como permite también la actuación conjunta y alineada de los diferentes componentes, medios, recursos y capacidades que conforman o están al servicio de una organización específica.

Por tanto, la **gestión** y la **administración** son dos elementos vinculados íntimamente y de manera retroalimentada, que se apoyan, se soportan, se ajustan y se necesitan mutuamente.

En este sentido y reiterando lo ya expuesto, la gestión es organizacionalmente un metaproceso que tiene como actividad funcional principal el uso instrumental de los procesos que desde la estructura administrativa de la organización se ponen a su disposición.

No obstante, la gestión y la administración como actividades finalistas necesitan estar contextualizadas, orientadas, controladas, ordenadas y dirigidas. Por este motivo la función de dirección es un elemento crucial e imprescindible para el gobierno de cualquier organización. En consecuencia, la **dirección** no es -ni más ni menos- que:

> "*Una función administrativa de tipo burocrática e instrumental que se pone al servicio de la gestión de la organización y que se sustenta en las estructuras organizacionales sobre las que tiene capacidad de decisión y se sirve de los procesos establecidos para actuar con un determinado nivel de autoridad, autonomía y discrecionalidad*".

Por tanto, la "**dirección**" es una función más transversal y mucho más vinculada con la "**planificación**" y la "**organización**" mientras que el "**mando**" es una capacidad accesoria, instrumental y ejecutiva que permite por su parte el "**control**" tanto de la acción como del resultado de la misma y que facilita la "**coordinación**".

En este aspecto la "dirección" se configura propiamente como una función de la administración de las organizaciones vinculada con los procesos en su concepción más amplia, mientras que el "mando" se configura como una función transversal, procesal y procedimental más concreta vinculada -en mayor medida- con las "tareas" y los "productos".

En todo caso, cuando hablamos de "**Sistemas de Gestión**" éstos pueden ser más o menos anárquicos, indeterminados, desregulados, discrecionales y/o caprichosos en su funcionamiento o bien todo lo contrario. De hecho, aunque parezca paradójico, la "no gestión" es también una forma de gestión.

Por tanto, dentro del conjunto de los sistemas de gestión podemos singularizar -por su especial interés para el objeto de esta tesis- aquellos que pueden ser considerados sistemas de gestión que están regulados específicamente por algún tipo de elemento referencial que los normativiza y/o normaliza.

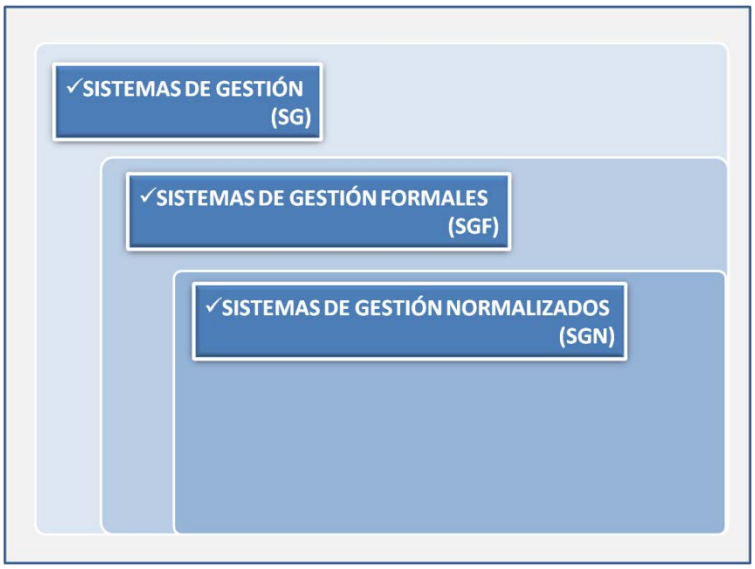
En todo caso y a los efectos de esta tesis, los sistemas de gestión que nos interesan son aquellos **Sistemas de Gestión Formales (SGF)** que presentan un cierto grado de regulación normativa, un diseño funcional concreto y unos mecanismos, procesos y procedimiento específicos que se definen y orientan hacia el logro del objetivo, la misión y/o la meta que se hayan marcado tanto para el conjunto como para sus partes.

En este sentido, este tipo de sistemas formales de gestión se denominan **Sistemas de Gestión Normalizados (SGN)** los cuales deben cumplir y satisfacer los requisitos que están establecidos en reglamentos o normas de carácter interno, sectorial, nacional y/o internacional.

Lo que permite establecer una **política** específica, unos **objetivos** concretos así como la forma de alcanzar dichos objetivos mediante una serie de **procesos** y **métodos** que se apoyan en **procedimientos** preestablecidos y determinados.

En consecuencia, este tipo de sistemas de gestión deben contar con una serie de mecanismos básicos fundamentales de tipo regulador que garantizan un nivel de desempeño determinado y consistente. Más unos resultados ciertos, preestablecidos y definidos que se adecúan, a su vez, al objetivo buscado.

Todo lo cual permite la medición, la comparación y la evaluación, tanto del resultado como de la desviación que se pueda producir sobre el mismo.

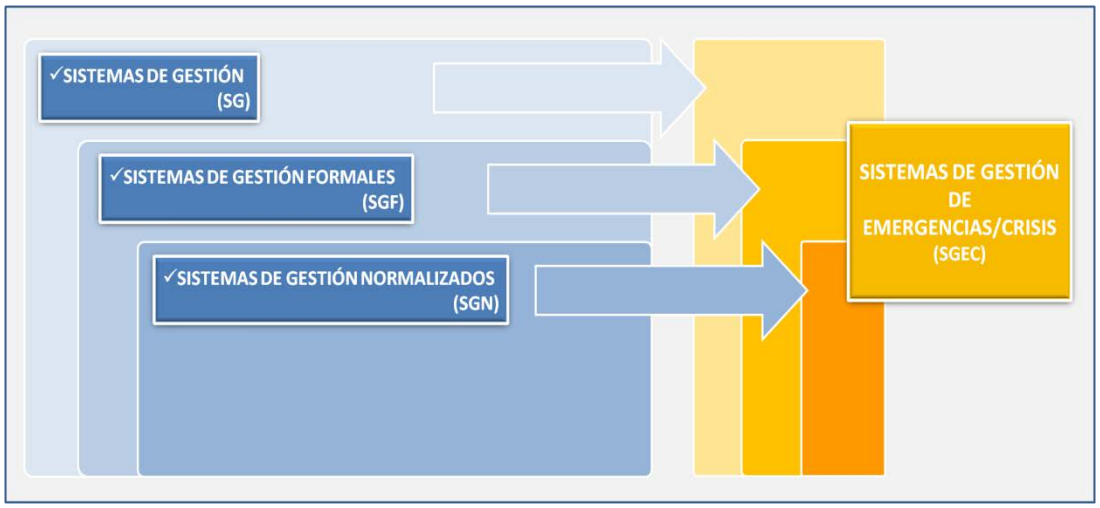


Fuente: Elaboración propia.

En relación con el objeto de esta tesis, hay que tener en cuenta que la gran mayoría de países/entornos cuentan con sistemas legales -más o menos- formales y -más o menos- desarrollados que establecen los mecanismos regulatorios y normativizadores de los diferentes ámbitos donde actúan sus respectivas administraciones y poderes públicos en relación con las emergencias y las crisis.

No obstante, estos principios de tipo legal y normativo pueden acabar siendo y funcionando como meras declaraciones de intenciones o bien -y por el contrario- actuar como verdaderos elementos inspiradores y rectores de las normas de desarrollo.

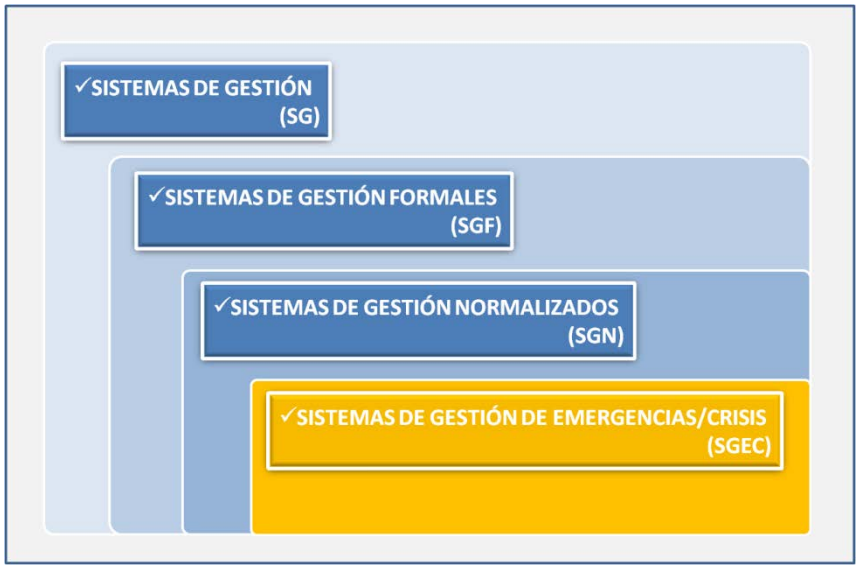
En consecuencia, podemos encontrar que la gestión de las emergencias y de las situaciones de crisis (lo que incluye también las tareas de dirección) pueden ser abordadas sistémicamente con un rango amplio de posibilidades.



Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, los sistemas legales generales suelen carecer, en muchos casos, de la concreción suficiente y de la procedimentación necesaria como para poder servir para evaluar los resultados de los aspectos menos políticos y más técnicos o tecnificados.

Por eso no alcanzan el nivel funcional de los **Sistemas de Gestión Normalizados** (SGN) lo que deja un importante campo de acción y un amplio margen de maniobra a las organizaciones sectoriales y/o de regulación no legislativa. Ya sean éstas de tipo nacional y/o de corte internacional que actúan como entes no sólo de evaluación sino también de certificación.



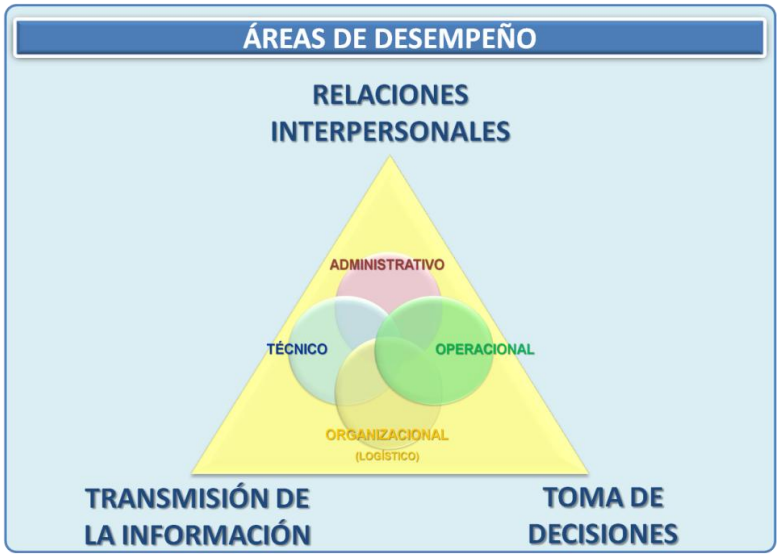
Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, el desarrollo de los sistemas de gestión de emergencias/crisis más avanzados y complejos pone el énfasis no sólo en las bases del proceso (eficacia y eficiencia) sino también en el resultado obtenido y en la posibilidad de medición del nivel de logro obtenido (efectividad).

No obstante, los **Sistemas de Gestión** tanto de **Emergencias** (SGE) como de **Crisis** (SGC), en función del entorno, pueden estar desarrollados funcionalmente de manera más o menos integrada o, por el contrario, ser sistemas separados y segregados el uno con respecto del otro.

También en este tipo de sistemas de gestión la **función de dirección** es fundamental. En este sentido, el desempeño (y el correspondiente nivel de desempeño) de las actividades directivas -como mecanismos e instrumentos que orientan al conjunto de sistemas de gestión- es determinante en todas las esferas y, especialmente, a nivel operacional y para la totalidad del conjunto.

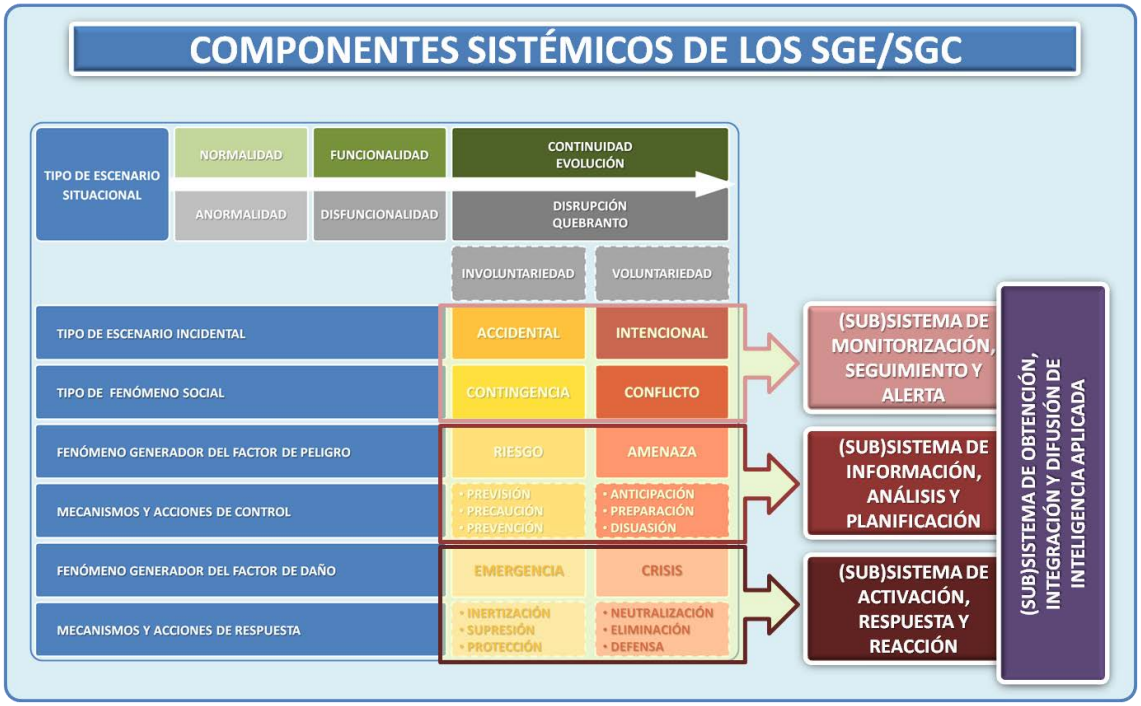
Por este motivo se relacionan de manera unificada las áreas de desempeño conjuntamente con las tareas y roles a este nivel para ofrecer un modelo de interpretación que apoye las actividades directivas de gestión y sistémicas. Para lo cual se propone un modelo integrado para ello:



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, hechas todas las observaciones y expuestos todos los análisis sobre los aspectos que se vinculan en esta tesis con los marcos teóricos del funcionalismo, el sistemismo y/o el estructuralismo, se aporta un modelo de desarrollo de los componentes funcionales sistémicos que son consistentes con las aportaciones teóricas ya referidas.

Hechas estas apreciaciones y como aportación específica por parte de esta tesis, si relacionamos el modelo teórico aquí propuesto y lo vinculamos con el conjunto de componentes funcionales que actúan a modo de sistemas subordinados (es decir, subsistemas), tenemos lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Esta aportación es especialmente útil ya que permite -metodológicamente- a los diversos órganos o a las diversas organizaciones que pueden participar en un SGE, en un SGC o en un SGE/C entender dónde se encuentran y qué productos y utilidades deben aportar al conjunto del sistema (o suprasistema).

Por tanto, cada elemento del sistema permite ser asignado funcionalmente a un área concreta o subsistema. Ya sea éste vinculado con la **monitorización**, el **seguimiento** y la **alerta**; ya sea éste vinculado con la **información**, el **análisis** y la **planificación**; ya sea éste vinculado con la **activación**, la **respuesta** y la **reacción**.

De hecho, estos componentes funcionales pueden estar, a su vez, conformados por otros subsistemas que también actúen como componentes funcionales de los mismos a su respectivo nivel.

En todo caso, este esquema teórico **se debe complementar** con una función "capacitadora" de tipo transversal y retroalimentada que bebe del resto de componentes funcionales a los cuales, a su vez, da servicio y les aporta un plus de

calidad que permite mejorar los procesos de toma de decisiones en todos los ámbitos. Este es el (sub)sistema de **obtención**, **integración** y **difusión** de **inteligencia aplicada**.

A este modelo le falta por definir metodológica y operacionalmente una fase. Es decir, aquella que abarca las tareas de **rehabilitación**, **recuperación**, **restauración**, **restablecimiento**, **reparación** y/o **reconstrucción**. Asimismo, de manera facilitadora, retroalimentada y transversal faltaría también por definir el (sub)sistema de **educación**, **formación**, **capacitación**, **instrucción** y **entrenamiento** vinculado con este campo. Subsistema que es fundamental y estratégico pues posibilita fijar y alcanzar un nivel de desempeño adecuado por parte del factor humano.

Por tanto, la gestión del conocimiento y la transferencia del plano teórico a la realidad y viceversa es el gran reto de este ámbito que necesariamente conlleva procesos de **innovación permanente**, **reciclaje** y la **actualización**. Lo que presenta también una serie de variables complejas de análisis que exceden el objeto de esta tesis.

Finalmente, no podemos olvidar un componente funcional que puede actuar bien a nivel de cada (sub)sistema bien como (sub)sistema transversal conjunto y es aquel que permite la **inversión** y el **sostenimiento económico-financiero** sin el cual es imposible cualquier tipo de operación. Pero al igual que con los otros componentes sistémicos antes mencionados su análisis en profundidad excede del objeto de esta tesis. No obstante, el **esquema completo** quedaría así:



Fuente: Elaboración propia.

No se puede olvidar ni perder de vista que la razón de ser fundamental de todos los esfuerzos efectuados por los sistemas de gestión de emergencias/crisis se deben orientar hacia los aspectos más operacionales.

Es decir, a garantizar la acción y la actuación. Ya sea por actuaciones de tipo "**predictivo**" ya sea por actuaciones de tipo "**reactivo**".

Esto conlleva, como ya se ha expuesto, que los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis (SGE/C) se sustenten en su correspondiente **Sistema de Respuesta** (SR).

Lo que está profundamente condicionado por el tipo de escenarios que puede generar el propio entorno así como por el tipo de incidentes -tanto de daño efectivo como de daño potencial- que pudieran propiciarse.

En todo caso, sistema el cual se compone por el conjunto de elementos organizacionales, técnicos, humanos y materiales los cuales sirven para definir, a su vez, su correspondiente **Estructura de Respuesta** (ER).

Siendo esto lo que determina y articula los **Mecanismos de Respuesta** (MR) que se hayan fijado, fundamentalmente, en base a sus respectivas **Capacidades de Respuesta** (CR) y en función, como ya se ha apuntado, de la tipología de situaciones y escenarios que se pueden dar.



Fuente: Elaboración propia.

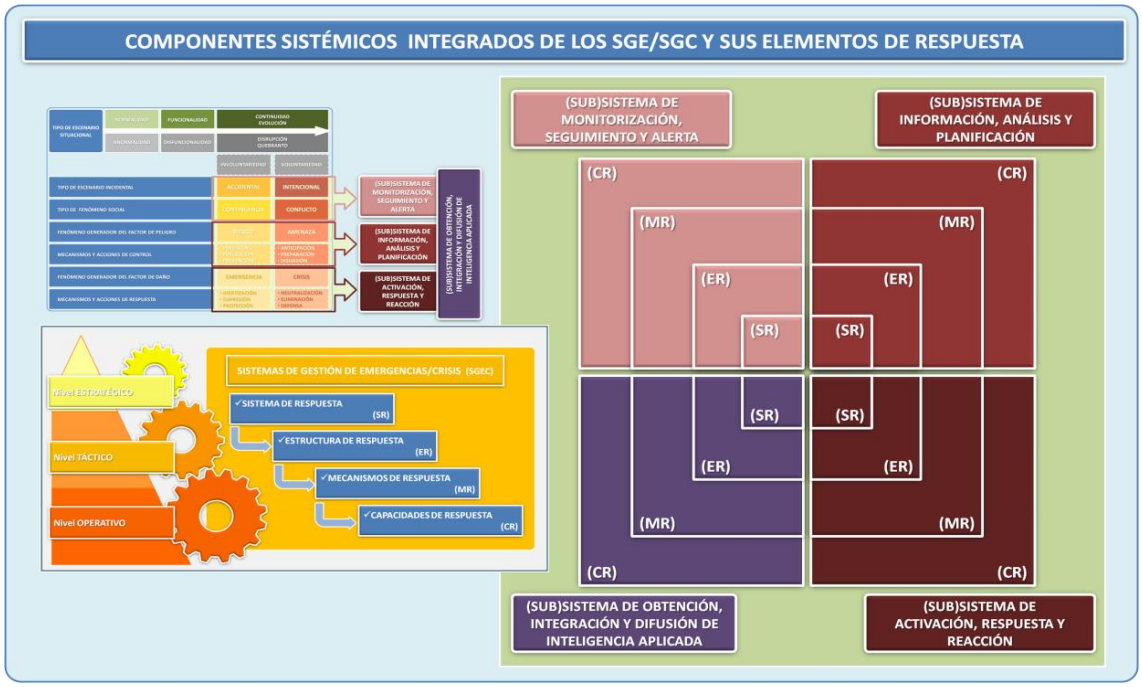
Estos elementos organizacionales son los que permiten la operacionalización de las actuaciones. De ahí que este ámbito tienda a denominarse "**gestión operacional**" (o

"gestión de operaciones") puesto que pone el énfasis en la materialización de la **decisión** en forma de **acción** concreta.

Hay que tener en cuenta que los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis pueden ser de tipo global y conjunto o bien tratarse de estructuras segregadas y/o diferenciadas que pueden presentar un cierto grado de integración y/o combinación. Lo cual se hace en base al diseño de las diferentes estructuras sistémicas que los puedan componer.

Esto supone, por tanto, que las estructuras de respuesta puedan ser las mismas en un único sistemas de respuesta o bien se puede tratar de estructuras integradas en sistemas diferenciados que se imbrican en conjunto en uno superior.

Lo que se resume, a modo de propuesta y en base al desarrollo teórico contenido en esta tesis, de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, si cada componente funcional o bloque sistémico debe contar, a su vez, con su propio sistema que dé respuesta a las exigencias funcionales que se le demandan y exigen, entonces cada componente funcional o bloque sistémico deberá contar con un cuerpo de principios funcionales a este nivel y específicos que les faciliten las operaciones a llevar a cabo.

No obstante y como aportación de esta tesis en este campo, se debe añadir un elemento aplicado de análisis. Y digo aplicado por cuanto que sirve también para enunciar los principios y comprobar su nivel de coherencia conjunta.

Esto es el análisis que se pueda hacer en base a la **orientación funcional** que presente el conjunto de principios de un sistema dado.

Por este motivo desde aquí se proponen las siguientes dimensiones de los distintos principios sistémicos que pueden definirse. Dimensiones que se establecen en base a los criterios de orientación funcional aquí referidos. A saber:

INTEGRACIÓN DE ORIENTACIONES FUNCIONALES

- Orientado a las personas y a la Sociedad en su conjunto.
- Orientado a los riesgos y a las amenazas.
- Orientado a los procesos y a las operaciones.
- Orientado al resultado y a la mejora continua.
- Orientado al desarrollo del conocimiento y a su aplicación práctica.

Fuente: Elaboración propia.

Desde esta tesis se establece la siguiente **propuesta**, teniendo en cuenta que los principios, como elementos orientadores, deben tener significado en el sistema y para el sistema.

Ya que éstos deben servir de referencia al conjunto y, además y también, deben servir de referencia en el nivel concreto que son de utilidad y aplicación práctica. Ya que si no es así acaban siendo elementos vacíos sin contenido material.

El desarrollo de los principios aquí propuestos debe responder a las necesidades de la orientación funcional que a cada nivel presentan los sistemas de gestión de emergencias/crisis. Por ello, esta propuesta se estructura en dos niveles:

- Principios sistémicos.

- Principios operacionales.

Es decir, Esto supone que desde esta tesis se proponga una **relación comprensiva** de lo anterior para que se pueda aplicar metodológicamente en el diseño y en el funcionamiento de los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias/crisis:

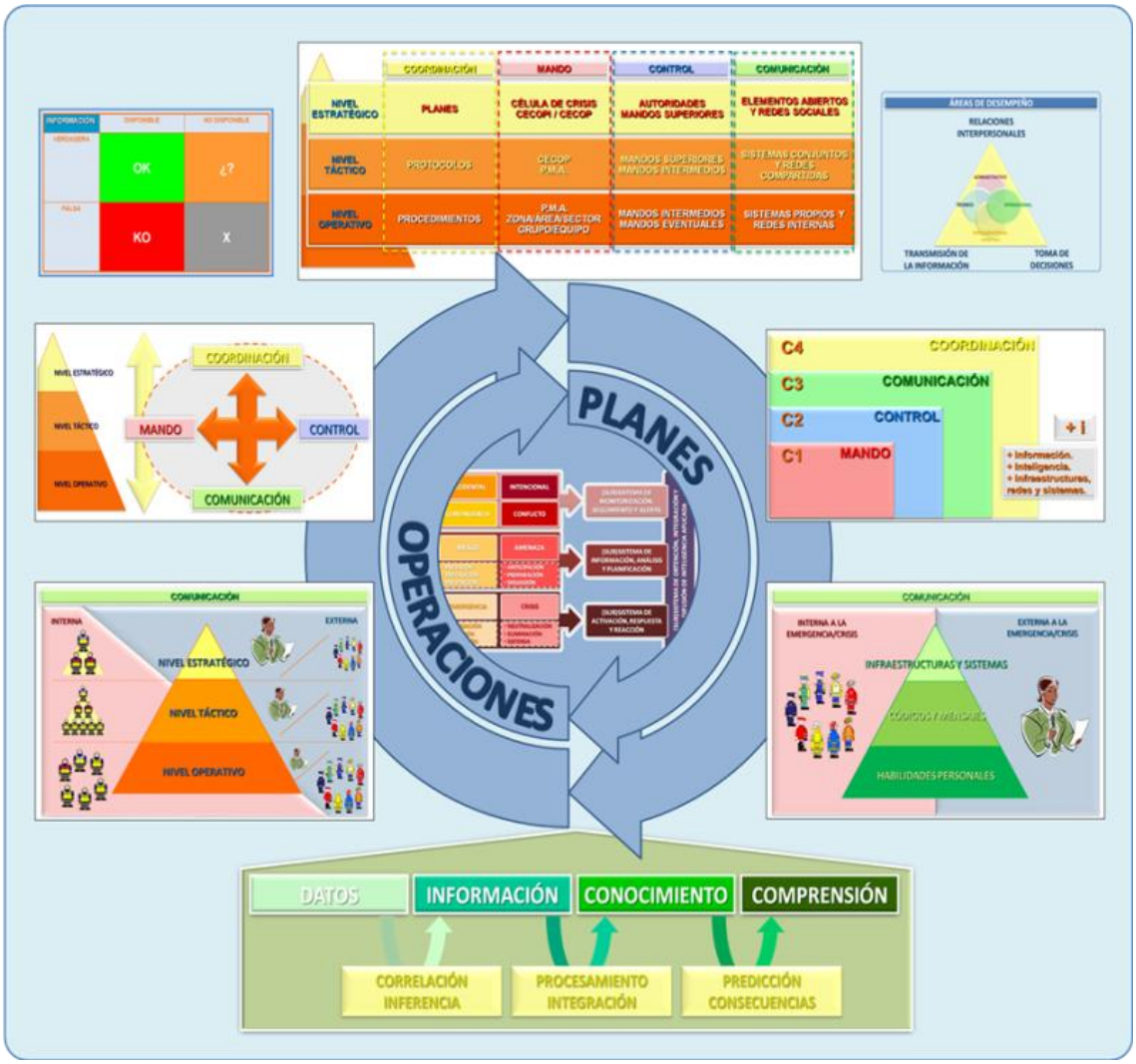
PRINCIPIOS SISTÉMICOS (PROPUESTA TESIS)
– Integral, Integrado e Integrador. – Eficaz, Efectivo y Eficiente. – Legal, Competente, Responsable, Ético y Transparente. – Orientado, Aplicado, Enfocado, Preocupado y Ocupado. – Capaz, Ágil, Desplegable, Capacitado y Ejecutivo. – Realista, Realizable, Implementable e Implementado. – Ordenado, Confiable, Evaluable, Robusto y Resiliente. – Accesible, Solidario, Participativo, Colaborativo y Cooperativo. – Flexible, Adaptable, Adaptivo, Progresivo, Escalable y Proporcionado. – Complementario, Especializado, Reforzable y Subsidiario. – Complejo, Coherente, Consistente, Cohesionado e Interoperable. – Preparado, Sostenible, Sostenido, Coordinado, Dirigido y Controlado. – Conocimiento, Experiencia, Técnica, Innovación y Valores. – Aprendizaje, Formación, Retorno, Retroalimentación y Mejora Continua. – Respeto y consideración por la dignidad humana, por la diferencia, por la diversidad y el patrimonio cultural y por el Medio Ambiente.

Fuente: Elaboración propia.

PRINCIPIOS FUNCIONALES DE TIPO OPERACIONAL (PROPUESTA TESIS)		
RECTORES GENERALES	**RECTORES ESCALONES OPERACIONALES**	**RECTORES "BISAGRA"**
– Información y Evaluación – Seguimiento y Anticipación. – Complementariedad. – Subsidiariedad. – Especialización. – Obligación competencial. – Coordinación. – Comunicación.	– Flexibilidad. – Adaptabilidad. – Adaptatividad. – Progresividad. – Escalabilidad. – Proporcionalidad	– Dirección. – Ejecución / Acción. – Apoyo / Soporte.

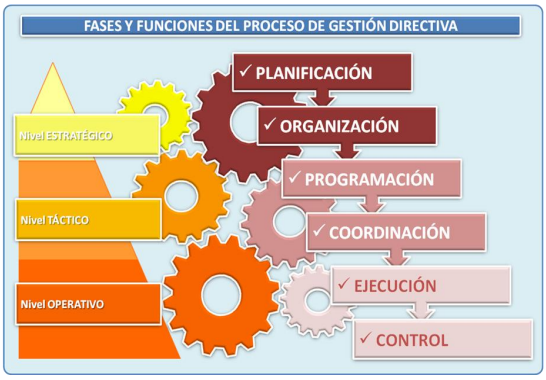
Fuente: Elaboración propia.

De los principios sistémicos y funcionales de tipo operacional en esta tesis se propone como resumen el siguiente esquema conceptual:



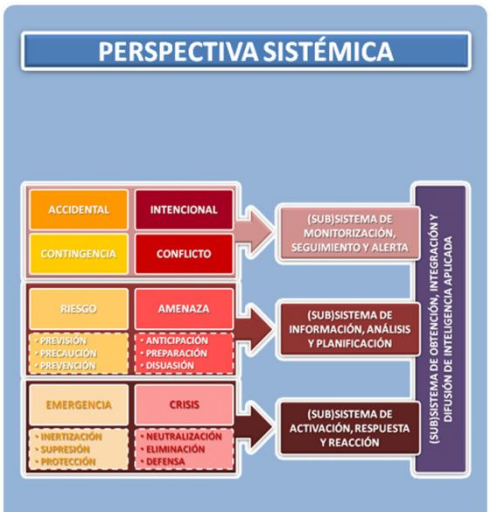
Fuente: Elaboración propia.

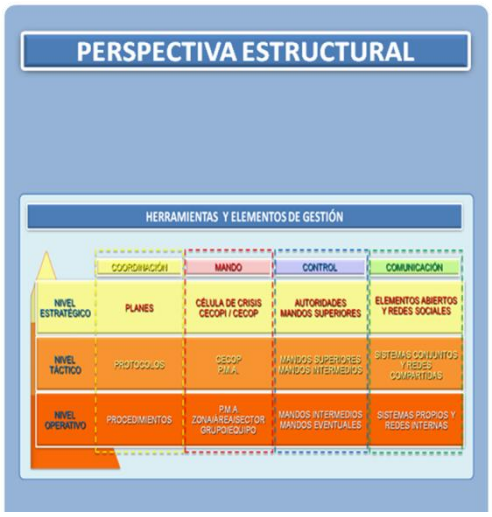
Este esquema, en los términos desarrollados en esta tesis, supone la integración de la función directiva como un elemento sistémico funcional y proceso integrado de gestión.





En este sentido los aspectos de diseño sistémicos necesitan una serie de elementos estructurales (y estructurantes) que permitan la materialización de los diferentes elementos. Esto se resume en las siguientes perspectivas, planos y elementos:







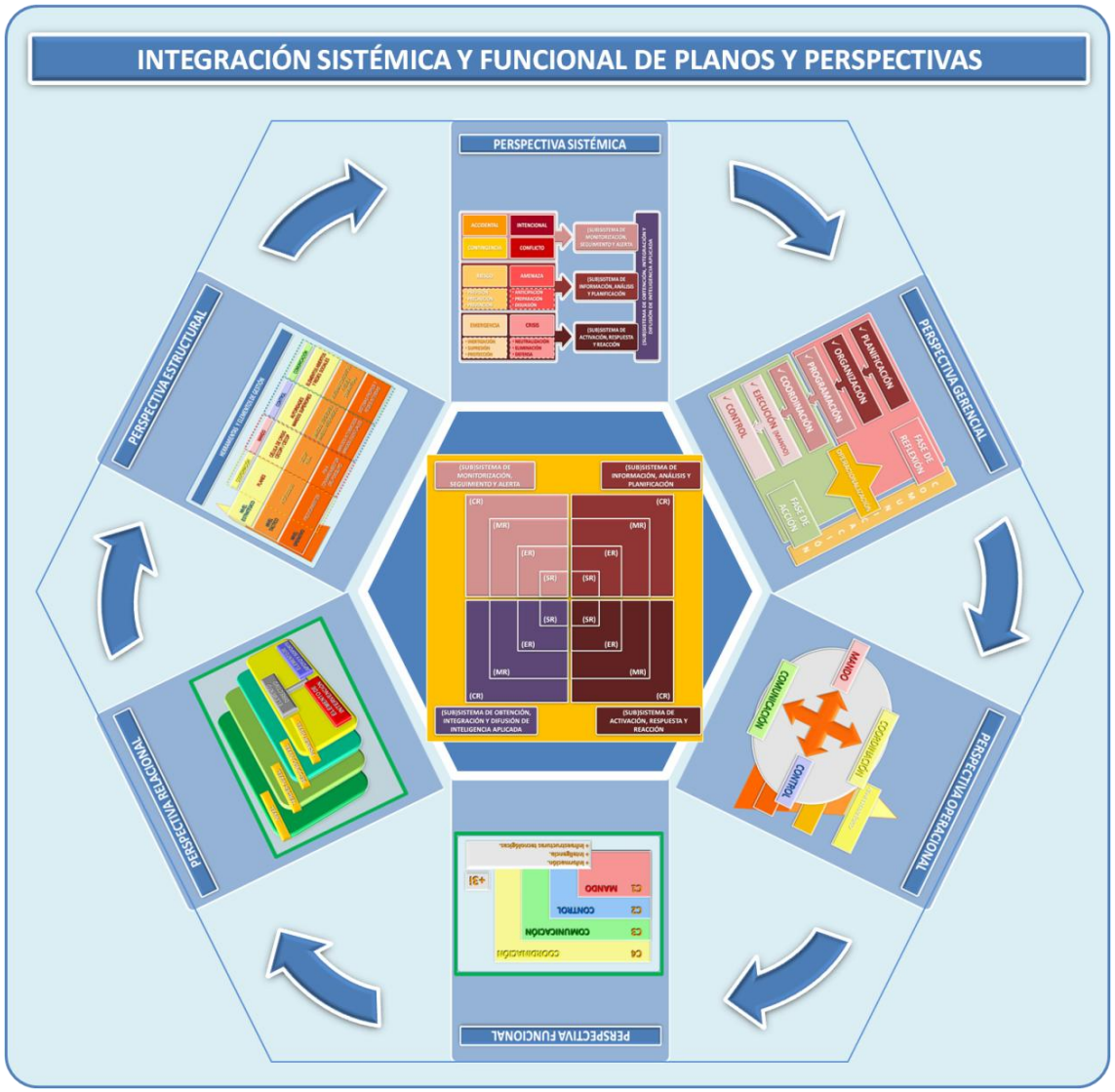






Por último y como consecuencia de todo lo anterior, la descripción de los diferentes componentes operacionales que deben ser desarrollados para poder establecer un sistema de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis necesita un proceso y una metodología que facilite su integración.

Es decir, los diferentes elementos anteriores actúan como piezas articuladas de un proceso retroalimentado que se sustenta de manera compartida en el conjunto. Lo cual, a los efectos de esta tesis y como aportación de la misma, queda modulado de la siguiente manera:

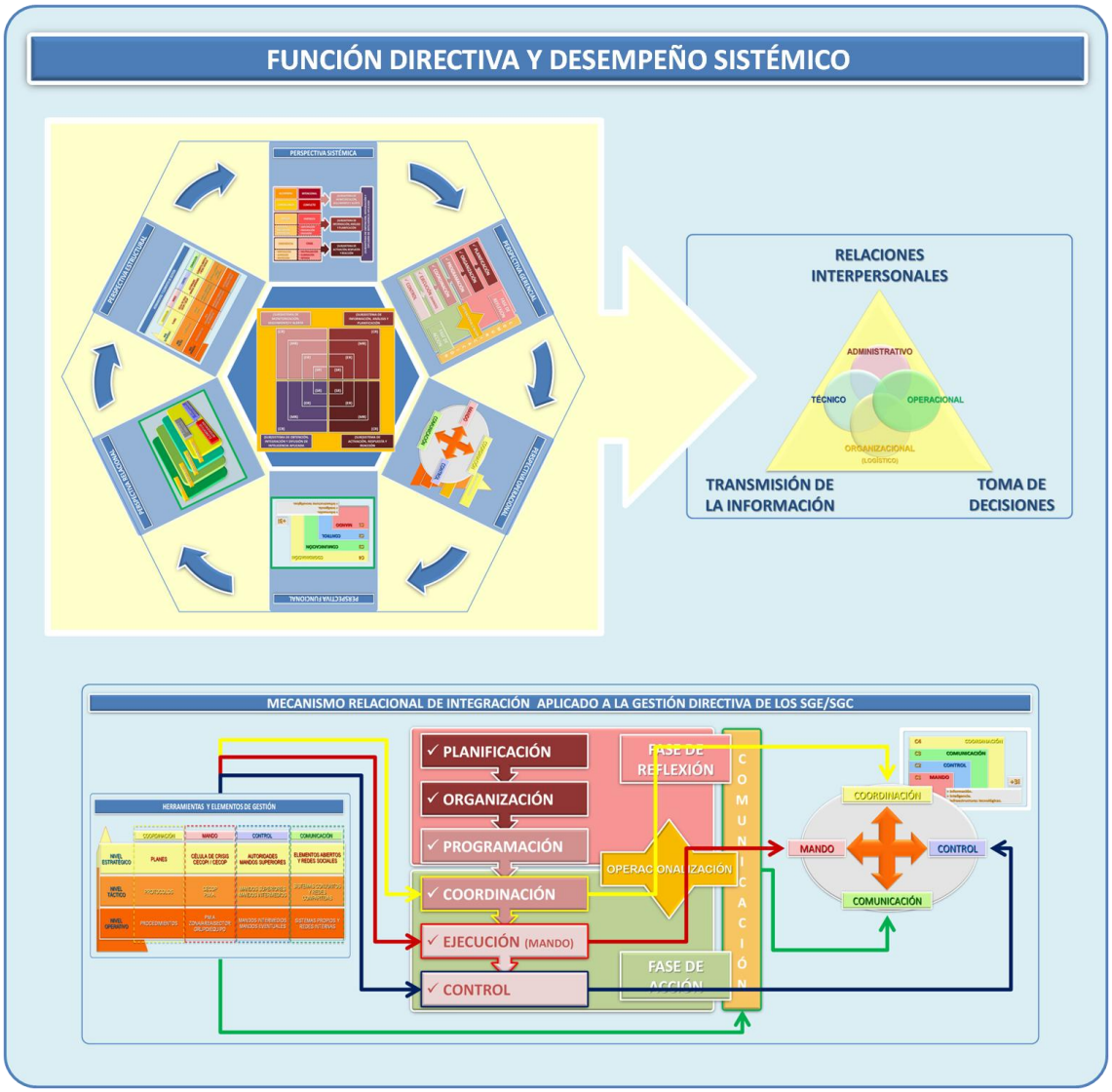


Fuente: Elaboración propia.

6.6. LA FUNCIÓN DIRECTIVA Y EL DESEMPEÑO SISTÉMICO.

La integración sistémica y funcional de los diferentes planos y perspectivas dentro de los sistemas de gestión de emergencias y/o crisis tiene una especial dimensión en el ámbito de la función directiva y su desempeño sistémico.

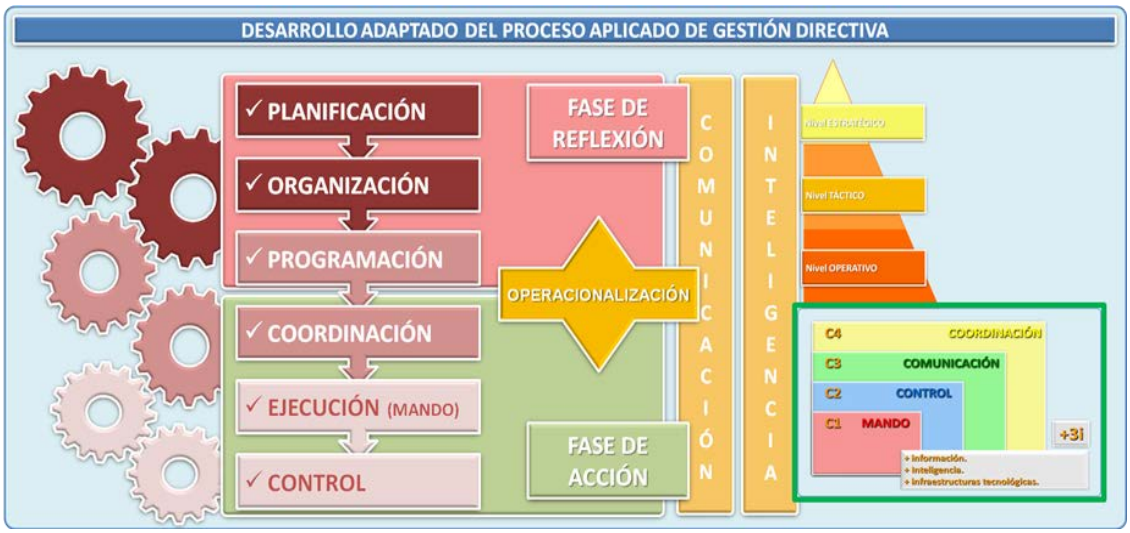
Es por ello que desde esta tesis se propone lo siguiente. Lo que se vincula de manera directa con los principios sistémicos y de tipo operacional también propuestos en esta tesis:



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, la función directiva como elemento donde reside la capacidad de la decisión y de la acción, supone que sea complementada sistémicamente mediante una serie de elementos funcionales (o subsistemas) y procesos que lo apoyan.

Lo que queda integrado complementariamente de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

6.7. EL PROCESO Y LA FUNCIÓN DIRECTIVA APLICADO A LA GESTIÓN OPERACIONAL.

Hechas las aclaraciones oportunas en relación con los términos "**Gestión Operativa**" (GESOP-VA), "**Gestión Operacional**" (GESOP-AL) y "**Gestión de Operaciones**" (GESOP-ES) existen una serie de condicionantes que deben ser tenidos en consideración.

En términos organizacionales y de manera general y genérica, la **Gestión Operativa** (GESOP-VA) tiene que ver con las actividades ordinarias que son necesarias y que garantizan el funcionamiento de la propia organización en base a la finalidad que ésta tiene.

Como ya se ha expuesto con detalle en esta tesis, la situación de las organizaciones vinculadas con la Seguridad, las Emergencias y la Defensa (las cuales que quedan en el entorno los sistemas de gestión de emergencias y/o crisis) es muy particular ya que el "producto" resultante de sus actividades es intervenir operativamente en una situación que requiere de la ejecución de una operación "*ad-hoc*". Es decir, su misión es la "*operación dentro de una operación*".

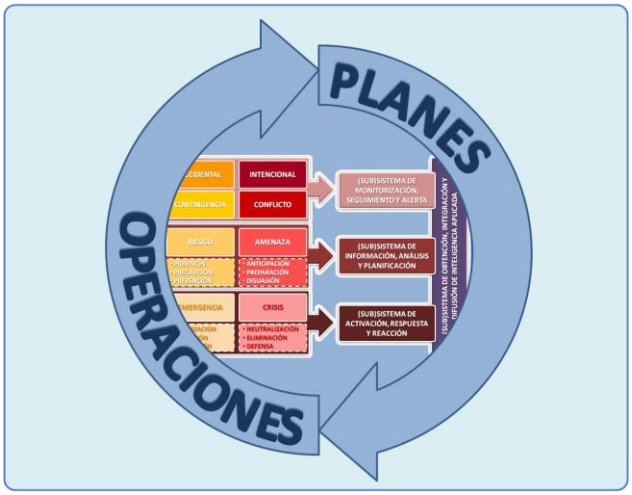
Por tanto, la **Gestión Operativa** en este tipo de organizaciones tiene dos **modos de funcionamiento** que se encuentran interconectados. Uno de tipo **endógeno** (hacia dentro o interno) que busca satisfacer las necesidades de la propia organización y otro de tipo **exógeno** (hacia fuera o externo) que busca responder a las demandas que el sistema les requiera en función de sus capacidades y en base a la situación de daño potencial y/o efectivo que pudiera darse.

De hecho, la **Gestión Operativa** en su vertiente externa -o hacia el exterior- puede materializarse a dos niveles o de dos maneras:

- Bien a nivel estratégico/operacional (aquí "**Gestión Operacional**" en sentido amplio, integrador y en conjunto), donde la gestión operativa sirve para liderar y ordenar los procesos parciales, debiendo integrar bajo su responsabilidad organizacional a otros elementos que pasan a actuar como componentes sistémicos propios, encargándose cada uno de ellos de las operaciones en su ámbito y en su nivel.

- Bien a nivel táctico/operativo (aquí "**Gestión de Operaciones**" en sentido acotado, caracterizado y especializado), donde la gestión operativa sirve para manejar y aplicar las capacidades propias y cuyo resultado debe ser integrado en un conjunto mayor. Convirtiéndose, por tanto y a su vez, en un componente funcional más del conjunto más amplio en el cual se integra.

Resumiendo, la base de la "**Gestión Operacional**" o de la "**Gestión de Operaciones**" (como ya se ha analizado, el uso de un término u otro es una cuestión de perspectiva) se encuentra asentada en dos elementos: los **planes** y las **operaciones**.



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, la "**Gestión Operacional**" (o la "**Gestión de Operaciones**" con los matices ya hechos) se encuentra asentada en dos elementos fundamentales que son:

- Los "**Principios Operacionales**".
- El "**Proceso Operacional**".

En relación con el primer elemento, sirvan aquí lo ya expuesto sobre los "Principios Operacionales" en sus diferentes niveles y perspectivas.

En relación con el segundo término, reseñar que este proceso (el "operacional") al ser de tipo orientador y regulador -por cuanto que sirve para articular y administrar- es el que sustente la propia función directiva.

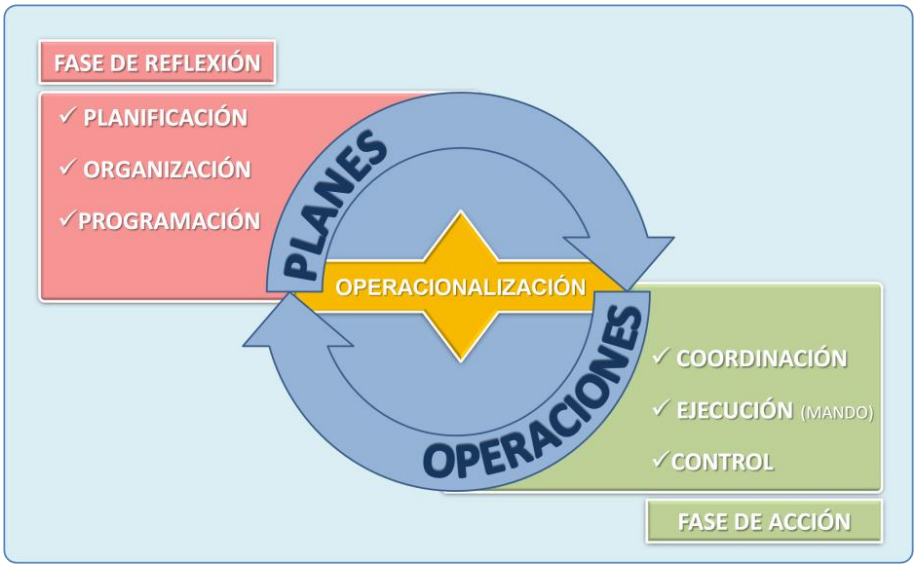
El cual comienza con la conversión y transformación de la "**idea**" como un algo **inmaterial, subjetivizado e intangible** en una "**acción**" concreta como un algo **materializado, objetivizable** y **tangible**.

Por tanto, el **proceso operacional** también se puede denominar "**operacionalización**" puesto que trata de articular las "**operaciones**" en conjunto y en sus respectivos conjuntos.

Además, esto se debe hacer de manera alineada y en relación con lo que esté previamente "**planificado**". De ahí la importancia, como ya se ha expuesto, del binomio retroalimentado "Plan-Operación" / "Operación-Plan".

En consecuencia, sistémicamente se debe garantizar la orientación dl conjunto hacia la acción y a su ejecución mediante el engranaje y la sincronización entre la "**Fase de Reflexión**" y la "**Fase de Acción**".

Tal y como se recoge en la figura siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Además se orienta también hacia el diseño, la procedimentación y la ejecución de las tareas, así como presta especial atención a las relaciones, las vinculaciones, las limitaciones, las capacidades y las servidumbres entre elementos (tanto a su nivel como de manera subordinada) en un área o ámbito concreto y específico. Lo que son actividades específicas de la función directiva.

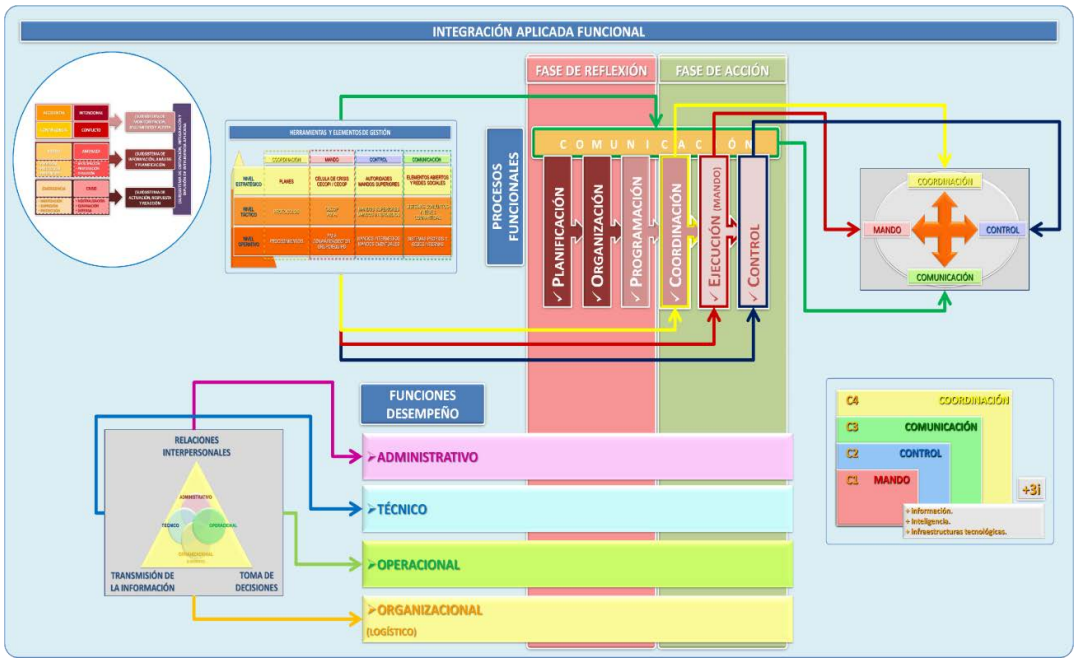
Hechas las contextualizaciones correspondiente previas y necesarias al objeto de poder establecer el marco funcional y sistémico adecuado que permita caracterizar la "**Función de Dirección**" (o función directiva/mando) -y, en especial, desde un punto de vista operacional- se debe considerar lo siguiente:

6. La función directiva (o las actividades de dirección y mando) dentro de los Sistemas de Gestión de Emergencias y/o Crisis se sostienen -de manera compleja- sobre una serie de estructuras y elementos sistémicos entrelazados e interrelacionados que hacen posible su actividad.

7. Los procesos funcionales propios de la función directiva quedan vinculaos con las áreas de desempeño de tal manera que se apoyan en los diferentes niveles organizacionales según corresponda. Lo que se hace dentro del contexto sistémico general y del específico operacional. Que, en nuestro caso, configuración sistémica propuesta denominada **C4+3(i)**.

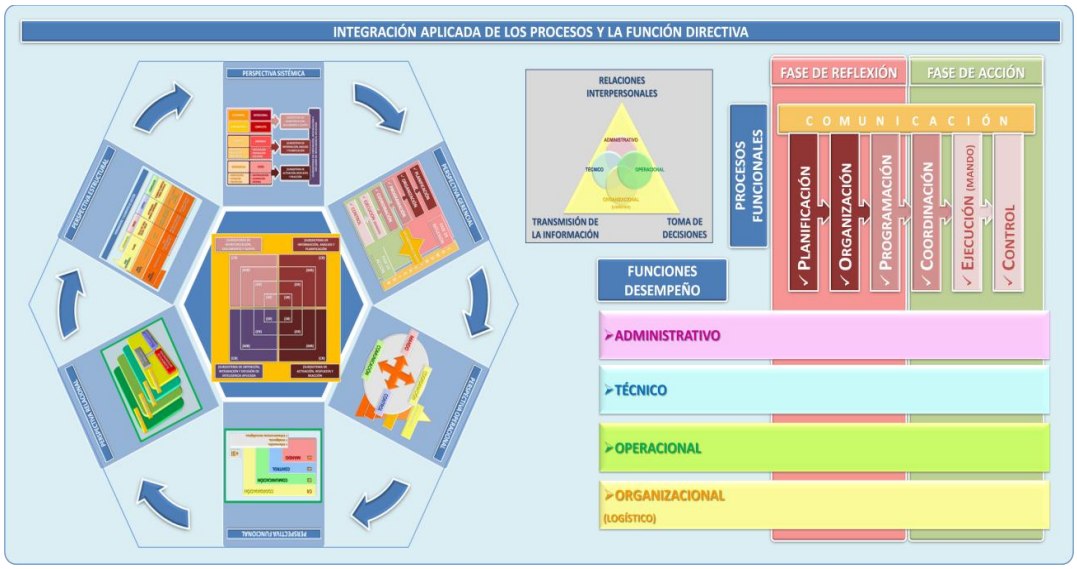
En base a todo lo anterior y en relación a la función de dirección (o de mando), de manera integrada, integral e integradora obtenemos, como propuesta y aportación de esta misma tesis, tenemos:

– **Mapa conceptual aplicado** que relaciona y vincula los diferentes componentes funcionales afectados.



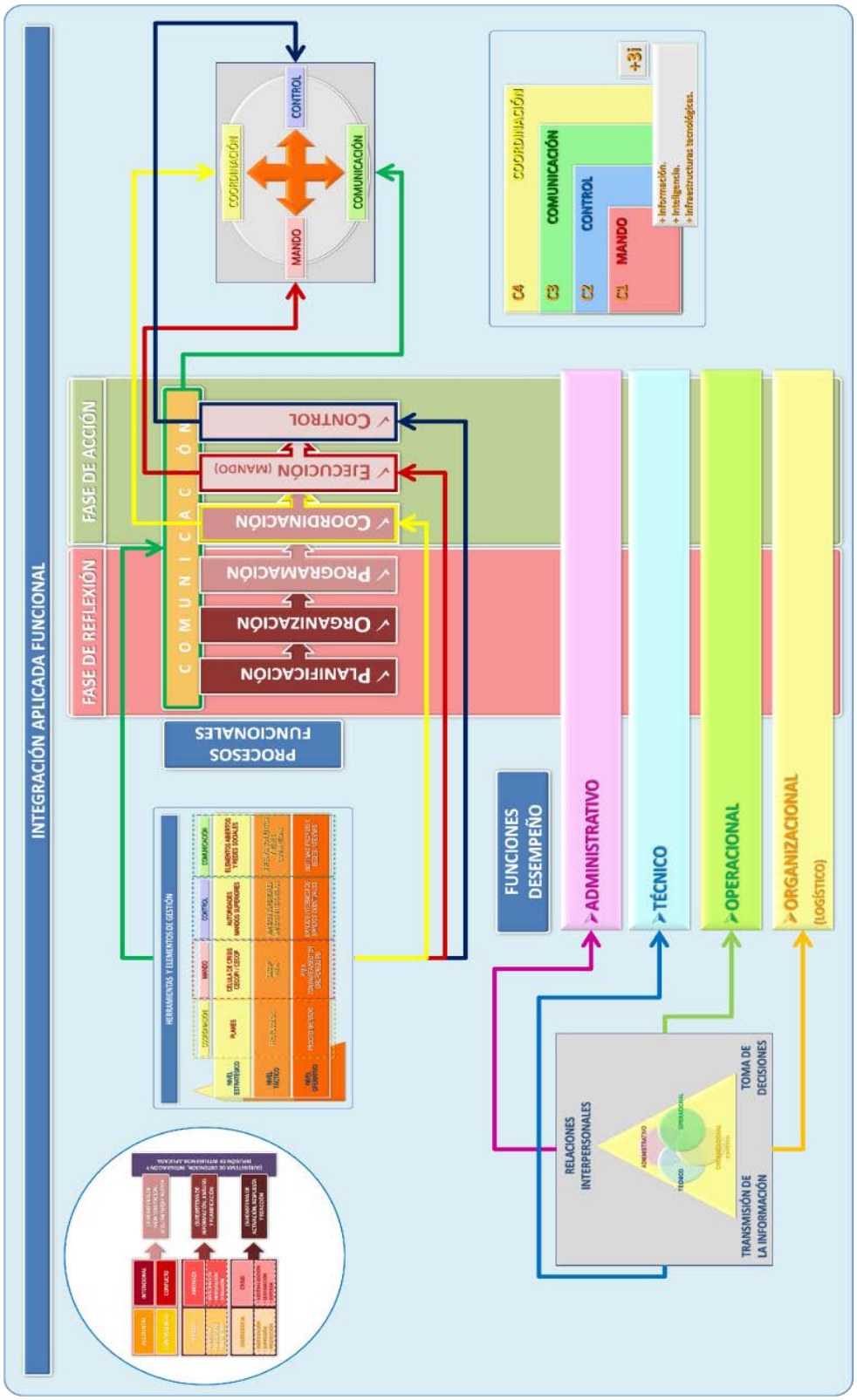
Fuente: Elaboración propia.

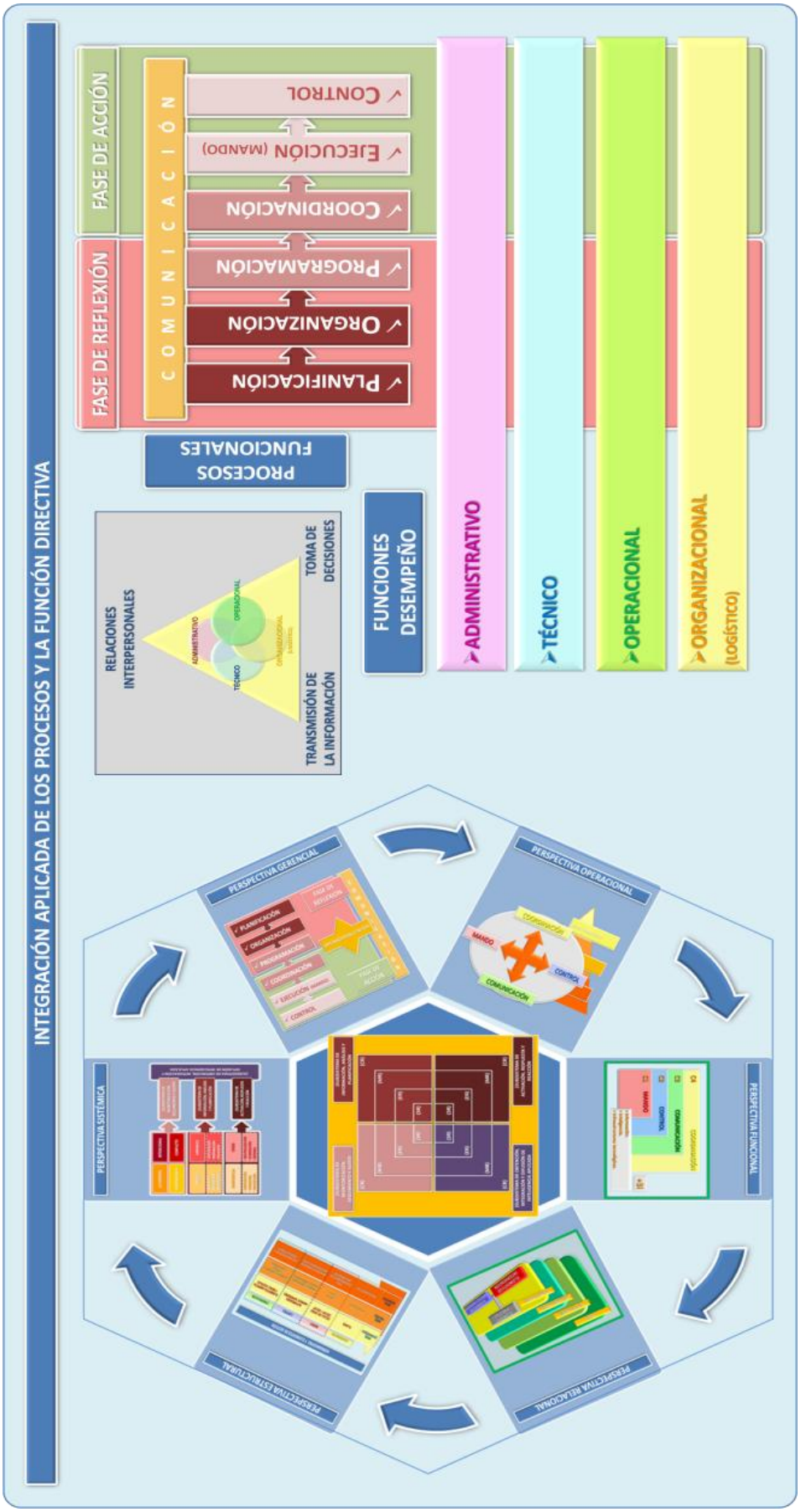
– **Diseño de procesos vinculados** que permite establecer el esquema de interrelación funcional y de desempeño.



Fuente: Elaboración propia.

Esquemas (Mapa conceptual aplicado y Diseño de procesos vinculados) que se recogen de manera ampliada a continuación para poder observar adecuadamente los detalles de sus componentes y elementos:




INTEGRACIÓN APLICADA DE LOS PROCESOS Y LA FUNCIÓN DIRECTIVA
FASE DE ACCIÓN
FASE DE REFLEXIÓN
COMUNICACIÓN
CONTROL
EJECUCIÓN (MANDO)
COORDINACIÓN
PROGRAMACIÓN
ORGANIZACIÓN
PLANIFICACIÓN
PROCESOS FUNCIONALES
FUNCIONES DESEMPEÑO
ADMINISTRATIVO
TÉCNICO
OPERACIONAL
ORGANIZACIONAL (LOGÍSTICO)
RELACIONES INTERPERSONALES
TOMA DE DECISIONES
TRANSMISIÓN DE LA INFORMACIÓN
PERSPECTIVA GERENCIAL
PERSPECTIVA OPERACIONAL
PERSPECTIVA SISTÉMICA
PERSPECTIVA FUNCIONAL
PERSPECTIVA ESTRUCTURAL
PERSPECTIVA RELACIONAL

6.8. EL CICLO OPERACIONAL APLICADO "POP-CEC".

En esta tesis se han investigado, analizado y comparado una serie de elementos teóricos, jurídico-técnicos y doctrinales vinculados con la gestión, con los sistemas de gestión, con los sistemas de gestión formales y con los sistemas de gestión normalizados.

En sus diferentes conceptualizaciones estos elementos tienden a proponer definiciones, procesos, mecanismos, herramientas, etc…comunes y compartidas con el fin de poder servir de elementos referenciales para la comparación y la evaluación. Y, en su caso, la posibilidad de someterse a un proceso de certificación y acreditación.

Lo que se vincula con la posibilidad de la mejora continua, la aplicación de las herramientas de normalización, el aseguramiento de la calidad (tanto en los procesos como en los resultaos), etc…

De hecho, en este sentido y a los efectos de esta tesis, interesan aquellos sistemas de gestión formales y normativamente regulados desarrollados en el campo de la seguridad para hacer frente a las situaciones de emergencia y/o crisis

Como ya se ha expuesto, desde esta tesis -y tomando de referencia las escuelas y doctrinas con mayor fundamentación y desarrollo- se propone como metodología de gestión aplicada el proceso de gestión directiva siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

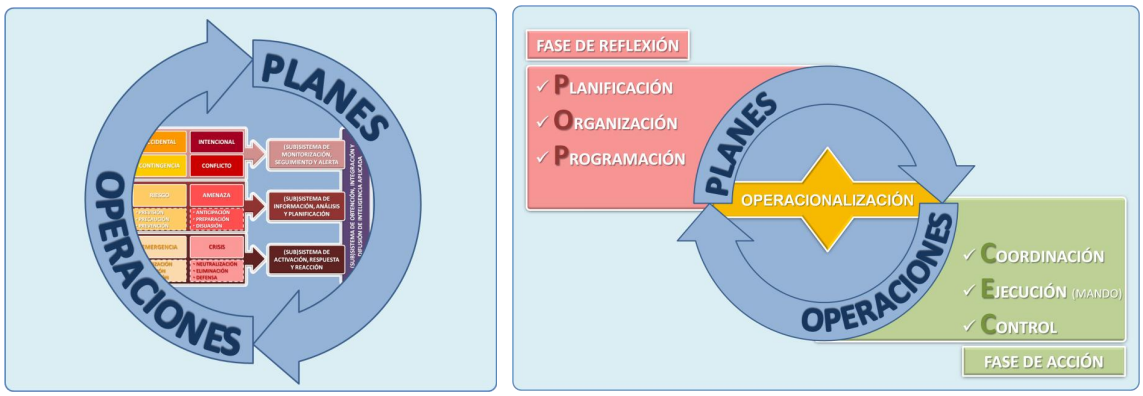
En este modelo teórico aquí propuesto -que vincula los elementos secuenciados del proceso de gestión con las fases operacionales de "reflexión", "operacionalización" y "acción"- puede ser entendido y explicado también como un ciclo. Además de utilidad práctica en cualquier nivel organizacional.

En consecuencia, dado que su última fase es el "control" -y, por tanto, éste es el mecanismo necesario que permite el ajuste de las acciones y el posible reajuste de las desviaciones del propio proceso en su conjunto- esto se puede representar así:



Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, esto anterior queda configurado en el ámbito del objeto de esta tesis como "**Ciclo Aplicado de Gestión Directiva**". De hecho, si tenemos en cuenta el marco teórico aquí propuesto en relación con la vinculación retroalimentada que se produce entre los "planes" y las "operaciones", y si esto se vincula -a su vez- con el conjunto los componentes sistémicos funcionales, tenemos:

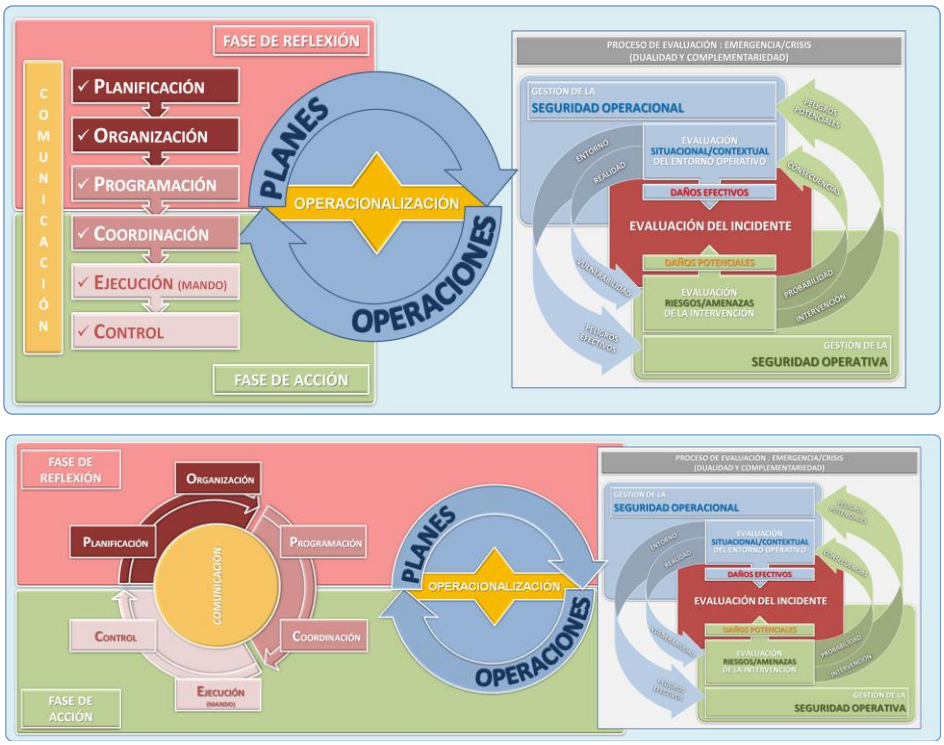


Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que esta representación del proceso de gestión en forma de ciclo es perfectamente válida y consistente, pues se conforman ambos como dos procesos

cíclicos vinculados y complementarios. Modelo metodológico que explica mejor y de manera más completa las complejidades de este ámbito, siendo de mayor utilidad práctica como herramienta de gestión (incluida aplicación operacional específica).

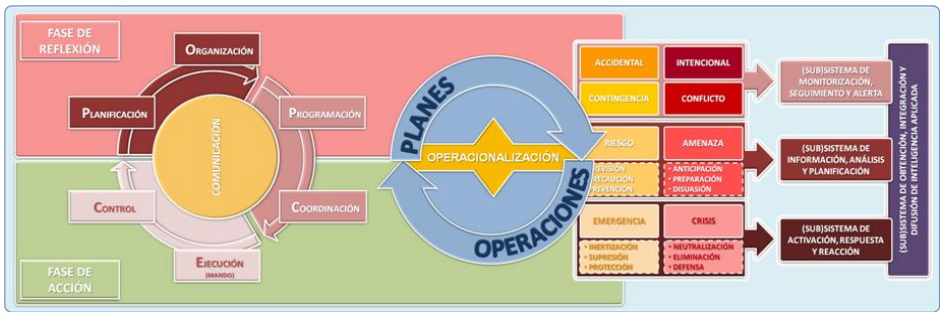
De hecho, de manera consiste y coherente con el resto de elementos desarrollados en esta tesis, lo anterior es también compatible y se sustenta e integra con lo expuesto en relación con el "**Modelo Agregado de Evaluación Operacional Conjunta Riesgo-Amenaza/Emergencia-Crisis**" (MAEvOC RA/EC).



Fuente: Elaboración propia.

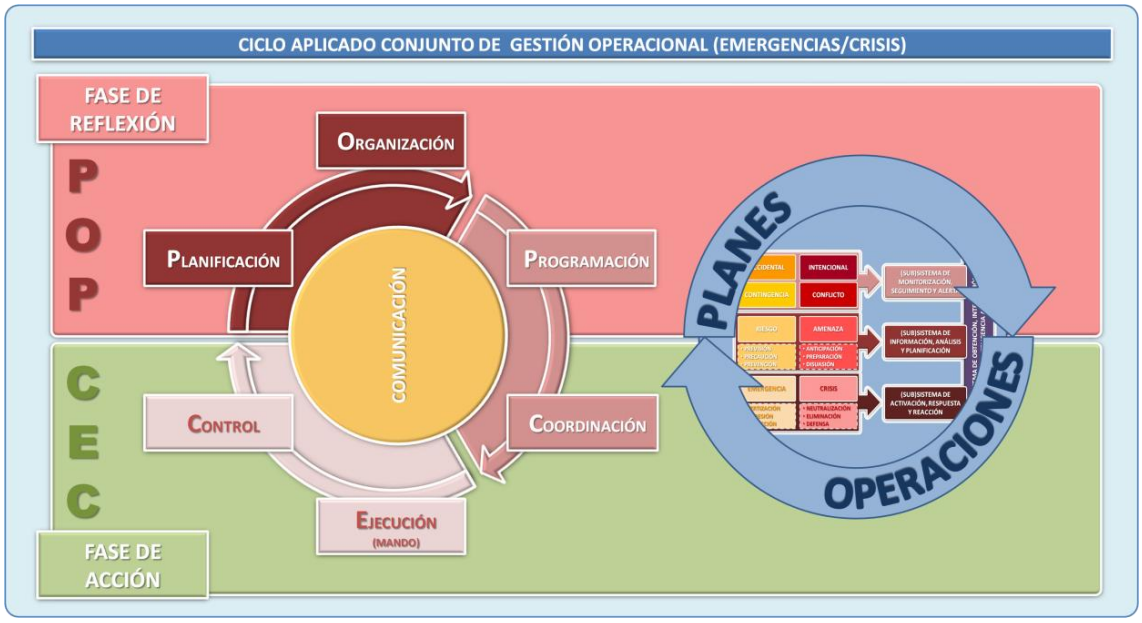
Es más, si una vez que el **proceso de gestión secuenciado** pasa a ser explicado como un **ciclo de gestión integrado** y este se relaciona con los componentes funcionales sistémicos básicos, tenemos la siguiente figura:





Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, integrando los elementos anteriores podemos definir mediante el siguiente esquema conceptual lo que se denomina -a efectos de esta tesis- "**Ciclo de Gestión Operacional aplicado POP-CEC**".

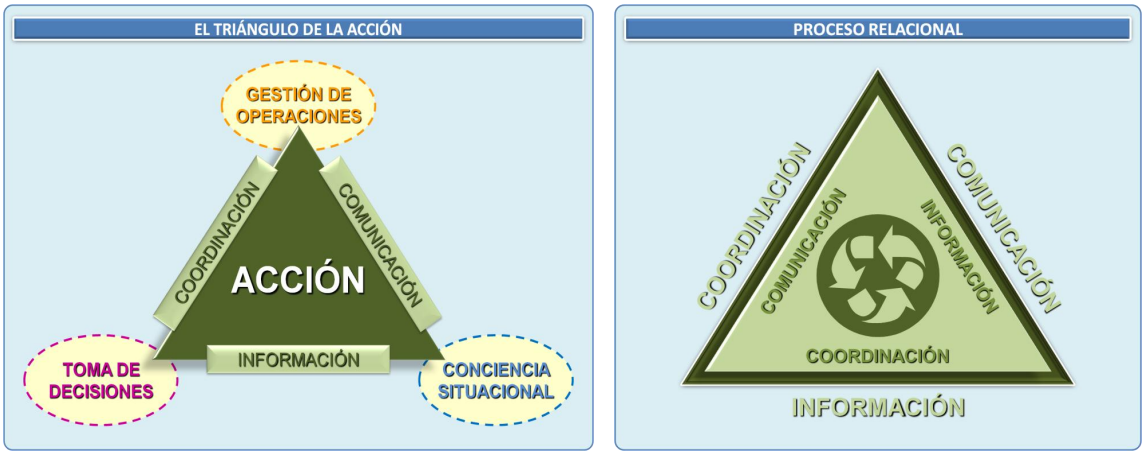


Fuente: Elaboración propia.

6.9. PROPUESTA SISTÉMICA Y FUNCIONAL ORIENTADA A LA ACCIÓN.

Como ya se ha visto en esta tesis, tenemos dos elementos fundamentales que ayudan a la configuración de la acción. Que es la razón de ser fundamental de los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis.

Tenemos, como aportación específica, por un lado el "**Triángulo de la Acción**" y por otro el proceso relacional de elementos que posibilitan la acción denominado "**Triángulo Relacional CCI-CIC de la Acción**". Representado en las siguientes figuras:



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, la acción para ser eficaz, efectiva y eficiente necesita tres elementos básicos y fundamentales que son la "Conciencia Situacional", Los procesos de "Toma de Decisiones" y la "Gestión de Operaciones". Lo cual se hace y se sustenta en los procesos y demás elementos que posibilitan la **información**, la **comunicación** y la **coordinación**. De hecho, la "**Conciencia Situacional**", como primer paso de cualquier proceso de gestión -y, específicamente, de gestión directiva-, supone contar con información y con capacidad para comunicar.

En segundo lugar, los procesos de "**Toma de Decisiones**" -como consecuencia de lo anterior- se sustentan en la posibilidad de disponer de información adecuada y con la capacidad de coordinar las actuaciones que pudieran llevarse a cabo.

En este sentido, en tercer lugar y cerrando el proceso, tenemos la "**Gestión de Operaciones**" como conjunto de elementos que garantizan la acción en base a las capacidades de comunicación y de coordinación que se tengan. Lo que, a su vez, retroalimenta y sostiene al resto de elementos.

Los tres factores, elementos o, incluso, principios que sustentan el "**Triangulo de la Acción**" son, como ya se ha expuesto, la **información**, la **comunicación** y la

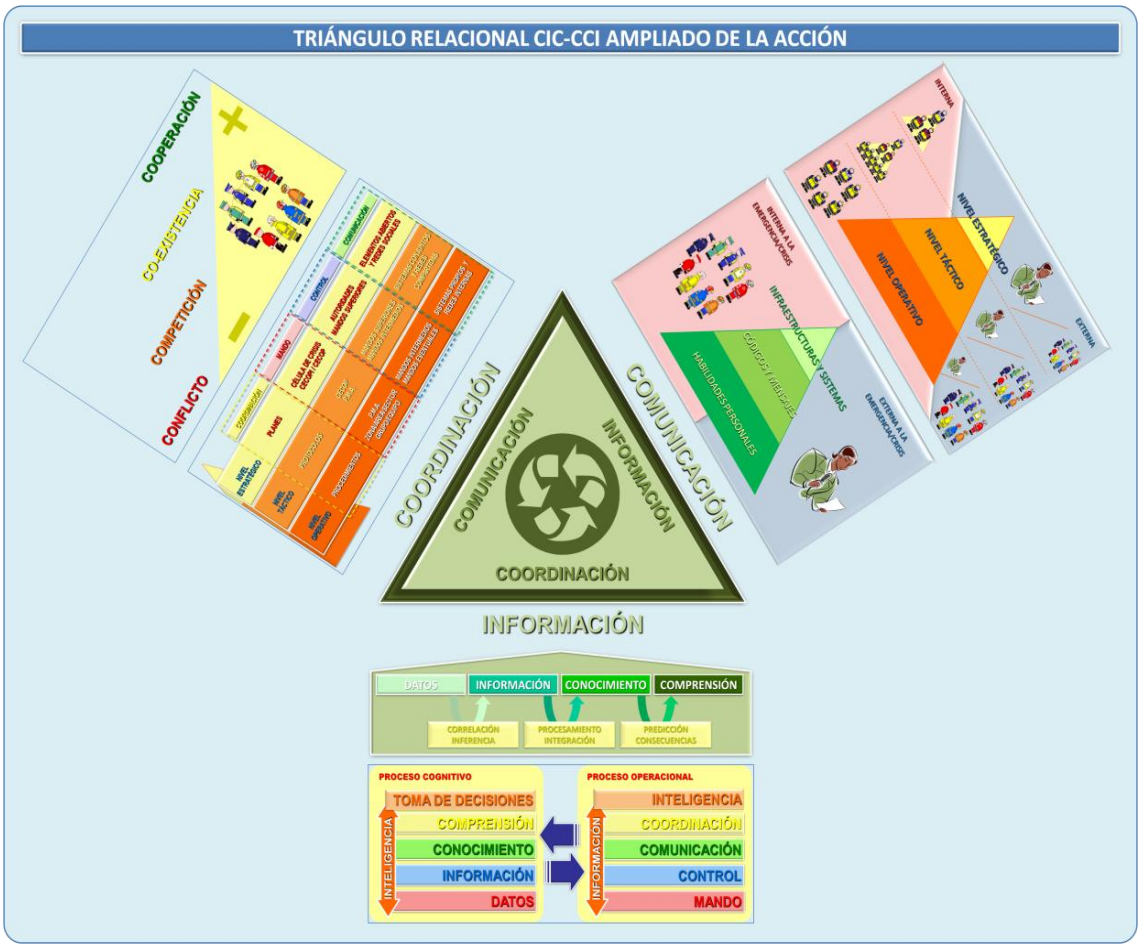
coordinación. No obstante, estos tres conceptos presentan un proceso relacional que conlleva lo siguiente:

4. La base de la **coordinación** está en la capacidad de **comunicación** al objeto de compartir y alinear objetivos, visiones y voluntades.

5. La base de la **comunicación** está en la capacidad para transmitir, recibir y compartir la **información**.

6. La base que hace posible los mecanismos de **información** útil y la posibilidad de disponer de ésta en tiempo y forma se basa en la **coordinación** contributiva y participativa de los diferentes elementos que forman el conjunto.

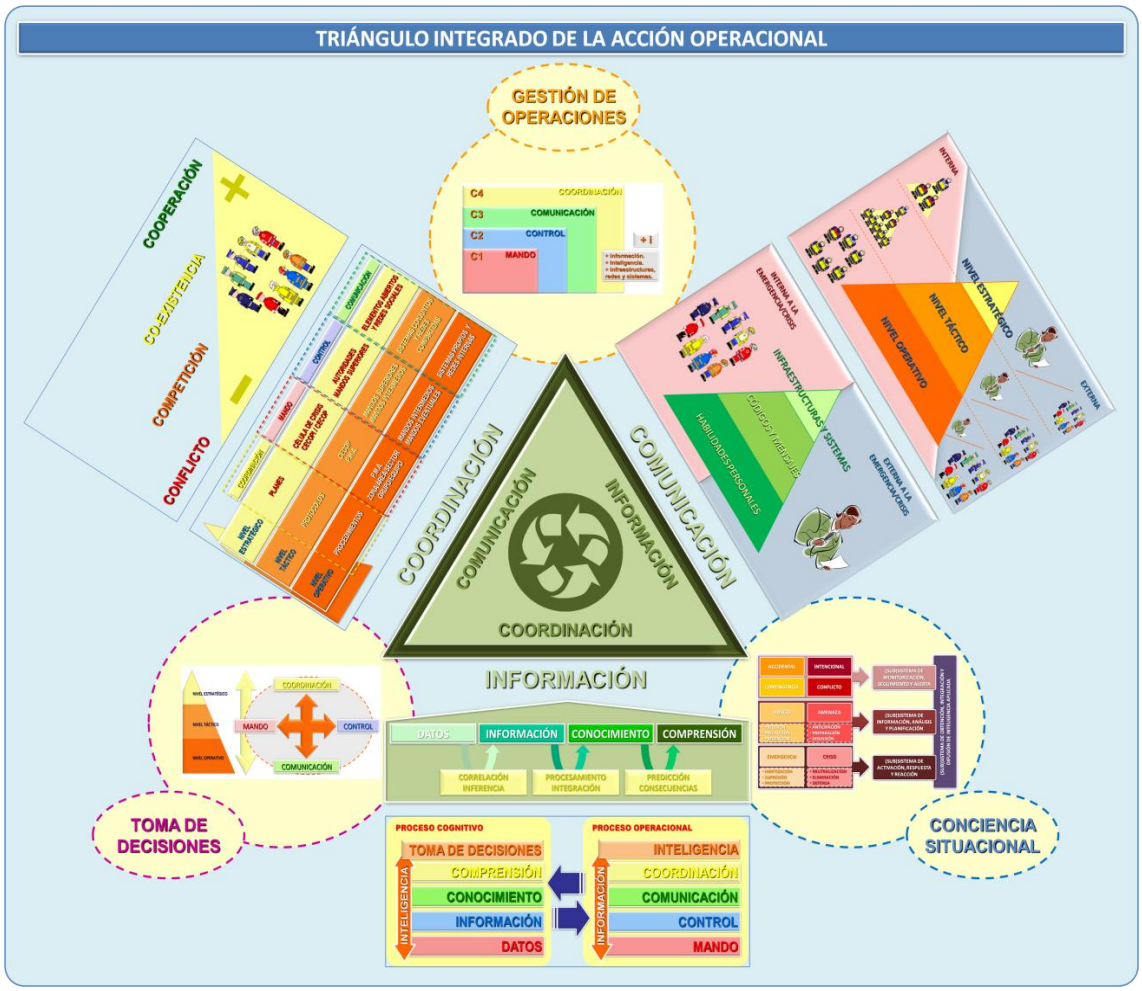
Por tanto y como aportación de esta tesis, tenemos lo siguiente de forma consistente con lo ya expuesto. Lo que se denomina a efectos de esta tesis el "**Triángulo Relacional CIC-CCI Ampliado de la Acción**":



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, si relacionamos "**Triángulo de la Acción**" con el "**Triángulo Relacional CIC-CCI Ampliado de la Acción**", obtenemos como propuesta final en este apartado a los efectos de esta tesis el denominado "**Triángulo integrado de la Acción Operacional**".

El cual se representa de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

6.10. ANÁLISIS DEL MARCO SISTÉMICO VIGENTE ACTUAL.

Partiendo de una comparación sistémica de varios entornos de referencia, se observa una tendencia a integrar en unas mismas estructuras y en una misma planificación todo lo referente a la seguridad de una manera convergente y con independencia del origen de los supuestos incidentales que se den.

Esto se relaciona también y en el mismo sentido con el actual Sistema de Seguridad Nacional español. Lo que supone que se tenga que hacer el correspondiente análisis de los diferentes componentes funcionales y de sus respectivos mecanismos de funcionamiento para una adecuada comprensión.

En todo caso y a los efectos de esta tesis -y tal y como se establece en la normativa vigente-, el **Sistema de Seguridad Nacional** se basa en los tres **componentes fundamentales** que son -como ya se ha apuntado y en términos sistémicos- los siguientes:

- El "Sistema de Defensa Nacional" (SDeNac).
- El "Sistema de Seguridad Pública" (SSePub).
- El "Sistema de Acción Exterior" (SAcExt).

Lo que queda representado en el siguiente esquema:



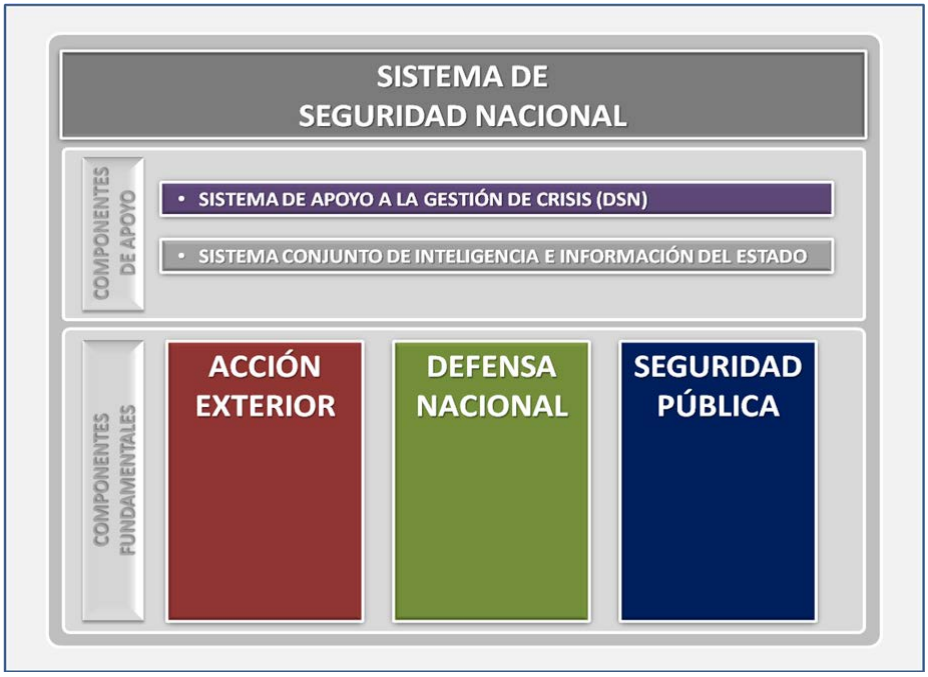
Fuente: Elaboración propia.

No obstante, el Sistema de Seguridad Nacional (SSN) consta de dos elementos más que pueden ser considerados **componentes de apoyo** del sistema. Los cuales, a su nivel y desde su perspectiva funcional, actúan también como componentes sistémicos.

Por eso -y desde esta tesis- se les considera funcionalmente también como componentes sistémicos en su ámbito y en relación con el Sistema de Seguridad Nacional a los siguientes elementos:

- El "Sistema de Apoyo a la Gestión de Crisis" (SAGesC).
- El "Sistema conjunto de Inteligencia e Información del Estado" (SCIntIE).

Lo que, como aportación de esta tesis, queda representado en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto encontramos que el Departamento de Seguridad Nacional (DSN) -"*del Gabinete de Presidencia del Gobierno*" (de España), que es su nombre completo- es un elemento instrumental de asesoramiento y de apoyo a la coordinación interdepartamental (básicamente de la estructura del Estado) sin capacidad ejecutiva y sin mando -ni orgánico ni funcional- sobre ningún elemento del Sistema de Seguridad Nacional

Sirva aquí lo ya expuesto en esta tesis recalcando que la anterior denominación era mucha más acertada y ajustada a la realidad del órgano actual. Dado que su actual denominación como Departamento de Seguridad Nacional (DSN) genera confusión y una inadecuada interpretación de su papel puesto que tiene como objetivo exclusivo

asesorar al jefe del Ejecutivo del Gobierno del Estado y no es el órgano gestor del Sistema de Seguridad Nacional como pudiera inferirse, entenderse o asimilarse[578].

En todo caso, la Ley de Seguridad Nacional establece el siguiente esquema de componentes fundamentales básicos. De los cuales el Sistema de Seguridad Pública se compone, a su vez, del "Sistema de Seguridad Ciudadana", del "Sistema Nacional de Protección Civil" y del "Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas".



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto es muy llamativo que exista un marco muy específico y concreto para regular la Acción Exterior del Estado y el papel específico del Servicio Exterior y de su personal afecto de carácter diplomático.

Además, es igualmente reseñable, que exista un marco también específico y regulado al máximo nivel como es el ámbito de la Defensa Nacional (desde la perspectiva militar) así como el estatuto de su propio personal.

Y, sin embargo y a diferencia de las esferas anteriores, el Estado no se ha dotado de una norma marco de máximo nivel que regule un campo tan específico y fundamental como es el de la **Seguridad Pública**. Cuando, además, es reconocido como un título competencial habilitante propio y exclusivo en la misma Constitución. Como ya se ha expuesto.

Por tanto, la Seguridad Pública, en general -y específicamente en lo que se refiere a los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis- es un ámbito que está

[578] Contrariamente a lo que pasa con el Departamento de Seguridad Nacional de EEUU, si se quiere usar éste de referencia. O bien -si se quiere usar también de referencia- lo que pasa con la Dirección General de Seguridad Civil y Gestión de Crisis de Francia.

segurizado y es una esfera que -por sus características- debe estar **publificada** al objeto de gozar de todas las garantías.

Esto supone que, reiterando lo ya expuesto en esta tesis, el **interés público** y el **interés general** deben regir cualquiera de las actuaciones de los diferentes actores en este ámbito. Debe haber también una supervisión y un control judicial específico en determinado tipo de actividades y, además, debe garantizarse la regulación de las condiciones de prestación del personal en este ámbito.

Queda adecuadamente justificado que la protección de las personas en las situaciones más comprometidas y de mayor riesgo -como es el caso de las emergencias y las situaciones de crisis- necesita dotarse de una serie de estructuras, sistemas y mecanismos que tengan como núcleo principal una serie de organizaciones que se ajusten a la siguiente definición:

> *Servicios públicos de carácter no económico, de tipo universal, de interés general y de carácter esencial que, como conceptualización y como actividad prestacional, tienen como objetivo la satisfacción de los derechos fundamentales y las libertades públicas. En tanto en cuanto son bienes constitucionalmente protegidos para lo cual se obliga al despliegue de todas las potestades públicas que permitan garantizar tal fi*n.

En consecuencia este ámbito debe ser considerado un servicio público prestado por elementos organizativos públicos con capacidades completas que faciliten el ejercicio amplio de las potestades públicas (incluido el ejercicio de autoridad).

Todo ello con independencia de la concurrencia de las actividades satelitales, complementarias y/o instrumentales del resto de actores que puedan verse involucrados y que puedan ser requeridos en momentos o para actividades concretas.

Se trata, por tanto, de un marco orientador que está dentro del concepto de las políticas de desarrollo de la Seguridad Pública y que debe configurarse como un servicio público en los términos arriba definidos. Lo que supone, consecuentemente, limitar las opciones de gestión pública en este tipo de áreas.

En definitiva, **es imperioso disponer de una ley que integre la Seguridad Pública en sus diferentes manifestaciones y dimensiones** y que equipare a los diferentes elementos funcionales del Sistema de Seguridad Nacional.

Lo que supone, en primer lugar, reforzar, fortalecer y prestigiar al órgano directivo vinculado con la protección civil y emergencias que depende del Estado. Situándolo,

cuanto menos, al mismo nivel orgánico que el resto de órganos vinculados con la Seguridad Pública.

En segundo lugar y a este mismo nivel, se deben desterrar las supuestas figuras técnicas instrumentales del personal con condición laboral cuando desarrollan todos ellos actividades estructurales y propias de la Administración Pública (incluso con idénticos procesos selectivos). Lo que debe conllevar la creación de un **cuerpo técnico funcionarial específico y especializado de protección civil** (y gestión de emergencias) con todas las garantías para los ciudadanos en su desempeño y que garantice niveles adecuados y homogéneos de profesionalización y especialización.

De hecho y como elemento que se sugiere desde esta tesis como posible área de interés para un futuro estudio, esta **la condición y estatus del personal** que presta sus servicio y/o colabora en el ámbito de la Seguridad Pública.

Para ello se propone en esta tesis desarrollar la figura de la "**Autoridad de Seguridad Pública**" y el concepto de "**Agente de Seguridad Pública**" en sus distintos niveles y tipos. Lo que supone la configuración y definición de una serie de atribuciones en función de su condición. Y tanto en situaciones ordinarias como en las extraordinarias.

Es decir, se propone establecer un marco común y regulado mediante el cual se aporte una evolución adecuada y moderna del término "**agente de autoridad**" que huya de los simples matices penales y administrativista del término que tanto contamina y enturbia la comprensión de este instituto. Lo que supondría reconocer una condición específica, la de "**agente de Seguridad Pública**", y dotarlo de todas las garantías y coberturas jurídicas necesarias tanto de cara al ciudadano como de cara a su propio desempeño (integrando todos los tipos de relación y de actores que pueden darse).

Dentro del campo de la Seguridad Pública tiene especial relevancia la definición y componentes del (sub)Sistema Nacional de Protección Civil. Analizado éste, se exponen una serie de circunstancias que suponen distorsiones y disfunciones severas.

Lo que va desde problemas derivados de los repartos competenciales entre administraciones públicas, pasando por un desajuste y falta de actualización del marco normativo y de la planificación sectorial específica y acabando por un inadecuado y desfasado desarrollo terminológico.

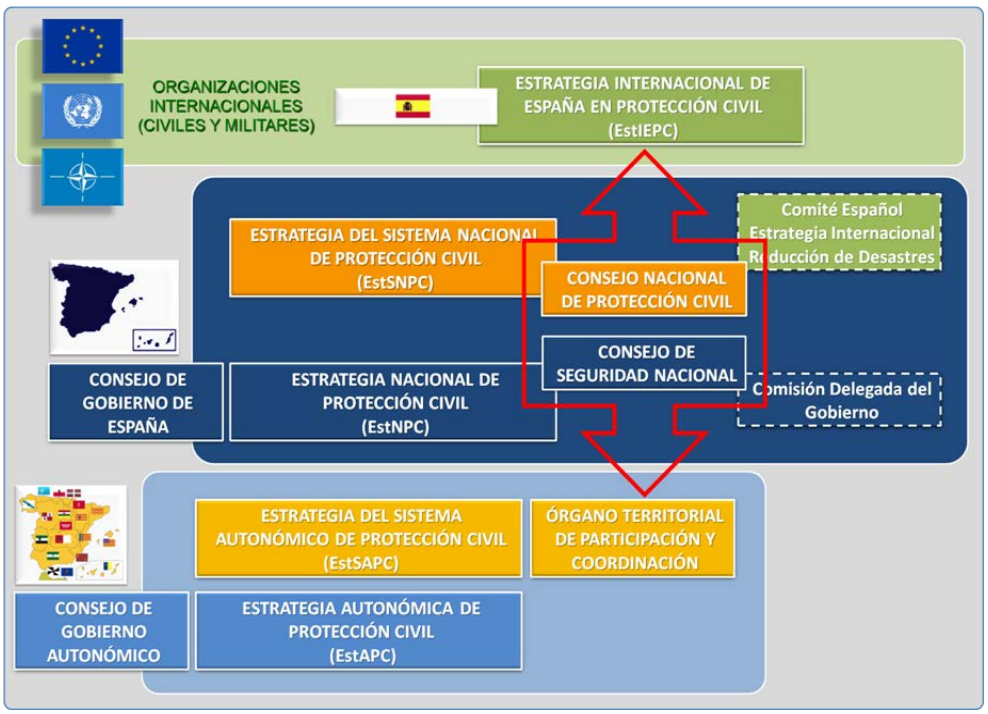
A esto hay que sumarle también la necesidad de potenciar la formación regulada y la de desarrollar elementos doctrinales que unifiquen y faciliten el perfeccionamiento y la mejora en este ámbito.

Situación que se ve agravada, operacionalmente, por una normativa y unas herramientas de planificación que son poco rigurosas, incoherentes, difusas y confusas por cuanto que mezclan elementos no homogéneos ni comparables. A lo que se le debe añadir la convivencia con otras estructuras sistémica externas no integradas en el Sistema o que bien tienen autonomía completa con respecto al mismo. Sin que se haya resuelto la integración/relación/colaboración entre éstos adecuadamente.

Presentado serias dificultades en muchos elementos debido a una falta de visión de conjunto, de rigor conceptual y terminológico, de mal encaje competencial de los diferentes actores, de graves carencias en el desarrollo jurídico y, muy probablemente también, de falta de voluntad e iniciativa política al respecto.

Esto ha supuesto que, a la vista del análisis efectuado, nos encontremos con un esquema de desarrollo del marco político incompleto y desalineado. Donde ahora mismo sólo existe explicitada la "Estrategia Nacional de Protección Civil" aprobada desde el Consejo de Seguridad Nacional (con todas las salvedades ya hechas al respecto).

Por tanto, desde esta tesis se propone un esquema y marco conceptual que establezca un modelo sistémico que alinee, coordine, armonice, ajuste, engrane y articule los diferentes elementos en sus diferentes niveles. Propuesta que se resume en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

Para ello, se propone que cada nivel tenga los mismos componentes, tanto verticales como horizontales, que éstos cuenten con marcos legislativos y normativos adecuadamente desarrollados a la función que deben cumplir y que las herramientas de acción política -como es el caso de la enunciación de las estrategias- sean consistentes y coherentes en su proceso de elaboración y en su aplicación práctica.

La enunciación de las estrategias se inspira en otro elemento fundamental previo, los principios sistémicos. Donde su desarrollo se basa en el consenso y en su aceptación generalizada, lo que da lugar también a desarrollar los fundamentos doctrinales en y para cada entorno concreto.

Estos elementos, los principios y sus correspondientes elementos de desarrollo, deben relacionarse, como ya se ha analizado en esta tesis, tanto con su ámbito de aplicación como con su ámbito de utilidad funcional. Lo que aporta y sirve para fundamentar, desarrollar e implementar un marco organizacional y operacional común, tal y como ya se ha expuesto y propuesto también con detalle en este trabajo de investigación.

Con ello se facilitaría y se mejoraría la cohesión interterritorial en el conjunto del Estado así como el nivel de desempeño del conjunto tanto a nivel interno como en su actuación y proyección en el exterior. Facilitando todo ello la interoperabilidad como factor transversal en todos y para todos los niveles.

Asimismo, con ello se clarificarían y garantizarían los ámbitos competenciales y de decisión de cada actor sin obviar la necesidad de respetar unos mínimos y homogéneos estándares de calidad prestacional.

Lo que supondría un desarrollo más adecuado, coordinado y armónico en todos los órdenes y en todos los niveles territoriales y funcionales (y ya sean éstos de tipo estratégico, táctico u operativo).

Por último y específicamente, la necesaria unificación y combinación de las distintas visiones vinculadas con los diferentes ámbitos de la Seguridad y la Defensa en unas consistentes y coherentes herramientas jurídico-técnicas de planificación y procedimentación operacional, simplifica y aporta una visión y un funcionamiento sistémico más integral, integrado e integrador y unas mayores cotas de eficacia, eficiencia y efectividad.

CONCLUSIONES.

En este punto y como cierre de esta tesis quiero hacer mías parte de las palabras de MEHRNAZ MOSTAFAVI (2018)[579] pronuncias en su discurso de bienvenida en la última conferencia sobre Seguridad Humana celebrada en octubre de 2018 en Estambul, donde exponía el siguiente diagnóstico sobre la situación mundial en referencia al tema de la conferencia:

> "[…] *We meet at a time of considerable crisis. Whether it is the scourge of conflict, the devastation of natural disasters, or the indignity of abject poverty, our inability to respond to these challenges have led to levels of discontent not seen in recent history.*
>
> *Today, the rising deficit of trust between States and the international system, between Governments and their citizens, and between the UN and those we serve, test the efficacy of our international system.*
>
> *Challenges such as unresolved global tensions, internal conflicts, and the ongoing prevalence of violent extremism and mass displacement have given rise to unprecedented human suffering and a resurgence of populism, xenophobia, and nativist tendencies* […]".
>
> "[…] *climate change and its interactions with other insecurities is one of the most pressing issues of our time. Climatic fluctuations, environmental degradation and extreme weather patterns disrupt harvests, deplete fisheries, erode livelihoods and increase the spread of infectious diseases. Vulnerable groups are particularly at risk, not only from the immediate impacts of natural disasters, but also from knock-on risk factors such as, displacement and migration* […]".
>
> "[…] *In all these scenarios, the application of human security has resulted in considerable benefits in how we conceptualize, plan and respond to current and emerging challenges.*
>
> *It has provided the rationale and methodology for why different entities must come together to support a more inclusive and shared prosperity in greater peace and resilience the human security approach identifies the structural and*

[579] MOSTAFAVI, Mehrnaz. Discurso de bienvenida como Jefe de la Unidad de Seguridad Humana de Naciones Unidas, "*Human Security in Difficult Times II*." Conferencia sobre Seguridad Humana, Estambul (Turquía), Octubre 2018. [https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2018/10/FINAL-keynote-address-Mehrnaz-Mostafavi-IHSC-2018.pdf]

behavioral changes needed to mitigate negative impacts, and help prevent the re-occurrence of current and future crises […]".

El binomio seguridad/inseguridad van de la mano en todos los órdenes, lo que supone que se generen situaciones de disrupción y quebranto de muy diversa índole.

Esto conlleva, a su vez, la necesidad de desarrollar sistemas y estructuras que soporten organizacionalmente y de manera efectiva el conjunto de actuaciones que eviten los riesgos y las amenazas así como las correspondientes situaciones de emergencia y/o crisis que pudieran darse.

Lo que debe tener como finalidad la protección y la defensa de las personas en cualquier circunstancia, garantizándose un marco jurídico que lo ampare y que dé una cobertura adecuada al fin perseguido.

En todo caso, los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis son factores estratégicos y angulares sobre los que recae todo lo anterior. Por lo que deberían ser especialmente diseñados, considerados e implantados en todas sus dimensiones como mecanismos que garantizan, a su vez, el desarrollo, la prosperidad, la Paz y el libre ejercicio de derechos y libertades.

Y todo ello en el contexto y bajo los parámetros de lo que se entiende en la actualidad por el concepto -desarrollado y aceptado de manera general y a todos los niveles- de "Seguridad Humana".

Anexo I.

MECANISMOS DE CONTROL, TRANSPARENCIA, GARANTÍA JURÍDICA Y SERVICIO PÚBLICO.

CONTENIDO

AI.1. INTRODUCCIÓN.

AI.2. EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.

- Eficacia.
- Eficiencia.
- Efectividad.
- Conceptos complementarios y evaluables.
- Niveles relacionales.
- Valor jurídico.
- Valor práctico aplicado.
- Cuadro comparativo y análisis.

AI.3. FISCALIZACIÓN, TRANSPARENCIA Y CALIDAD DEMOCRÁTICA.

AI.4. MECANISMOS DE CONTROL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y SEGURIDAD JURÍDICA.

AI.5. LA ACTUACIÓN ORDINARIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

- Objetividad.
- Proporcionalidad.
- Competencia y jerarquía.
- Ejecutividad y limitaciones.
- Sistema de derechos y obligaciones específico.
- Estructura y órganos.

AI.6. EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO Y SU EVOLUCIÓN.

- Inicio y evolución.
- Definición y alcance.
- Características propias y principios comunes.
  - ➔ El principio de universalidad.
  - ➔ El principio de continuidad.
  - ➔ El principio de igualdad.

- ➔ El principio de exclusión manifiesta.
- ➔ Razonabilidad de las tarifas y control de precios.
- ➔ Servicio Público versus Funciones Públicas.

AI.7. GESTIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, MODALIDADES Y TIPOLOGÍA.

- Gestión de Servicio Público.
- Servicio Universal.
- Servicio de interés general
- Servicio esencial.

AI.8. LA PROTECCIÓN DEL CIUDADANO COMO SERVICIO PÚBLICO.

AI.9. PERSONAL Y ATRIBUCIONES ESPECIALES SINGULARIZADAS.

- Esfera y perspectiva penal.
- Esfera y perspectiva público-administrativa.
- Implicaciones efectivas.
- Elementos instrumentales.
- Función pública y garantías jurídicas.

AI.10. CARACTERIZACIÓN NORMATIVA DE LAS SITUACIONES DE EXCEPCIONALIDAD.

- Estado de Alarma. Concepto.
- El estado de alarma. Declaración y efectos.
- Estado de Excepción. Concepto.
- El estado de excepción. Declaración y efectos.
- Estado de Sitio. Concepto.
- El estado de sitio. Declaración y efectos.

AI.11. MECANISMOS DE REGULACIÓN DE LAS SITUACIONES DE EXCEPCIONALIDAD.

- Artículo 153 de la CE.
- Artículo 155 de la CE.
- Situación de interés para la Seguridad Nacional.
- Gestión de Crisis.
- Emergencias de Protección Civil.
- Emergencia de interés nacional.

AI.12. OTROS ELEMENTOS QUE APORTAN GARANTÍA.

- Procesos y acciones formativas.
- Gestión del conocimiento, aprendizaje organizacional y memoria corporativa.
- Las Reglas de Enfrentamiento.
- Evaluación del desempeño.
- Normalización e implantación de sistemas de gestión.

AI.1. INTRODUCCIÓN.

Las aportaciones y contenidos expuestos en los capítulos precedentes de esta tesis permiten relacionar y vincular el poliédrico concepto de la **seguridad** y de la **segurización** -en su sentido social más amplio- con la trascendencia funcional y práctica que tienen las manifestaciones de sus diversas dimensiones así como las consecuencias de sus distintas aplicaciones en la organización real de nuestras sociedades.

Es decir, existen elementos vinculados con la esencia de nuestras organizaciones sociales que están sufriendo una transformación sistémica compleja y que, además, esto está afectando tanto a los distintos niveles como de una forma transversal. Aunque también, hay que remarcarlo, de manera asimétrica y desequilibrada entre los distintos entornos geográficos y entre sus distintos actores.

Esto supone que sea difícil en la actualidad abstraer lo "**local"** de lo "**global**", asimismo tampoco es viable lo público sin lo privado y es imposible entender el funcionamiento de las organizaciones sin los comportamientos y motivaciones de los individuos como elementos autónomos que -teóricamente- son.

Desde hace unos años, básicamente desde finales del siglo pasado y desde principios de este siglo, en las estrategias de comunicación y marketing de las grandes corporaciones multinacionales ha permeado la idea de aunar, conjugar y hacer converger lo "macro" y lo "micro". Es decir, se ha buscado ser capaz de ofrecer las potencialidades, las ventajas y las posibilidades que aportan las grandes estructuras organizativas pero, a la vez, se busca también ser capaz de responder a las necesidades e idiosincrasias locales. Para lo cual se acunó el término "GLOCAL"[580].

Este concepto -si se me permite, este aforismo[581]- ha dado lugar a una familia de palabras como la "*glocalización*" o la "*glocalidad*" que, aunque nacen desde la perspectiva comercial y económica, se les puede añadir una perspectiva organizacional, política y cultural tal y como apunta BOLÍVAR BOTÍA (2001)[582].

[580] Palabra formada por la primera sílaba del término "**GLO**bal" y la segunda del término "lo**CAL**", nacida en Japón conceptualmente en los años 80 del siglo XX.

[581] Por cuanto que es un término que encierra una declaración breve que pretende expresar un principio de una manera concisa, coherente y en apariencia cerrada y que nace, básicamente, de la experiencia en un campo.

[582] BOLÍVAR BOTÍA, Antonio. "*Globalización e identidades: (Des)territorialización de la cultura"*. Revista de educación. Número extraordinario, 2001. Páginas de la 265 a la 288.

Este autor expone que la "***glocalización***" es la mezcla que se da entre los elementos locales y particulares con los "mundializados", lo que supone asistir a un proceso de doble sentido. Es decir, por un lado se produce una progresiva supresión de las fronteras a nivel económico, político y social pero por contra -aunque haya un amplio consenso sobre las bondades que esto puede suponer- se incrementa la existencia y aparición de barreras culturales (y también sociales y políticas) propiciadas por las personas que defienden sus tradiciones frente a la globalización cultural imperante [583].

En este contexto y en el entorno de las organizaciones tanto nacionales como internacionales -y tanto económicas como políticas y académicas- la *glocalización* supone una revisión de conceptos tradicionalmente estáticos vinculados con las estructuras de poder y con la articulación de la participación ciudadana.

Por tanto, al atender e integrar desde lo "macro" las necesidades y particularidades de lo "micro" se pasa de un concepto "ilustrado" [584] a un proceso de mejora de la calidad democrática del conjunto.

Con ello se da cabida e impulsa el desarrollo democrático que permite dar consistencia, articular y alinear transversalmente en sus dos dimensiones básicas (vertical y horizontal) estructuras, intereses y actores. E, incluso, generar mecanismos que facilitan la cooperación y la resolución de los conflictos.

Esto proporciona un plus de **legitimidad y control** también al conjunto y favorece, del mismo modo, el desarrollo de certezas y certidumbres en el funcionamiento institucional y social. Todo ello mediante un sistema de garantías sustentado en la **seguridad jurídica** que abarca a todos los actores.

No obstante, la legitimidad como mecanismo de la mejora de la calidad democrática no se consigue y no se puede valorar sólo en términos de **eficacia**, **eficiencia** y

[583] Realidad que se puede constatar con la aparición con cada vez más fuerza de movimientos "antiglobalización" que, además de la protesta social, buscan su expresión a través de organizaciones políticas de corte localista, regionalista y/o nacionalista y en muchos casos de tendencia "ultra" (tanto de izquierdas como de derechas). Tensiones y cuestionamientos como los que está sufriendo en la actualidad la construcción del proyecto europeo y la propia Unión Europea. Desembocando en procesos paradigmáticos de lo anterior como el BREXIT.
Es cierto que "globalización" se suele asociar a lo que se denomina como "pensamiento único", con cierta confusión denominado "neoliberal" y que se vincula con las propuestas de política económica para países del Tercer Mundo o en vías de desarrollo propiciadas a través de instituciones político-económicas de tipo internacional (como son, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial).

[584] Se utiliza el término "ilustrado" desde el punto de vista de la máxima "*todo para el pueblo pero sin el pueblo*". Es decir, la élite gobernante decide lo que los gobernados necesitan sin tener en consideración la opinión o parecer de éstos y sin que tengan, por tanto, participación efectiva en el proceso decisorio.

efectividad, sino que es también fundamental el elemento democrático en el que se subsumen la **transparencia**, la **responsabilidad**, la **rendición de cuentas** o la **participación**. Y, eso sí, todo ello con una reglas de juego y elementos que deben ser **comunes**, **equiparables** y **compartidas**.

Por tanto, como se puede observar -y como ya se ha ido apuntando en esta tesis- los sistemas que se desarrollan para la gestión y dirección de las situaciones de emergencia y crisis son elementos consustanciales de nuestras organizaciones sociales y, consecuentemente, quedan impregnados de todo lo anterior.

Es más, estos sistemas son los elementos que sustentan la propia noción de Sociedad en los momentos más críticos donde ésta se ve amenazada o en riesgo. Por lo cual, los mecanismos de control, fiscalización y calidad democrática deben ser observados como una parte fundamental del **sistema de garantías** en todos los órdenes. Lo que aporta seguridad jurídica, no sólo a los ciudadanos en su calidad también de administrados, sino -muy particularmente- ofrece un marco referencial de funcionamiento para todos aquellos que deben tomar decisiones e implementarlas en estas situaciones.

De hecho, los actores (y poderes) públicos deben observar muy especialmente todo lo relacionado con los sistemas de garantías y sus respectivos marcos reguladores y procedimentales de referencia lo que garantiza -entre otras cuestiones- el imperio de la Ley, la libertad, la igualdad y la no discriminación.

Esto supone remarcar la importancia de dos elementos básicos que sustentan la ya mencionada seguridad jurídica y el principio fundamental de legalidad y separación de poderes que debe soportar todo sistema democrático y que son:

a. La **limitación de la discrecionalidad** de las actuaciones mediante **procesos** y **procedimientos** tasados y regulados[585].

   Lo que reduce la incertidumbre en el resultado de la acción y aporta certezas en el funcionamiento administrativo y político del conjunto.

b. Posibilita tener un criterio de funcionamiento que permite **valorar y evaluar** tanto el resultante de cada acto administrativo como de cada actuación ejecutiva.

   Lo que permite identificar tanto el nivel de ajuste a la **legalidad** de los actos como el nivel de **desempeño** -técnico y funcional- de los actuantes.

[585] Lo que se constituye como la base del funcionamiento Derecho en general y, muy específicamente, del Derecho Administrativo en particular. Siendo su máxima expresión el desarrollo y la aprobación del procedimiento administrativo como instrumento fundamental del funcionamiento de las Administraciones Públicas,

En consecuencia, tanto en su forma como en su contenido -y fundamentalmente desde la perspectiva de una dimensión social amplia-, todas las alternativas, instrumentos e innovaciones que se puedan plantear a nivel organizacional dependen de la posibilidad y capacidad de coordinación real de los diferentes aparatos administrativos (entre ellos y con el resto de actores).

Lo que confluye, a su vez, con el difícil equilibrio que presenta la posibilidad de la participación democrática en sus diversos engranajes.

AI.2. EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.

La eficacia, la eficiencia y la efectividad son valores tradicionalmente empleados por el utilitarismo económico y por el campo de la gestión aplicada. No obstante, si los situamos en un contexto más amplio y desde un punto de vista organizacional y social -e incluso político- se puede observar como adquieren una dimensión que trasciende todos estos campos y les aporta y facilita criterios de racionalidad y objetividad.

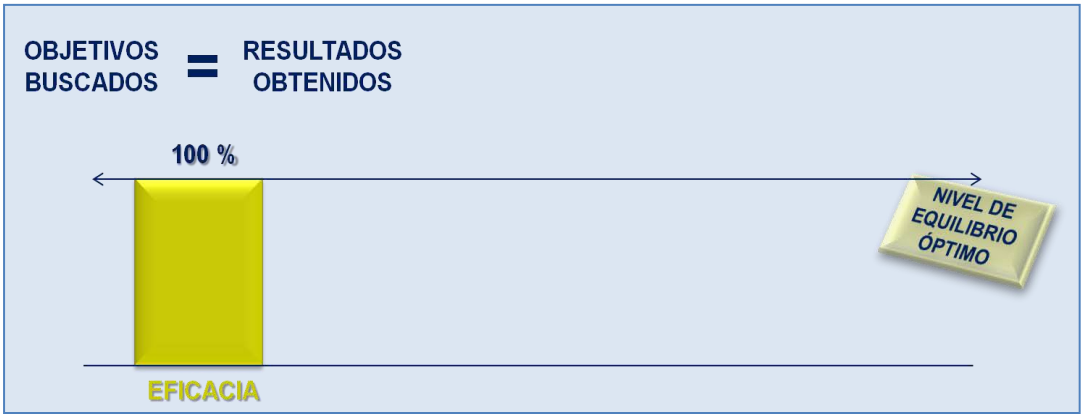
No obstante, estos tres términos se suelen usar profusamente y muchas veces ocasiones sin entender la diferencia conceptual real que existe entre ellos. Es más, suelen ser términos que son muy retóricos y que se usan también con cierta vacuidad e insustancialidad.

En el caso que nos ocupa, y al objeto de no caer en lo anterior, es necesario dejar de manifiesto que los sistemas que se desarrollan para la gestión y dirección de las situaciones de emergencia y crisis necesitan de estos tres elementos como criterios estructurantes de su funcionamiento.

De hecho, las situaciones de emergencia (y por extensión las situaciones de crisis) conllevan un problema "económico" ya que, por un lado hay necesidades y por el otro, una serie de recursos limitados que deberán ser aplicados en base a prioridades concretas. De ahí que tengan tanta importancia estos tres elementos como base de la gestión aplicada a este campo. Por lo que, a continuación, se hace un análisis aplicado de estos conceptos y de sus implicaciones correspondientes.

- **Eficacia.**

  Se puede definir como "**la capacidad para lograr los objetivos planteados**". Por tanto, la **eficacia** tiene que ver con el diseño y la adecuación de la acción que se plantea y los recursos de todo tipo con los que se cuenta para afrontarla.

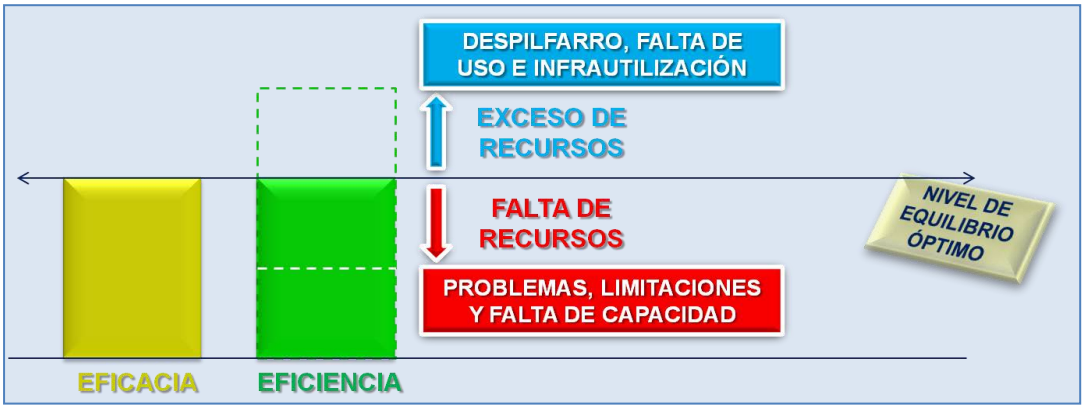


Fuente: Elaboración propia.

- **Eficiencia.**

Se puede definir como "**la capacidad para lograr los objetivos planteados con la menor cantidad de recursos posibles**". Por tanto, la **eficiencia** tiene que ver con el modo y forma mediante los cuales se emplean los recursos que están disponibles o que se han estimado que pueden ser necesarios. Es decir, afecta a la racionalidad y optimización que se hace tanto de los recursos en su aplicación como en relación con su mejor empleo.

Por el contrario, las faltas de eficiencia (es decir, las "ineficiencias") pueden producirse tanto por exceso como por defecto.



Fuente: Elaboración propia.

- **Efectividad.**

Se puede definir como "**la capacidad para alcanzar el total cumplimiento de los objetivos planteados, permitiendo cuantificar el nivel de logro de la meta**". Por tanto, la **efectividad** es un elemento que tiene una relación directa con la calidad y oportunidad de los resultados obtenidos.

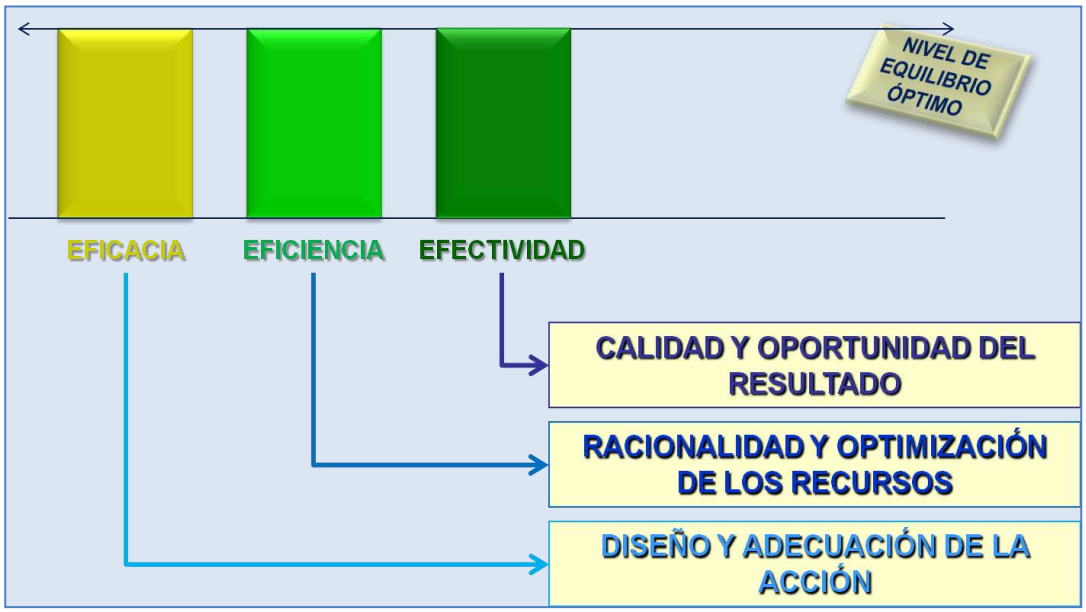


Fuente: Elaboración propia.

- **Conceptos complementarios y evaluables.**

En el caso que nos ocupa, los sistemas que se desarrollan para la gestión y dirección de las situaciones de emergencia y crisis necesitan de estos tres elementos como criterios estructurantes de su funcionamiento.

Como se ha podido observar la eficacia, la eficiencia y la efectividad son conceptos que tratan de vincular no sólo la identidad del "**objetivo buscado**" con los "**resultados obtenidos**" sino también vinculan el modo y la forma mediante los cuales se consiguen los mismos (ya sea total o parcialmente).



Fuente: Elaboración propia.

Es bastante común escuchar que no hay dos emergencias/crisis iguales y que, aunque esta sentencia tiene una parte de verdad por cuanto que es imposible que se reproduzcan la totalidad de los factores que se hayan podido presentar en una situación concreta, es igual de cierto que existen unos patrones, unas dinámicas y una serie de elementos que nos permiten desarrollar metodológicamente elementos estructurantes y procedimentales que apoyan la planificación, que facilitan la anticipación y que soportan los procesos de toma de decisiones.

En el ámbito militar se podría sentenciar algo análogo y sin embargo -y aunque no hay dos guerras iguales- se siguen estudiando en las "Escuelas de Guerra" batallas y conflictos anteriores ya que ayudan a contextualizar y a entender los antecedentes, a valorar los mecanismos de generación, a analizar la calidad de la respuesta, a identificar las distintas opciones y variantes que se daban y, a futuro,

aplicarlo para orientar la acción como mecanismo que retroalimenta el aprendizaje.

Por tanto, y aunque nos encontremos en entornos claramente **VUCA**[586] (incidencia de este concepto sobre el tema de esta tesis que se desarrollara más adelante), se debe contar con criterios de referencia que se sustente en estos tres valores.

En consecuencia y como ya se ha expuesto, cualquier decisión puede ser susceptible de ser evaluada en base a las alternativas y opciones que se pueden presentar y que son las que van a condicionar, indefectiblemente, el curso de las acciones y su resultado.

No obstante, este proceso puede quedar invalidado o respaldado -ya no sólo por la finalidad buscada- sino también por el propio empleo que se haga de los recursos, por la elección de alternativas disponibles y asumidas y/o por el nivel de consecución alcanzado. Elementos de especial importancia en la actuación de los poderes y actores públicos y con, incluso, posibles atributos éticos.

En definitiva, si podemos entender que no todas las alternativas y no todas las decisiones presentan el mismo grado validez y calidad, podemos afirmar del mismo modo que los criterios de eficacia, eficiencia y efectividad son factores que permiten tomar un estándar, una doctrina, un sistema y/o un marco de referencia[587] que identifica y ayuda a valorar el grado de consecución y/o desviación sobre dichos elementos referenciales.

Esta trazabilidad supone, en el conjunto de los procesos y cuando se trata de sistemas de gestión de situaciones de emergencia y crisis, una garantía de funcionamiento y de transparencia que permite -a su vez- la evaluación, determinar las responsabilidades correspondientes y efectuar la fiscalización y el control de los procesos y de las actuaciones. Y, cómo no, de las decisiones de los actores.

[586] VUCA es el acrónimo que se utiliza para describir aquellos entornos caracterizados por la volatilidad, la incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad. Este término procede de las siglas de las palabras inglesas *Volatility*, *Uncertainty*, *Complexity* y *Ambiguity*. Este concepto fue creado originariamente por la "Escuela de Guerra de Estados Unidos" (*U.S. Army War College*) para describir las situaciones creadas tras la Guerra Fría, siendo utilizado a partir de los años 90 del siglo pasado para describir otros entornos que respondían a este patrón.

[587] Entiéndase aquí que los elementos referenciales son conceptos amplios que pueden tener origen más o menos formal y diverso (legislativo y jurídico, técnico-científico, usos y costumbres sectoriales, etc…) que pueden venir impuestos o ser aceptados de manera voluntaria y que pueden afectar a sólo una serie de elementos horizontales y/o verticales de una organización o bien a la organización en su conjunto.

- **Niveles relacionales.**

Es cierto que los principios organizacionales aquí definidos -es decir, la eficacia, la eficiencia y la efectividad- son elementos que actúan no sólo como principios generales deseables sino también como valores y criterios que guían la acción en todos los niveles.

No obstante, dado el ámbito y la incidencia que tienen cada uno de ellos y en base al marco teórico aportado por esta tesis, se puede identificar que: **a cada principio organizacional definido le corresponde y se relaciona con un nivel organizacional concreto**.

Esto supone también que, en relación con las estructuras organizacionales estándares de tipo más o menos piramidal y de corte jerarquizado, podamos encontrar tres enfoques básicos según el nivel de capacidad y el alcance en la toma de decisiones de sus distintos elementos. Es decir:

- Si la **eficacia** la hemos definido como "*la capacidad para lograr los objetivos planteados*" y esto se vincula con el diseño y la adecuación de la acción en base a los objetivos planteados y los resultados esperados, podemos inferir que su componente es fundamentalmente de **nivel estratégico**.

- Si la **eficiencia** la hemos definido como "*la capacidad para lograr los objetivos planteados con la menor cantidad de recursos posibles*" y esto se vincula con la racionalidad y la optimización de los recursos en base a las necesidades planteadas, podemos inferir que su componente es fundamentalmente de **nivel táctico**.

- Si la **efectividad** la hemos definido como "*la capacidad para alcanzar el total cumplimiento de los objetivos planteados, permitiendo cuantificar el nivel de logro de la meta*" y esto se vincula con la calidad y oportunidad del resultado tanto en términos de ajuste, ventajas colaterales no previstas y/o desviaciones, podemos inferir que es su componente es fundamentalmente de **nivel operacional**.

Enfoques éstos (el estratégico, el táctico y el operativo u operacional[588]) que quedan vinculados en muchas organizaciones con los criterios y principios

[588] Aunque en muchos contextos se tienden a utilizar los términos "operativo" y "operacional" de manera indistinta, existen una serie de diferencias y matices entre ambos conceptos que deben ser tenidos en cuenta. Diferencias que derivan del desarrollo de la doctrina y del uso que se viene aplicando a estos dos conceptos desde el ámbito militar.

organizacionales de eficacia, eficiencia y efectividad a través de la definición y el enunciado de los tres elementos básicos siguientes: la "**misión**", la "**visión**" y los "**valores compartidos**" o, también llamados, "**valores corporativos**"[589].



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, las organizaciones que disponen de una **declaración explícita y compartida**[590] de su misión, de su visión y de sus valores orientan mejor sus acciones así como **el comportamiento esperado** de sus integrantes. Lo que ayuda también a definir la propia cultura organizacional que las rige, evitando la indeterminación, la indefinición y los comportamientos desviados.

Por otra parte, los criterios de funcionamiento basados en la eficacia, en la eficiencia y en la efectividad, unido todo ello a la definición y explicitación de la misión, de la visión y de los valores compartidos de una organización supone:

[589] De su origen en inglés: "*mission*", "*vision*" y "*core values*". Definidos como (compendio de varias fuentes y autores):

- La **misión** define la actividad concreta que se desarrolla por parte de una organización en el contexto y en el entorno en el cual se desenvuelve. Puede contener además una referencia al público hacía el se dirige su actividad explicitando sus singularidades, particularidades y/o factores diferenciales.
- La **visión** establece las metas que se pretenden conseguir y la proyección a futuro que se busca. Estos elementos deben ser realistas y alcanzables (y en su caso medibles), puesto que la propuesta de visión tiene un carácter inspirador y motivador.
- Los **valores** son principios éticos que orientan las decisiones y el funcionamiento de la organización, por tanto se configuran como la base de la cultura de esta influyendo y creando pautas de comportamiento propias.

[590] Compartida, conocida y pública tanto por sus "clientes" internos como por los "clientes" externos.

a. Dar consistencia y coherencia al conjunto al asentar y refrendar las bases de la cultura organizacional. Lo que ayuda a construir y a ofrecer una identidad diferenciada y a orientar tanto en los comportamientos esperados como en los criterios para la toma de decisiones.

b. Alinear la motivación, el esfuerzo y el enfoque de los involucrados en una misma dirección y bajo un criterio unificado. Lo que ayuda a desarrollar y a fomentar el espíritu de pertenencia, la lealtad y la fidelización así como se orientan los esfuerzos hacia un objetivo mayor y más elevado que prevalece sobre loa esfuerzos e intereses individuales.

En consecuencia, lo anterior no sólo es un mecanismo real de vertebración y de integración de los distintos elementos que conforman una organización, sino que resulta y funciona, a su vez, como un instrumento fundamental que limita y acota la incertidumbre, mejora las certezas en el desempeño y aporta **calidad**[591] en el resultado colectivo.

Por eso se puede decir que son elementos que ayudan a refrendar y apuntalar la transparencia, los mecanismos de control y aportan una cierta garantía en su funcionamiento. Concepto el de **garantía** que queda así vinculado con los conceptos de "**fiabilidad**", "**confiabilidad**" y "**confianza**".

- **Valor jurídico.**

La eficacia, la eficiencia y la efectividad son valores que, además de su desarrollo como conceptos de gestión, son también elementos que han sufrido (y sufren) un proceso de "**juridificación**".

Es decir, son elementos que adquieren un valor formal dentro del conjunto de las estructuras sociales de toda índole, aportando mecanismos y sistemas de regulación que tienen utilidad normativa en parte o en la totalidad de una sociedad dada.

Por consiguiente, dentro de un sistema democrático esto es especialmente práctico, aplicable y, además, exigible en lo relativo al funcionamiento de los poderes públicos y a las estructuras administrativas que los soportan.

[591] "Calidad" en el sentido, no de que se consigue un producto o servicio lo más cercano al "ideal" posible, sino que el resultado se mantiene siempre dentro de los parámetros establecidos mediante un proceso normalizado en el cual se establecen las condiciones de producción/prestación y de nivel desempeño que deben ser garantizadas y que, además, pueden ser evaluables y certificables.

Circunstancias que concurren, por tanto, en el conjunto del **sector público** (tanto al sector público administrativo como al sector público institucional/instrumental[592]).

En consecuencia y a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, la actuación de los poderes públicos -y de sus órganos y entes asociados- requiere seguir unos cauces formales, reglamentados y procedimentados que se conforman como una garantía para los ciudadanos (y que se conforma incluso como una especificidad del campo Derecho).

Esta garantía mencionada actúa en un doble sentido, ya que por un lado supone que la actuación de estos elementos es conforme con el ordenamiento jurídico y, por el otro, que esta actuación puede ser conocida y fiscalizada por los mismos ciudadanos. Tal es así, que en la propia Constitución española, en el artículo 103 contenido en el "Título IV. Del Gobierno y de la Administración", introduce el marco de funcionamiento de la Administración Pública y, entre los principios que enumera[593], está expresamente recogido el "**principio de eficacia**".

---

[592] Se introduce esta matización según se establece en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en base a la cual se definen, estructuran y diferencian los diversos órganos y entes que se integran dentro de este sector. En este sentido tenemos los diferentes órganos y elementos de la Administración Pública en sentido estricto más una serie de entes que forman el Sector Público Institucional (artículo 84 de la LRJSP).
Este último está integrado por: organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado (organismos autónomos y Entidades Públicas Empresariales); autoridades administrativas independientes; sociedades mercantiles estatales; consorcios; fundaciones del sector público; fondos sin personalidad jurídica y universidades públicas no transferidas. Lo que supone que dentro del Sector Público no se podrán ni crear, ni ejercer el control efectivo, directo o indirecto, de otras formas jurídicas distintas a las enumeradas.
Cabe reseñar que estos entes tienen la posibilidad de ser considerados como "Medio Propio" y "Servicio Técnico" del poder adjudicador (artículo 86 de la LRJSP) cuando se acredite que, además de disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social y, se dé alguna de las circunstancias siguientes:

a. Sea una **opción más eficiente** que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.
b. Resulte necesario **por razones de seguridad pública o de urgencia** en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.

En todo caso, el sector público institucional está sometido (artículo 85 de la LRJSP) al **control de eficacia y supervisión continua** por parte del órgano administrativo del cual depende. Así como forma parte también del control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos para tal consideración.
Es por este motivo es por el cual el calificativo de "institucional" se sustituye, en ocasiones, por "instrumental" ya que son entes que se crean como medio para alcanzar un fin y no son un fin en sí mismo.

[593] Artículo 103, CE. 1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. 2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. 3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios

Como apuntan PALOMAR OLMEDA y FUERTES LÓPEZ[594] en relación con el principio de eficacia -y que además de en el artículo 103.1 CE, se recoge también en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y en el artículo 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)-, éste:

> "[…] *supone una adecuación entre lo que se quiere conseguir y lo que efectivamente se obtiene (capacidad de lograr el efecto que se desea o espera, en términos del Diccionario de la Real Academia Española), idóneo para conseguir el objetivo propuesto (STSJ Cantabria, 10 de enero de 2003), constituyendo un límite a la libre elección de los medios a emplear puesto que esa decisión deberá tener en cuenta los principios de eficacia y objetividad (STS de 13 de marzo de 1991)*".

Esto sustenta lo que se recoge en el artículo 3.3 de la LRJSP, el cual establece que:

> "[…] *la actuación de la Administración Pública se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico*".

Lo que conlleva que sirvan con objetividad a los intereses generales y con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Se trata, pues y siguiendo el razonamiento de estos autores, de un principio rector de la actividad pública que es de difícil separación tanto del "**principio de eficiencia**" (STSJ Madrid 26 de noviembre de 2002) como del "**principio de coordinación**" en la actuación de la Administración Pública (STSJ Región de Murcia de 26 de noviembre de 2001).

En todo caso, y como ya se ha apuntado, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico mediante los principios ya reseñados (principios de eficacia, eficiencia y coordinación). Principios a los que se deben añadir los de **jerarquía**, **descentralización** y **desconcentración**.

---

públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

[594] PALOMAR OLMEDA, Alberto; FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier. Artículo "*Principios a los que se somete la Administración Pública*". Editorial VLEX. Consulta electrónica en www.vlex.com. 2019. [Fuente: https://practico-administrativo.es/vid/principios-somete-administracion-427626754]

Asimismo, se deberán respetar también en su actuación y relaciones los siguientes principios[595]:

- Servicio **efectivo** a los ciudadanos.
- Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- **Eficacia** en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- **Eficiencia** en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Vemos, por tanto, que muchos de ellos asumen los valores de la eficacia, la eficiencia y la efectividad como principios que deben ser seguidos y observados. Actuando también como mecanismos básicos que guían y orientan el conjunto de las actuaciones.

Se puede observar que los mencionados principios no están todos situados en el mismo plano. Los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y

[595] Artículo 3, punto 1, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

coordinación carecen de contenido si no se conectan con la finalidad que con ellos se persigue. Es decir, servir para alcanzar una actuación administrativa eficaz.

De ello deriva que el principio de eficacia es el objetivo a alcanzar, siendo los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación medios a través de los cuales se puede conseguir dicho objetivo.

No obstante, y como ya se ha venido apuntando, los principios que rigen el funcionamiento de las administraciones públicas y de sus respectivos entes, sumado a la procedimentación y regulación de sus diferentes procesos de funcionamiento, es lo que se constituye como la base del funcionamiento del **Derecho Administrativo** y de su sistema de garantías.

Por tanto, desde un punto de vista formal, lo que reduce la incertidumbre en el resultado de la acción y aporta certezas en el funcionamiento administrativo y político del conjunto es la **limitación de la discrecionalidad** de las actuaciones mediante procedimientos tasados y regulados.

Esto anterior posibilita tener un criterio de funcionamiento que permite **valorar y evaluar** tanto el resultante de cada acto administrativo como de cada actuación ejecutiva. Lo que permite, a su vez, identificar tanto el nivel de ajuste a la **legalidad** de los actos como el **nivel de desempeño** de los actuantes y el **grado de responsabilidad** de los mismos en el conjunto de las actuaciones.

Cierto es que no es posible hacer un análisis de una organización sin su elemento fundamental, las personas. Por eso mismo, mencionar la eficiencia, la eficacia y la efectividad sin ponerlo en relación con el factor humano no tiene sentido más allá del análisis teórico y formal. Por este motivo, y en relación directa con este epígrafe, más adelante se expondrá la **evaluación del desempeño** como un factor que condiciona e incide en todo lo anterior.

Cuestiones todas ellas que, sin lugar a dudas y como veremos a continuación, son requisitos que inciden en el diseño e implantación y en el funcionamiento y la actuación efectiva de los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis objeto de esta tesis.

- **Valor práctico aplicado.**

En el caso de España, la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC)[596] define en su artículo 1 que "*la **protección civil**, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes*

[596] Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC).

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".

En este sentido determina que el **Sistema Nacional de Protección Civil** es el instrumento esencial para asegurar la **coordinación**, la **cohesió**n y la **eficacia** de las políticas públicas de protección civil. Sirviendo, además, para regular y articular las competencias de las distintas Administraciones Públicas ya sean estas propias, exclusivas, concurrentes y/o compartidas.

En esta misma ley se insiste mucho en los conceptos de "integración", "coordinación", "cohesión" y "**eficacia**" como base para garantizar una respuesta adecuada (específicamente en el preámbulo y en los artículos 1, 3, 18, 26 y 50 LSNPC). Asimismo, también se hace una mención especial al concepto de "**eficiencia**" (preámbulo y artículos 3, 10 y 17).

De hecho y para realizar un último apunte en relación con este tema, la regulación del **Sistema Nacional de Protección Civil** español establece que -además de facilitar la participación de las correspondientes personas físicas y jurídicas en los supuestos oportunos- este se regirá en sus actuaciones por los principios de:

- Colaboración.
- Cooperación.
- Coordinación.
- Solidaridad interterritorial.
- Subsidiariedad.
- **Eficiencia**.
- Participación.
- Inclusión.
- Accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Por otra parte, si tenemos en cuenta lo recogido en otro de los pilares legislativos básicos que sustentan el concepto de Seguridad Pública (es decir la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de **Protección de la Seguridad Ciudadana**) vemos que hay elementos comunes y compartidos que rigen también este ámbito. De hecho, se recogen en su artículo 4 los principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con este ámbito.

Lo que obliga a que en el ejercicio de las potestades y facultades reconocidas por la Ley a las administraciones públicas y, específicamente, a las autoridades y demás órganos competentes en materia de seguridad ciudadana y a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se rijan por los siguientes principios:

- Legalidad.
- Igualdad de trato.
- No discriminación.
- Oportunidad.
- Proporcionalidad.
- **Eficacia**.
- **Eficiencia**.
- Responsabilidad.
- Sometimiento al control administrativo y jurisdiccional.

Por tanto, vemos que los elementos y principios vertebradores con valor jurídico general presentan, a su vez, un efecto transversal que abarca a la totalidad de las actuaciones de los poderes públicos, aportando un valor práctico aplicado que es fundamental para el funcionamiento sectorial de cada esfera.

En base a lo anterior, cabe destacar el desarrollo en estos últimos años de un elemento completamente aglutinador que busca funcionar como sistema articulador de sistemas. Este es el **Sistema de Seguridad Nacional**.

La legislación española contiene instrumentos normativos que, partiendo del marco diseñado por la Constitución, regulan los aspectos fundamentales que han venido permitiendo a los poderes públicos cumplir con sus obligaciones en esta materia[597]. Sin embargo, concepto que no había sido objeto de una regulación normativa integral.

En este contexto aparece el campo de la **Seguridad Nacional** como un espacio de actuación pública nuevo, enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad. La Seguridad Nacional se entiende como:

> "*La acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos*".

Por tanto, el **Sistema de Seguridad Nacional** el cual, a través de las atribuciones que le da la **Ley 36/2015**, de 28 de septiembre, de **Seguridad Nacional**, tiene como cometido: evaluar los factores y situaciones que puedan afectar a la Seguridad Nacional; recabar y analizar la información que permita tomar las decisiones necesarias para dirigir y coordinar la respuesta ante las situaciones de crisis contempladas en la ley; detectar las necesidades y proponer las medidas sobre planificación y coordinación con el conjunto de las Administraciones Públicas, con el fin de garantizar la disponibilidad y el correcto funcionamiento de los recursos del Sistema.

En consecuencia, se consideran componentes fundamentales de la Seguridad Nacional a los efectos de esta ley la **Defensa Nacional**, la **Seguridad Pública** y la **Acción Exterior**, que se regulan por su normativa específica. Asimismo, los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, apoyarán permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional, proporcionando elementos de juicio, información, análisis, estudios y propuestas necesarios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización.

No obstante, la Seguridad Nacional es un concepto que necesita ser definido mediante dos elementos básicos que son: la **Política de Seguridad Nacional** y la

[597] Así, las normas aplicables a los estados de alarma, excepción y sitio, a la Defensa Nacional, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la protección de la seguridad ciudadana, a la protección de infraestructuras críticas, a la protección civil, a la acción y el servicio exterior del Estado o a la seguridad privada, regulan, junto con la legislación penal y los tratados y compromisos internacionales en los que España es parte, distintos aspectos de la seguridad.

Estrategia de Seguridad Nacional. Ambos elementos de máximo nivel que requieren de unos principios básicos orientadores que son: la unidad de acción, la anticipación, la prevención, la eficiencia, la sostenibilidad en el uso de los recursos, la capacidad de resistencia y recuperación, la coordinación y la colaboración.

- **Cuadro comparativo y análisis.**

A modo de resumen es muy interesante comprobar que, a los efectos de esta tesis, los conceptos de **eficacia**, **eficiencia** y **efectividad** son incluidos y referenciados -de una manera o de otra- como principios rectores tanto a nivel de funcionamiento la Administración Pública como en la normativa sectorial específica.

En el primer caso, la actuación de las Administraciones Públicas en general y en su conjunto requiere: **eficacia** en el cumplimiento de los objetivos fijados; **eficiencia** en la asignación y utilización de los recursos públicos y servicio **efectivo** a los ciudadanos. Lo que alinea estos tres elementos entre sí y con los tres niveles organizacionales fundamentales. Es decir, con los niveles estratégicos, tácticos y operativos. Por otro lado, específicamente y de manera sectorial, tenemos lo siguiente:

SEGURIDAD NACIONAL	SEGURIDAD CIUDADANA	PROTECCIÓN CIVIL
– **Unidad de acción.**	– Legalidad.	– Colaboración.
– **Anticipación.**	– Igualdad de trato.	– Cooperación.
– **Prevención.**	– No discriminación.	– Coordinación.
– **Eficiencia.**	– Oportunidad.	– Solidaridad interterritorial.
– **Sostenibilidad en el uso de los recursos.**	– Proporcionalidad.	– Subsidiariedad.
– **Capacidad de resistencia y recuperación.**	– **Eficacia**.	– **Eficiencia**.
– **Coordinación y colaboración.**	– **Eficiencia**.	– Participación.
	– Responsabilidad.	– Inclusión.
	– Control administrativo.	– Accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
	– Control jurisdiccional.	

Fuente: Elaboración propia.

Vemos que en los tres casos hay una referencia explícita al principio/concepto de **eficiencia**. Lo que indica la preocupación por garantizar una adecuada aplicación de metodologías y procesos de asignación y utilización de los recursos públicos que garantice una cierta racionalidad y optimización en el uso de los mismos[598].

Elemento completamente comprensible si tenemos en cuenta la dispersión competencial existente lo que compromete la coordinación, la colaboración y la cooperación. Más si cabe cuando los recursos pueden tener una titularidad, dependencia y/o adscripción diferente y diferenciada. Es más, este principio permite identificar y valorar los recursos (por tipo, utilidad y cantidad) que pudieran ser necesarios para llevar a cabo los objetivos planteados en toda su extensión y definición.

Por otra parte, tenemos la **eficacia** como elemento de carácter más estratégico. Ésta se menciona en el ámbito de la Seguridad Ciudadana pero no en el caso de la Seguridad Nacional ni en el de la Protección Civil.

Sin embargo, se da la particularidad de que para estos dos últimos ámbitos se tienen aprobadas formalmente una serie de documentos que recogen la "Estrategia de Seguridad Nacional"[599] y la "Estrategia Nacional de Protección Civil"[600]. Lo que, ciertamente, es un elemento que busca la eficiencia de manera implícita.

Es más, el marco que supone la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2017 conlleva el desarrollo legislativo y reglamentario de diversas áreas contenidas en este elemento. Además, del ya mencionado para el ámbito de la Protección Civil, tenemos los siguientes:

- Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (2013).
- Estrategia de Seguridad Energética Nacional (2015).
- Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019).
- Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019).

[598] De hecho, en materia de Seguridad Nacional también se enumera como principio la "*sostenibilidad en el uso de los recursos*", elemento vinculado con el concepto de eficiencia.

[599] RD 1008/2017, de 1 de diciembre por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.

[600] MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD. 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.

- Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional (2019).
- Estrategia Nacional de Ciberseguridad (2019).

Por último, llama la atención que, sin embargo, en ningún caso se nombra o se contempla la **efectividad** como principio de referencia y como elemento que vincula los resultados obtenidos con la **calidad** y **oportunidad** de los mismos. De hecho este elemento es, por su carácter eminentemente operativo, el mecanismo que permite:

1. Materializar y hacer tangibles las determinaciones vinculadas con los principios anteriores ya mencionados, alineando y articulando la "decisión" con la "acción".

2. Analizar y evaluar el resultado obtenido lo que le convierte en el elemento que: retroalimenta el sistema, permite la confirmación de lo previsto, facilita la rectificación de las posibles desviaciones y ayuda en los procesos de aprendizaje.

Por tanto y tal y como ya se apuntaba, desde un punto de vista formal, lo que reduce la incertidumbre en el resultado de la acción y aporta certezas en el funcionamiento de una organización son las orientadas hacia objetivos claros y explicitados más actuaciones sustentadas en procedimientos conocidos, tasados y regulados.

Sin embargo y también tal y como ya se apuntaba, no es posible hacer un análisis de una organización abstrayéndonos de un elemento capital, las personas que la conforman y su nivel y tipo de desempeño.



Fuente: Elaboración propia.

AI.3. FISCALIZACIÓN, TRANSPARENCIA Y CALIDAD DEMOCRÁTICA.

No podemos olvidar ni obviar que las estructuras destinadas a atender e intervenir en ambientes de emergencia y crisis, por su razón de ser, tratan situaciones que se salen de lo ordinario, que son extraordinarias y/o que tensan los sistemas sociales en todos sus sentidos.

Por tanto, un factor de calidad democrática y de transparencia esencial en estos temas es la necesidad mediante la cual se garantiza que las estructuras de gestión y dirección de emergencias y crisis presenten los mecanismos de control oportunos.

Mecanismos tanto de rendición de cuentas de los correspondientes elementos que conforman y soportan el ejercicio de los poderes públicos como el propio control de la acción de gobierno en todos sus sentidos.

Más si cabe cuando se trata de elementos "segurizados" -con la carga que esto tiene como ya se ha apuntado- que pueden aportar o conferir capacidades y poderes especiales, lo que no debe justificar ni debe servir tampoco para obviar el necesario control por parte del aparato legislativo y judicial[601].

En este sentido sería ingenuo también pensar que la transparencia en estos temas supone poder ofrecer una información abierta y general a todos los públicos y sobre todos los aspectos. Por tanto, se debe buscar el equilibrio entre la protección de los elementos sensibles, las opciones de gobierno, la gobernabilidad y las posibilidades de aplicar criterios de gobernanza con el resto de derechos y obligaciones recogidos en el ordenamiento jurídico.

Esto último es central a la idea de democracia, si lo hacemos en los términos que lo hace SCHMITTER (2005)[602], que la define como:

> "[…] *un régimen o sistema de gobierno en donde los mandatarios son obligados a rendir cuentas sobre sus acciones en la vida pública por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y cooperación de sus representantes*".

[601] En relación con el aparato judicial se debe tener en cuenta que -por su razón de ser- su actuación será, en la mayoría de los casos, *a posteriori* y fundamentalmente desde la perspectiva del resarcimiento del daño o de la identificación de las posibles responsabilidades de los diferentes actores y en sus distintos órdenes. Elementos que también convergen y se yuxtaponen con la jerarquía y potestades de los distintos órganos de las administraciones públicas en relación con las capacidades y atribuciones de regulación, control, inspección y sanción que se le reconoce a las mismas.

[602] SCHMITTER, Philippe C. (2005). "*Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas*". Revista Metapolítica, número 39 (Enero-Febrero), páginas 61-75.

Por tanto, la "**rendición de cuentas**" (muy usado en su término anglosajón "**accountability**") es el mecanismo básico que permite exponer -por una parte- y evaluar -por la otra- las acciones que llevan a cabo los gobiernos y sus respectivos agentes.

Está claro que en un entorno donde sus gobiernos no tienen necesidad ni obligación de justificar o explicar lo que hacen y cómo lo hacen es, en todo caso, un régimen donde la discrecionalidad es máxima y donde se actúa al dictado del respectivo ostentador del poder.

Por tanto y como se puede observar, en los distintos regímenes democráticos este concepto se relaciona, generalmente y entre otros factores, con el sistema de representación y sus mecanismos de funcionamiento electoral. Lo que implica una relación causal directa entre los resultados alcanzados por los representantes (políticos) y las sanciones que la ciudadanía (electores) puede imponer en caso de no sentirse satisfecha con la actuación de sus elegidos.

Por consiguiente, la "rendición de cuentas" se configura en base a la necesidad de establecer controles cruzados entre:

a. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (con una clara diferenciación e independencia entre ellos, propiciando el equilibrio institucional).

b. La clase política y el conjunto de la sociedad civil (con mecanismos que faciliten la participación ciudadana en el funcionamiento y control de las administraciones públicas y mediante la transparencia en la aportación de información).

c. Lo distintos colectivos de servidores y empleados públicos (de tal manera que se garanticen las actuaciones de éstos en beneficio del interés colectivo y preservando el bien público).

No obstante, la participación ciudadana -de manera más o menos directa en determinadas áreas como son la Seguridad y la Defensa- se hace muy complicada y con muchas reservas al tratarse de materias muy sensibles que podrían generar peligros, amenazas y vulnerabilidades no deseadas.

Por este motivo, en las materias institucionalmente segurizadas se cuenta -por lo general- con un diseño organizacional complejo -y opaco en muchos sentidos- que no permite determinadas posibilidades de discusión abierta y pública.

El concepto de redición de cuentas (o *accountability* según ya hemos dicho), como apunta SCHEDLER (2004)[603], contempla un proceso fundamentalmente de tipo político que incluye y relaciona a las dos partes involucradas, es decir, a los representantes (gobernantes) y a los representados (gobernados). Proceso que abarca:

- Las demandas y ofrecimientos de información sobre las respectivas áreas de responsabilidad.

- La justificación sobre las acciones, explicitando motivaciones, objetivos buscados y resultados conseguidos.

- Las sanciones cuando el resultado no sea el esperado, los fines no respondan al objeto pretendido o se produzcan desviaciones en el uso del poder.

En consecuencia, este proceso conlleva -por un lado- la obligación de los políticos y empleados públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas ante la ciudadanía. Es decir, es la obligación de responder ante el derecho a que se les solicite información, sumado a la posibilidad de que puedan ser cuestionadas y enjuiciadas sus acciones.

Y -por el otro lado- supone la capacidad de sancionar a estos mismos políticos y empleados públicos en caso de que hayan violado sus deberes o no hayan cumplido con sus obligaciones públicas (cuestiones vinculadas también no sólo con el actuar negligentes sino también con la **corrupción**).

Hablar en este punto de corrupción en relación con los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis no es descabellado ya que entornos que sufren prácticas o tramas corruptas institucionalizadas y que funcionan en ordinario, también lo hacen (desgraciadamente) en situaciones no ordinarias o extraordinarias.

De hecho, se puede constatar que en aquellos entornos donde las estructuras de gobierno están inoperantes, son débiles y/o no cuentan con sistemas efectivos de control democrático se tiene como resultado que las situaciones de daño y/o amenaza pueden suponer un acicate para que se mantengan estas actividades ilícitas, e incluso, aumenten.

Esto último se debe a que el impacto de un evento crítico no deseado supone una "ventana de oportunidad" al dejar una sociedad civil mermada, desarmada frente a determinadas prácticas y afectada en multitud de facetas de magnitud vital como

[603] SCHEDLER, Andreas. "*Conceptualizando la rendición de cuentas*". *"¿Qué es la rendición de cuentas?"*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2004. Página 12.

consecuencia de su exposición a una situación de vulnerabilidad (carencias y falta de recursos básicos, miedo, incertidumbre, desamparo y necesidades de protección, problemas de supervivencia, daño moral y físico, pérdidas de todo tipo, etc…).

Asimismo, como respuesta a este contexto, aparece la necesidad justificada de activar procedimientos especiales que adquieren valor como consecuencia de la situación. Lo que usualmente provoca un aumento de las potestades y la discrecionalidad de los elementos ejecutores del poder político y administrativo (y de sus respectivos responsables en todos los niveles).

Es más, en las situaciones de precariedad y/o de vulnerabilidad de las estructuras organizacionales de una Sociedad, se propician situaciones que pueden posibilitar un enriquecimiento ilícito, un aprovechamiento personal o un incremento desviado del poder y de la capacidad de control ilegítimo que no se podría dar en situaciones de normalidad. Lo que puede suponer también una tentación añadida bajo determinadas circunstancias.

Esto es fácilmente comprensible si tenemos en cuenta que, a lo anterior, se suma la posibilidad de una entrada más o menos masiva de medios y recursos extraordinarios de todo tipo ofrecidos por otros entornos o niveles (incluidas las posibles aportaciones económicas de urgencia). Elementos que deben ser repartidos y/o aplicados por las autoridades locales directamente o, cuanto menos, con la aquiescencia de éstas.

En esta coyuntura son también factores clave reguladores del comportamiento tanto la sensación de impunidad que se pueda tener como la posibilidad efectiva de recibir un castigo derivado de la capacidad de que éste pueda ser aplicado.

Pero la “tentación” como expresión de la corrupción (y que puede venir motivado por la necesidad) no sólo nace como algo endógeno que mueve al que “recibe”, es también un fenómeno exógeno que puede ser la motivación del que “da”.

Es decir, puede ser un factor buscado a modo de “enganche” por parte de entidades, organizaciones, empresas e, incluso, gobiernos externos que buscan ganar presencia, influencia y/o prebendas aprovechando este tipo de clientelismo forzado por la situación (y hasta por el chantaje).

En todo caso, para que funcionen adecuadamente los procesos de rendición de cuentas se requieren mecanismos formales e institucionalizados para tal fin y donde se ejercite el control, la supervisión y las actuaciones de los diferentes sujetos obligados (existiendo también el correspondiente marco de responsabilidad y de consecuencias). No obstante, los mecanismos de control y rendición de cuentas requieren aportación y acceso a la información.

Lo que nos introduce en otra dimensión que tiene una incidencia capital en la calidad democrática de un sistema ya que obliga a definir qué contenido se debe aporta, a quién, a qué nivel, en qué foro y bajo qué circunstancias.

Por tanto, la puesta a disposición transparente de información y su debate abierto supone y se confronta con la posible necesidad de establecer límites en aquellos aspectos que deben ser considerados como materia restringida, clasificada y/o sensible e, incluso, secreta.

Criterios de discrecionalidad que son distintos en cada entorno pero que deberían estar sujetos a un diseño institucional concreto que tenga claro e identificado el necesario equilibrio que aquí se expone. Y tanto desde el punto de vista político, legislativo y administrativo como desde el punto de vista jurídico y judicial.

En consecuencia, la "comunicación del riesgo" o la "explicación de la amenaza" son herramientas básicas que permiten garantizar el derecho y el deber de información a los ciudadanos y que nos hace volver sobre las tesis ya expuestas por BALLBÉ MALLOL y MARTÍNEZ QUIRANTE.

AI.4. MECANISMOS DE CONTROL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y SEGURIDAD JURÍDICA.

Como ya hemos visto, la eficacia de los mecanismos de control y la eficiencia en los procesos de rendición de cuentas se deben sustentar en un sistema de control cruzado de los nodos de poder.

Esto obliga, a su vez, a contar con un sistema basado en la separación de poderes que tenga como base de su funcionamiento el estado de derecho y el imperio de la ley.

Estos elementos son los fundamentales para garantizar que las actuaciones y los roles de los distintos actores se ajustan al papel que tienen encomendado. Por tanto, funciones, cometidos, procesos y procedimientos de funcionamiento que -sumado a las correspondientes responsabilidades- deben estar inequívocamente definidos dado que es la base de la **seguridad jurídica**.

Podemos hablar de seguridad en este ámbito en tanto en cuanto es el elemento que aporta y garantiza las certezas en el funcionamiento del sistema jurídico como base, a su vez, del conjunto de sistemas que sustentan la sociedad.

En el caso de los sistemas democráticos -formales y materiales-, como en el caso específico de España, se pueden encontrar una institucionalidad e institucionalización de los mecanismos de control y de rendición de cuentas en los siguientes niveles:

- Nivel legislativo y normativo.
- Nivel gubernativo y parlamentario.
- Nivel administrativo y competencial.
- Nivel jurídico y judicial.

Pero además debemos sumar otras fuentes que generan obligaciones y procedimientos de actuar que, sin lugar a dudas, acaban ofreciendo e imponiendo un cuerpo regulatorio propio.

Este es el caso de las "*soft laws*"[604] así como de los mecanismos de armonización y normalización que buscan la coherencia, consistencia e interoperabilidad de elementos homogéneos y, al menos, teóricamente comparables (particularmente

[604] Según la definición contenida en la Resolución del Parlamento Europeo de 18/12/1998 (DOC 98 de 09/04/1999, página 5), documento COM (97) 626, «Legislar mejor» (A4-498/98) que dice: «...*derecho de naturaleza incierta, menos vinculante, menos seguro, que se traduce en una armonización ficticia y una transposición aleatoria [de las normas] en los ordenamientos nacionales*».

importantes son los relacionados con la producción de bienes y servicios, con las cualificaciones profesionales y los relacionados con la terminología y con los sistemas de gestión -calidad, medioambiente, riesgos, emergencias, continuidad de negocio, etc…-).

Por resumir conceptualmente lo anterior se puede recurrir a lo que expone con mucho acierto VALVERDE MORDT (2000)[605]:

> "[…] *Procede* [el término y el concepto del "*soft laws"*], *como era de esperar, de los EEUU y denomina a unos instrumentos jurídicos que no son obligatorios, pero que influyen en la situación legislativa. Buen ejemplo serían los acuerdos interinstitucionales sobre la calidad de la redacción o los actos no vinculantes de las instituciones que el Tribunal de Justicia debe considerar para interpretar los actos imperativos*
>
> *Se trata pues de una serie de normas a las que les falta uno de los elementos del concepto de norma jurídica, es decir, el efecto o consecuencia jurídica, que también se suele llamar sanción: qué ocurre si no se cumple la proposición que determina lo que debe hacerse en una situación concreta, lo que ordena la norma. Estas normas «blandas, verdes o flexibles» vienen a recuperar para el ámbito jurídico la característica básica de las normas sociales, dotadas de una sanción tácita que sólo supone en mayor o menor medida un descrédito o pérdida de consideración pública del «maleducado» que las incumple. Los Estados o instituciones que no cumplen lo que recomiendan estas normas sólo incurren en ese descrédito*.
>
> *Desde el punto de vista de la finalidad, se trata no tanto de que se cumplan estrictamente sus recomendaciones como de que se cree un estado de opinión favorable a su cumplimiento. Dicho de otro modo, más que obligar, pretenden convencer.*
>
> *Puesto que les falta la naturaleza de imperativas que caracteriza a las normas jurídicas perfectas, tampoco son condicionales porque su cumplimiento no depende de un hecho externo a la propia norma, y sirven para señalar la dirección que, con ánimo convincente, el legislador desea dar a la evolución de la normativa comunitaria, sería razonable decir que se trata de normas «indicativas».*

[605] VALVERDE MORTD, Íñigo. Artículo "*Soft Laws*". Comisión Europea, Revista PUNTOYCOMA, número 63 (Mayo-Junio). 2000. [Fuente: http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/63/pyc633.htm]

> *En consecuencia, podría también hablarse, frente al Derecho imperativo habitual y en lugar de usar el calco de «blando, verde o flexible», de un Derecho indicativo*."

Por tanto, en el caso de los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis podemos identificar una serie de aspectos que inciden directamente tanto en la parte "dura" como en la parte "blanda" del desarrollo y de los procesos normativizadores, armonizadores y reguladores de este campo.

AI.5. LA ACTUACIÓN ORDINARIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Como refiere la sinopsis realizada por GARCÍA TREVIJANO (2003), actualizada por MORET MILLÁS (2011) y revisada por MIRANDA LÓPEZ (2017), todos ellos Letrados de las Cortes Generales[606], y como ya se ha expuesto, en el artículo 103 de la Constitución Española se recogen los principios de actuación de las Administraciones Públicas. Principios que son extensivos a todas las Administraciones Públicas, como bien refiere la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 85/1983.

De hecho, es el **interés general** (y por extensión el **interés público**) el factor fundamental que debe estar presente y guiar cualquier actuación de las Administraciones Públicas. Por lo que éstas no gozan del mismo grado de autonomía, subjetividad y discrecionalidad que los sujetos de derecho privado.

Como muy bien apunta SÁNCHEZ MORÓN (2013)[607] se trata de:

> […] *una organización abocada a un fin. Este fin, la idea que fundamenta la existencia de la Administración y que la legítima es, precisamente el servicio a los intereses generales. La administración es una institución servicial o vicarial. No tiene, jurídicamente hablando intereses propios.*
>
> *El servicio a los intereses generales define la esencia de la Administración Pública y determina totalmente su estructura y actividad. Como organización la Administración debe articularse de la forma más adecuada para alcanzar su fin.*
>
> *Desde el punto de vista funcional no puede perseguir legítimamente intereses particulares o privados, sino sólo los de carácter general. Con la peculiaridad de que esa función de servicio ha de realizarse con objetividad, es decir, sin acepción de personas ni interferencias partidistas, sin favoritismos ni discriminaciones*".

En este sentido, queda claro que la Administración Pública debe ser garante del predominio y consecución del **interés general o público**[608]. No obstante, esto no

[606] GARCÍA TREVIJANO, Ernesto; MORET MILLÁS, Vicente; MIRANDA LÓPEZ, Luis. Senado, Constitución, Sinopsis. 2003 (actualizada en 2011 y revisada en 2017).
[Fuente: http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=103&tipo=2]

[607] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "*Derecho Administrativo Parte General*". Editorial Tecnos, Madrid, 2013. Páginas 75 y ss.

[608] Con la salvedad de que no existe una definición legal contenida en la CE que desarrolle directa y específicamente el concepto de interés público general.

significa que dicha meta pueda alcanzarse por cualquier medio y a cualquier precio, lo que obliga a distinguir entre medios y fines.

Es más, para garantizar que no se producen desviaciones sobre la finalidad a alcanzar y al objeto de garantizar que el ejercicio de las potestades públicas reconocidas por el ordenamiento jurídico no se usan para fines distintos de aquellos que justificaron su creación y reconocimiento en favor de la Administración Pública, existen una serie de conductas penales y de ilícitos administrativos tipificados y sancionables específicamente al respecto.

De hecho, la propia Administración Pública -al igual que sus integrantes- se consideran bienes jurídicos a proteger y a regular por lo que se establecen mecanismos específicos para tal fin. Como es el caso de las especificidades recogidas en el propio Código Penal (Título XIX. Delitos contra la Administración Pública)[609] o las disposiciones normativas relacionadas con la regulación de la función pública y el estatuto de los empleados públicos (que recoge incluso su código de conducta)[610].

Asimismo, aparecen también figuras de protección para aquellos que deben desempeñar puestos significados dentro de la Administración Pública[611] y que suponen el ejercicio de las potestades correspondientes. Estas son las figuras de **funcionario**, **funcionario (y empleado) público**, **agente de la autoridad** y **Autoridad**.

Figuras que presentan diferencias conceptuales y materiales en cuanto a las perspectivas del Derecho Penal y del Derecho Administrativo, como muy bien apunta y matiza JAVATO MARTÍN (2011)[612], pero que -sin lugar a dudas- son conceptos todos

[609] Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Delitos contra la Administración Pública tipificados: Prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos; abandono de destino y de la omisión del deber de perseguir delitos; la desobediencia y denegación de auxilio; la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos; el cohecho; el tráfico de influencias; la malversación; los fraudes y exacciones ilegales; las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función.

[610] Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. TÍTULO III, Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos.

[611] En su concepción más tradicional deberíamos referir el término "Administración Pública" en general. No obstante, la evolución y aparición de elementos institucionales e instrumentales dependientes de la anterior pero sometidas al derecho público y/o al derecho privado en su funcionamiento, hacen obligado extender el término anterior hacia una concepción más inclusiva y amplia como es el término de "sector público".

[612] JAVATO MARTÍN, Antonio María (2011). Artículo: "*El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales*". Revista Jurídica de Castilla y León, número 23 (febrero), páginas 145-172.

ellos que dan protección al que lo ejerce y, a su vez, aportan garantías en su desempeño para el propio ciudadano[613].

En consecuencia, en este sentido y en relación al objeto de esta tesis donde el eje central son los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis, vemos que la acción pública y lo "público" son también elementos centrales, característicos y vertebradores a los que se les reconocen y se les reservan una serie de potestades basadas en la legalidad, en la legitimidad, en la imparcialidad, en la objetividad, en la proporcionalidad, en la procedimentación y regulación de las actuaciones y en la distribución de las **competencias** (concepto que se contempla más adelante).

No obstante, la concurrencia de Administraciones e instituciones Públicas puede conllevar que, en el ejercicio de sus respectivas competencias y actuando en base al interés público general que representan, se tomen decisiones que son contradictorias, contrapuestas o entren en conflicto. Para ello habrá que analizar el "**interés público prevalente**" en base a los **principios de competencia**, **jerarquía**, **eficacia** y **coordinación**.

Asimismo, los desarrollos organizativos y los criterios de gestión que puedan implantarse son también una fuente de garantía por cuanto se ajustan a la legalidad vigente. O, por el contrario, se pueden convertir en una fuente de controversia y conflicto derivado bien de un desajuste entre los medios empleados y el objetivo buscado, bien en un intento de requiebro de las garantías y controles, bien en una desregularización manifiestamente buscada para supuestamente ganar flexibilidad y agilidad.

Conceptos todos ellos que venían del desarrollo de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que en la actualidad quedan recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJAP).

- **Objetividad.**

  La objetividad, siguiendo con los autores anteriores y como elemento necesario en el actuar de la Administración Pública, conlleva excluir la utilización de medios

[613] Sirva recordar lo que establecía el artículo 35 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, el cual, establecía el derecho de los ciudadanos a "*ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones*".

discriminatorios o justificados en razones meramente subjetivas. Obligando a respetar siempre la legalidad.

En este contexto adquieren una especial relevancia el **principio de proporcionalidad** y el **principio de adopción de la medida menos restrictiva para el individuo**. De hecho, la adopción, por razones de interés público, de medidas restrictivas de derechos individuales debe estar presidida por estos dos principios que podrían calificarse como verdaderos Principios Generales del Derecho en este campo.

- **Proporcionalidad.**

Como ya hemos dicho, los poderes públicos y sus elementos ejecutantes en su actuar, ya sean situaciones ordinarias como no ordinarias, tienen una serie de atribuciones y competencias que le permiten actuar legítimamente tanto en la esfera de los derechos y obligaciones individuales como en la esfera de los colectivos.

Abundando en lo anterior, cabe aquí reseñar la sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero, que analizaba el conflicto entre un interés general o público (al que por definición ha de servir la Administración) y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Aportando esta sentencia un elemento de valoración de la proporcionalidad fundamental ya que, las limitaciones y/o restricciones que pudieran establecerse en relación con un derecho fundamental, han de asegurar que son las estrictamente necesarias para conseguir el fin perseguido.

Para ello se debe superar el "**juicio de proporcionalidad**", es decir, constatar que se cumplen los tres requisitos o condiciones siguientes:

- Si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto ("**juicio de idoneidad**").

- Si es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito ("**juicio de necesidad**").

- Si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto ("**análisis de la relación coste-beneficio**").

Obsérvese que, en relación con las situaciones de emergencia y crisis, esta triple identidad es un factor fundamental que ayuda a identificar y delimitar, no sólo las acciones y las intervenciones que puedan requerirse en un momento dado, sino también ayuda a acotar las posibles responsabilidades que de estas actuaciones pudieran derivarse.

En todo caso y considerando la separación de poderes y el sometimiento pleno a la ley y al Derecho de las Administraciones Públicas, se atribuye a los Tribunales de Justicia el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de éstas a los fines que la justifican.

- **Competencia y jerarquía.**

A los principios contenidos en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015 (que cita literalmente el contenido del artículo 103.1 de la Constitución) se le añaden:

- Las Administraciones Públicas deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y confianza legítima.

- En sus relaciones con otras Administraciones Públicas se regirán por el principio de cooperación y colaboración.

- En sus relaciones con los ciudadanos actuarán bajo los principios de transparencia y participación, actuando siempre con criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Nuestro sistema de organización político-administrativo reconoce un único administrado como expresión individualizada del concepto de "ciudadano". No obstante, un sistema fuertemente descentralizado que garantiza el derecho de la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española (artículo 2, CE) conlleva un concepto plural de las "Administraciones Públicas", por cuanto cada una de ellas responde a una realidad territorial y/o funcional concreta y, en ciertos aspectos, separada y diferenciada.

Por tanto, debemos partir, como indican GARCÍA RUIZ y GIRÓN REGUERA (2015)[614], de la base por la cual se establece que el **principio de competencia** es complementario al **principio de jerarquía normativa**.

Según estos autores:

[614] GARCÍA RUIZ, José Luis; GIRÓN REGUERA, Emilia. "*El sistema Constitucional de Fuentes del Derecho*". Universidad de Cádiz. 2015.

> "[…] *El principio de competencia, que opera como regla complementaria del principio de jerarquía normativa, implica la atribución a un órgano o ente concreto de la potestad de regular determinadas materias o de dictar cierto tipo de normas con exclusión de los demás, para lo cual la Constitución establece ordenamientos o sistemas jurídicos autónomos que se corresponden usualmente con la atribución de autonomía a determinadas organizaciones, aunque también hace se referencia al ejercicio de una función determinada. Este principio de competencia explica la coexistencia de subsistemas jurídicos autónomos de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, engarzados con el general y entre sí por medio del principio de competencia*".

En este sentido, no podemos hablar de jerarquía de manera estricta en el marco de las distintas Administraciones Públicas cuando tenemos materias que son de competencia concurrente, compartida y/o exclusiva. Por tanto, el principio de competencia actúa en primer lugar entre distintas administraciones públicas y, en segundo lugar, entre diferentes órganos de una misma administración.

En este último caso el principio de competencia va de la mano de los principios de jerarquía, descentralización y desconcentración. Es por ello que el **principio de jerarquía** contenido en la Constitución:

> "*hay que ponerlo en conexión con la estructura interna de cada Administración Pública como principio general de organización administrativa, precisamente por considerarse que la jerarquía constituye un instrumento útil para alcanzar una mayor eficacia en la actuación administrativa*"[615].

De facto, lo anterior incidirá de manera determinante en la delimitación de competencias cuando no estén atribuidas específicamente a un órgano determinado o para resolver los posibles conflictos de competencia que puedan surgir.

La diferencia entre los principios de descentralización y desconcentración, supone que en el caso del primero se da entre entidades e instituciones públicas con personalidad jurídica (por eso hablamos de un sistema descentralizado en cuanto a la responsabilidad en el ejercicio competencial). En el caso del segundo opera en el seno de una misma Administración Pública y responde a la idea de trasladar competencias de manera vertical y descendente en el orden jerárquico (por eso hablamos de desconcentración en cuanto a la acotación de la responsabilidad y del nivel de decisión).

[615] GARCÍA TREVIJANO, Ernesto; MORET MILLÁS, Vicente; MIRANDA LÓPEZ, Luis. Senado, Constitución, Sinopsis. *Op. cit.*

En este sentido, el **principio de coordinación** -a la hora de articular la descentralización y la desconcentración- es, en gran medida, uno de los principios rectores más útiles para conseguir una actuación eficaz, alineada y complementaria entre las distintas Administraciones Públicas debido a la yuxtaposición de competencias existente.

- **Ejecutividad y limitaciones.**

No obstante, la gran mayoría de los preceptos señalados -en base a su valor como principios rectores y de funcionamiento- quedarían sin consecuencias si no pueden ser materializados de manera efectiva. Para ello la propia legislación introduce dos parámetros fundamentales que regulan lo anterior.

Es decir, la "**ejecutividad**" y los correspondientes efectos que ésta tiene, así como los límites a este concepto introduciendo la "**inderogabilidad individual**", la "**nulidad de pleno derecho**" y la "**anulabilidad**" de los actos de las Administraciones públicas[616].

Como primera consecuencia de lo anterior tenemos la vigencia del **principio de jerarquía normativa** y el **principio de competencia** como base. Esto supone que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general. Lo que hace nulas específicamente las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria.

Asimismo y en base a lo anterior, las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.

No obstante, cuando una Administración Pública tenga que dictar, en el ámbito de sus competencias, un acto que necesariamente tenga por base otro dictado por otra Administración Pública distinta y estime que dicho acto es ilegal, podrá requerir que anule o revise el citado acto de manera previa dejando suspendida la resolución.

Por otra parte, los actos de las Administraciones Públicas y de sus entes sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos, presumiéndose válidos y produciendo efectos desde la fecha correspondiente. No obstante, su eficacia quedará

[616] Artículos 37, 38, 47 y 48, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

En sentido contrario, se entienden **nulos de pleno derecho** los actos de las Administraciones Públicas en los casos siguientes:

- Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

- Los que tengan un contenido imposible.

- Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

- Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

- Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

- Las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior,

- Las que regulen materias reservadas a la Ley,

- Las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Por su parte son **anulables** los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. Y finalmente, se establece que la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Estos conceptos tienen un valor central en el tema de esta tesis, ya que la legislación que regula la acción de las Administraciones Públicas -como expresión manifiesta de los poderes públicos- supone una regulación inalterable del funcionamiento de las mismas. Esto quiere decir que, tanto en situaciones de "normalidad" como en situaciones de "excepcionalidad", los principios rectores y las consecuencias de su aplicación se mantienen en los mismos términos.

Por tanto, las actuaciones de las Administraciones Publicas en situaciones de emergencia y crisis, con independencia del cierto margen de flexibilidad que se les pudiera otorgar, se sustentan también en actos administrativos en sentido estricto.

Consecuentemente, se trata de actuaciones sujetas a los mismos requisitos y requerimientos específicamente regulados y procedimentados que garantizan su ejecutividad así como posibilitan también la revisión de las mismas y la petición de responsabilidades ulteriores si las hubiere.

No obstante, esto presenta una dificultad añadida e insoslayable, ya que la implementación de determinadas actuaciones formales, actos y decisiones -en base a las circunstancias perentorias y/o extraordinarias que pueden presentarse- pueden ser imposibles o muy dificultosos de materializar tal y como están definidos. Es decir, puede no ser posible o puede estar gravemente dificultado seguir el procedimiento administrativo en sus elementos formales y/o documentales ya sea de manera parcial y/o completamente, aún teniendo en cuenta que ello puede tener una incidencia directa sobre las obligaciones y los derechos individuales (incluso fundamentales) de los afectados/involucrados.

Sirvan de ejemplo las evacuaciones obligatorias (que restringen derechos tales como el de la libre circulación o que impiden disponer de elementos privativos) o los enterramientos masivos de cuerpos sin identificar, con identificaciones

defectuosas o con garantías limitadas por cuestiones de salubridad y/o por necesidades de restablecimiento de la normalidad.

Actuaciones -estas últimas- que se amparan y justifican por una falta de medios y/o capacidad o por la necesidad de evitar un mal mayor (como podría ser evitar epidemias o contaminaciones de elementos sensibles y fundamentales como el agua o el aire). Y que, sin embargo, son acciones con efectos civiles que pueden tener trascendencia jurídica posterior (identificación, certificación y registro del fallecimiento, comprobación e investigación de las causas de la muerte de origen no natural, reconocimiento de derechos "pasivos" de cónyuges y descendientes, reparto de herencias e identificación de herederos, etc…).

Casos como el Tsunami de 2004 que afectó a Indonesia, el terremoto, Tsunami y posterior accidente nuclear que afectó a Japón en 2011 o el accidente en Turquía del avión YAK-42 fletado por el Ministerio de Defensa español en el que fallecieron la totalidad de los viajeros y tripulantes, son un claro ejemplo de lo anterior.

De hecho, el caso del YAK-42 es paradigmático ya que confluían una serie de factores tales como:

1. Un procedimiento administrativo para la adjudicación de un contrato de transporte que debía velar por que en los pliegos se garantizara que el servicio se debía prestar en unas condiciones mínimas y de seguridad.

2. Un acto administrativo de adjudicación de este contrato que velara por lo anterior estableciendo los controles oportunos por parte del poder adjudicante y de sus agentes.

3. Un accidente catastrófico de la aeronave que provocó el fallecimiento de los 62 militares y de los 12 tripulantes que viajaban en ella en zona de soberanía de Turquía.

4. Una situación política sensible con las elecciones locales en esas fechas y un cuestionamiento público de la actuación de los máximos responsables del Ministerio de Defensa.

5. Un escándalo al descubrirse irregularidades y falsedades en el proceso de identificación y levantamiento de cadáveres sumado al proceso anómalo de repatriación y de entrega de los mismos a sus familiares.

6. Un movimiento de familiares, allegados, asociaciones y otros agentes sociales que buscaron que se investigará la verdad sobre lo ocurrido y que exigieron

responsabilidades con la apertura de seis procesos judiciales, cuatro en España y dos en Turquía. Con diversas consecuencias, entre ellas, hasta un indulto.[617]

Por tanto, vemos que el impacto de determinadas situaciones supone que la acción de los poderes públicos esté bajo la supervisión y el control de los propios principios regidores de su funcionamiento, lo que conlleva una sujeción directa a la responsabilidad correspondiente que pudiera derivarse de ello por los distintos actores. Responsabilidad en todos los ámbitos lo que incluye, muy particularmente, la tutela y el amparo judicial.

- **Sistema de derechos y obligaciones específico.**

En la CE se establece en el Título I el conjunto básico y la estructura de los derechos y deberes fundamentales de la cual emana y se encuadran el resto de elementos incardinados en esta esfera. De hecho, en el caso de nuestro ordenamiento jurídico se ha querido que, a través de la LSNPC, se establezcan una serie de derechos específicos relacionados con el objeto de esta tesis.

El primero de ellos es el "**derecho a la protección en caso de catástrofe**" el cual se hace extensivo a todo el Estado y a todos los residentes que se encuentren en territorio español. Esto supone que las Administraciones Públicas, en caso de catástrofe y de conformidad con lo previsto en las leyes, deban garantizar la atención sin más limitaciones que las impuestas por las propias condiciones peligrosas inherentes a tales situaciones y la disponibilidad de medios y recursos de intervención.

Por otra parte y en la línea de lo ya expuesto por los autores BALLBÉ MALLOL y MARTÍNEZ QUIRANTE, se reconoce el "**derecho a la información**" como un elemento básico que obliga a los poderes públicos.

Esto supone que se informe, **tanto en caso de emergencia como preventivamente**, sobre las situaciones de peligro que pudieran llegar a estar presentes así como de los riesgos colectivos importantes, de las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y sobre las conductas que deban seguirse para prevenirlos.

Por otro lado, si entendemos que las situaciones de emergencia (en sus distintos niveles y manifestaciones) son elementos "socializados" -es decir, son elementos que quedan vinculados y afectan intrínsecamente al funcionamiento de nuestras sociedades- debe existir un elemento que garantice la acción ciudadana y los

[617] Dada la información amplia que se necesita para entender este caso y debido a que no es objeto de esta tesis entrar en determinado tipo de detalles por cuestiones de extensión, se remite al recurso web de consulta siguiente: https://es.wikipedia.org/wiki/Accidente_del_Yak-42_en_Turquia

principios democráticos. En este mismo sentido, la LSNPC reconoce el "**derecho de participación**" de manera específica previendo un marco reglamentado que:

a. Permite que las personas físicas y/o jurídicas puedan canalizar sus actuaciones en base a sus intereses en la elaboración de las normas y planes de protección civil.

b. Da cobertura y las canaliza la acción ciudadana de voluntariado mediante mecanismos de colaboración formal con este tipo de entidades.

No obstante, a todo sistema de derechos le suele corresponder un sistema de obligaciones. En este caso la LSNPC establece como el primero de ellos el "**deber de colaboración**" que sirve para desarrollar el artículo 30.4 de la CE que establece que "*mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública*". Lo que supone un ámbito amplio que se concreta en lo siguiente:

- Los ciudadanos y las personas jurídicas están sujetos al deber de colaborar, personal o materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento de la autoridad competente de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente.

- En los casos de emergencia, cualquier persona, a partir de la mayoría de edad, estará obligada a la realización de las prestaciones personales que exijan las autoridades competentes en materia de protección civil, sin derecho a indemnización por esta causa, y al cumplimiento de las órdenes e instrucciones, generales o particulares, que aquellas establezcan.

- Cuando la naturaleza de las emergencias lo haga necesario, las autoridades competentes en materia de protección civil podrán proceder a la requisa temporal de todo tipo de bienes, así como a la intervención u ocupación transitoria de los que sean necesarios y, en su caso, a la suspensión de actividades.

- Quienes como consecuencia de estas actuaciones sufran perjuicios en sus bienes y servicios, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

- Cuando la naturaleza de las emergencias exija la entrada en un domicilio y, en su caso, la evacuación de personas que se encuentren en peligro, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 15, apartado 2, de la Ley Orgánica 4/2015

de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC). Esto supone que será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad.

– Las medidas restrictivas de derechos que sean adoptadas o las que impongan prestaciones personales o materiales tendrán una vigencia limitada al tiempo estrictamente necesario para hacer frente a las emergencias y deberán ser adecuadas a la entidad de la misma.

Por otra parte, se establecen una serie de consideraciones que afectan a elementos singularizados de determinadas entidades, así como a las entidades concretas mismas en su conjunto. Es decir:

– Los servicios de vigilancia y protección frente a riesgos de emergencias de las empresas públicas o privadas se considerarán, a todos los efectos, colaboradores en la protección civil, por lo que podrán asignárseles cometidos en los planes de protección civil correspondientes a su ámbito territorial y, en su caso, ser requeridos por las autoridades competentes para su actuación en emergencias.

– Reglamentariamente se establecerán las condiciones que garanticen que la asignación de cometidos a los servicios de vigilancia y protección de las empresas que gestionen servicios de interés general no afectará al mantenimiento de dichos servicios en condiciones de seguridad y continuidad, así como el régimen de indemnización de los daños y perjuicios causados por su actuación en este ámbito.

– Los titulares de centros, establecimientos y dependencias, en los que se realicen actividades que queden incluidas en la "Red Nacional de Información sobre Protección Civil"[618] deberán informar con regularidad suficiente a los ciudadanos potencialmente afectados acerca de los riesgos y las medidas de prevención adoptadas, y estarán obligados a:

  a. Comunicar al órgano que se establezca por la administración pública en cada caso competente, los programas de información a los ciudadanos puestos en práctica y la información facilitada.

[618] Se crea la Red Nacional de Información sobre Protección Civil con el fin de contribuir a la anticipación de los riesgos y de facilitar una respuesta eficaz ante cualquier situación que lo precise, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas. En su artículo 9, punto 2, apartado b), de la LSNPC, se desarrolla su contenido.

b. Efectuar a su cargo la instalación y el mantenimiento de los sistemas de generación de señales de alarma a la población, en las áreas que puedan verse inmediatamente afectadas por las emergencias de protección civil que puedan generarse por el desarrollo de la actividad desempeñada.

c. Garantizar que esta información sea plenamente accesible a personas con discapacidad de cualquier tipo.

– Los medios de comunicación están obligados a colaborar de manera gratuita con las autoridades en la difusión de las informaciones preventivas y operativas ante los riesgos y emergencias en la forma que aquéllas les indiquen y en los términos que se establezcan en los correspondientes planes de protección civil.

Lo anterior se complementa también en la LSNPC con el "**deber de cautela y autoprotección**". El cual dispone que los ciudadanos deban tomar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos, así como exponerse a ellos. En todo caso, una vez sobrevenida una emergencia, **deberán actuar conforme a las indicaciones de los agentes de los servicios públicos competentes**[619].

Asimismo, los titulares de los centros, establecimientos y dependencias, públicos o privados, que generen riesgo de emergencia, estarán obligados a adoptar las medidas de autoprotección que se hayan previsto. Lo que se entronca e imbrica en lo dispuesto en el RD 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la **Norma Básica de Autoprotección** de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

Las medidas que se refieren en el párrafo anterior, deben establecerse en los correspondientes "**Planes de Autoprotección**". Lo que introduce este concepto y lo deja definido como "*el marco orgánico y funcional previsto para los centros, establecimientos, instalaciones o dependencias recogidas en la normativa aplicable, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos de emergencia de protección civil sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada en esas situaciones*"[620].

Por último en este aspecto, las Administraciones competentes en materia de protección civil deben promover la constitución de organizaciones de autoprotección entre las empresas y entidades que generen riesgo para facilitar una adecuada información y asesoramiento.

[619] Veremos más adelante cómo tanto el concepto como la acción y la actuación de los "*agentes de los servicios públicos competentes*" es un elemento central no exento de múltiples aristas.

[620] Artículo 15, apartado 4, LSNPC.

Con independencia de lo anterior y de manera análoga con la LSNPC, tenemos la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de **Protección de la Seguridad Ciudadana** (LOPSC) con la cual vemos que hay elementos comunes y compartidos que ayudan a dibujar el marco de la Seguridad Pública en general.

De hecho, en este texto legal, en su artículo 7, se desarrolla el **deber de colaboración**. Estableciéndose que todas las autoridades y funcionarios públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con su normativa específica, deberán colaborar con las autoridades y órganos correspondientes. Asimismo, deberán prestarles el auxilio que sea posible y adecuado para la consecución de los fines que tienen encomendados.

Además las autoridades y órganos competentes y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán recabar de los particulares su ayuda y colaboración en la medida necesaria para el cumplimiento de los fines previstos en esta Ley.

Esto será especialmente exigible en los casos de **grave calamidad pública o catástrofe extraordinaria**, siempre que ello no implique riesgo personal para los mismos. Además quienes sufran daños y perjuicios por estas causas serán indemnizados de acuerdo con las leyes.

Por otro lado, en estos casos se reconocen también una serie de sujetos que especialmente deben auxiliar y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad[621]. Estos son las empresas de seguridad privada, los despachos de detectives privados y el personal de seguridad privada así como el personal que realice funciones de policía administrativa.

En relación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el artículo 17, se les atribuye la potestad de establecer **restricciones al tránsito y controles en las vías públicas**. Esto supone que podrán limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento. Asimismo podrán ocupar preventivamente los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales, dándoles el destino que legalmente proceda.

[621] Entendido el concepto "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" en los términos recogidos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que se restringe a elementos y unidades de tipo policial.

Por último, destaca el artículo 21, relativo a la posibilidad de adopción de "**medidas de seguridad extraordinarias**". Artículo en el cual se establece que las autoridades competentes a los efectos de la LOPSC[622] podrán acordar, como medidas de seguridad extraordinarias, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser empleadas como tales, en situaciones de emergencia que las hagan imprescindibles y durante el tiempo estrictamente necesario para garantizar la Seguridad Ciudadana. Dichas medidas podrán adoptarse por los **agentes de la autoridad** si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible, incluso mediante órdenes verbales.

Por tanto, vemos -tal y como ya se ha argumentado en puntos precedentes- que actos administrativos en sentido estricto no pueden ser perfeccionados y documentados procedimentalmente como corresponde -aún cuando pueden afectar a derechos fundamentales- debido a las situaciones perentorias y de necesidad urgente que pueden darse.

No obstante, como **mecanismo garantista** en este mismo artículo se establece que cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deban entrar en un domicilio particular por causas justificadas y sobrevenidas deberán remitir sin dilación el acta o atestado que instruyan a la autoridad judicial competente (recordemos que la inviolabilidad del domicilio se recoge en la propia CE[623]).

---

[622] Según el artículo 5, las autoridades y órganos competentes son en materia de seguridad ciudadana, en el ámbito de la Administración General del Estado: el Ministro del Interior; el Secretario de Estado de Seguridad; los titulares de los órganos directivos del Ministerio del Interior que tengan atribuida tal condición, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias; los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla; los Subdelegados del Gobierno en las provincias y los Directores Insulares. Asimismo, serán autoridades y órganos competentes, a los efectos de esta Ley, los correspondientes de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y cuenten con un cuerpo de policía propio. Sumado a las autoridades de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las autoridades locales ejercerán las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y la legislación de régimen local, espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas.

[623] El Tribunal Constitucional describe el concepto de domicilio como "*el espacio donde el individuo vive ejerciendo su libertad más íntima, al margen de convenciones sociales*". Por ello, la propia Constitución, en su artículo 18.2, dispone que "*el domicilio es inviolable*" y "*ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito*". Por tanto, se considera domicilio (o "morada") cualquier lugar -independientemente de su condición y características físicas- donde viva una persona o una familia, sea propiamente domicilio o simplemente residencia, estable o transitoria. Esto supone que no sea necesario que el individuo resida de manera permanente en una construcción inmueble con cimientos, pudiendo considerarse como domicilio una habitación de

De hecho, en este mismo artículo y a los efectos del texto legal que lo contiene, se **contempla una definición específica del término "emergencia**" y sin embargo, no es una ley de protección civil ni de gestión de emergencias en sentido estricto.

Entendiéndose por emergencia a los efectos de esta norma: "***aquella situación de riesgo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una actuación rápida por parte de la autoridad o de sus agentes para evitarla o mitigar sus efectos***".

Asimismo, en este punto también es interesante referir lo contenido en el artículo 14, que establece que las autoridades competentes, de conformidad con las Leyes y reglamentos, podrán dictar las órdenes y prohibiciones disponiendo las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la consecución de los fines previstos en esta Ley, mediante resolución debidamente motivada.

Como conclusión a lo expuesto, es interesante reseñar que a este contexto normativo hay que añadir la actividad legislativa que se haya desarrollado a nivel autonómico sobre los ámbitos concurrentes.

No obstante, se puede observar que la LOPSC y la LSNPC tienen elementos de convergencia y solape. Ya que es fácil entender que una situación de emergencia, de tipo extraordinario, calamitosa y/o catastrófica puede incidir en el campo de la Seguridad Ciudadana y viceversa[624]. En todo caso, ambos textos legales hacen la oportuna salvaguarda en relación con la Defensa Nacional, la Seguridad Nacional y los estados de alarma, excepción y sitio (elementos que se contemplan y analizan más adelante).

De todos modos, llama la atención que el legislador haya dado un valor asimétrico y desigual a dos materias básicas que configuran el concepto de "Seguridad Pública". Bien es cierto que ambos textos legales nacen en momentos temporales distintos, con elementos coyunturales diferentes y con connotaciones históricas y sociales no extrapolables.

Sin embargo, ambos afectan a elementos jurídicos y sociales similares (cuando no iguales) existiendo y exigiéndose diferentes garantías en función de la perspectiva de abordaje.

---

hotel, un apartamento vacacional, una caravana, o incluso una tienda de campaña. No respetar la inviolabilidad del domicilio supone incurrir en el tipo penal denominado "*allanamiento de morada*".

[624] Cabe destacar que recíprocamente en la LFCS, en la LOPSC y en la LSNPC se reconoce como función específica de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en todos sus niveles territoriales participar y colaborar en los cometidos que se les asignen en los planes de Protección Civil y dentro del ámbito de sus competencias.

Esto ha supuesto que en el caso de la LOPSC su formato jerárquico, desde un punto de vista legal, sea máximo en forma de ley orgánica. Y, en el caso de la LSNPC, su aprobación se haya hecho mediante ley ordinaria.

Se puede presuponer que el legislador entendió que al ser la Seguridad Ciudadana un elemento básico y central de la Seguridad Pública -y al ser esta un título competencial exclusivo del Estado- su regulación la podía hacer de manera más clara, directa y univoca al afectar prácticamente a recursos propios y a elementos bien definidos (las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) o que podían quedar bajo su esfera de control (como es el caso de las policías autonómicas y, en gran parte, las policías locales).

Por el contrario, el campo de la Protección Civil, además de ser convergente y concurrente en términos de competencia administrativa, en más difuso en la definición de sus elementos y de los respectivos ámbitos competenciales y funcionales de cada uno de ellos.

Pudiendo encontrarse estructuras organizacionales basadas en servicios públicos prestados de manera directa (formados por un ente o por varios y de un mismo o de diferente nivel administrativo, con personal funcionario y/o laboral e, incluso, voluntario), bien prestados de manera indirecta (mediante encomiendas de gestión o externalizados y privatizados) o bien con modelos mixtos (con la convivencia de cualquiera de las fórmulas anteriores).

Lo que supone una amalgama no homogénea de organizaciones, servicios, entidades y órganos. Sólo recordar en este punto que ni tan siquiera existe una regulación marco general estatal de los Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento y, ni tan siquiera, está el término “bombero” definido como tal en la legislación a este nivel.

Sirvan de ejemplo para este análisis: la restricción de la libre circulación de personas y vehículos; la orden de evacuación de edificios y locales; la prohibición de acceso y estancia a determinados espacios tanto públicos como privados; la entrada en domicilios y fincas privadas; la limitación en la disposición y uso de bienes particulares; el uso de la fuerza e incluso la destrucción de bienes de cualquier naturaleza[625]; etc…

[625] Piénsese, por ejemplo, en la necesidad de actuar sobre bienes colindantes para evitar la propagación de un incendio (una edificación contigua que hay que derribar en un núcleo urbano que está en riesgo, una franja de bosque que hay que cortar y retirar -técnica denominada “cortafuegos”- o la necesidad de aplicar fuego una zona no quemada para controlar un incendio que avanza -técnica denominada “contrafuego”-).

Si en estas circunstancias mencionadas concurren elementos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad sus miembros tienen un estatus y un marco de actuación claro (personal funcionario, con una regulación específica -tanto orgánica como funcional-, con la consideración de agentes de la autoridad, con unos mecanismos especiales de protección de su función, con la obligación de observar una serie de garantías en su actuación, con relación directa y sometimiento al control judicial de sus actuaciones, etc…).

Por tanto, a modo de ejemplo concreto, si un agente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad debiera entrar en un domicilio sin orden judicial y sin el permiso expreso de su titular necesita, primero, una **causa justificada**[626] y, segundo**, justificar la causa**[627]. Lo que ya es *per se* un mecanismo de limitación y garantía.

Por su parte, en la LSNPC en su artículo 7bis, apartados 3, 4 y 5, se recoge lo siguiente:

- "*Cuando la naturaleza de las emergencias lo haga necesario, las autoridades competentes en materia de protección civil podrán proceder a la requisa temporal de todo tipo de bienes, así como a la intervención u ocupación transitoria de los que sean necesarios y, en su caso, a la suspensión de actividades. Quienes como consecuencia de estas actuaciones sufran perjuicios en sus bienes y servicios, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes*."

- "*Cuando la naturaleza de las emergencias exija la entrada en un domicilio y, en su caso, la evacuación de personas que se encuentren en peligro, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 15, apartado 2, de la Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana*".

- "*Las medidas restrictivas de derechos que sean adoptadas o las que impongan prestaciones personales o materiales tendrán una vigencia limitada al tiempo estrictamente necesario para hacer frente a las emergencias y deberán ser adecuadas a la entidad de la misma*".

[626] "*Será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad*", artículo 15.2, LOPSC.

[627] "*Cuando por las causas previstas en este artículo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad entren en un domicilio particular, remitirán sin dilación el acta o atestado que instruyan a la autoridad judicial competente*", artículo 15.4, LOSPC.

Visto lo anterior, surge una primera observación, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son siempre funcionarios públicos, "agentes de la autoridad" y con atribuciones en el ámbito de la Protección Civil por cuanto que sus funciones y responsabilidades entran en este campo.

Por lo que pueden considerarse elementos propios de la Protección Civil. De hecho, en el Ministro del Interior y en el resto de órganos delegados converge la autoridad en ambos ámbitos.

Sin embargo, los miembros de los equipos vinculados con la atención de emergencias y la Protección Civil no policiales (entendidos de manera amplia) pueden ser empleados públicos (laborales o funcionarios), empleados de entidades privadas y/o voluntarios, no siempre tienen reconocida la condición de "agentes de la autoridad" y tampoco tienen la consideración de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por lo que están excluidos de esta regulación específica y de esta consideración (sin menoscabo de la consideración especial que afecta a los miembros de la Unidad Militar de Emergencias).

De hecho, las autoridades distintas del Estado de Protección Civil (autonómicas y locales) lo normal es que no tengan atribuciones vinculadas con la Seguridad Ciudadana ya que, incluso, pueden no tener ni cuerpos policiales propios.

En conclusión y en referencia a estas dos importantes normas articuladoras de la Seguridad Pública, se puede observar que las potestades que confiere la LSNPC (sin ser además una ley orgánica) son mucho más amplias y potentes, con más trascendencia social y jurídica. Y, sin embargo, es menos garantista y menos exigente que la propia LOPSC.

Cuestiones que inciden también en los requisitos que se exigen a aquellos que actúan dentro del ámbito de cada una de las citadas normas.

- **Estructura y órganos.**

No es objeto de esta tesis hacer una disertación en profundidad del funcionamiento de la Administración Pública, sino esbozar las líneas vertebrales de las implicaciones que esto tiene para el objeto que aquí se estudia.

En este sentido, debemos señalar que el artículo 103.2 de la Constitución dispone que los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. Aunque explícitamente se refiere sólo a la Administración del Estado, de facto existe una regulación mínima común aplicable a todas las Administraciones Públicas que se encuentra recogida en la Ley 40/2015.

De este marco se desprende que corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización. Asimismo a las Comunidades Autónomas se les reconoce que tienen competencias para establecer su propia estructura organizativa en base al artículo 148, punto 1 de la CE.

En el caso de la Administración Local (artículo 4.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) se les reconoce a los municipios, las provincias y las islas, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, la potestad de autoorganización, que puede extenderse a entidades territoriales de ámbito inferior o municipal, así como a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, de acuerdo con lo que dispongan al respecto las leyes de las Comunidades Autónomas.

Por su parte la creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a. Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.

b. Delimitación de sus funciones y competencias.

c. Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento".

Un elemento importante a los efectos de garantizar la eficacia, eficiencia y efectividad del conjunto de estas organizaciones es el precepto que señala que "***no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos***".

Esto supone que la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.

Este mecanismo regulatorio trata de establecer un mínimo de racionalidad en la estructura organizativa de las Administraciones Públicas y así, evitar duplicidades debiendo responder a una necesitada funcional real.

De esta conceptualización derivan preceptos tales como la competencia, la delegación de competencias, la avocación, la encomienda de gestión, la delegación de firma, la suplencia, la coordinación de competencias, la comunicación entre órganos, la decisiones sobre competencia e instrucciones y órdenes de servicio.

Por último, hace falta hacer referencia en este punto a la composición de los órganos de las Administraciones Públicas donde los tenemos de tipo "**unipersonal**" o bien de tipo "**colegiado**". Esto tiene una importante trascendente a la hora de definir la capacidad de decisión y, sobretodo, el reparto de la responsabilidad derivada de las decisiones que se hayan tomado por parte de los mencionados órganos.

AI.6. EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO Y SU EVOLUCIÓN.

El concepto de "**servicio público**" ha ido evolucionando desde los inicios de la "modernidad" con la Revolución Industrial donde el papel de lo público y lo privado se redefine y configura permanentemente desde los siguientes dos elementos:

1. Las definición de las potestades y actividades que son inalienables y consustanciales al ejercicio de los poderes públicos y que, por tanto, quedan reservadas en su prestación y control a estos entes.

2. Las opciones que el mercado de bienes y servicios puede ofrecer para gestionar determinadas actividades de beneficio colectivo y que son susceptibles de ser prestadas bien por cuenta de los entes públicos por sí mismos, bien mediante empresas privadas, bien mediante fórmulas mixtas.

Ámbitos que se han ido configurando desde posicionamientos y modelos políticos y económicos antagónicos. Que van desde la total liberalización y desregularización de los mercados y el mínimo intervencionismo de los poderes públicos, hasta los modelos que hacen del intervencionismo y de la regulación el cuño fundamental de la actuación pública del Estado como ente que debe de controlarlo todo. Y entre uno y otro, la totalidad de escalas de grises.

Proceso dialéctico político, económico y social entre lo que debe entenderse por "**poder público**", sus mecanismos de legitimación y el alcance de su ejercicio en contraposición con el concepto de la "**libertad individual**" y su contenido material.

Ambos elementos que, en el caso de España como se expresa en nuestra Constitución, deben encajarse dentro de un marco regulador que considera este país un Estado Social y democrático derecho.

Cuestiones todas ellas que han obligado a garantizar un equilibrio entre los intereses particulares y de mercado (fundamentalmente económicos) con los intereses colectivos, comunes o generales (fundamentalmente sociales).

Como muy bien indica MAGALDI MENDAÑA (2012)[628], se trata de un proceso que ha supuesto pasar de Estados liberales a Estados sociales a través de la transformación de los elementos jurídicos reguladores del marco institucional y de las propias instituciones.

[628] MAGALDI MENDAÑA, Nuria. "*El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*". Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid. 2012.

El proceso que indica esta autora, no es ni más ni menos, que la determinación y definición de las actividades que deben prestar los poderes públicos en reserva exclusiva, cuáles son las que debe dejar al libre mercado y a la libre competencia y en qué ámbitos debe dejar de tener un papel regulador, controlador e interventor para concurrir con otras organizaciones públicas y privadas en igualdad de condiciones.

La consecuencia de lo anterior supone entender que cuando se trate de servicios que impliquen contraprestación en el mercado -con un contenido industrial, comercial y/o económico- es preciso que el ente público que lo presta actúe, en algunos aspectos de su funcionamiento, de forma similar al de una empresa privada. Lo que abre la puerta al concepto actual diferenciador de sector público "administrativo" y al de sector público "institucional" o "instrumental".

De hecho, esto supone tener que considerar el concepto amplio actual de "servicio público" más los conceptos complementarios de "**servicio universal**", "**servicio de interés general**" y el de "**servicio esencial**".

- **Inicio y evolución.**

  En origen los Estados modernos (y, en muchos casos, las Monarquías como elementos de poder y autoridad superior donde además residía simbólicamente la soberanía de un pueblo) se reservaban para sí el acceso y la explotación de los recursos, la disposición de la propiedad privada más la regulación del ejercicio y la prestación del conjunto de actividades profesionales, mercantiles, comerciales y económicas.

  Para ello, y con el nacimiento y auge de la burguesía y del incipiente capitalismo, se facilita la iniciativa privada y se da acceso a estos ámbitos mediante disposiciones concretas o concediendo las autorizaciones correspondientes para el ejercicio de aquellas actividades que se estimasen oportunas. No pudiendo obviarse que esto tenía las siguientes finalidades:

  a. Garantizar el control en todos los órdenes y de todos los recursos que generasen riqueza por parte de los elementos de poder.

  b. Proveer una herramienta tributaria que aportase capital y rentas por la vía de impuestos.

  c. Facilitar herramientas político-económicas de desarrollo, progreso e innovación que, en muchos casos, sumaban además influencia, dominio y expansión exterior.

d. Corresponsabilizar y repartir el riesgo y la ventura de las actividades emprendidas por parte de particulares actuando en nombre y a beneficio de la Corona/Estado.

e. Dar respuesta a las necesidades de la población en su vertiente primera de mercado interno y, segundo, como medida de cohesión social que generara apoyos y soporte al régimen establecido ganando las voluntades del pueblo.

En sus principios, menos aquellas funciones que en su ejercicio eran reserva del Estado[629], se entendía que todo aquello que una Administración Pública ("Estado") pudiera necesitar era susceptible de ser autorizada su explotación o simplemente ser contratado.

Por tanto, este concepto inicial -de inspiración puramente mercantil, capitalista y liberal- choca con la necesidad de garantizar una serie de necesidades básicas para la población que no terminaba de encajar dentro del contrato "civil" al uso.

Es más, que una actividad de contenido industrial y económico pasase a considerarse, primero, de "competencia" de una Administración Pública y, segundo, que esa misma actividad se entendiera que debía ser prestada directamente por un poder público, supuso un salto cualitativo de gran importancia y calado en términos ideológicos, jurídicos, políticos y sociales.

Como acertadamente indica MAGALDI MENDAÑA (2016)[630], esto anterior:

> "[…] *marca el inicio del tránsito de un Estado liberal a un Estado prestador de servicios (Estado de bienestar keynesiano o Welfare State*)".

Consecuentemente, el nuevo marco obligaba a crear un nuevo contrato específico que regulase aquellas actividades que deberían tener la calificación de "servicio público" pero que, sin embargo, podían ser encomendadas a un tercero.

Entendiéndose, por tanto, que estas actividades podían ser prestadas por parte de entidades privadas y cuya finalidad fuera responder a necesidades concretas -pero colectivas y básicas- de la población de un determinado territorio.

---

[629] Vinculados básicamente con la defensa nacional y las fuerzas armadas, la acción exterior, la Justicia, el mantenimiento del orden público y las actividades estratégicas de tipo económico y en régimen de monopolio.

[630] MAGALDI MENDAÑA, Nuria. "*Los orígenes del concepto jurídico de servicio público en España a través de la municipalización del gas*". Fundación NATURGY. Madrid, 2016.
[Fuente: http://www.fundacionnaturgy.org/wp-content/uploads/2016/05/NuriaMagaldipdf.pdf]

Lo que, por definición y en todo caso, excluía a aquellos "servicios públicos" que debían ser prestados en exclusiva por el Estado y que conllevarán, de manera general, el "ejercicio de autoridad".

Por este motivo y dadas las reservas que quedaban a beneficio del Estado[631], los contratos efectuados con la Administración Pública (de ahí lo de "contrato administrativo") evolucionan hacia el concepto de contrato "público" que queda fuera de la esfera de lo estrictamente "civil". Y, en consecuencia, aparece -en esta misma línea- los conceptos de "concesión" y "autorización" administrativa.

En el caso de España, fuera de las grandes cuestiones de Estado, quedaban muchas de las necesidades cotidianas de los ciudadanos en manos de las entidades territoriales administrativas más cercanas. Éstas eran, en un primer nivel, las vinculadas con los **municipios** (los ayuntamientos) y, en un segundo escalón, las vinculadas con las **provincias** (las diputaciones).

Ambos estamentos, el municipio y la provincia, con un fuerte desarrollo normativo y competencial desde el siglo XIX y que, en la actualidad, se encuentran caracterizadas como administración de nivel local[632].

Este modelo ha perdurado hasta nuestros días como base de la organización territorial del Estado, siendo nuestra Constitución fundamentalmente municipalista (lógico si entendemos que el desarrollo de las Comunidades Autónomas no se había planteado como tal en el momento de su aprobación en 1978).

De hecho, tanto es así que la normativa de desarrollo local[633] encomienda a este nivel muchas de las atribuciones y competencias vinculadas con aquellas actividades básicas y esenciales que necesita una colectividad para poder desarrollar su cotidianeidad. Actividades tales como: agua, gas, electricidad, alcantarillado, alumbrado, recogida y gestión de residuos y basuras, transportes y regulación de la circulación, cementerios y servicios funerarios, mercados de abastos, etc…

[631] Uno de los elementos esenciales que integrarán el régimen jurídico de los servicios públicos es el principio de mutabilidad o adaptabilidad, en virtud del cual la Administración puede modificar unilateralmente las condiciones de prestación del servicio (cuando este está explotado por un privado) siempre que sea por razones de interés general y manteniendo el equilibrio financiero del contrato.

[632] A las que se les suman los Cabildos Insulares en Canarias y los Consejos Insulares en las Baleares. Más las particulares situaciones de Ceuta y Melilla como Ciudades Autónomas.

[633] Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Asimismo, el nivel local también tiene encomendadas importantes atribuciones vinculadas con la Seguridad Pública tanto a nivel preventivo como reactivo. Tales como:

- La articulación de la posibilidad de contar con un cuerpo de policía local propio.
- La obligación de garantizar la seguridad en lugares públicos.
- La prestación de las actividades correspondientes de protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- La protección del medio ambiente.
- La protección de la salubridad pública.

La evolución en la interpretación de las actividades que estaban sujetas al concepto de servicio público se fueron paulatinamente transformando hacia su esquema actual. Esto fue debido a un fenómeno administrativo, económico y social consistente en la "**municipalización**" (y por extensión la "**provincialización**") de muchas de estas actividades que en su momento nacieron en manos privadas.

Tras un intenso debate administrativista y economicista ve la luz el todavía vigente Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

En el caso que nos ocupa y a efectos de esta tesis, se debe reseñar que los primeros elementos que tradicionalmente se venían encargando de la atención de las situaciones de emergencia, de las calamidades públicas y de los eventos catastróficos eran básicamente unidades de corte militar (como era el caso de la Brigada de Artillería Volante[634], las Milicias Nacionales y, más tarde, la Guardia Civil).

[634] ROLDÁN PASCUAL, José Emilio. Artículo "*De la Brigada de Artillería Volante a la Unidad Militar de Emergencias*". Revista Memorial de Artillería, número 166. Diciembre, 2010. Cita: Real Cuerpo de Guardias de Corps, Brigada de Artillería Volante (1797-1803): "[…] *será uno de los objetos principales de la Brigada emplearse en socorro de la Humanidad, en qualesquiera aflicción pública, y especialmente en apagar incendios, ocupándose de los trabajos de más riesgo y confianza* […]" (Artículo XVI, "Reglamento para el empleo de la Brigada de Artillería Volante". Coronel Vicente María de Maturana, 1797).

En algunos casos, y tras la Guerra de la Independencia, estas unidades quedaron adscritas a la gestión municipal. Despareciendo algunas de ellas, transformándose en el germen de los futuros servicios/cuerpos de bomberos públicos en otros casos o bien dando paso a la iniciativa privada[635].

Esto anterior supuso que los prestadores públicos pasaran a integrarse en servicios de bomberos privados dependientes de las compañías de seguros[636]. Los costes de los cuales se sufragaban con cargo a las primas de seguro y con cargo al abono de las actividades que se hicieran en beneficio de la comunidad por parte de las corporaciones locales.

Ante la coexistencia de servicios de bomberos privados en entornos urbanos que cobraban en virtud del orden de llegada a los siniestros y ante la competencia tan atroz que esto suponía y que generaba -no sólo una conflictividad manifiesta entre ellos, sino también problemas de orden público- muchas corporaciones optaron por la **municipalizaron** estos servicios o bien debieron crearlos *ex novo* por obligación legal[637].

Por tanto, vemos que la configuración actual del concepto de Seguridad Pública -y, por extensión de la Gestión de Emergencias y la Protección Civil- debe gran parte de su concepción y configuración actual a la evolución que ha conllevado la municipalización de los servicios en nuestro país. Tal y como muy bien refiere MAGALDI MENDAÑA (2012)[638].

[635] GRACIA LAGARDA, Luis Antonio. "Historia de ASELF". Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Zaragoza. 1993.

[636] De ahí que muchos dinteles de las puertas de muchos edificios antiguos esté colocado todavía la leyenda de "asegurada de incendios", lo que servía para que las brigadas de bomberos privadas de las compañías de seguro intervinieran directamente sin tener que esperar a que el ayuntamiento de turno aceptara pagar las tareas de extinción.

[637] De este origen viene que las compañías de seguros estén obligadas a sufragar el mantenimiento de los Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento; que en las cuotas de las primas esté recogida la cobertura del abono de los gastos por las tareas de extinción, salvamento y derrumbe o ruina; que esta actividad permita la creación de una ordenanza fiscal reguladora para cobrar la correspondiente tasa por la prestación del servicio; o que se pueda establecer una contribución especial para garantizar el mantenimiento de los servicios de esta índole por aquellos sujetos especialmente beneficiados.

[638] MAGALDI MENDAÑA, Nuria. "*El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*". Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid. 2012.

En este mismo sentido debe ser mencionado lo que refiere ISTURITZ PEREZ (2013)[639] en su tesis en relación al contexto histórico que aquí se esboza y a las anotaciones que al respecto hace MARÍN AYALA (2018)[640]. Igualmente y como refiere PANGUA CERRILLOS (et. al.)[641], merece la pena apuntar que la regulación competencial al ser "local" ha presentado lo siguiente:

> "[…] *Si bien en España el concepto que se puede tener de "bombero" puede ser común a todos nosotros, esta percepción no es la misma cuando a ella nos referimos desde un punto de vista técnico. Se puede afirmar de forma categórica, que a día de hoy en España y a nivel nacional, los servicios de bomberos, el trabajo que estos desarrollan y las funciones que tienen asignadas son heterogéneos en función de la organización de la cual se dependan.*
>
> *Ello se debe de un lado a la falta de interés que mostraron en su momento, y siguen mostrando en la actualidad, los responsables de la Administración central, dado que como bien recoge el libro Historia de ASELF el empeño porque esto no fuera así ha sido y sigue siendo una reivindicación de los gestores de los servicios de bomberos desde antes de 1958, y a algunos de los regidores de los primeros servicios de bomberos que velaron en su momento más por sus propios intereses, o los de sus servicios, sin tener una clara conciencia del todo en común* […]".

Lo que viene avalado por NIETO GARCIA (1996)[642], el cual recoge con exhaustividad las razones por las que este autor explica la situación coyuntural en la que se encuentra la Administración Pública y que, por analogía, servirían para explicar las razones de la situación organizativa de los servicios de bomberos en España. Inciso que se hace aquí porque sirve para articular diversos argumentos que se utilizan en esta tesis.

No obstante, la aparición de las Comunidades Autónomas ha modificado este esquema. Ya que ha conllevado la introducción de un elemento con capacidad legislativa intermedia entre la Estructura del Estado y el nivel local. Lo que, en función de lo establecido en la normativa básica estatal más lo recogido en los

[639] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. "*Regulación y organización de Servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial". Op. cit.*

[640] MARÍN AYALA, José Antonio. "De mayor quiero ser bombero". Ediciones ROSETTA. Murcia, 2018.

[641] PANGUA CERRILLOS, Santiago (et. al). "*Plan Director del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria*". Cabildo Insular de Gran Canaria. 2016. [Fuente: www.emergenciasgc.org]

[642] NIETO GARCIA Alejandro. "La nueva organización del desgobierno". Editorial ARIEL. Barcelona, 1996.

respectivos Estatutos de Autonomía, ha venido a reconfigurar el concepto actual de servicio público.

En todo caso, vemos que el concepto de servicio público ha evolucionado desde una perspectiva organizativa y organizadora de las prestaciones que deben ser provistas para la colectividad en general a una conceptualización más amplia de lo que es la acción pública. Es decir, y como veremos a continuación, se ha pasado de una visión "economicista" a un concepto "prestacional".

- **Definición y alcance.**

La noción de servicio público se configura como uno de los conceptos centrales del Derecho Administrativo por lo que su definición necesita ser adecuadamente acotada. De hecho, este concepto -con una cierta falta de rigor y de precisión técnica- se ha tendido a identificar de manera directa con la simple actividad administrativa propia de los poderes públicos en genérico.

Sin embargo, hay que tener claro que no todas las actividades concretas que desarrollan las Administraciones Públicas pueden ser consideradas de "servicio público", aunque su finalidad sea prestar un servicio -como ente público que es- y debiendo actuar siempre en pos del interés general. De ahí la cierta confusión al respecto.

En sentido estricto, el concepto se servicio público hace referencia a actividades que generalmente tienen un contenido económico y en las que el Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales intervienen para reservarse -o no- la titularidad exclusiva de las mismas ("***publificación***"[643]). Otra cuestión es el modo de prestación que se pueda elegir para la gestión de las mismas en función de la titularidad que se determine.

No obstante, una actividad se convierte en servicio público cuando los poderes públicos deciden asumirla para dar satisfacción a una necesidad de interés general que, sin esa intervención, sería insatisfecha o satisfecha insuficientemente.

[643] La **publificación** (o *publicatio)* consiste en la reserva expresa que se hace a favor del Estado por parte del ordenamiento jurídico en relación con una actividad o con la titularidad de ciertos bienes. Es un requisito necesario para que una actividad pueda ser considerada un servicio público o bien para que los bienes ingresen al dominio público. En consecuencia, los conceptos de actividad pública y de actividad privada es una convención, del mismo modo que no hay más servicios públicos que aquellos que el legislador califique como tales. Por último, en los ámbitos *publificados* los particulares carecen de título para poder operar salvo que se lo confiera expresamente la propia Administración Pública correspondiente en base a una concesión o autorización.

Por tanto, la apreciación del interés general es discrecional y queda en manos del poder público y del sistema legislativo. En consecuencia, es el legislador -en base al impulso político correspondiente- quien decide, en cada supuesto y en cada momento, cuándo el interés general debe ser satisfecho por el procedimiento del servicio público.

Lo que está en línea con lo establecido en el artículo 128, punto 2, de la Constitución que establece que "[…] *mediante Ley se podrá reservar al sector público* ***recursos o servicios esenciales****, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el* ***interés general***".

El concepto tradicional de **servicio público** expuesto por GARRIDO FALLA y JORDANA POZAS, según refiere la Guía Jurídica de WOLTERS KLUVER[644], se define como:

> *"Actividad de prestación (de bienes materiales o inmateriales) con o sin monopolio y en régimen de Derecho Público o de Derecho Privado".*

No obstante, ante la indeterminación de la definición, esta misma fuente refiere a los autores VILLAR PALASÍ, GARCÍA DE ENTERRÍA y GARCÍA TREVIJANO para señalar que un servicio público es la:

> "*Actividad de prestación de bienes inmateriales (o servicios) con monopolio (exclusividad regalística) y con régimen de derecho público*".

De hecho y sobre todo a partir de los trabajos de VILLAR PALASÍ y de GARCÍA DE ENTERRÍA, en la doctrina española se ha considerado que el servicio público ha quedado referido como:

> "*El conjunto de actividades prestacionales asumidas o reservadas al Estado para aquellos* ***servicios esenciales*** *que la ley retenga para el sector público con el objeto de satisfacer* ***necesidades colectivas de interés general***".

Por último, se refiere también a LÓPEZ CANDELA el cual define este concepto como:

> "A*quella actividad de contenido económico y asistencial, que bajo la responsabilidad de una Administración es prestada de forma continua y*

[644] Recurso digital: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Inicio.aspx.

universalmente para satisfacer necesidades esenciales de una colectividad social".

Complementando lo anterior, interesa reseñar lo que expone MAGALDI MENDAÑA (2016)[645] ya que no sólo establece una definición sino que también deduce algunos rasgos característicos de la categoría "servicio público" y de su régimen jurídico.

En este sentido, esta autora define el concepto de "servicio público" como:

"C*onjunto de prestaciones que se consideran necesarias para la colectividad, hasta tal punto que deben ser prestadas y garantizadas por los poderes públicos*".

Y complementando lo anterior, tenemos la definición que aportan MOLERO MARTÍN-SALAS y PACHECO JIMÉNEZ (2014)[646]:

"La actividad por la que, mediante una organización ad hoc, la Administración Pública realiza de forma regular y continua la prestación de una utilidad singular a los ciudadanos, que satisface también una necesidad general que se considera esencial para el funcionamiento de la sociedad".

Por tanto, vemos que se puede hablar de servicio público en dos sentidos y en función de si la actividad en concreto que se pretende desempeñar es o no de interés general o de interés público. A saber:

- En **sentido objetivo**. Lo importante no es quién presta materialmente la actividad, sino si la actividad reviste los elementos y las exigencias que la configuran como de interés público/interés general. Lo que determinará su regulación, nivel de intervención y el grado de intensidad que tendrá la participación pública y/o privada en la titularidad de la misma.

- En **sentido subjetivo**. Lo importante es que la actividad sea materia reservada y quede atribuida su titularidad en exclusiva a la Administración Pública. Correspondiendo a ésta el modo de gestión (directo o indirecto) que quiera establecer para la prestación efectiva del servicio público en concreto de que se trate.

[645] MAGALDI MENDAÑA, Nuria. "*Los orígenes del concepto jurídico de servicio público en España a través de la municipalización del gas*". *Op. cit.* Páginas 20 y 21.

[646] MOLERO MARTÍN-SALAS, Pilar; PACHECO JIMÉNEZ, Nieves. "*Los Servicios Públicos esenciales en España*". Revista *Luso-Brasileira de Direito do Consumo*. Volumen IV, número 15. Septiembre 2014. Página 43 y ss.

En definitiva, el concepto de servicio público conlleva una doble significación. Primero, como "servicio público subjetivo" lo que lo vinculado con la titularidad pública de la actividad y la eliminación de la libertad de empresa.

Y segundo, como "servicio público objetivo" referido a aquellas actividades en las que su declaración como tal no conlleva el monopolio de la titularidad de la actividad en favor de la Administración, aunque tal declaración suponga que la actividad deba estar en todo momento garantizada por el Estado.

A la vista de lo expuesto y siendo purista, en origen el concepto de servicio público nace en sentido objetivo y con un marcado carácter mercantilista. No obstante, la realidad de las cosas (más si tenemos en cuenta que el papel actual del Estado es de prestador de servicios en sentido amplio) ha acabado suponiendo que se acepte el concepto convergente de servicio público tanto objetivo como subjetivo.

Produciéndose una identificación entre la actividad que se presta de "servicio público" como tal con la organización administrativa de servicio que, dotada de personal, medios y recursos, se encarga de la ejecución material de una actividad concreta en base a unas atribuciones legales específicas.

Es decir, en el caso de las Administraciones Públicas, se da una doble identidad entre el concepto de "servicio público" como actividad material reservada y de titularidad pública en relación con el concepto de "servicio público" como organización administrativa con entidad específica encargada de la prestación de una determinada actividad[647].

De hecho, esta conceptualización generalizada -donde se entiende que el servicio público es prestado por una organización de la esfera pública para responder a una necesidad de tipo colectiva (y fundamentalmente social)- se justifica en lo que bien argumenta FERNÁNDEZ FARRERES[648]:

> "[…] *En el marco general de la globalización y de los procesos de liberalización de la economía a los que estamos asistiendo –lo que se ha dado en llamar nueva economía–, bien puede decirse que uno de los aspectos jurídicos más*

[647] A lo que se debe añadir la contaminación terminológica del inglés (*Public Services*) puesto que su traducción es sólo en el sentido de una organización pública que presta una actividad de carácter público.

[648] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Artículo: "*El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía*". Revista LEXNOVA, edición digital. 2006. Páginas 7 a la 21. Texto de la conferencia pronunciada en el curso de verano de la UNED titulado "*Los procesos de liberalización a examen: servicio postal, telecomunicaciones y energía*", celebrado en Ávila los días 15 al 19 de julio de 2002. [Fuente: http://www.lexnova.es/Pub_In/indices_In/rja_articulo_doctrinal.pdf]

sobresalientes es ***la marcada tendencia a abandonar formalmente la calificación de servicio público en los principales sectores serviciales*** […]".

"[…] *Este abandono de la calificación de servicio público se enmarca, en efecto, en una amplia reordenación de la economía iniciada en la última década. Un proceso que, entre otras consecuencias, ha supuesto la* ***despublificación*** *de las más importantes actividades serviciales reservadas al sector público, aunque -conviene ya resaltarlo- no haya determinado -todo lo contrario- un menor intervencionismo público* […]".

Estos cambios y modificaciones están conllevando la exclusión del uso del término "servicio público" para determinadas actividades, ya que se busca trasladar esta nueva realidad identificándola con términos de nuevo cuño tales como "**servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia**", "**actividades de interés económico general**", "**servicios de interés general**", "**servicio universal**" o "**servicios esenciales**".

Términos que paulatinamente van ganando terreno tal y como también explica el autor anterior:

"[…] *Los datos son significativos y, en cierto modo, por sí solos parecen dar respuesta a la cuestión de la vigencia misma del concepto de servicio público: se aprecia con facilidad un rechazo explícito de esa calificación y su sustitución por la de "servicios o actividades de interés económico general que se prestan en régimen de competencia", aunque en alguna ocasión se haya también recurrido a la calificación de "servicios esenciales"* […]*".*

En este sentido, parece ser que en determinados ámbitos se quiere distinguir y diferenciar al actor privado del público. Al objeto de que se remarque la diferencia del actor privado que es el prestador material de la actividad en relación con el actor público-administrativo que es el que ostenta las atribuciones y potestades de regulación, control e inspección de la actividad.

Sin embargo, dado que las características objetivas de los servicios ***despublificados*** permanecen, cabe mantener que tales servicios **no dejan de ser servicios públicos en sentido objetivo**. O mejor aún y al objeto de evitar equívocos, se les puede denominar **servicios esenciales** o si se quiere, en su expresión actual más generalizada, **servicios de interés general**.

Por tanto, se puede distinguir entre aquellas actividades relevantes para los ciudadanos pero que no alcanzan la necesidad de categorizarlas como de "servicios públicos" al no reunir el requisito de esencialidad. Y, por el contrario, las que sí lo

alcanzan y que pasan a denominarse actividades constitutivas de servicio público o de **servicio universal** (tal y como se las denomina en el ámbito de la legislación europea).

- **Características propias y principios comunes.**

La *publificación* de una actividad, que supone ser calificada de servicio público, conlleva para la Administración Pública titular que ésta queda bajo su responsabilidad. Tal y como ya hemos visto.

Dependiendo del momento y coyuntura, la *publificación* suponía ineludiblemente la veda de la actividad para particulares sin la previa concesión, lo cual debía hacerse -con más o menos intensidad- mediante elemento legislativo declarativo previo y jurídico formal autorizante posterior, si fuera la circunstancia.

En todo caso, con independencia de las formalidades mencionadas, el elemento básico de la declaración de servicio público es la necesaria y consustancial responsabilidad por parte de la Administración Pública titular en el mantenimiento y **continuidad** de una actividad en base a su **esencialidad**.

Algunos autores introducen aquí la idea de distinguir entre servicio público "**propio**" e "**impropio**". Entendiendo, por éstos:

- **Servicio público propio**: Se responde a necesidades públicas de uso general (lo que se puede hacer mediante una prestación directa por parte de la Administración Pública o bien mediante una concesión, por eso se habla del "ciudadano").

- **Servicio público impropio**: Se responde a necesidades colectivas pero que son de beneficio del particular que las usa en cada momento (lo que es objeto de autorización, por eso se habla de "usuario")[649].

[649] Sirvan de ejemplo: el transporte (cuando es de línea regular y cuando es discrecional), la sanidad (cuando se presta desde el ámbito público mediante una prestación reconocida o cuando es una actividad sin cobertura y se provee desde el ámbito privado), la educación (donde existe la obligación de universalidad pero que sin embrago también deja espacio para la iniciativa social en base a la libertad de enseñanza). Esto también se ha extendido al campo de la Seguridad Pública, donde se puede optar por el nivel de protección que ofrecen los organismos policiales o bien complementar a éstos mediante la contratación de empresas de seguridad privada. O bien contar con la cobertura que ofrece un servicio de bomberos público sin más o, en base a necesidades propias o a exigencias legales por el nivel de riesgo de la actividad, a tener un servicio propio de extinción de incendios y de atención de emergencias (que además puede ser propio o contratado con un tercero).

En este punto, a efectos aclarativos, cuando se persigue exclusivamente como finalidad la obtención de ingresos se habla de un monopolio fiscal, lo que lo diferencia del concepto de servicio público ya que no tiene como nota principal servir a la utilidad general del ciudadano.

En todo caso, el servicio público se considera como un servicio esencial de la comunidad, al que todo ciudadano pueda acceder de manera asequible y sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad en su prestación y que se adapta progresivamente a los cambios sociales.

En conclusión, un servicio público queda caracterizado por los siguientes elementos básicos:

- Es una actividad que nace para satisfacer **necesidades esenciales** de una colectividad, lo que supone el reconocimiento de un **derecho subjetivo** para los ciudadanos.

- De ineludible prestación para la población por su carácter indispensable y fundamental, lo que obliga a **garantizar la continuidad y la regularidad de la prestación**.

- Debe prestarse en **régimen de universalidad e igualdad**, lo que se supone el acceso y la utilización del servicio en idénticas condiciones y sin discriminación alguna respecto de otros ciudadanos.

- Se debe garantizar **la uniformidad en las prestaciones**, lo que supone que las actividades que se desarrollen deben ser homogéneas, compatibles y consistentes en términos de **eficacia**, **eficiencia** y **efectividad**.

De esta caracterización podemos extraer una serie de principios básicos de corte jurídico que son comunes en su aplicación y que sirven para garantizar su funcionamiento sistémico. En esta tesis nos vamos a centrar en los siguientes por su interés aplicado:

➔ **El principio de universalidad.**

Este principio afecta a dos esferas del concepto de servicio público, por un lado a los servicios que se prestan sin contenido económico y por otro lado a los que se prestan mediante contraprestación económica.

En el primer caso, debemos tener en cuenta que un Estado Social se basa en los principios de solidaridad, igualdad de oportunidades, cohesión social y corrección de desequilibrios territoriales. Lo que exige que los servicios públicos -como servicios esenciales y de interés general que son- sean accesibles y asequibles para toda la población.

En el segundo caso y tras la apertura de determinados sectores a la competencia, se les imponen a éstos actividades económicas -además de las obligaciones concretas de servicio público- que se garantice la cobertura universal del servicio.

En ambos casos, la privación de algunos de estos servicios de carácter esencial para un sector de la población supondría atentar contra su propia dignidad, contra el libre desarrollo de la personalidad, agravaría los desequilibrios territoriales e impediría que determinadas zonas dispusieran de los servicios imprescindibles para su desarrollo en todos los órdenes.

➔ **El principio de continuidad.**

El carácter indispensable de un servicio público es la necesaria garantía en la continuidad y regularidad en su prestación. Esto significa que no se puede suspende su actividad, ni reducirla, ni alterar el plan de prestación establecido sin el consentimiento de la autoridad administrativa competente.

Cuestión que obliga a establecer garantías y limitaciones en derechos y obligaciones. Estos son los generales de los ciudadanos con los específicos de las entidades prestatarias (si ha el caso) o del propio personal que presta la actividad.

En consecuencia, aquellas situaciones que puedan alterar el contenido de la prestación deben quedar limitadas a su mínima expresión. Esto supone que los poderes públicos no pueden cesar en su prestación (aunque ante determinadas situaciones si pueden suprimir coyunturalmente su prestación), si es el caso, no se permite el cierre patronal como medida de presión unilateral por parte de los prestatarios y, por último y en todo caso, el derecho a la huelga de los trabajadores afectos al servicio queda limitado.

Este principio queda consagrado en la propia La Constitución (artículo 28, punto 2) ya que se dispone que -mediante ley- se regulará el ejercicio del derecho a la huelga y se establecerán las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad. Todo ello sin

menoscabo del derecho de los trabajadores a adoptar las medidas de conflicto colectivo con las mismas garantías (artículo 37, punto 2).

Como veremos más adelante con más detalle, aquellos servicios que revisten condición de esencialidad acaban **sometidos a cuatro mecanismos fundamentales que buscan proteger la continuidad** de su prestación. Justificándose éstos en la aplicación de:

- La **Ley Orgánica 4/1981**, de 1 de junio, sobre los **estados de Alarma, Excepción y Sitio**.

Para actuar ante aquellas situaciones provocadas intencionadamente que supongan o busquen alterar con gravedad el normal funcionamiento de los servicios públicos, limitando o suprimiendo su prestación. Esto habilita al Gobierno para declarar el estado de alarma según se establece en el artículo 4, apartado c.

- La **Ley 8/2011**, de 28 de abril, **por la que se establecen medidas para la Protección de las Infraestructuras Críticas**.

El Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas se compone de una serie de instituciones, órganos y empresas, procedentes tanto del sector público como del privado, con responsabilidades en el correcto funcionamiento de los servicios esenciales o en la seguridad de los ciudadanos.

Lo que supone que se establezcan una serie de mecanismos de colaboración y respuesta al objeto evitar amenazas y daños que quebranten el normal funcionamiento de actividades estratégicas y esenciales de la Sociedad.

- La **Ley 17/2015**, de 9 de julio, del **Sistema Nacional de Protección Civil**.

En las situaciones de emergencia grave o catástrofe lo fundamental es limitar o suprimir los factores de daño y auxiliar a los afectados. No obstante, el objetivo último acaba siendo, primero, garantizar la prestación de los servicios esenciales y, segundo, la restitución de la normalidad restaurando y rehabilitando todos aquellos servicios e infraestructuras que posibilitan la pervivencia de una Sociedad.

En este contexto la fase de recuperación -como se indica en el artículo 21 de esta ley- queda integrada por el conjunto de acciones y medidas de

ayuda aportadas por las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia.

– La **Ley 36/2015**, de 28 de septiembre, de **Seguridad Nacional**.

En relación con la Seguridad Nacional, como concepto aglutinador, se consideran ámbito de especial interés para la misma aquellos elementos que requieren una atención específica por resultar básicos para:

a. Preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos. Es decir, se busca la **continuidad institucional**.

b. Garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales. Es decir, se busca la **continuidad funcional**.

Para ello se consideran de especial interés la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente.

Esto se sustenta en tres pilares que se vinculan entre sí y que son la "colaboración privada" (artículo 7)[650], la "participación ciudadana" (artículo 8)[651] y las obligaciones de las Administraciones Públicas en los ámbitos de especial interés (artículo 11).

Lo que supone que -además de los mecanismos que garanticen la coordinación e intercambio de información, la vigilancia y la alerta ante posibles riesgos y amenazas- se debe asegurar la disponibilidad de los servicios esenciales y la garantía del suministro de recursos energéticos, agua y alimentación, medicamentos y productos sanitarios, o cualesquiera otros servicios y recursos de primera necesidad o de carácter estratégico.

Todo ello sin menoscabo de las situaciones que pudieran darse en casos de declaración de estados de excepción y sitio contenido en la **Ley Orgánica**

[650] "[…] *Las entidades privadas, siempre que las circunstancias lo aconsejen y, en todo caso, cuando sean operadoras de servicios esenciales y de infraestructuras críticas que puedan afectar a la Seguridad Nacional, deberán colaborar con las Administraciones Públicas*".

[651] "[…] *El Gobierno, en coordinación con las Comunidades Autónomas, establecerá mecanismos que faciliten la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la formulación y la ejecución de la política de Seguridad Nacional*".

5/2005, de 17 de noviembre, de la **Defensa Nacional**. La cual se conecta con los cuatro elementos anteriores.

➔ **El principio de igualdad.**

El principio de igualdad ante la ley exige del mismo modo la igualdad de trato a los ciudadanos y a la no discriminación, tanto en el acceso a las prestaciones del servicio como en sus condiciones de prestación a los usuarios. Este principio es básico y actúa en dos ámbitos:

- En el **vinculado con los derechos y obligaciones de los ciudadanos**, en tanto en cuanto pueden tener la doble consideración de sujeto agente (prestador) y paciente (usuario).

- En el **vinculado con las obligaciones de los poderes públicos**, en tanto en cuanto pueden tener la doble consideración como prestadores directos y como supervisores de las áreas de su titularidad (aunque sean prestadas por terceros).

Esto obliga a que se deba garantizar la uniformidad, la homogeneidad y la compatibilidad en las prestaciones que se ofrecen desde los servicios públicos. Elementos todos ellos fundamentados en la coordinación, el equilibrio y la solidaridad territorial. No obstante y aunque todo lo anterior queda profusamente avalado en términos legislativos y jurídicos, la realidad se impone de una manera un tanto diferente.

La falta de definición y de concreción de unos estándares mínimos obligatorios en las prestaciones de determinados servicios públicos que deben ser garantizados por parte de las diferentes administraciones públicas (en base a un principio de libertad de gestión y de capacidad de autoorganización) sumado al desigual desarrollo competencial autonómico, nos ha abocado a un sistema imperfecto, desigual, desequilibrado -e incluso injusto- en materia de Seguridad Pública.

Es decir, se trata de un principio que está quebrado desde el momento en el cual se da la posibilidad de no poder contar -ya no con idénticas- sino con equivalentes o similares condiciones prestacionales en los servicios públicos que son esenciales para la protección de los ciudadanos.

Elemento éste que supone la mayor discriminación posible ya que, en función de la parte del Estado en la que un ciudadano se encuentre, su seguridad y su asistencia están profundamente condicionadas.

En los últimos años se ha hecho un esfuerzo por que todas Administraciones Públicas hayan redactados sus respectivas "**cartas de servicios**" o los "**catálogos de prestaciones**" (como es el caso del Sistema Nacional de Salud[652]) pero sin embargo se sigue sin definir las dotaciones mínimas de medios y recursos con lo que se debe contar y que deberían ser obligatorios (lo que incluye los estándares de calidad correspondientes que deben quedar garantizados).

Lo que supone que haya graves diferencias y deficiencias entre Comunidades Autónomas e, incluso, dentro de éstas entre provincias y municipios. Situación que, dada la difusa acción del Estado, ha generado dispares criterios y modelos dentro del mismo. Imposibilitando una interoperabilidad fluida y real.

De hecho, la falta de liderazgo político por parte del Estado en su papel armonizador y coordinador se ha venido desarrollando en un contexto que explica muy bien la coyuntura actual. Acertadamente ISTURITZ PEREZ (2013)[653] habla de la "*soledad de la Administración General del Estado*". Elemento que argumenta diciendo que:

> "[…] *Soledad, ganada durante años, por una falta de visión estratégica sobre la evolución del sector, con una visión centralista, con reminiscencias del pasado y al no haber liderado un verdadero cambio en la gestión de emergencias y Protección Civil*".
>
> "[…] *La Protección Civil, de ser una estructura de mando centralizado, fue "de facto" descentralizándose, de forma que la Administración General del Estado se quedó, como Cuerpos intervinientes operativos a nivel nacional con, la Guardia Civil, el Cuerpo Nacional de Policía y los Ejércitos*".
>
> "[…] *Los servicios de Emergencias Médicas habían sido trasferidos a todas la Comunidades Autónomas con las trasferencias del INSALUD*".
>
> "[…] *Los servicios de Bomberos están bajo la estructura de las administraciones locales, o en algún caso como Catalunya en la Autonómica. Además, sin un Estatuto de los servicios de Bomberos que, aun estando previsto en la Ley de Bases de Régimen local, no se ha desarrollado hasta la fecha*".

[652] En el caso del Sistema Nacional de Salud porque esto tiene además una derivada de tipo económico y financiera de gran calado que obliga a trasvases permanentes de capital entre entes públicos y privados.

[653] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. "*Regulación y organización de Servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial". Op. cit.* Páginas 107 y ss.

> "[…] *La eliminación paulatina de los teléfonos de emergencia 006, como consecuencia de las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Protección Civil que habían sido instalados por la Administración General del Estado en los entonces Gobiernos Civiles*".
>
> "[…] *La creación en 1988, de los teléfonos únicos de urgencia 1-1-2, dejando su gestión a las Comunidades Autónomas* […]" sumado a "[…] *La ausencia de un Centro Estatal de coordinación o respuesta a situaciones de emergencia, con la suficiente tecnología y sobretodo, liderazgo*".
>
> "[…] *Cierta "recesión mental" y falta de liderazgo por parte de las estructuras del Estado en materia de Protección Civil, habiendo hecho lo que podríamos llamar una "dejación" de sus funciones, lo que fue hábilmente aprovechado por algunas Comunidades Autónomas*".
>
> "[…] *Todo ello, fue generando durante los primeros años del 2000, una importantísima falta de capacidad de respuesta del Estado frente a una emergencia importante, siendo incapaz de apoyar a las Comunidades Autónomas en sus competencias. Esto supuso su absoluta "soledad" por su escasa capacidad de respuesta a las emergencias*".

Es bastante común achacar a dos situaciones concretas (grandes nevadas en 2004 e incendio forestal en Guadalajara en 2005) un cambio de postura y un nuevo impulso político en esta materia. Es cierto que estas situaciones dejaron en evidencia la incapacidad de una respuesta estructurada de la Administración del Estado ante determinados sucesos de envergadura. Lo que desembocó, aparentemente, en la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME)[654].

No obstante y bajo mi punto de vista como a continuación argumentaré, estas situaciones fueron la constatación de una realidad ordinaria que no se quiso disimular -tal y como se había hecho en otras ocasiones- y que sirvió para justificar la intervención en una situación político-administrativa bastante insostenible[655].

[654] Nacimiento de la Unidad Militar de Emergencias (UME) por acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de octubre de 2005. Acuerdo que se adopta por el Gobierno Presidido por José Luís Rodríguez Zapatero del PSOE. Algo que se hubiera planteado imposible por parte de un Gobierno de signo contrario -pesa a algunas iniciativas que se sugerían en este sentido- por todas las connotaciones políticas que ello hubiera conllevado.

[655] Como fue el caso posterior de la oleada de graves incendios forestales de Galicia en el verano del año 2006 y que -aun afectando a la franja transfronteriza con Portugal, estando allí concentrados cerca del

Situación que, sin duda, fue "**segurizada**" y que utilizó los dos eventos antes reseñados como catalizadores para la creación de la narrativa argumental necesaria que justificara las mediadas que el Gobierno de ese momento quería poner en marcha y así ganarse a la opinión pública y obtener todos los apoyos posibles.

Es cierto, por otra parte, que el nacimiento de la Ley de Protección Civil del año 1985 ya supuso una permanente beligerancia competencial de determinadas Comunidades Autónomas con la interposición de diferentes recursos de inconstitucionalidad.

Esto fue provocando que, políticamente y al objeto de evitar la confrontación, el Estado fuera retrayéndose del ejercicio de determinadas funciones que le eran propias. Lo que convengo con diversos autores -también con ISTURIZ PÉREZ- en lo referente a la dejación de funciones que el Estado ha estado ejerciendo y que ha sido una fuente esencial de las desigualdades en este campo.

Igualmente ha quedado de manifiesto que esta "detracción" funcional del Estado ha sido ocupada por diversas Administraciones por interés y rédito político más que por un interés cierto en garantizar un servicio público adecuado.

Todo ello, motor también de deslealtades institucionales permanentes ante la intención manifiesta de no generar un marco común de Protección Civil y Gestión de Emergencias, sino de responder exclusivamente a cuestiones en clave local y/o regional. Que, en determinados casos, ha intentando crear además una realidad jurídica paralela.

Como ha sido el caso de la Comunidad Autónoma Catalana que, desde determinados sectores políticos de corte nacionalistas/independentistas, han buscado la falta de acción del Estado para generar y desarrollar "***estructuras de estado***"[656].

90% de todos los medios aéreos del Estado y más de 10.000 intervinientes provenientes de todas las Comunidades Autónomas- el Estado no asumió la dirección de la situación.

[656] SALLÉS FIBLA, Francesc. Artículo: "*Los bomberos catalanes, 'estructura de estado' en la UE*". La Vanguardia. Publicado el 30 de junio 2016. En el cual se cita expresamente *"[…] De este modo, los bomberos* [de la Generalitat] *se desenvuelven como una 'estructura de Estado' catalana en el contexto internacional*". [Fuente: https://www.lavanguardia.com]

Siendo el campo de la Seguridad Pública uno de ellos por su carácter estratégico y esencial (lo que incluye, por supuesto, la Protección Civil y la Gestión de Emergencias de manera amplia).

De hecho, para huir de los encorsetamientos legales que tiene el uso de una terminología concreta, se ha ido optando por utilizar un concepto inexistente y sin tradición en el ordenamiento jurídico y administrativo español y que se ha copiado del sistema francés. Para lo cual se acuñó el término "Seguridad Civil" (en catalán "*Seguretat Civil*" y en francés "*Securité Civile*")[657].

Baste para sostener lo anterior la referencia a los documentos y manifiestos elaborados y difundidos desde la **Asamblea Nacional Catalana** (ANC) que, a través de "*Bombers per la Independència*" (Bomberos por la Independencia), han ido dando luz a una estrategia más o menos velada que venía larvándose e implantándose conscientemente desde tiempo atrás[658].

De hecho, esta estrategia ha sido claramente política y, aunque su amplificación del mensaje se haga desde el entorno de la ANC, no podemos obviar lo que FORTI[659] refiere, citando a MARTÍNEZ TERUEL, en relación a esta entidad («*movimiento civil vertical que ofrece una sensación de horizontalidad, pero que en realidad repite consignas gubernamentales*»).

Por otra parte, el caso vasco no ha tenido una evolución similar (si bien pusieron en marcha los Centros *SOS-Deiak*, una Ley de Gestión de Emergencias, crearon una Dirección de Atención de Emergencias y asumieron las competencias sobre meteorología) ya que las cortapisas han venido por parte de los actores internos.

---

[657] Aunque conceptualmente se pudiera estar de acuerdo con lo que se trata de transmitir, dada la proyección de una cierta idea de evolución o modernidad del concepto tradicional de Protección Civil al uso en España, queda claro que se busca no utilizar el concepto de "Seguridad Pública", ni el de "Seguridad Ciudadana", ni el de "Protección Civil" ya que son supuestos tasados con carga y reserva competencial. De igual modo que otras Comunidades Autónomas han debido usar, por ejemplo, el término "Protección Ciudadana" (en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid) o "Seguridad y Atención de Emergencias" (en el caso del Gobierno Vasco).

[658] BOMBEROS POR LA INDEPENDENCIA (Asamblea Nacional Catalana, ANC). Artículos digitales: "*Bombers, estructura d'estat?*" (publicado el 16 de febrero de 2016); "*Seguretat quilòmetre zero*" (publicado el 21 de julio de 2017); "Sí: seguretat civil integrada" (publicado el 30 de agosto de2017); "*Sí: per una nova seguretat civil*" (publicado el 13 de agosto de 2017); "*Sí: seguretat civil*" (publicado el 13 de agosto de 2017). [Fuente: http://bombers.assemblea.cat]

[659] FORTI, Steven. Artículo: "*La ANC, el peronismo.cat que agita el independentismo catalán*". Revista Atlántica XIII (edición digital). Publicado el 26 de enero de 2018.
[Fuente: https://www.atlanticaxxii.com/la-anc-peronismo-cat-agita-independentismo-catalan/]

En este caso han sido las propias Diputaciones Forales que, en su calidad de entidades locales, han sido muy reticentes en ceder/perder competencias a favor del Gobierno Vasco[660].

Por este motivo no se puede cargar la totalidad de la responsabilidad sobre las desigualdades actuales en el papel que ha desempeñado el Estado en este contexto. Más si tenemos en cuenta que éste ha tenido que interactuar con actores a los que no les interesaba que se ejercieran sus legítimas funciones.

De hecho, los casos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de Cataluña han sido paradigmáticos ya que han querido manifiestamente desplazar el papel del Estado en estas materias para ocupar su espacio.

No obstante y para concluir en este punto, debo disentir con lo que respecta a la falta de estrategia por parte del Estado en esta materia que aducen algunos autores. Lo cual, puesto en perspectiva y desde un punto de vista temporal, avala lo que expongo.

En primer lugar, es cierto que los aspectos estratégicos de la Seguridad en su globalidad no se analizan a nivel del Estado en foros demasiado accesibles o, cuanto menos, son foros donde el resto de Administraciones Públicas no han tenido interés u opción de participar.

De hecho, en muchos casos estos foros se han entendido ajenos y lejanos ya que están en la órbita de la Defensa y/o muy vinculados con organizaciones internacionales con las que España tiene compromisos (tanto civiles como militares) y, por tanto, quedan en la esfera de la acción exterior del Estado.

En todo caso y para que sirvan de ejemplo, tenemos el **Real Instituto Elcano**[661], el **Instituto Universitario Gutiérrez Mellado**[662] o el **Instituto Español del**

[660] Lo que incluso ha obligado en 2016 a retirar por parte del Gobierno Vasco la tramitación de una ley autonómica específica que regulara los Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento (conocida como Ley de Bomberos). Quedando a nivel legislativo como única reforma el Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias y aprobándose el DECRETO 245/2017, de 7 de noviembre, de creación de la Comisión Interinstitucional para los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento.

[661] El Real Instituto Elcano es el *think-tank* de estudios internacionales y estratégicos, realizados desde una perspectiva española, europea y global. Su objetivo es fomentar en la sociedad el conocimiento de la realidad internacional y las relaciones exteriores de España, así como servir de foco de pensamiento y generación de ideas que resulten útiles para la toma de decisiones de los responsables políticos, los dirigentes de empresas privadas e instituciones públicas, agentes sociales y académicos. La presidencia de su patronato la ostenta S.M. Felipe VI.
Además forma parte de las siguientes redes internacionales: "Red Iberoamericana de Estudios Internacionales" (RIBEI); "*Think-20*"; "*The Atlantic Council of The United States*"; "*Common Security and*

Estudios Estratégicos[663] (IEEE) los cuales tienen numerosas monografías, investigaciones y artículos publicados abiertamente en los que se han venido analizando aspectos claves de la gestión de emergencias, la Protección Civil y el manejo de las situaciones de crisis.

Esto ha sido así porque en estos ámbitos no han perdido de vista las dobles funcionalidades que presenta esta temática. Ya que es útil su análisis tanto para tiempos de paz como en momentos de conflicto y sirve tanto para mejorar el funcionamiento de los sistemas como para orientar en su evolución y adaptabilidad y tanto en clave nacional como en su vertiente internacional.

Estudiando las actividades y aportaciones que desde estos "*Think-Tanks*" se han ido produciendo, vemos que la hoja de ruta se ha ido cumpliendo. Ya que como refiere GÁRRIZ GALVÁN[664]:

Defence Policy MAP" (CSDP MAP); "*Center for Strategic and International Studies*" (CSIS); EuroMeSCo (*Euro-Mediterranean Study Commission*); "European Association of Development Research and Training Institute" (EADI); "*European Information Network on International Relations and Area Studies*" (EINIRAS); "European Policy Institutes Network" (EPIN); "*The International Institute for Strategic Studies*" (IISS); "*International Relations and Security Network*" (ISN); "*Center for Security Studies*" (CSS); "Red Española de la Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas"; Red de Investigación Iberoamericana de Estudios de Asia Oriental (REDIAO); "*Think Global, Act European*" (TGAE); "*The Trans European Policy Studies Association*" (TEPSA). [Fuente: www.realinstituoelcano.org]

[662] El Instituto es un centro de investigación y docencia especializado en cuestiones relacionadas con la búsqueda de la paz, la seguridad y la defensa. Nació en el año 1997, por iniciativa del Ministerio de Defensa, para suplir la carencia en el ámbito universitario español de este tipo de estudios, hasta entonces prácticamente desarrollados solamente en centros de enseñanza militares. La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), considerándolos un instrumento idóneo para estrechar los lazos entre los ámbitos políticos, militar y académico, aceptó el reto y aportó su particular sistema de enseñanza a distancia y de incorporación de los avances tecnológicos que caracterizan al mundo actual. [Fuente: www.iugm.es]

[663] Encuadrado orgánicamente en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), dependiente a su vez del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), el Instituto tiene asignados dos cometidos fundamentales. En primer lugar, el de realizar los análisis de carácter estratégico necesarios para asesorar a las autoridades del Ministerio de Defensa en materias relativas a la Seguridad y a la Defensa; complementariamente y como consecuencia del anterior, el de contribuir a mantener informada a la sociedad española de cuanto atañe a la preservación de sus libertades, de su bienestar y, en última instancia, de su Estado de Derecho.
Para llevar a buen término este reto apasionante el Instituto cuenta con un plantel de Analistas, civiles y militares, totalmente identificados con los valores e intereses de la Nación española y con una cualificación técnica a la altura de la de los mejores *think-tanks* nacionales e internacionales. Su trabajo se ve complementado con las aportaciones de relevantes estudiosos pertenecientes al mundo académico y empresarial, o de brillantes alumnos de la enseñanza de posgrado y doctorandos. Todos ellos, junto con el equipo de apoyo técnico y administrativo, garantizan la máxima calidad y rigor de nuestras publicaciones. [Fuente: www.ieee.es]

> "[…] *Es más, la primera Ley de Protección Civil del Estado (Ley 2/1985) del periodo democrático reciente ha estado vigente durante treinta años (sustituida por la «Ley del Sistema Nacional de Protección Civil» en 2015) sin sufrir modificaciones sustanciales y siendo desarrollada siete años después mediante de la Norma Básica de Protección Civil de 1992 (R.D. 409/1992).*
>
> *No obstante, la aparición de la Unidad Militar de Emergencias (UME), el desarrollo de Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN), la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN), la puesta en marcha de la Directiva de Seguridad Nacional (DSN) y la implementación de la «Estrategia de Seguridad Nacional» (ESN) han supuesto un motor de cambio indirecto en este sector y un posible mecanismo de integración e innovación mediante la aportación de enfoques distintos* […]".
>
> "[…] *Llama la atención que, del mismo modo que se han desarrollado actividades y herramientas estratégicas transversales de tipo político en otras áreas de más reciente creación -como ha sido en la ya mencionada «Estrategia de Seguridad Nacional»-, no se haya hecho lo propio con la Protección Civil. Al objeto de evitar las acciones inconexas que debilitan el sistema en su conjunto y facilitando y articulando la integración y participación del resto de administraciones públicas competente* […]".

Situación esta última superada a fecha de hoy ya que actualmente se dispone de una Ley reguladora del Sistema Nacional de Protección Civil aprobada en 2017 y de una "**Estrategia Nacional de Protección Civil**" aprobada en 2019[665] (aunque falta por actualizar la Norma Básica de Protección Civil y elaborar el Plan Estatal de Protección Civil).

Y en segundo lugar, los *tempos* administrativos del Estado y el movimiento de su maquinaria ha sido lento ya que se han debido resolver una serie de conflictos competenciales más la clarificación de una serie de definiciones y términos tasados que se configuran como base del sistema de seguridad pública. De hecho, cabe apuntar los siguientes hitos:

- En nuestra Constitución, Título VIII. De la Organización Territorial del Estado, Capítulo tercero. De las Comunidades Autónomas, Artículo 149, se establece

[664] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo (*et. al.*). "La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". *Op. cit*. Página 143.

[665] MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD. 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.

que el Estado tiene **competencia exclusiva** sobre las siguientes materias: 4ª Defensa y Fuerzas Armadas. 29ª **Seguridad pública**, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

- El artículo 1 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil establece que «*La protección civil, como **instrumento de la política de seguridad pública**, es el servicio público 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*.»

- Sentencias del Tribunal Constitucional (STC) 123/1984, de 18 de diciembre y (STC) 133/1990, de 19 de julio, mediante las que se han establecidos los límites competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Protección Civil y Seguridad Pública.

Por tanto, de lo anterior se extrae que **la Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado** sin perjuicio de la posibilidad de creación s de policías propia (art. 149.1.29 CE).

Además queda clarificado lo siguiente, para el Tribunal Constitucional la "Seguridad Pública" se identifica con la «***actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano***» (SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984 y 104/1989) comprendiendo las medidas necesarias que en virtud de la «**protección civil**» deban ser adoptadas para «**la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia**» (STC 133/1990).

A la vista de lo expuesto, cabe decir que el Sistema Nacional de Protección Civil se configura como una pieza más del sistema general de Seguridad Pública/Seguridad Nacional.

En consecuencia, la dilación en su desarrollo se ha debido -más que a una falta de estrategia- a la necesidad de tener que esperar a que estos ámbitos mencionados tuvieran su encaje. Encaje necesario para poder terminar de ajustar este campo una vez resueltas, además, las consideraciones de inconstitucionalidad que se habían ido planteando.

Desgraciadamente tal dilación ha supuesto que la indeterminación y los ambages hayan creado espacios ocupados inadecuadamente y que se hayan

utilizado éstos para fines desajustados -cuando no desviados-. Fuente de muchas de las **desigualdades y disfunciones** de las que adolece el sistema y que, por ende, sufren los ciudadanos.

Como bien apunta ROMERO MARTIN (2015)[666], "[…] *Integrada en la seguridad pública, la Protección Civil alcanza hoy en todas partes una importancia de primer orden entre las diferentes políticas públicas y se ha configurado como uno de los espacio públicos genuinos y legitimadores del Estado. En España ha experimentado un notable desarrollo en los últimos treinta años, no exento de ineficiencias causadas principalmente por las dificultades de coordinación de un sistema abierto, flexible y con múltiples actores y niveles de actuación y, en consecuencia, de reconocida complejidad*".

En este sentido tiene especial valor el juicio que hace ISTURIZ PÉREZ en su tesis y donde expone que "[…] *El Estado debe respetar las competencias de las Comunidades Autónomas, pero también debe garantizar que la protección de la vida de las personas se dé con una base y criterios comunes. También debe coordinar las acciones de la Comunidades, facilitarles apoyo y buscar economías que permitan hacer un sistema de Protección Civil más eficiente* […]".

Base, por tanto, donde reside el verdadero mecanismo que garantiza la cohesión y solidaridad territorial que garantiza la igualdad efectiva y real.

➔ **El principio de exclusión manifiesta.**

Como derivada directa de los principios anteriores, se podría entender -y en esta tesis así se quiere incorporar- que existe un principio de exclusión en la prestación de determinadas actividades que son susceptibles de ser *publificadas*.

Esta situación de exclusión queda doblemente fijada, ya que por el lado de lo "público" se exceptúan una serie de situaciones que quedan reservadas específicamente para este ámbito y por el lado "mercantil" se definen aquellos elementos que están excluidos de la libre prestación de servicios.

En todo caso, delimitación que ayuda a determinar los servicios públicos que son de naturaleza económica y los que no.

[666] ROMERO MARTIN, Juan Luís. Tesis Doctoral: "*La Protección Civil municipal: Análisis de los distintos tipos de gestión y propuesta metodológica de planificación*". Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, Universidad Politécnica de Madrid (UPM), Madrid, 2015. Página 12.

En línea con lo anterior y según la **Ley 17/2009**, de 23 de noviembre, sobre el **libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**, se define servicio como "*cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración* […]"

Esto supone que su ámbito de aplicación son los servicios onerosos que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la UE.

A los efectos que interesan en esta tesis quedan exceptuados del ámbito de aplicación de esta Ley, entre otros, tanto los **servicios no económicos de interés general** como aquellas **actividades que supongan el ejercicio de la autoridad pública**. Más los servicios de seguridad privada, los servicios sanitarios y determinados servicios sociales.

Esta Ley es la trasposición de la **Directiva 2006/123/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, **relativa a los servicios en el mercado interior**, aprobada en el marco de la estrategia de Lisboa, y que establece una serie de principios de aplicación general para la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y su ejercicio dentro de la Unión Europea.

Es importante destacar que la Ley se refiere únicamente a las actividades de servicios por cuenta propia que se realizan a cambio de una contraprestación económica. Los **servicios no económicos de interés general**, que se realizan en ausencia de dicha contrapartida económica, no están cubiertos por las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea relativas al mercado interior, por lo que no están incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva y consecuentemente tampoco en la Ley antes mencionada.

Esto previo se justifica en lo que expresamente se recoge en el artículo 1, punto 6, de la **Directiva 2014/24/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, **sobre contratación pública** y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, cuya cita literal dice:

"*Los acuerdos, las decisiones y los demás instrumentos jurídicos mediante los cuales se organiza la transferencia de competencias y responsabilidades para* ***desempeñar funciones públicas*** *entre poderes adjudicadores o agrupaciones de los mismos y que no prevén que se dé una retribución por la ejecución de un contrato, se consideran un asunto de organización interna del Estado miembro*

de que se trate y, en ese sentido, en modo alguno se ven afectados por la presente Directiva".

Por tanto, partiendo de la libertad organizativa de los Estados miembros para establecer la prestación de sus servicios en base a sus propios criterios y necesidades[667], supone que lo anterior permita excluir del ámbito de aplicación de esta última Directiva aquellos mecanismos e instrumentos que son estrictamente constituidos por elementos públicos administrativos y/o instrumentales para llevar a cabo una actividad.

Actividad que puede suponer una transferencia económica o de crédito entre los diferentes actores públicos por una cuestión de registro y de realidad de la contabilidad pública de cada entidad pero que, en ningún, caso supone una contraprestación económica en el sentido económico del término.

Lo que introduce las tradicionales "**encomiendas de gestión**" y las "**transferencias de competencias**" o los actuales "**encargos a medios propios personificados**" así como el concepto de "**poder adjudicador**".

En este punto y en relación con el objeto de esta tesis tal y como se planteará más adelante, nace la necesidad de hacerse una serie de preguntas sobre determinados mecanismos "*creativos*" de gestión de los servicios públicos.

Servicios públicos como son los vinculados con la gestión y dirección de situaciones de emergencia y crisis y que quedan completamente anclados conceptualmente dentro la Seguridad Pública.

En consecuencia, si en este campo, no existe en sentido estricto un mercado de prestación de servicios al estar éstos *publificados* y existiendo reserva manifiesta al respecto; si en base a los principios aquí expuestos hasta este momento se deben dar unas garantías legales en la sustanciación y modo de prestación de los mismos; si la esfera de prestación es lo público y el receptor del servicio se circunscribe al propio ciudadano y al conjunto de la Sociedad; si son actividades que conllevan el ejercicio de las potestades públicas, entonces:

- ¿Qué sentido y encaje tienen los medios propios personificados de carácter mercantil -ya sean en forma de Sociedad Anónima o de Sociedad Limitada- que además están sometidos en muchos de sus aspectos por el derecho privado?

[667] Lo que en el entorno de nuestro país se denomina tradicionalmente "poder de autoorganización" de las Administraciones Públicas,

- ¿Hasta qué punto es adecuado el uso de la fórmula de las entidades públicas empresariales para gestionar servicios públicos cuando se trata de actividades esenciales que no conllevan, por definición, actividades económicas?

- ¿Cómo se puede justificar la privatización de actividades prestacionales completas (como es el caso de Servicios de Bomberos) que quedan sin posibilidad de control ejecutivo por parte de las Administraciones Públicas?

Cuestiones todas ellas de gran calado que afectan al conjunto de garantías, derechos y obligaciones y tanto del ciudadano -como receptor del servicio- como de aquel que presta el servicio -como agente del sistema-.

➔ **Razonabilidad de las tarifas y control de precios.**

Como refieren varios autores, el carácter indispensable de determinados servicios así como una eventual posición de monopolio puede exigir que la Administración, primero, determine si son susceptibles de estar sujetos a contraprestación económica; segundo, si deben establecer mecanismos de tarificación oficial y, tercero, si se está obligado al control de los precios.

Esta fiscalización supone un alcance diferenciado según la naturaleza del servicio y si su gestión se realiza de forma directa por la propia Administración o bien por medio de terceros.

En este contexto es imprescindible conocer si el **servicio público** es de carácter **no económico** y responde a un interés general o si, por el contrario, tiene contenido **económico**.

De esta forma, podemos encontrar servicios gratuitos en el caso de que su prestación se imponga a los particulares; de servicios con precios políticos y/o de prestación no onerosa universalizada; de servicios sujetos a tasas/precios públicos/contribuciones especiales cuando son prestados por una Administración Público (o sus entes vinculados) o bien servicios con tarifas autorizadas por la propia Administración.

En el marco de los servicios públicos vinculados con la gestión y dirección de situaciones de emergencia y crisis, al quedar incardinados éstos conceptualmente dentro la Seguridad Pública, se configuran como elementos

en los que la recepción de sus prestaciones es un derecho del ciudadano pero, del mismo modo, también es para éste una obligación aceptar la prestación.

Por este motivo se tiende a la **universalidad no onerosa** aunque con algunas excepciones y matizaciones. De hecho, en este punto se debe hacer mención al R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la **Ley Reguladora de las Haciendas Locales**. Texto legal en el cual se recogen los aspectos que a continuación se detallan.

- **Tasa**: Las entidades locales podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

Como bien es sabido, la tasa nace cuando la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras.

Esto supone que podrán imponerse tasas a una serie de actividades determinados, que -a efectos de esta tesis- son de interés los siguientes:

- Guardería rural y vigilancia especial de los establecimientos que lo soliciten.
- **Servicios de prevención y extinción de incendios**, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, **salvamentos** y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio y la cesión del uso de maquinaria y equipo adscritos a estos servicios, tales como escalas, cubas, motobombas, barcas, etcétera.
- Servicios de inspección sanitaria así como los de análisis químicos, bacteriológicos y cualesquiera otros de naturaleza análoga y, en general, servicios de laboratorios o de cualquier otro establecimiento de sanidad e higiene de las entidades locales.
- Servicios de sanidad preventiva, desinfectación, desinsectación, desratización y destrucción de cualquier clase de materias y productos

contaminantes o propagadores de gérmenes nocivos para la salud pública prestados a domicilio o por encargo.

- Asistencias y estancias en hospitales, clínicas o sanatorios médicos quirúrgicos, psiquiátricos y especiales, dispensarios, centros de recuperación y rehabilitación, **ambulancias sanitarias y otros servicios análogos**, y demás establecimientos benéfico-asistenciales de las entidades locales.

Sin embargo y entre otros, las entidades locales **no podrán exigir tasas** por los servicios de **vigilancia pública** en general y de **Protección Civil**. También quedan exentos aquellos vinculados con la seguridad ciudadana y la defensa nacional.

- **Contribución especial**: Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.

En consecuencia, se considerarán personas especialmente beneficiadas aquellas que se beneficien de manera particular por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios locales que originen la obligación de contribuir.

En este caso las compañías de seguros que desarrollen su actividad en el ramo (pólizas de incendios y multirriesgo) serán objeto de aplicación de las contribuciones especiales correspondientes por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios, además de los propietarios de los bienes afectados, en el término municipal correspondiente.

- **Precio Público**: La entidades locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias específicas que den lugar a una tasa.

Estarán obligados al pago de los precios públicos quienes se beneficien de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse aquéllos.

Tampoco las entidades locales **no podrán** exigir el abono de **precio público** alguno por los servicios de **vigilancia pública** en general y de **Protección**

Civil. También quedan exentos los vinculados con la seguridad ciudadana y la defensa nacional.

Complementariamente al nivel local, también tenemos las Comunidades Autónomas uniprovinciales (y algunas multiprovinciales) que asumen los Servicios de Protección Civil, Extinción de Incendios y Salvamento en su ámbito territorial ya que desempeñan el papel que les correspondería a las Diputaciones Provinciales (menos el caso de las Islas Baleares que, aun siendo una Comunidad Autónoma uniprovincial, existe una entidad local intermedia que son los Consejos Insulares). En consecuencia, encontramos un nivel administrativo superior que suma la capacidad legislativa para crear tributos con la prestación efectiva de determinados servicios.

En el caso de las tasas éstas deben ajustarse a la ordenanza fiscal reguladora correspondiente, lo que supone que previamente deban ser aprobadas. En todo caso, nacen para regular las actuaciones operativas de intervención ordinaria especialmente en incendios y también las preventivas de vigilancia y protección en dispositivos especiales de riesgo e, incluso, para cubrir actividades formativas que puedan prestarse.

No obstante, existen muchas reticencias por lo impopular que supone el "cobro" directo al ciudadano de este tipo de actividades. No así cuando media una póliza de aseguramiento o como medida disuasoria para los casos en los que se produce por una "negligencia" manifiesta o cuando existe mala intención.

En esta línea y a modo de ejemplo, con la aprobación autonómica de la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y financieras de Cataluña que modifica el Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, se están intentando tipificar otros hechos imponibles que permitan aplicar una tasa por intervenciones técnicas y en actos de salvamento y rescate (y no sólo por intervenciones que derivan de incendios).

Como el caso de accidentes de tráfico (sin condicionantes ya que se repercute directamente en el sector asegurador) y el rescate y salvamento de personas en determinadas situaciones (aunque en este caso condicionado a si tiene lugar en zonas señaladas como peligrosas, si las personas rescatadas o salvadas no llevaban el equipamiento adecuado para la actividad o si la persona que solicita el servicio lo hace sin motivos objetivamente justificados).

Por otro lado, cabe destacar el sistema de funcionamiento de los **servicios sanitarios que atienden las emergencias extrahospitalarias**. Sistema que no presenta diferencias significativas en relación a las actividades que presta un Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento (Bomberos). De hecho, convergen y coinciden en muchas de las intervenciones.

Estos servicios aplican el cobro por sus actividades en todas aquellas intervenciones en las que media un seguro y que, además, son la gran mayoría de las que efectúan.

Ya sea porque hay vinculado un seguro público sanitario, un seguro médico privado, una póliza de daños y accidentes vinculadas con las licencias federativas en el caso de actividades deportivas, pólizas de coberturas especiales para eventos culturales y/o de ocio, un seguro -obligatorio- de cobertura en caso de accidentes de tráfico para los vehículos y sus ocupantes, mutuas de accidente de trabajo y enfermedad profesional que cubren este tipo de contingencias, etc…

Debido al sistema de transferencias sanitarias a las Comunidades Autónomas, estos servicios de asistencia extrahospitalaria dependen en la actualidad de las Comunidades Autónomas.

No obstante, se ha conveniado y articulado su coordinación con otros servicios que ya estaban muy asentados y que dependían de otras Administraciones (como es el caso del Ayuntamiento de Madrid con el SAMUR-Protección Civil[668]), sumado a aquellas organizaciones que cubrían espacios donde las

[668] En 1989 el Ayuntamiento de Madrid se encontró con un escenario sanitario municipal complejo (compuesto fundamentalmente por la Organización Municipal de Beneficencia creada en 1896 que disponía de las denominadas Casas de Socorro y Equipos Quirúrgicos Municipales) que no se correspondía con el reparto de competencias sanitarias asignadas en la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986 de 25 de abril). Adicionalmente existían cuerpos organizados de policía y de bomberos, pero no una correcta organización de atención sanitaria urgente (Parque de Ambulancias Municipales, creado en 1875).
Para ello y partir de ese momento, se busca dar una solución a la situación creando y lanzando un proyecto que articulara y que diera respuesta a lo anterior. Arranca el proyecto en 1991 y en diciembre de 1992, y tras demostrarse la utilidad de su implantación, se decide dar a este servicio la categoría de Sección de Transporte Sanitario, más conocido por SAMUR (Servicio de Asistencia Municipal de Urgencia y Rescate).
En 1995 SAMUR se convirtió en SAMUR-Protección Civil adquiriendo otras responsabilidades, entre las que se incluía la cobertura de servicios preventivos. Asimismo queda adscrito a este servicio el Cuerpo de Voluntarios de Protección Civil "Villa de Madrid" que hasta ese momento estuvo adscrito al Cuerpo de Bomberos. El objetivo de este servicio es solucionar de forma eficiente las emergencias sanitarias que se produzcan en la vía pública dentro del término municipal de Madrid. Además, se asumen competencias relacionadas con la gestión y resolución sanitaria de las posibles catástrofes que puedan darse en la ciudad. Cabe destacar que al ser un servicio de carácter sanitario se financia por su propia

Administraciones Públicas no llegaban (como el caso de la Cruz Roja, la DYA o numerosas agrupaciones locales de Protección Civil).

Para garantizar la financiación del Sistema Sanitario español (lo que incluye la asistencia extrahospitalaria urgente) se cuenta con estructura jurídica y administrativa muy potente que cuenta con el soporte de los servicios económicos autonómicos. Esto supone que, incluso, exista un foro estatal donde se homogeneízan o unifican el coste a repercutir y las tarifas a fijar en función de los servicios prestados (ambulancias de SVB y SVA, medios aéreos, especialidades, etc…).

Por otro lado, cabe mencionar que es difícil separar la asistencia sanitaria urgente extrahospitalaria de las tareas de rescate con personas accidentadas. Si a esto, además, le sumamos que es una misma administración la titular de ambas competencias, es fácil esperar que la financiación de los recursos pueda venir por varias vías.

Este es el caso del Principado de Asturias cuya normativa -que articulaba el cobro de los servicios de rescate- fue llevada a los tribunales[669].

Sin embargo, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 5 de Oviedo, mediante sentencia número 172/18 de 12 de septiembre de 2018 (en segunda instancia y siendo firme), determinó que la liquidación que el gobierno del Principado de Asturias giró a un escalador por importe de 5.960,95 euros, como consecuencia del rescate llevado a cabo por parte del Servicio de Emergencias de dicha Administración, tras el accidente que éste sufrió mientras escalaba en la cara norte del Naranjo de Bulnes en el mes de octubre de 2016, era conforme a derecho[670].

actividad ya que permite cobrar por los servicios que presta (fundamentalmente al sector asegurador) y recibir donaciones por parte de empresas (en este caso las aportaciones se hacen muchas veces desde las propias empresas públicas municipales lo que les permite retornar recursos económicos al ayuntamiento antes de impuestos mediante desgravaciones ficales). [Fuente: https://www.madrid.es]

[669] Ley del Principado de Asturias 11/2014, de 29 de diciembre, de los Presupuestos Generales para 2015.

[670] Según datos del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (SEPA), durante el año 2018 se llevaron a cabo un total de 91 rescates. De los cuales, se ha comenzado la tramitación de hasta nueve expedientes de cobro por rescates de montaña lo que asciende a 42.000 euros. Destacar que en todos estos expedientes ha intervenido un helicóptero medicalizado. Cabe destacar el aumento en 2018 de los rescates efectuados con respecto al 2017, año en el que se contabilizaron un total de 50 intervenciones, de las cuales, en sólo 2 se tramitaron expedientes de cobro por valor de 10.000 euros.

Esta sentencia es muy clarificadora, pionera y paradigmática ya que entra en determinadas cuestiones que pueden tener cierta polémica y debate social aunque no deja duda en términos jurídicos, tal y como indica SÁEZ HIDALGO (2018)[671].

La citada sentencia parte de la consideración de que las Comunidades Autónomas tienen competencia para organizar sus propios servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, sin necesidad de acudir forzosamente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

> "*El actor considera* […] *infringido el artículo 104 de la Constitución Española. Señala que hay un deber de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de atender a todos los ciudadanos con medios gratuitos.*

De hecho, la mayor parte de las Comunidades Autónomas disponen de sus propios servicios de rescate (aunque con "modelos de gestión" diferentes), sin perjuicio de lo cual, dichos medios se pueden complementar con medios titularidad de la Administración del Estado en ese territorio (fundamentalmente de la Guardia Civil y de Salvamento Marítimo -para las zonas de interfase con la costa-).

Por este motivo la colaboración entre organismos se articula en base a convenios y protocolos de cooperación que son suscritos entre las partes implicadas. Sirva para más detalle el contenido que aporta VILLOTA VALVERDE (2017)[672] en referencia a las diversas organizaciones que atienden este tipo de intervenciones en el conjunto del Estado.

> "[…] *Debe precisarse que el art. 1.1 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil señala que la protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público 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.*

[671] SÁEZ HIDALGO, Ignacio. Artículo: "*El cobro de los rescates en montaña ya tiene sentencia*". Revista DESNIVEL, edición digital del 21 octubre 2018. [Fuente: https://www.desnivel.com]

[672] VILLOTA VALVERDE, Sergio. Tesis doctoral: "*Accidentabilidad en montaña. Estadística de rescates en España y campañas de prevención*". Departamento de Actividad Física, Deporte y Salud, Facultad de Salud, Universidad Camilo José Cela. Madrid, 2017. Páginas 50 y ss.

***El rescate y salvamento de personas es**, por consiguiente, **una materia que se encuadra específicamente en el ámbito de la protección civil**, en la que concurren competencias de diversas Administraciones por las posibles situaciones de emergencia y los recursos y servicios disponibles.*

*La doctrina del Tribunal Constitucional ha sido clara en el sentido de considerar que **las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de protección civil**, aunque siempre subordinadas a las superiores exigencias del interés nacional cuando éste pueda verse comprometido, (STC 31/2010, de 28 de junio). Dichas competencias autonómicas se despliegan en el marco de la regulación, planificación y ejecución de las medidas que inciden en situaciones de emergencia, y en la gestión de los servicios de seguridad de naturaleza civil dentro de su territorio.*

Al Estado le corresponde la competencia, conforme al art. 149.1.29 de la Constitución, en los supuestos en que se materialicen los estados de alarma, excepción y sitio, en situaciones de emergencia que involucren territorios de varias comunidades autónomas o en aquellas que alcancen una dimensión nacional. A su vez, como precisó la STC 133/1990, al Gobierno de la nación le corresponde "la previsión de unas directrices comunes de protección civil, que hagan posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas y que provean un diseño o modelo nacional mínimo […]".

"[…] *La Comunidad Autónoma del Principado de **Asturias posee competencias ejecutivas en materia de protección civil y salvamento marítimo**, de acuerdo con el artículo 12.11 de su Estatuto de Autonomía. A su vez, asumió las correspondientes a salvamento de la antigua Diputación Provincial de Oviedo, dada su condición de comunidad uniprovincial. En virtud de la Ley 1/2013, de 24 de mayo, de Medidas de Reestructuración del Sector Público Autonómico, se creó el Organismo Autónomo Servicio de Emergencias del Principado de Asturias.*

El recurrente considera infringido el art. 104 de la CE pero el Servicio de Emergencias del Principado de Asturias no se incardina dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a los que se refiere el precepto de la Carta Magna. Tampoco la protección civil es una competencia que deba ser prestada única y exclusivamente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado […]".

La sentencia reconoce que dicha situación tiene perfecto encaje dentro del sistema de reparto competencial actual. Llegando a la conclusión de que, el hecho de que cada Comunidad disponga de un servicio propio de rescate no resulta contrario a derecho. Por tanto, tal argumento no puede servir para considerar que el establecimiento de una tasa por rescate es ilegal.

> "[…] *De acuerdo con el art. 17.1 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil* ***tendrán la consideración de servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil*** *los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia, las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales, los Servicios de Rescate, los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas, las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin.*
>
> *Por consiguiente, la Administración autonómica demandada actuó dentro de sus competencias prestando un servicio público de protección civil a través del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias.*

La cantidad reclamada en este caso encuentra su base en la normativa autonómica asturiana que establece una tasa por la prestación de un servicio público que, en este caso, es el de rescate y asistencia efectuado por el Servicio de Emergencias propio. Normativa que se aplica en los distintos supuestos contemplados tales como: accidentes en montaña (cuando se trate de actividades que entrañen riesgo para las personas), en accidentes de tráfico, en actividades festivas, en pruebas deportivas, etc…

Sirva aquí y véase para más detalle el contenido que aporta VILLOTA VALVERDE (2017)[673] en referencia a la legislación que permite el cobro de los rescates en montaña. Y, por extensión, el cobro en intervenciones que derivan de otras actividades de riesgo.

[673] VILLOTA VALVERDE, Sergio. Tesis doctoral: "*Accidentabilidad en montaña. Estadística de rescates en España y campañas de prevención*". *Op. cit*. Páginas 62 y ss.

> "[…] *Conviene precisar, entonces, que una vez que se presenta una situación de peligro, vulnerabilidad, amenaza, emergencia o catástrofe no existe un derecho del particular a elegir qué servicio le tiene que atender* […]".
>
> "[…]. *El ciudadano tiene derecho a ser protegido y atendido por las Administraciones Públicas en caso de catástrofe (art. 5.1 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil) pero, en cualquier caso, son las Administraciones las que, tras evaluar la situación, deciden la respuesta que debe darse* […]".

La sentencia considera que, a la vista de la norma, la tasa se liquidó de forma adecuada por la prestación de un servicio, en este caso, el de "*rescate y salvamento de las personas que se encuentran en una situación de peligro para su vida o integridad por la realización de una actividad de riesgo*", servicio que fue efectivamente prestado al receptor del mismo por un servicio público con la competencia al efecto.

> "[…] *El artículo 156. Sexto, 1 a) del Decreto Legislativo 1/1998 de 11 de junio, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos contempla la imposición de una tasa por el servicio de rescate.*
>
> *El artículo 156. Séptimo. 1 del citado Decreto Legislativo 1/1998 de 11 de junio, establece que "serán sujetos pasivos de la tasa, en concepto de contribuyentes, las personas físicas o jurídicas y las entidades a las que se refiere el artículo 5.2 del presente texto refundido, que resultan afectadas o beneficiadas, personalmente o en sus bienes, por la actuación o intervención que constituya el hecho imponible"* […]".
>
> "[…] *El hecho imponible de la tasa se configura por las actuaciones o intervenciones del organismo autónomo Servicio de Emergencias del Principado de Asturias, de acuerdo con el art. 156. sexto, de la Ley de Tasas y Precios Públicos. En concreto, cuando el rescate o salvamento se realice con ocasión de la práctica de actividades recreativas y deportivas que entrañen riesgo o peligro para las personas. Dentro de estas últimas se contempla la escalada* […]".

El pronunciamiento judicial sostiene que todos los ciudadanos -los que realizan determinadas actividades deportivas obviamente también- tienen el derecho a ser protegidos y atendidos por las Administraciones Públicas en caso de catástrofe pero, en cualquier caso, son las Administraciones las que, tras evaluar la situación, deciden la respuesta que debe darse.

> "[…] *La Constitución Española, en sus arts. 133.2 y 157.1.b), reconoce a las Comunidades Autónomas potestades tributarias. En tal sentido, la prestación de un servicio público puede llevar aparejado el cobro de una tasa. Y en este caso, la tasa se liga a una competencia autonómica material propia. Como se ha precisado, el servicio de protección civil no es exclusivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ni coincide, concreta y específicamente, con el núcleo de la protección de los derechos y libertades o la garantía de seguridad ciudadana que deben procurar dichas Fuerzas y Cuerpos por lo que la infracción constitucional que se esgrime en este sentido, vulneración del art. 104 de la CE, no se aprecia* […]".

El hecho de que en un determinado ámbito territorial puedan coexistir servicios de rescate de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con otros pertenecientes a servicios propios de un gobierno autonómico, no ampara el derecho del accidentado a elegir qué servicio le tiene que atender en caso de accidente. En atención a que los primeros no aplican tasa alguna y, consecuentemente, no tienen coste de prestación y los segundos sí.

Sobre la base de lo anterior, la resolución judicial entiende que cuando surge la necesidad de llevar a cabo un rescate en montaña, es la propia Administración competente la que debe decidir, en función de las circunstancias de cada caso y de manera justificada, qué recursos deben responder.

> "[…] *La tasa es un tributo que se exige por la Administración por la prestación de un servicio público, que afecta o beneficia al sujeto pasivo, bien sea porque éste reclama el servicio bien porque le afecta directamente. No se impone por la práctica de ninguna actividad deportiva sino por un servicio que se presta: el de rescate y salvamento de las personas que se encuentran en una situación de peligro para su vida o integridad por la realización de una actividad de riesgo* […]".

En este contexto y vinculado directamente con el modelo de gestión que se pueda implantar, queda en evidencia que para una igual actividad de prestación material - en función del tipo y titularidad del recurso- existen para el receptor obligaciones pecuniarias diferentes.

Esto supone también que la norma, como ya se ha visto, impide aplicar tasas y precios públicos a los servicios de Protección Civil. Definiéndose este concepto último como:

> *"La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público 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".*

Y, sin embargo, vemos que muchas Administraciones Públicas ejercen sus competencias en este ámbito desde las mismas estructuras y con los mismos recursos.

Es decir, no tienen unos elementos organizacionales que atienden las emergencias ordinarias y otros distintos para las emergencias extraordinarias (es más, tampoco hay organizaciones para emergencias extraordinarias que no puedan usar sus medios y recursos en emergencias ordinarias).

El problema radica en que la nueva normativa del SNPC hace una distinción, un tanto artificiosa y difusa, entre la **emergencia ordinaria** y la **extraordinaria**. Denominando a éstas últimas como "**emergencias de Protección Civil**" y quedando definidas como:

> *"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".*

Definición que contiene, a su vez, numerosos elementos que están indeterminados como son los conceptos de "emergencia ordinaria", de "emergencia extraordinaria" y el de "afectación colectiva" (se entiende que en contraposición al término "afectación individual").

En sentido estricto y si nos atenemos a esta definición, supone que la "catástrofe" es un estadio evolucionado de la "emergencia extraordinaria" ("[…] *tratar de evitar que se convierta en* […]").

De hecho, esta definición tomada por sí sola presenta graves problemas conceptuales y técnicos, pues supone que no se sepa dónde está el límite y los umbrales para categorizar y distinguir unas situaciones con respecto a las otras.

Además, y a los efectos del SNPC, no se definen tampoco cuáles son las emergencias que no son de Protección Civil por no revestir el elemento de

"afectación colectiva". Y, sin embargo cumplen con todos los elementos de la definición.

Si el concepto de "emergencias de protección civil" se basa en las situaciones que son de afectación colectiva, las que no tienen "afectación colectiva" son emergencias pero no de protección civil. Ergo, surge preguntarse: y, si no son de protección civil, ¿de qué son? y ¿dentro de qué ámbito competencial encajan? ¿Y a quién le corresponde competencialmente su gestión?.

Hechas estas salvedades, vemos que en esta sentencia de Asturias el juzgador ha sido lógico y ha entendido la Protección Civil en su contexto más amplio, puesto que entiende que la Administración autonómica demandada actuó dentro de sus competencias prestando un **servicio público de protección civil** a través del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (SEPA).

Además, éste entiende en su sentencia que el concepto de "**servicio público de intervención y asistencia en emergencias de protección civil**" (listado incluido en el artículo 17 de la LSNPC) no se puede circunscribir exclusivamente al ámbito de las "emergencias de protección civil" en el sentido estricto, restrictivo y literal que se usa en la LSNPC[674].

Por tanto, este concepto de "servicio público de intervención y asistencia en emergencias de protección civil" lo entiende en el mismo sentido amplio que el de "protección civil".

En consecuencia, nos encontramos que si la actividad prestacional (y por tanto el hecho imponible) se vincula con el concepto amplio de Protección Civil, no ha lugar ni a una tasa ni a un precio público. Eso sí, desde la perspectiva de las Haciendas Locales.

No obstante, si constreñimos el concepto de "salvamento" a las actividades referidas en la normativa básica reguladora de las Haciendas Locales (obviando que estos servicios son parte consustancial del Sistema Nacional de Protección Civil y que configuran además materialmente este ámbito), entonces si hay opción de regular y aplicar la tasa correspondiente.

Por otra parte, es cierto que las Administraciones locales no pueden crear tributos que la legislación marco no contemple, por tanto estaríamos a lo anterior. Sin embargo, las Comunidades Autónomas si tienen esta capacidad.

[674] Por cuanto lo vincula con las emergencias de "afectación colectiva" y de tipo "extraordinarias".

Es más, las Comunidades Autónomas que prestan servicios que competencialmente residen en el nivel local y lo han asumido específicamente como propios (especialmente las de tipo uniprovincial, como es el caso de los Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento -sirva de ejemplo el caso asturiano-) pueden evitar las disquisiciones anteriores ya que tienen la posibilidad de no limitarse a los supuestos básicos de las normas marco en materia tributaria. Es decir, pueden -como de hecho hacen- crear tasas para servicios concretamente definidos tales como el "rescate" y que estarían en el campo específico de la Protección Civil.

Tanto es así, que muchas comunidades autónomas al tener transferidas las competencias de "montes" -y, por tanto, las **competencias en prevención y extinción de incendios forestales**- tienen creadas tasas específicas para cubrir sus actividades al respecto en este ámbito.

No se puede perder de vista que, con independencia de donde recaiga la prestación material de las tareas de prevención y, sobre todo, de extinción de los incendios forestales, este tipo de situaciones queda englobado dentro del marco competencial de la Protección Civil.

Sirva de ejemplo el caso de Andalucía, como expone GÓMEZ EXPÓSITO[675], donde la "Tasa de Extinción de Incendios Forestales" es una figura impositiva (creada por la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales de Andalucía) que tiene como finalidad obligar a los administrados a contribuir al sostenimiento de los servicios de los que se benefician directamente.

Por tanto, sirve para repercutir en los titulares de los montes el coste de extinción de los incendios por aplicación de una tarifa referida a los medios empleados en cada caso. Si bien se fijan exenciones y límites correctores que impiden desviaciones del principio de proporcionalidad.

Se parte del principio de que la prevención y la lucha contra los incendios forestales concierne a todos, configurándose la colaboración ciudadana como obligatoria, si bien se exige más a quien más se beneficia del monte, por lo que los propietarios y titulares de derechos reales y personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales deberán asumir las obligaciones derivadas de dicha titularidad.

[675] GÓMEZ EXPÓSITO, Carlos Antonio. Ponencia: "*La tasa de Extinción de Incendios Forestales en Andalucía*". 4ª Conferencia Internacional Sobre Incendios Forestales (*Wildfire Workshop* 2007), Sevilla, 13 al 17 de mayo de 2007. [Fuente: http://www.wildfire07.es]

Es, por lo tanto, en el modo particular en que se benefician determinadas personas, más allá del beneficio social general, el ámbito de aplicación de la tasa.

No obstante, el problema de la separación y distribución "administrativista" y "competencialista" de las emergencias supone la incongruencia permanente. Ya que el incendio forestal es una competencia autonómica pero el incendio agrícola no, residiendo en origen esta competencia en el nivel local.

Por tanto, si el incendio que se produce tiene su origen o afecta en su evolución a un terreno urbano, urbano no consolidado, rustico y/o agrícola, es decir, distinto a un terreno considerado "forestal", no puede ser aplicada la tasa correspondiente por este concepto. Y, sin embargo, los medios actuantes no dejaran de intervenir porque administradamente la vegetación que se quema no se ubique en sentido estricto en zona forestal.

De hecho, encontramos una situación curiosa derivada del -cada vez más común- abandono del entorno rural. Esto es la calificación *ad hoc* que se da cuando se produce un incendio a los terrenos que se consideran agrícolas pero que no se explotan o cultivan y en los cuales aparece una cierta proporción de especies silvestres.

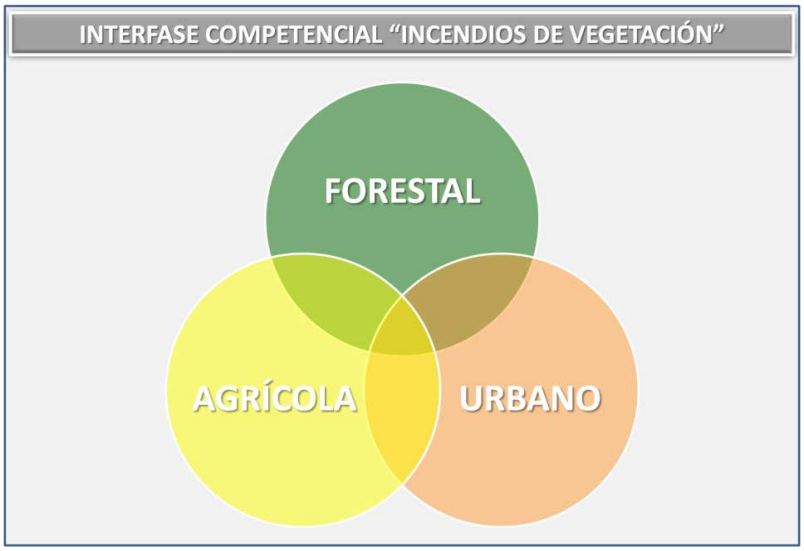
A éstos se les denomina "agrícola abandonado" y muchas administraciones lo asimilan a terreno forestal para poder ampliar su radio de acción, lo que conlleva darle consideración al incendio de forestal[676].

Téngase en cuenta en este punto lo que supone a efectos de gestión y responsabilidad de los actuantes las intervenciones en los denominados incendios de "interfase".

En la actualidad se suele hablar solo de incendios de interfase "urbano-forestal" pero en realidad habría que analizar la incidencia que estas situaciones tienen en todas las interfases posibles.

Es decir, interfases "urbano-forestal", "urbano-agrícola", "forestal-agrícola", "agrícola-urbano" y "forestal-urbano-agrícola". Combinaciones que quedan muy bien reflejadas en el siguiente "diagrama de conjuntos" (o diagrama de VENN):

[676] Esta práctica supone generar una situación sensible desde todo punto ya que conlleva "quitar" una competencia *de facto* pues si el incendio es en un terreno no forestal el incendio es agrícola y no forestal. Lo que, dependiendo del modelo de cada territorio, supone que la autoridad forestal autonómica asuma una actividad que no es propiamente suya.



Fuente: Elaboración propia.

Circunstancias que tienen -además de una incidencia objetiva sobre la responsabilidad en la gestión de la propia emergencia- derivadas importantes en materia de tributación puesto que habría que dirimir a qué elementos se les aplica la tasa autonómica de extinción de incendios forestales, a qué elementos se les aplica la ordenanza fiscal reguladora de la tasa local por la prestación del servicio de extinción -si la hubiera- y cómo actúa la compensación de gastos entre administraciones que se prestan servicio por este concepto si, en la aplicación de las tasas autonómicas, están exentas las entidades locales (y viceversa).

Con un añadido, el cálculo de las tarifas se hace en función de la cuantificación del coste de los medios actuantes -normalmente por unidad de tiempo o cantidad empleada-, por tanto, una misma unidad operativa puede tener una valoración diferente del coste en cada texto legal regulador[677].

Por último, cabe introducir una cuestión sobre este tema que no es baladí. Se trata del cierto uso que se da a los elementos tributarios aquí tratados como **mecanismo disuasorio, preventivo y/o corrector** de posibles situaciones de abuso, imprudencia y/o negligencia.

[677] Es decir, si en un incendio forestal -o de interfase- actúan medios iguales (por ejemplo una autobomba) pero que dependen de diferentes niveles administrativos (estatal, autonómico y local) el obligado tributario puede no tener que hacer frente a la misma cantidad económica en función de quien le gire el cargo. Es más, una administración puede girar un cargo por un medio que no es suyo y que sin embargo cobra, lo que supondría como derivada valorar en qué circunstancias y de qué manera luego esta administración retorna el gasto a la titular del medio que efectivamente presta el servicio.

Como queda claro y de lo que no hay duda es que la tasa nace cuando nace el hecho imponible que da lugar a su cobro. Y este cobro tiene como **única y exclusiva finalidad jurídica** la del perfeccionamiento de una obligación tributaria. Es decir, abonar la prestación de un determinado servicio, sin más.

Por tanto, es interesante constatar que muchas de las regulaciones (tanto normas autonómicas como reglamentos y ordenanzas fiscales del nivel local) ponen mucho énfasis en el cobro de la tasa cuando se den circunstancias de mal uso, abuso, negligencia y/o temeridad.

Esto es un uso **desviado** y **desvirtuado** -aunque no le quito mérito a la efectividad de la medida- ya que las herramientas y recursos de tipo tributario no están para evitar o prevenir determinados comportamientos ni para corregir una posible responsabilidad patrimonial culposa o dolosa del administrado.

Entre otras cuestiones porque la apreciación de la motivación de un comportamiento y la calificación de una conducta desde una perspectiva puramente administrativa y tributaria, pueden causar una **indefensión manifiesta** y una **pérdida de garantías** para el administrado/ciudadano.

Sirva de ejemplo lo que se hace con los incendios forestales. Primero se investigan las causas y el origen del incendio (labor que se lleva a cabo por los agentes de la autoridad competentes[678]) por lo que, si se concluye que obedece a causas humanas, se remite informe a las fiscalías provinciales especializadas en incendios [forestales].

Paralelamente, si la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ha dado como resultado la formalización de atestado con identificación de autoría en vía penal, se remite informe definitivo de causa al juzgado de instrucción que resulte competente en cada caso.

A partir de ahí, se abre un proceso de instrucción, en el que se examinan los hechos y pruebas y se estima si son constitutivos de delito. Si lo son y existe un acusado, éste es encausado y juzgado según el procedimiento correspondiente.

[678] Estos no sólo son los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (muy particularmente el Servicio de Protección de la Naturaleza -SEPRONA- de la Guardia Civil o las unidades especializadas de las policías autonómicas) sino también tienen estas funciones los cuerpos autonómicos de agentes de medio ambiente, agentes forestales, agentes de medio rural o cómo se les denomine en cada ámbito. Cuerpos funcionariales de dependencia autonómica con la consideración de agentes de la autoridad, con potestades de policía administrativa y con funciones de policía judicial en determinados casos. Siendo además parte de los operativos de prevención y extinción de los incendios forestales, lo que les confiere una doble funcionalidad.

Dependiendo el resultado de la gravedad del delito y de la intencionalidad en la comisión del mismo.

Si los hechos son constitutivos de delito, pero no existe un acusado, el caso se archiva provisionalmente. Si por el contrario, se estima que los hechos no son constitutivos de delito, el caso se archiva definitivamente, cerrándose la vía penal.

Y es, a partir de ese momento, cuando se abre la vía administrativa, en la que la autoridad competente -que puede variar dependiendo de la gravedad de la infracción- dictaminará si impone sanción al autor del incendio y la cuantía de ésta, basándose en los hechos probados en la instrucción del expediente.

Aún en caso de no imponerse sanción, la Administración podrá reclamar al autor el pago del importe de los daños causados al dominio público forestal, así como repercutir el coste de extinción. Si los daños fueran causados a un particular, éste también le podría reclamar los daños, abriéndose el procedimiento civil correspondiente a la cuantía de los mismos.

Vemos en todo caso, que los daños que pudieran causarse (tanto propios como a terceros) sumado a los gastos que de esta situación se derivaren y que, en su caso, pudieran ser reclamados, son susceptibles todos ellos de ser cubiertos mediante la correspondiente póliza de seguros (con las consideraciones sobre este respecto que también hace SÁEZ HIDALGO[679]).

Circunstancias similares éstas que operan también en el caso de los seguros que van aparejados a las licencias federativas deportivas para el ejercicio de determinadas actividades de riesgo, los que se suscriben para determinadas actividades industriales y mercantiles o bien lo que se contratan para vehículos y actividades peligrosas.

En todo caso, la normativa sobre seguridad pública -particularmente en materia de gestión de emergencias y protección civil- ya cuenta con herramientas propias y adecuadas al fin jurídico perseguido para poder actuar sin tener que usar una norma tributaria. Existiendo un **régimen sancionador propio** que trata

[679] También hay que advertir que las mismas pólizas, en ocasiones, excluyen la cobertura en aquellos casos en que el rescate, la búsqueda o el salvamento haya tenido lugar como consecuencia de una imprudencia temeraria del asegurado. Lo que nos puede llevar -una vez más- al espinoso tema de dónde colocar el límite de la imprudencia en actividades en las que, tanto por el escenario en que se desarrollan como por la actitud que se adopta para acometerlas, los ejercientes/practicantes -voluntaria y conscientemente- se exponen a unos riesgos que claramente superiores a los que socialmente se consideran como "normales".

de evitar o reconducir determinados comportamientos asegurando, asimismo, las exigencias garantistas propias del procedimiento administrativo.

En la propia LSNPC se establece el "Deber de cautela y autoprotección" (artículo 7 ter.)[680], el cual supone que:

> "*Los ciudadanos deben tomar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos, así como exponerse a ellos. Una vez sobrevenida una emergencia, deberán actuar conforme a las indicaciones de los agentes de los servicios públicos competentes*."

Es importante constatar que el deber de cautela y autoprotección supone -no sólo obligar a un comportamiento que nace en la iniciativa propia- sino la asunción y cumplimiento de las disposiciones e indicaciones correspondientes efectuadas por la Autoridad competente y sus agentes.

Asimismo numerosas normas de rango autonómico han venido introduciendo la idea de la "autoprotección" como parte de las obligaciones individuales de los ciudadanos en tanto en cuanto son corresponsables de la seguridad colectiva.

Sirva de ejemplo lo que establece el artículo 8, Obligaciones individuales, de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de **Castilla y León**:

> "*Los ciudadanos mayores de edad están obligados a adoptar actitudes y conductas responsables para su seguridad, la de sus familias, sus bienes y el medio ambiente en el que se desenvuelven, evitando las actividades y situaciones de riesgo en su entorno habitual, de acuerdo con las indicaciones, actividades y programas que bajo el criterio de la prevención sean instrumentados por los responsables de esta materia.* […]"

Norma en la cual, y en línea con lo establecido por la LSNPC, establece también las obligaciones de los ciudadanos como parte de las obligaciones que derivan de la autoprotección. Con el siguiente tenor:

> "[…] *Asimismo, los ciudadanos mayores de edad tienen la obligación y el derecho de colaborar, tanto personal como materialmente, en el sistema de*

[680] Que permite el desarrollo amplio de lo que ya se disponía en el RD 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia. En este contexto se introducen dos conceptos más amplios como son el de la "autoprotección ciudadana" y el de la "autoprotección corporativa". Ambos incluidos en las Directrices Básicas para la elaboración de los planes específicos y sectoriales de protección civil.

> *protección ciudadana, en los términos establecidos en la presente Ley. Esta colaboración puede concretarse en el cumplimiento de medidas de prevención, protección y respuesta, en la participación en actos formativos y de sensibilización, ejercicios, simulacros, así como en la intervención operativa en situaciones de emergencia para las que sean requeridos*."

Otro ejemplo lo tenemos en los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del 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** se desarrollan estos aspectos en este ámbito territorial. Exponiéndose lo siguiente:

> "[…] *Todas las personas residentes en la Comunidad Autónoma tienen el deber de colaborar en las tareas de protección civil* […] *están obligadas a: a) Adoptar, mantener y aplicar los planes y medidas de autoprotección que les resulten legalmente preceptivas, así como, en su caso, mantener los medios materiales y humanos necesarios* […]"

Otro caso es el de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de **Cataluña**, que en sus artículo 6 (Derecho y deber de colaboración) y artículo 7 (Obligación de autoprotección) desarrolla lo anterior.

> "[…] *Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a colaborar en las tareas de protección civil* […] *Los ciudadanos y ciudadanas tienen el deber de colaborar en las tareas de protección civil, de acuerdo con esta Ley y con las instrucciones de las autoridades de protección civil.* […]"
>
> "[…] Las personas […] están obligados a la adopción de medidas de autoprotección y a mantener los medios personales y materiales necesarios para hacer frente a situaciones de riesgo y emergencia. […]"
>
> "[…] *El Gobierno ha de promover la formación de organizaciones de autoprotección entre las empresas y, en general, las entidades que realizan actividades de especial riesgo* […].

No obstante, tenemos otros ámbitos de jurisdicción administrativa desde donde se puede garantizar el objetivo de un comportamiento seguro y evitar o reconducir y sancionar determinados comportamientos.

Este es el caso de la ya mencionada Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales de **Andalucía**, que establece una serie de obligaciones de carácter general para todos los ciudadanos y específicas para propietarios o titulares de derechos sobre terrenos forestales.

> "[…] *Toda persona deberá extremar el cuidado del monte en la realización de usos o actividades en el mismo, respetando las prohibiciones, limitaciones o normas establecidas en la normativa vigente en materia de incendios forestales.*
>
> *Toda persona o entidad deberá prestar la colaboración requerida por las autoridades competentes para la lucha contra los incendios forestales y para la adopción de medidas de prevención o protección, que incluirá la evacuación de áreas de incendio y la intervención auxiliar en situaciones de emergencia por incendio forestal.*
>
> *La realización de actividades con riesgo de incendios, tanto dentro como fuera de los terrenos forestales, se ajustará a la normativa de regulación de las mismas.* […]"

Elementos que, en caso de ser incumplidos, conlleva las sanciones correspondientes más la posibilidad de aplicación de una tasa que cubra los costes de las intervenciones de extinción.

Por último, también cabe destacar otros dos ámbitos que permiten sancionar y actuar sirviendo como elementos de contención y disuasión y que no tienen carácter tributario sino estrictamente "disciplinario".

Estos son los vinculados con la normativa sobre **Prevención de Riesgos Laborales** y la de **Seguridad Industrial** en los cuales se imponen una serie de obligaciones a todos los actores que participan en dichos ámbitos (empresarios, trabajadores, prestadores de servicios, fabricantes, proveedores, auditoras y entidades de control y verificación, etc…) tipificando sus posibles infracciones[681].

En este punto es preciso destacar que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, (en adelante LPRL) tiene como objeto promover la seguridad y salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo[682].

[681] Sirva de referencia lo estipulado en el RD Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (conocida como LISOS).

[682] Específicamente destacan los artículos 20, Medidas de emergencia, y lo relativo a las obligaciones del empresario que se complementa con lo recogido en el artículo 29, Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos. Que dice:

Es evidente que la protección de los trabajadores de una determinada actividad, especialmente en cuanto se refiere a riesgos que pueden generar situaciones de emergencia del tipo que sean, implica muchas veces la protección simultánea de otras personas implicadas o presentes. Con lo cual, en tales casos, se estará atendiendo simultáneamente a la seguridad de los trabajadores y a la de la ciudadanía en general (hay que recordar que los trabajadores también son ciudadanos y que en ningún caso dejan de serlo).

No obstante, aunque la actividad protectora de la seguridad y la salud de los trabajadores tiene un campo común con la autoprotección tal y como se refiere en la LSNPC, ésta primera no cubre los requerimientos amplios y completos de prevención o reducción de riesgos para la población de los que esta última sí se ocupa.

Finalmente y para concluir en este punto, si mediante una tasa se puede valorar y calcular el coste de un servicio es posible, por tanto, mercantilizarlo.

Es decir, se puede establecer un mecanismo de gestión que no se base en la prestación directa del servicio por parte de la administración pública correspondiente (ya sea de manera parcial o total). Esto es lo que se conoce como "**privatización**" o "**externalización de servicios**".

En este sentido sirva aquí también lo que considera VILLOTA VALVERDE (2017)[683] en referencia a los distintos modelos de gestión de los equipos de rescate. Si los servicios se prestan desde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (fundamentalmente por parte de la Guardia Civil y/o las Policías Autonómicas) no hay margen para la externalización.

Por su parte, en el resto de casos, existe la posibilidad de privatizar algunas funciones (como es el caso de los medios aéreos y demás recursos necesarios para la operación de los mismos) o bien la totalidad de las mismas.

"[…] *Corresponde a cada trabajador velar, según sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso sean adoptadas, por su propia seguridad y salud en el trabajo y por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional, a causa de sus actos y omisiones en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario* […]".
"[…] *El incumplimiento por los trabajadores de las obligaciones en materia de prevención de riesgos a que se refieren los apartados anteriores tendrá la consideración de incumplimiento laboral a los efectos previstos en el artículo 58.1 del Estatuto de los Trabajadores o de falta, en su caso, conforme a lo establecido en la correspondiente normativa sobre régimen disciplinario de los funcionarios públicos o del personal estatutario al servicio de las Administraciones públicas* […]".

[683] VILLOTA VALVERDE, Sergio. Tesis doctoral "*Accidentabilidad en montaña. Estadística de rescates en España y campañas de prevención*". *Op. cit*. Páginas 52 y 53.

Como es el caso del Grupo de Rescate dependiente de la Junta de Comunidades de Castilla y León, como apunta el anterior autor, "[…] *En los últimos años, este grupo ha pasado por una difícil situación en el plano político, que le llevó de ser un grupo voluntario integrado por bomberos profesionales, a ser un grupo privatizado .En la actualidad, mantiene el mismo organigrama, si bien, integrado en su totalidad en una empresa privada, manteniendo su función pública*".

En todo caso la iniciativa privada en este campo debe quedar mediatizada, limitada, matizada y tamizada por otras cuestiones que deben ser valoradas en relación con el concepto de servicio público, las reservas funcionales sobre el mismo que pudieran determinarse y la esencialidad de su contenido prestacional y material.

De hecho, tenemos otro elemento que es complementario y que se debe considerar al entrar en el tema que sustenta la razón de las tarifas y el control de precios en la prestación de un servicio público. Este es el concepto de la "**contribución especial**" -tal y como ya se ha definido- pues es otro factor que se debe estimar ya que incide en la determinación de los costes, en la financiación y en el sostenimiento de un servicio. Y, consecuentemente, en el proceso de establecimiento de las tarifas -tal y como ya se ha apuntado-.

En el campo que nos ocupa, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales considera que se benefician de manera particular por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios locales de extinción de incendios a las entidades aseguradoras. Lo cual les obliga a éstas a hacer las aportaciones correspondientes en virtud de su condición de sujeto pasivo.

La liquidación y el cobro por este concepto se ha venido realizando, por una cuestión de operatividad para las partes, mediante un concierto que se negociaba y resolvía a nivel global con una cantidad a tanto alzado y para un determinado periodo de tiempo en un ámbito territorial concreto a través de la **Gestora de Conciertos para la Contribución a los Servicios de Extinción de Incendios (AIE)**. Entidad que depende de la patronal del Seguro denominada Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA).

Lo que suponía en muchos casos un acto de fe puesto que la información sobre el tipo y número de pólizas suscritas para cada ámbito territorial la aportaban directamente las propias compañías aseguradores a través de UNESPA. Siendo conocida la dificultad que existía sobre este respecto, lo que ha venido

imposibilitando el cobro directo y que se acudiera a esta herramienta sustitutoria.

No obstante y al no ser objeto central de esta tesis, sólo mencionar que este sistema no tenía en cuenta ni las compañías de seguros que no estaban asociadas a UNESPA, ni las que operan desde el extranjero (lo que afecta a entornos como el marítimo o los grandes riesgos[684] sobre todo industriales), ni las grandes empresas que tienen adquirida la condición de "autoaseguradora" (también vinculadas con los grandes riesgos industriales). Las cuales en su inmensa mayoría han ido quedando *de facto* fuera de la obligación de aportar.

No obstante, con determinadas actuaciones (como la entrada en vigor en 2007 del Registro Único de Seguros de Vida o como el Fichero Informatizado de Vehículos Asegurados, conocido como FIVA) se ha mejorado mucho la información que disponen las administraciones públicas.

Por tanto, parece posible que pudiera existir una obligación similar para las compañías de seguros en los ámbitos que aquí nos ocupan mediante registros centralizados con los datos actualizados (pólizas de incendio, multirriesgo, riesgo industrial, etc…) y, de este modo, poder establecer la negociación sobre datos oficializados garantizando la correspondencia con la realidad.

En todo caso, una posible solución ya la aporta la **Ley 20/2015**, de 14 de julio, de **ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras**, la cual establece en su articulado[685] la obligación de las compañías aseguradoras de volcar la información de las pólizas que suscriban en el término municipal donde radique el bien asegurado.

---

[684] Según definición contenida en el artículo 11, de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

[685] Expresamente en su Disposición Adicional Decimocuarta, Obligaciones adicionales de información de las entidades aseguradoras que operan en el ramo de incendio y elementos naturales.
Asimismo en la Disposición Final Sexta, se modifica el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, mediante la adición de una nueva disposición adicional decimoséptima: «*Disposición adicional decimoséptima. Obtención de información a efectos de la liquidación y recaudación de las tasas por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios. Las entidades locales recabarán de las entidades aseguradoras la información necesaria para la liquidación y recaudación de las tasas por la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios, conforme al procedimiento que se establece en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades aseguradoras y reaseguradoras*.»

Además tienen la obligación de trasladar la información al **Consorcio de Compensación de Seguros** a fin de que las Administraciones que gestionan los Servicios de Extinción de Incendios puedan disponer de una fuente fiable de datos para el cálculo de la Contribución Especial por el establecimiento o ampliación del servicio de extinción de incendios.

Otra cuestión es si los servicios de prevención y extinción de incendios forestales tienen posibilidad de ser susceptibles de beneficiarse de este tipo de contribuciones. Lo que necesita de un análisis específico puesto que depende del sistema de gestión que se haya determinado y si la contribución especial nace de una ordenanza local o de una norma autonómico en el caso de que se trate de una entidad uniprovincial.

El cambio normativo de 2015 se introdujo gracias a una proposición de ley que promovida en 2008 por la COMBÉ (Asociación patronal de Consorcios y Servicios de Bomberos de España) junto con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) más el apoyo de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía.

Esto ha supuesto que, como mecanismo de control, el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) deba ser informado por cada entidad aseguradora mediante la presentación e ingreso de las autoliquidaciones de los recargos obligatorios a favor del Consorcio, en lo que ellos denominan "arbitrio de bomberos".

Para ello la entidad aseguradora tiene que trasladar la información sobre la totalidad de las primas cobradas netas de los ramos[686] específicos de Incendio y multirriesgo. Lógico si tenemos en cuenta que el Consorcio de Compensación de Seguros gestiona y asegura de manera pública los riesgos catastróficos y los extraordinarios[687].

[686] Codificación de los ramos del seguro contenido en el Anexo de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

[687] El Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) es una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía y Empresa, a través de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Desempeña múltiples funciones en el ámbito del seguro, y entre ellas destacan las relacionadas con la cobertura de los riesgos extraordinarios, el seguro obligatorio de automóviles, el seguro agrario combinado y la liquidación de entidades aseguradoras.
El CCS tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y su específico marco de actuación viene determinado por su Estatuto Legal. Tiene patrimonio propio, distinto al del Estado, y en su actividad no depende de ningún presupuesto público. Su máximo órgano decisorio es el Consejo de Administración, que, presidido por el Director General de Seguros y Fondos de Pensiones, está

Otra novedad es que esta obligación resulta también de aplicación tanto a las entidades aseguradoras españolas como a las domiciliadas en otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo que ejerzan su actividad en España en régimen de derecho de establecimiento o en régimen de libre prestación de servicios. Asimismo, el incumplimiento de las obligaciones en este ámbito tiene aparejado un régimen sancionador que también se incluye en el texto legal ya mencionado, introduciendo y tipificando las posibles infracciones.

A partir del 2015, como vemos, la situación ha supuesto un punto de inflexión, ya que las negociaciones para establecer las cantidades que debían ser aportadas en concepto de contribución especial se hacían por "estimación" y "aproximación" mientras que ahora se hacen en base a los datos consignados oficialmente y en virtud de las inversiones y gastos efectivamente hechos y/o justificados. No obstante y aun con estos cambios, se debe tener en cuenta que la contribución del sector asegurador recae sólo en las pólizas suscritas en el ramo 8 (Incendios y elementos naturales) y no sobre otros ramos de actividad que se benefician directamente de concepto que permite establecer la contribución especial aquí referenciada.

En todo caso apunto aquí el interesante tema sobre si la interpretación del texto regulador de las Haciendas Locales mediante el cual se establece que una contribución especial sirve para el establecimiento, ampliación o mejora de un servicio y si éste sólo permite sufragar inversiones materiales o, si por el contrario, se puede interpretar que el establecimiento o ampliación de los servicios también ocurre y es necesario cuando se amplían plantillas, se imparte formación o si se incrementan los gastos corrientes.

➔ **Servicio Público versus Funciones Públicas.**

No quiero dejar de reseñar que, en base a lo que se ha entendido tradicionalmente por la técnica de servicio público, diversos autores han ido interpretando este concepto de manera restrictiva y excluyente.

Es decir, han entendido y sostienen que el contenido esencial y propio del concepto de servicio público es el asistencial no "regalístico" y,

---

compuesto por 14 miembros, siete de los cuales son altos directivos de entidades aseguradoras privadas, siendo los otros siete altos cargos de la Administración.
Además el CSS, a través de un póliza suscrita por el actualmente denominado Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), es el asegurador de los accidentes producidos en Incendios Forestales, estando asegurada toda persona que sufra accidentes corporales (ya sean lesiones o fallecimiento) con motivo de su participación en los trabajos de extinción de éstos.
[Fuente: https://www.consorseguros.es/web/la-entidad/acerca-de-ccs]

consecuentemente, dotado de contenido económico y sujeto a contraprestación pecuniaria.

No obstante, en sentido amplio y desde esta perspectiva, se trata de una actividad que se desarrollada a instancias de los poderes públicos para proporcionar a los ciudadanos bienes y actividades que cubren necesidades sociales de primer orden.

Por tanto, se trata de una actividad prestacional necesaria e indispensable para la Sociedad pero no es una actividad consustancial a la función del Estado. Por eso se habla de una actividad de servicio público en contraposición a la idea del ejercicio de la función pública.

Función que lleva aparejada el ejercicio de autoridad y que es el criterio que también ha servido para definir, incluso, la relación profesional que deber regir al personal que presta estas funciones (de ahí también el término de "funcionario" en contraposición al del personal "laboral").

Es por ello que, desde esta perspectiva, se insiste en excluir del concepto de servicio público a aquellas actividades que lleven aparejadas el ejercicio de autoridad por cuanto que éstas no son verdaderos servicios públicos sino funciones públicas.

Sin embargo y si bien es cierto este criterio en su origen, su evolución y la discrecionalidad en el entendimiento de lo que es una actividad publificada (así como el grado de publificación que debe tener) hacen que este enfoque haya perdido vigencia y queda ampliamente superado.

Además a esta situación le debemos añadir la confusión que se genera al utilizar la misma denominación con varios sentidos pero que, incluso, podrían confluir. Es decir, se utiliza el concepto de "servicio público" también para hacer referencia y denominar a las unidades organizativas, orgánicas o funcionales que las Administraciones Públicas ponen a disposición para la realización de determinadas actividades (sirva de ejemplo: el Servicio de Protección Civil, el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, el Servicio de Recogida de Animales, el Servicio de Aguas, el Servicio de Control de Actividades Clasificadas, el Servicio de Inspección Urbanística, etc…).

Entendiendo que esto es un "servicio público" por cuanto que es una actividad orientada a satisfacer necesidades colectivas y/o públicas, prestadas por una administración pública y que sirven al interés general.

AI.7. GESTIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, MODALIDADES Y TIPOLOGÍA.

El concepto de servicio público conlleva ineludiblemente una regulación de la intervención de los poderes públicos en determinados órdenes económicos y sociales. Por ello, las modalidades de gestión que se pueden articular dependen, en gran medida, de los criterios que se apliquen en cada momento sobre lo que debe quedar al alcance de los poderes públicos y, por tanto, en la esfera del derecho público.

No obstante, la significación y la fundamentación del servicio público como tal no es ni homogéneo, ni estático y ni rígido. Por lo que podemos encontrar elementos que quedan "publificados" en un momento coyuntural concreto para, en otro distinto, evolucionar y quedar parcial o totalmente liberalizado.

Y es, precisamente, estos elementos los que interesan en este punto. Es decir, las modalidades de gestión que se pueden aplicar y los tipos de servicio público que podemos encontrar.

- **Gestión de Servicio Público.**

  Las Administraciones Públicas pueden gestionar los servicios públicos de su competencia de forma directa o bien de modo indirecto encomendando, contratando o concertando dicha gestión y prestación material con un tercero.

  Tercero que bien puede ser otro ente público, bien puede ser también un medio propio personificado de tipo instrumental y vinculado con el sector público o bien puede ser una actividad que se ofrece al mercado para aquellas posibles empresas privadas que pudieran estar interesadas.

  Concepto del que deriva la mal llamada "privatización" de los servicios públicos puesto que esta prestación se hace en base a un contrato administrativo regulador que vincula al prestatario con la Administración autorizante.

  Sin embargo, el servicio es público, de titularidad pública, y -por ello- la responsable última de la prestación del servicio a favor de los ciudadanos es la Administración Pública competente. Sumado a lo anterior, cabe reseñar que la Administración conserva los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio, debe establecer la reglamentación obligatoria que debe respetar el contratista y dispone, asimismo, de importantes prerrogativas para la dirección del contrato.

  Incluso puede la Administración Pública adjudicatante suprimir el servicio por razones de interés público o acordar su "rescate" por una prestación irregular y/o

defectuosa. En todo caso, finalizado el período contractual el servicio revertirá a la Administración titular del mismo.

En todo caso, se entiende el "modo indirecto" como la externalización que las Administraciones Públicas hacen de aquellas actividades que se ofrecen al mercado para su prestación por un tercero de naturaleza, normalmente, privada. Con independencia del grado de "publificación" o "despublificación" de la actividad en cuestión.

No obstante, las fórmulas mixtas de gestión y la aparición de entes del sector público instrumental con personificaciones mercantiles o bien con personificaciones públicas pero con actividad empresarial reconocida, azuzan el debate -como ya se ha expuesto en esta tesis- sobre el grado real de "externalización" que se produce. Y, si esto, supone una actividad interna de las Administraciones Públicas o si bien se debe recurrir a la Ley de Contratos del Sector Público.

Utilizando por analogía lo que expone con gran acierto y detalle DOMÍNGUEZ MARTÍN (2019)[688], la reforma de la legislación sobre contratación pública (tanto nacional como de la Unión Europea) supone un cambio de la regulación relativa a los contratos en este ámbito.

Este nuevo marco introduce un elemento central y es el grado de transferencia del **riesgo operacional** que se traslada al tercero (cuando lo hubiere) por parte de las entidades adjudicadoras del servicio. Lo que además se configura como el criterio clave de distinción entre la concesión de servicios y el contrato de servicios (fórmulas que han venido a sustituir al tradicional contrato de gestión de servicios).

En todo caso, no es objeto de esta tesis analizar la complicada materia de la regulación de los contratos públicos, sino ofrecer una disertación práctica y aplicada sobre las diversas variables que tienen incidencia en las actividades vinculadas con la Seguridad Pública desde la perspectiva objeto de esta tesis.

En todo caso una actividad considerada de "servicio público", como ya hemos visto, supone una reserva que se hace para sí una administración pública en el ejercicio de sus potestades. Lo que supone que bien se puede prestar esta

[688] DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica. "*Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017 de contratos del Sector Público*". Editorial IUSTEL, Revista General de Derecho Administrativo, número 50 (enero). 2019. [Recurso en línea Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), Fuente: http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509421]

actividad con medios y recursos propios o bien trasladar esta prestación material a un tercero mediante el encargo correspondiente debidamente formalizado.

Encargo éste que se puede hacer a un tercero, siempre y cuando, el servicio sea susceptible de explotación y contraprestación económica. Lo que supone que **en ningún caso podrán gestionarse indirectamente los servicios que impliquen ejercicio de autoridad**.

Por tanto, debe quedar claro que la entidad adjudicataria/concesionaria de un servicio únicamente gestiona el mismo al objeto de recibir una contraprestación económica que le permita obtener un beneficio -también económico- con dicha gestión. De no ser así, estamos ante una actividad donde prima el interés público sobre la cuenta de resultados. Y donde la oportunidad, la necesidad y los elementos de beneficio general están por encima del resto de consideraciones.

En consecuencia, esto nos permite relacionar gráfica y conceptualmente dos variables fundamentales que son:

1. La existencia de **actividad económica**.

2. La exigencia y necesidad de tener que **ejercer autoridad**.

Lo que nos permite, del mismo modo, identificar la intensidad de cada una de ellas induciéndonos a entender en el espacio teórico en el que nos movemos. Y por tanto, los mecanismos y posibilidades de gestión que se pueden articular.

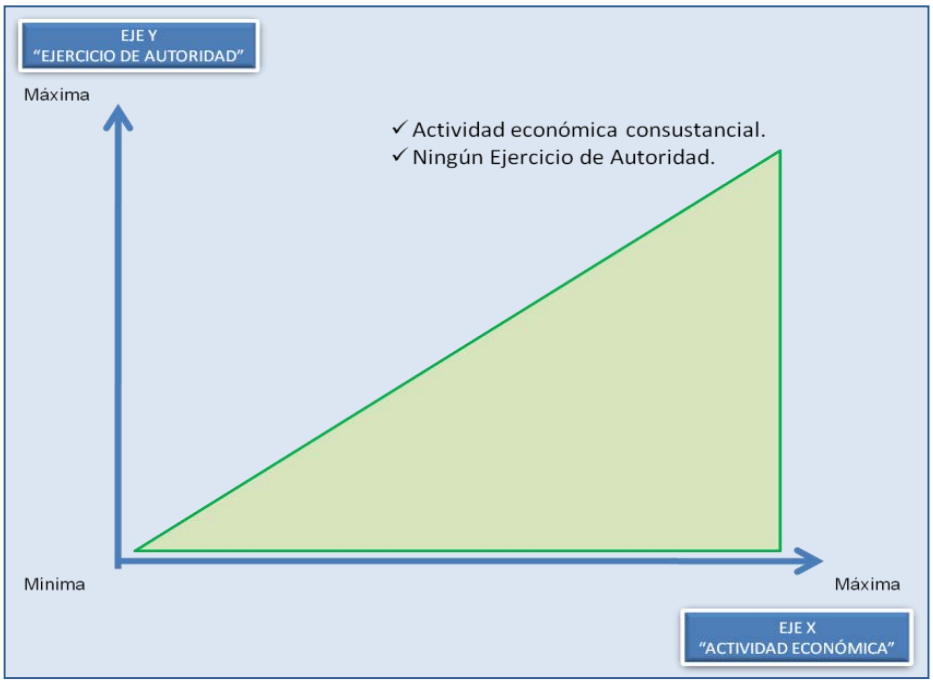
Representación gráfica que se puede hacer mediante un diagrama de abscisas y ordenadas. Para ello tomamos el **eje X como gradiente de la "actividad económica" y eje Y como gradiente del "ejercicio de autoridad"**.

Esto supone que encontremos una primera situación de análisis en la cual la actividad económica es máxima y, por tanto, dicho elemento es consustancial a la propia actividad que se desempeña.

Mientras que el ejercicio de las funciones y potestades públicas (en su máxima expresión como el ejercicio de autoridad) o no existe o es marginal y muy restringido.

Por tanto, nos encontramos ante una actividad completamente *marcantilizada* y *mercantilizable*, por lo que para su gestión se puede optar por una externalización directa que permita acceder a un prestatario privado o bien a la utilización de elementos instrumentales propios del sector público con personificación mercantil.

Es, consecuentemente y si no se hay remisión al sector privado, la situación idónea para la utilización de las empresas públicas con personificación societaria y donde el personal puede tener una relación ordinaria de prestación de servicios en régimen laboral.



Fuente: Elaboración propia.

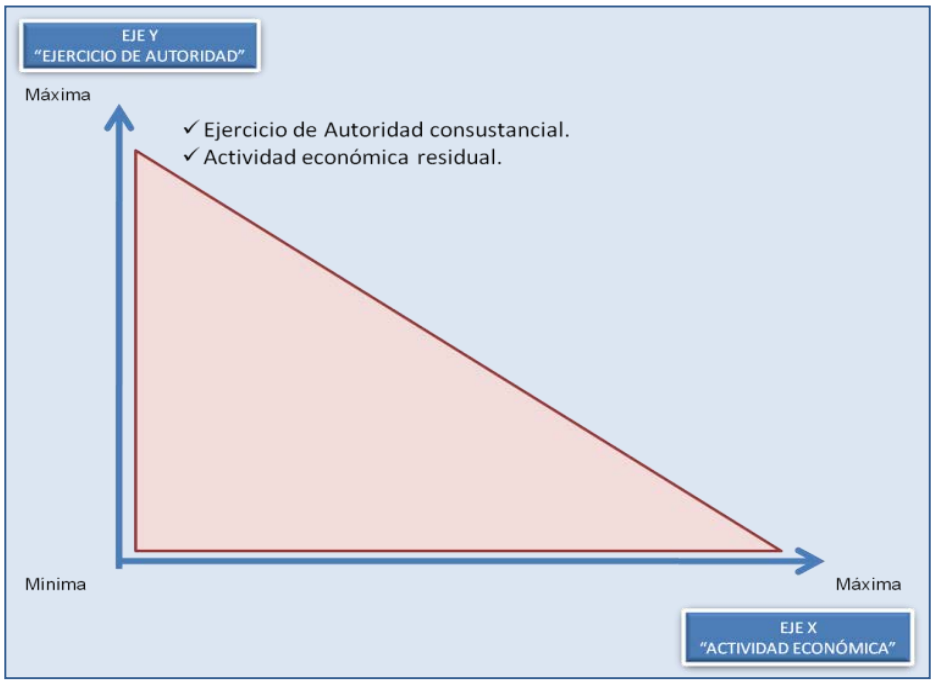
Tenemos una segunda situación, antagónica a la anterior, donde la actividad económica es mínima o inexistente y donde el ejercicio de las potestades públicas es consustancial a la actividad desempeñada.

Es cierto que podemos encontrar contraprestaciones de tipo económico en forma de tasas, precios públicos y/o contribuciones especiales, no obstante éstos no tiene como finalidad la obtención de un retorno en forma de beneficio, sino que tienen un carácter fundamentalmente tributario. Y, consecuentemente, regulados desde este ámbito y desde esta perspectiva.

Por tanto, nos encontramos ante una actividad completamente *publificada* y doblemente *reservada*. Esto supone una "**reserva de actividad**" que se hace para sí misma la propia Administración Pública y una "**reserva de funciones**" que se hace para un determinado tipo de empleados públicos.

Este mecanismo de doble reserva trata de aportar el máximo de garantías y se fundamenta en el interés general, en la gestión de los elementos públicos esenciales y en la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Es, consecuentemente, la situación idónea para la utilización directa de los órganos propios de la Administración Pública o de cualquiera de sus entes de derecho público vinculados. Para ello y además de los órganos propios de las administraciones públicas, figuras como los consorcios de administraciones públicas y los organismos autónomos con personal propio y/o adscrito en régimen de derecho administrativo (funcionarios o personal estatutario asimilado) son las figuras que mejor se ajustan a este escenario.



Fuente: Elaboración propia.

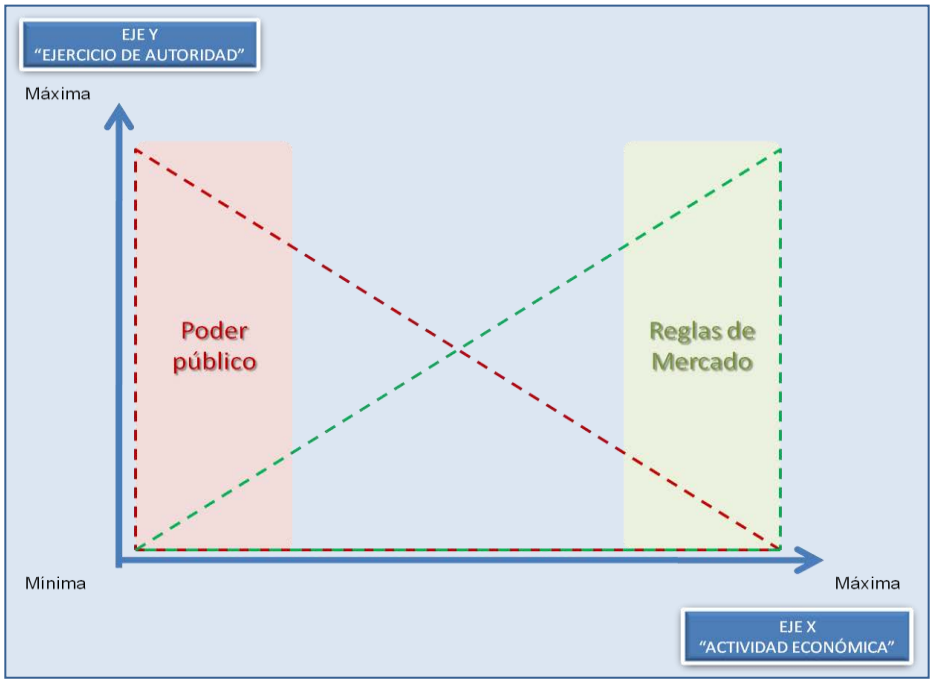
Por tanto, si representamos en un mismo diagrama las dos figuras anteriores encontramos un espacio intermedio que, dependiendo de cómo se justifique la actuación y la actividad, esto nos escora hacia los elementos que quedan en la esfera del poder público o, por el contrario, nos acerca a la esfera de aplicación de las reglas puras de mercado.

De hecho, esto es particularmente interesante porque es lo que nos permite justificar y emplear diferentes fórmulas con mayor o menor grado de *publificación* y con mayor o menor nivel de exigencia en relación al tipo de empleados del prestador.

Sirva el ejemplo paradigmático de un Servicio de Bomberos, si entendemos que éste es un servicio esencial y de interés general: que debe quedar garantizado a toda costa; que existe un retorno de la inversión en términos sociales que dejan en segundo plano los aspectos económicos; que sus miembros están dotados -por la

propia razón de ser de la actividad que prestan- de una serie de potestades especiales; que además necesitan de una protección y de un régimen específico por la función pública que desempeñan y que -entre sus potestades- está la posibilidad de obligar al ciudadano de manera particular a adoptar comportamientos determinados. Entonces estamos en la esfera del "poder público".

Por el contrario, si se entiende que es un servicio que puede ser cuantificado su coste en términos económicos; que dado que existen empresas privadas especializadas que pueden ser contratadas para la prestación de este servicio (al igual que hacen otras empresas e industriales que por su tipo y nivel de riesgo tienen estos medios para su propia seguridad interna); que al existir la posibilidad de una formación reglada a través de la formación profesional para este tipo de trabajadores y que -en consecuencia- pone titulados en el mercado laboral y que, en definitiva, las actividades que se prestan se hacen en el marco y bajo la dirección y supervisión de la propia Administración Pública (como se hace con las concesionarias de los servicios de limpieza, de aguas y alcantarillado, de alumbrado público, de transporte, de seguridad y custodia de edificios, de parque y jardines, etc…) este actividad puede seguir las regla del mercado y ofrecerse su prestación al licitador que más se ajuste a las exigencias de un concurso público para la prestación del servicio. Lo que supone que se aporten trabajadores en régimen laboral ordinario contratados por el prestador de la actividad.



Fuente: Elaboración propia.

Expuesto este marco y de esta manera, parece claro cuáles son los limites que definen dónde acaba la posibilidad de la gestión directa y dónde empiezan las posibilidades de otras formulas de gestión indirecta (la concesión, la gestión interesada, el concierto, la participación a través de sociedades mixtas, la creación de entidades instrumentales con personificación mercantil, etc…).

No obstante, no se puede obviar que existe un amplio margen de discrecionalidad que queda en ese espacio mixto intermedio donde es variable el peso del ejercicio de las potestades públicas en relación con la actividad económica desarrollada.

De hecho, este espacio es el que está siendo ocupado por entidades de derecho público que pueden conjugar ambos aspectos con personificación en forma de entidad pública empresarial. Las cuales, en algunos casos, también se denominan genéricamente organismo público o agencia. Lo que les permite contar con personal propio como con personal adscrito (tanto en régimen laboral como funcionariado).

No obstante, que una actividad pueda estar más cerca de un lado que de otro depende del relato que cada Administración arguya en cada momento. Siendo éste, en todo caso, dinámico. De hecho, sirva el mismo ejemplo del Servicio de Bomberos, donde se pusieron en marcha mecanismos de "externalización" y, posteriormente, se recuperó el servicio (como el caso de determinados lugares de la Comunidad Canaria o la provincia de Toledo). No obstante, en Galicia la situación sigue externalizada en varias diputaciones aunque en proceso de revisión y reversión, mientras que en las provincias de León o Salamanca están basando su sistema en la gestión indirecta.

En todo caso, la conceptualización y justificación del relato que sustenta el modelo de gestión de un servicio público está completamente condicionado por las nociones y las notas básicas que caracterizan la prestación de una actividad así como la propia actividad. Lo cual es lo que se expone a continuación y matiza el concepto de servicio público.

- **Servicio universal.**

De hecho, aparejado al concepto de servicio público y a la insoslayable liberalización de determinados sectores que proveen servicios (fundamentalmente basados en infraestructuras de red, transnacionales y considerados básicos) aparece el concepto de "**servicio universal**".

Concepto de universalidad que es igualmente aplicable tanto a los servicios públicos de tipo económico como los que no lo son. El cual tiene una especial

significación dentro de las llamadas obligaciones de servicio público, tal y como se expone en el Diccionario Jurídico EXPANSIÓN[689], hasta el punto de que se ha llegado a apuntar que viene a ser el sustituto del concepto de servicio público.

Siguiendo con esta fuente y referenciando al "Libro Verde sobre los servicios de interés general" (2003), este concepto genéricamente "*designa a un conjunto de requisitos de interés general que garantizan que ciertos servicios se ponen a disposición, con una calidad especificada, de todos los consumidores y usuarios en todo el territorio de un Estado miembro con independencia de su situación geográfica y, en función de las circunstancias nacionales específicas, a un precio asequible*".

En consecuencia, con la aparición del concepto "servicio universal" se trata de perseguir la irrenunciable consecución de objetivos públicos por medio de una fórmula que haga compatible las actuaciones de las administraciones públicas como proveedoras de servicios con la genérica titularidad privada de las actividades económicas. Y todo ello con el funcionamiento del mercado.

Concepto que apunta la idea ya expuesta sobre la cierta "huida" del uso del término "servicio público" para determinadas actividades de prestación mercantil de tipo privado pero que quedan sujetas a restricciones y obligaciones específicas (es decir, conllevan un cierto grado de *publificación*).

- **Servicio de interés general**

El concepto de "servicio público" es un concepto esencial y bastante extendido en los ordenamientos jurídicos europeos y que, aunque bajo distintas denominaciones, trata de articular la conceptualización de lo que supone un Estado Social y su compatibilidad con los principios económicos del libre mercado.

Esto ha conllevado la paulatina pérdida del monopolio prestacional en muchas actividades por parte de los Estados, lo que se ha venido llamando la pérdida de la "*exclusividad regalística*". Situación que ha supuesto, a su vez, la limitación y/o la abstención de los entes públicos en la prestación de las mismas y permitiéndose la concurrencia empresarial -aunque ciertamente limitada en muchos aspectos-.

Prestación autorizada siempre y cuando se garanticen que esas actividades básicas para la sociedad se prestan en condiciones de **continuidad**, **asequibilidad**, **accesibilidad** y **calidad**.

[689] Definición. Diccionario Jurídico EXPANSIÓN. Editorial UNIDAD EDITORIAL INFORMACIÓN ECONÓMICA S.L., Madrid. Edición digital. 2019. [Fuente: https://www.expansion.com/diccionario-juridico/servicios-de-interes-general.html]

Por tanto, se ha tratado de un proceso de revocación de las reservas establecidas sobre determinados sectores y servicios esenciales de carácter económico sujetos a las tradicionales reglas del servicio público. Lo cual hace necesario para el prestatante un título habilitante y asumir las condiciones impuestas por la entidad pública titular competente que corresponda.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 185/1995, indicó que son servicios de interés general aquellos "*servicios objetivamente indispensables para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar*".

No obstante, aunque inicialmente este nuevo enfoque se ha intentado limitar a aquellos **servicios de interés "económico" general**, hay una corriente dentro de la Comisión Europea que entiende que existen elementos comunes en otros ámbitos que, aun no teniendo efecto en el comercio/mercado, si pueden ser calificados como **servicio de interés general aunque "no económico"**.

Actualmente, como exponen MOLERO MARTÍN-SALAS y PACHECO JIMÉNEZ (2014)[690], encontramos numerosos servicios que han sido considerados por el legislador, bien servicios públicos, al estilo tradicional y cuya titularidad sigue siendo estatal, bien servicios de interés general que, aunque controlados por la Administración pública, son de titularidad privada. Por este motivo argumentan diversos autores que todos los servicios públicos son de interés general pero no todo los servicios de interés general tienen la consideración de servicio público.

No obstante, estas autoras los clasifican en cuatro categorías:

1. Educativos y asistenciales (educación, sanidad y asistencia social).
2. Transporte (transporte de viajeros y mercancías por carretera, transporte aéreo y transporte ferroviario).
3. Comunicaciones (telecomunicaciones, servicio postal, teléfono, y radio y televisión públicas).
4. Otros servicios (energía eléctrica, abastecimiento y depuración de agua, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y gas)

[690] MOLERO MARTÍN-SALAS, María del Pilar; PACHECO JIMÉNEZ, Nieves. "*Los servicios públicos esenciales en España*". Revista *Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Volumen IV, número 15, septiembre. 2014. [Fuente: https://core.ac.uk/download/pdf/79119492.pdf]

En la heterogénea clasificación que se puede hacer de lo anterior, algunos autores han tratado de incluir aquellos servicios relacionados con el bienestar y la protección social. Lo que supone dos lecturas:

1. Si se entiende el término y el concepto "servicio público" desde su perspectiva más amplia de uso actual (y que, en cierto modo, obvia el carácter mercantilizado del mismo, siendo algo público que se presta desde lo público) es lógico inferir que este tipo de actividades concretas públicas pueden calificarse de "servicio de interés general" (obviando del mismo modo, lo mercantil) y dotándolas de una protección prestacional añadida.

2. Por el contrario, si se entiende desde una perspectiva "liberal" la ampliación de este concepto y se hace extensiva a elementos no mercantilizados o sin un contenido económico directo y consustancial a la actividad, puede entenderse que la prestación de estas actividades puede abrirse ("*despublificarse*") y generar nuevos mercados con proveedores privados que concurren y compiten y que son susceptibles de recibir la autorización pública para operar en base a las condiciones que obligue la Administración titular.

En todo caso y ya sea desde una visión u otra, existe una seria dificultad y multitud de inconvenientes a la hora de acuñar una definición europea única y global del contenido de los servicios de interés general que abarque tanto a los servicios de sustanciación económica como los que no la tienen y se prestan en régimen de gratuidad.

En todo caso, existe cierto consenso sobre algunos elementos comunes que los caracterizan a ambos y que son: **servicio universal**, **continuidad**, **calidad del servicio**, **asequibilidad** y **protección de usuarios y consumidores**.

En consecuencia, calificar una actividad como de interés general es una manera de acotar y aumentar el nivel de exigencia en la prestación de un determinado servicio público. Por tanto, aunque en origen estaba pensado como concepto a aplicar en actividades de tipo económico, si podemos entender -en su concepción más amplia y actual- que esto también es aplicable para aquellas actividades que no son estrictamente económicas.

De hecho y en este mismo sentido, la **Ley 17/2009**, de 23 de noviembre, **sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**, introduce el concepto tasado de "**razón imperiosa de interés general**" y hace una acotación importante a los efectos que nos ocupan:

> *"Razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural"*.

En consecuencia, la universalidad y el interés general son dos conceptos que se suelen poner en relación con la esencialidad de una actividad de prestación pública y que condiciona, del mismo modo, sus posibilidades de gestión.

- **Servicio esencial.**

A lo largo de esta exposición se han ido introduciendo una serie de conceptos vinculados con aquellas actividades de las Administraciones Públicas que son de necesidad colectiva y que, por tanto, deben ser garantizadas mediante el mecanismo de gestión que corresponda.

Esto supone que se extienda una reserva competencial sobre las mismas a favor de las Administraciones Públicas (de ahí lo de la "*publificación*" como ya se ha apuntado) lo que obliga a que su prestación tenga unas determinadas connotaciones de obligatoriedad, de necesaria autorización y de observancias.

En este contexto se mencionan una serie de conceptos -ciertamente difusos y que en algunos casos su uso no ajustado induce a confusión- pero que, sin lugar a dudas, evocan **exclusividad**, **universalidad**, **generalidad**, **criticidad** y, por tanto, también **esencialidad**.

Y es, este último atributo, lo que nos permite definir el concepto de "servicio esencial" de manera más ajustada y en base a lo que se establece a nivel jurídico en relación con el objeto de esta tesis.

Es más, sirva aquí lo apuntado por MOLERO MARTÍN-SALAS y PACHECO JIMÉNEZ (2014)[691] puesto que entienden que al tratarse de un concepto que supone la

[691] MOLERO MARTÍN-SALAS, María del Pilar; PACHECO JIMÉNEZ, Nieves. "*Los servicios públicos esenciales en España*". Revista *Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Volumen IV, número 15, septiembre. 2014. [Fuente: https://core.ac.uk/download/pdf/79119492.pdf]

reserva al sector público de recursos y servicios esenciales, es necesario y trascendental acuñar una definición de "**servicio público esencial**".

No obstante, algunos autores -como el caso de MEILÁN GIL (2005)[692,]- se muestran reticentes a la denominación de "servicio público esencial", pues entiende que los servicios públicos son servicios esenciales, aunque no todos los servicios esenciales son servicios públicos.

Aunque más adelante trataremos las derivadas que supone la caracterización de la definición de la esencialidad de una actividad, en esta tesis interesan especialmente aquellas actividades que se prestan desde los servicios públicos que pueden ser caracterizadas como esenciales.

Es más, encontramos que se prestan muchas actividades desde los servicios públicos que no tienen los rasgos de esencialidad que desde esta tesis manejamos. Puesto que no son actividades que deban ser garantizadas ineludiblemente al no responder a una imperiosa necesidad colectiva, pública y de interés general. Y que su no prestación no puede comprometer de manera grave la normal continuidad de una sociedad.

De hecho, encontramos referencias a este concepto en los tres ámbitos vinculados e interconexionados siguientes:

1. La esfera de la Sistema de Seguridad Nacional.

2. La esfera del Sistema de Nacional de Protección Civil.

3. La esfera del Sistema de Protección de las Infraestructuras Críticas.

En el nivel más alto, desde un punto de vista estratégico, tenemos el marco de la **Seguridad Nacional**, desarrollado a través de la **Ley 36/2015** y el cual tendremos la posibilidad de analizar con mayor detalle más adelante.

En este contexto la Seguridad Nacional se entiende, entre otras cuestiones, como "(…) *a la acción del Estado dirigida a* ***proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos****, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la* ***seguridad internacional*** *en el cumplimiento de los compromisos asumidos*".

[692] MEILÁN GIL, José Luis. "El *servicio público en el contexto constitucional y comunitario"*. Anuario da *Facultade de Dereito da Universidade da* Coruña, número 9. 2005. Página 531.

De aquí se deriva el reconocimiento una serie de **ámbitos de especial interés para la Seguridad Nacional**[693]. Éstos son todos aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para **preservar los derechos y libertades**, así como el bienestar de los ciudadanos y para garantizar el suministro de los **servicios y recursos esenciales**.

A los efectos de esta ley, serán, entre otros, la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente.

Esto supone una serie de obligaciones específicas para las Administraciones Públicas en los ámbitos de especial interés. Por tanto, vemos que se da una "publificación" de estas actividades al reservarse los poderes públicos para sí una serie de labores de control, fiscalización y regulación que obligan a todas las partes.

No obstante, el conjunto de obligaciones afecta de manera externa en su relación con el resto de actores pero, también, genera una serie de obligaciones "internas" entre los organismos competentes que ayudan a fijar los mecanismos de coordinación e intercambio de información. Especialmente en relación con los sistemas de vigilancia y alerta ante posibles riesgos y amenazas.

Asimismo, y en estrecha relación con lo vinculado con la protección de infraestructuras críticas, las Administraciones Públicas competentes **deben asegurar la disponibilidad de los servicios esenciales** y la garantía del suministro de recursos energéticos, agua y alimentación, medicamentos y productos sanitarios, o cualesquiera otros servicios y recursos de primera necesidad o de carácter estratégico.

Sin embargo, no es posible garantizar en exclusiva el sostenimiento y la continuidad de aquellas actividades que se entienden esenciales para el funcionamiento de una sociedad. Por tanto, se hace especialmente necesaria la regulación de la **colaboración entre los poderes públicos, los ciudadanos y los prestadores privados de servicios**. Más si cabe, cuando éstos últimos tengan la condición de **operadoras de servicios esenciales y de infraestructuras críticas**.

Esto nos introduce en un ámbito muy específico y regulado por la trascendencia que tiene para el conjunto de la Sociedad. El de las infraestructuras críticas en su relación con la **esencialidad** y necesidad de garantizar la **continuidad** de determinadas actividades.

[693] Artículo 10, Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

Según la **Ley 8/2011**, de 28 de abril, **por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas**, en su artículo 2, punto a. se define como "**servicio esencial**":

> *"El servicio necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas."*

Esto anterior no tendría sentido si no se acompaña con la definición de los siguientes elementos fundamentales que ayudan a su acotación, que son:

a. **Sector estratégico**.

> *"Cada una de las áreas diferenciadas dentro de la actividad laboral, económica y productiva, que proporciona un servicio esencial o que garantiza el ejercicio e la autoridad del Estado o de la seguridad del país".*

b. **Infraestructuras estratégicas**.

> *"Las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales".*

c. **Infraestructuras críticas**.

> *"Las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales".*

d. **Operadores críticos**.

> *"Las entidades u organismos responsables de las inversiones o del funcionamiento diario de una instalación, red, sistema, o equipo físico o de tecnología de la información designada como infraestructura crítica".*

Además, se establece para éstos últimos la obligación de colaborar con las autoridades competentes del **Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas**, con el fin de optimizar la seguridad de las mismas en todas las áreas geográficas

donde operan (es decir, tanto a nivel nacional como europeo). De ahí que se haya acuñado legalmente el término "**Infraestructuras críticas europeas**"[694].

En consecuencia, la **esencialidad** de un servicio es un factor que viene definido por el **nivel de criticidad** que el mismo presenta para una sociedad y un entorno concretos.

Es decir, la **esencialidad se define en función de la gravedad y de las consecuencias** que supone la perturbación o cese de una determinada actividad por el motivo que sea. Por tanto, actividad que debe ser valorada y evaluada con los siguientes parámetros:

- El **número de personas afectadas**, en función del número potencial de víctimas mortales o heridos con lesiones graves y las consecuencias para la salud pública.
- El **impacto económico**, en función de la magnitud de las pérdidas económicas y el deterioro de productos y servicios.
- El **impacto medioambiental**, en función de la degradación en el lugar y sus alrededores.
- El **impacto público y social**, en función de la incidencia en la confianza de la población con respecto a la capacidad de las Administraciones Públicas, el sufrimiento físico generado y la alteración de la vida cotidiana, lo que incluye la pérdida y el grave deterioro de servicios esenciales.

En este sentido, el **análisis de riesgos** supone el estudio de las **hipótesis de amenazas** posibles necesario para determinar y evaluar las **vulnerabilidades** existentes en los diferentes sectores estratégicos y las posibles repercusiones de la perturbación o destrucción de las infraestructuras que le dan apoyo.

En esta coyuntura y como se refiere en la propia normativa de referencia, es cada vez mayor la dependencia que las sociedades tienen del complejo sistema de infraestructuras que dan soporte y posibilitan el normal desenvolvimiento de los sectores productivos, de gestión y de la vida ciudadana en general.

[694] Entendiéndose por éstas como "*aquellas infraestructuras críticas situadas en algún Estado miembro de la Unión Europea, cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente al menos a dos Estados miembros, todo ello con arreglo a la Directiva 2008/114, del Consejo, de 8 de diciembre, sobre la identificación y designación de Infraestructuras Críticas Europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección (en adelante, Directiva 2008/114/CE)*".

Estas infraestructuras suelen ser sumamente interdependientes entre sí, razón por la cual los problemas de seguridad que pueden desencadenarse en cascada a través del propio sistema tienen la posibilidad de ocasionar fallos inesperados y cada vez más graves en los **servicios básicos para la población**.

Hasta tal punto es así, que cualquier interrupción no deseada -incluso de corta duración y debida bien a causas naturales o técnicas, bien a ataques deliberados- podría tener graves consecuencias en los flujos de suministros vitales o en el funcionamiento de los servicios esenciales, además de provocar perturbaciones y disfunciones graves en materia de seguridad, lo que es objeto de especial atención para el Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis[695].

Por tanto, la afectación de determinadas actividades esenciales no es sólo un elemento aislado sino que supone, en la mayoría de los casos, la amplificación de las consecuencias en base a las **interdependencias** que se dan (o, como también se le refiere en el campo de la Protección Civil, la posibilidad de materialización de un "***efecto dominó***").

Siendo la interdependencia un factor fundamental que permite relacionar los efectos que una "perturbación" puede producir en el funcionamiento de una instalación o servicio y, concatenadamente, en otras instalaciones o servicios.

Lo que puede tener, a su vez, repercusión en el propio sector o en varios, y sus manifestaciones y consecuencias pueden ser de ámbito local, autonómico, nacional o internacional.

De hecho, tal es el nivel de intervención del Estado en estas materias que aquellas actividades y servicios que, además de ser consideradas esenciales, son estratégicas se encuentras contenidas y listadas en un "**Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas**".

En consecuencia, con respecto a este ámbito, las notas de **esencialidad** están estrechamente vinculadas con las de **recuperación** y **continuidad** de la actividad. Lo cual lo incardina en la esencia de la Protección Civil como sistema que busca, tanto en tiempo de paz como en situación de conflicto armado, la pervivencia y supervivencia de una sociedad mediante mecanismos y estructuras que garanticen su **resiliencia**.

[695] Obsérvese que esta es su denominación anterior y, por tanto, es equivalente en su redacción actual en los términos expuestos en la vigente normativa de Seguridad Nacional.

Y es, en este contexto, en el cual la **Ley 17/2015**, de 9 de julio, del **Sistema Nacional de Protección Civil**, en su artículo 2, punto 7, define como "**servicios esenciales**" los siguientes:

> *"Servicios necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas."*

Vemos, por tanto, que el legislador ha querido hacer converger la definición de "servicio esencial" de manera univoca en los diferentes textos legales. Lo que genera, a su vez, un cuerpo doctrinal coherente con lo desarrollado desde la estructura de la Seguridad Nacional.

Es más, los conceptos de **continuidad**, **rehabilitación**, **recuperación** y **resiliencia** - en relación a los riesgos que se generan en aquellos "servicios esenciales" - también se desarrollan en la normativa sobre Autoprotección[696], en materia de Seguridad y Salud de los Trabajadores[697] y, complementariamente, en la legislación sobre

[696] RD 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.
La Norma Básica de Autoprotección, define y desarrolla la autoprotección y establece los mecanismos de control por parte de las Administraciones Públicas. Contempla una gradación de las obligaciones de la autoprotección y respeta la normativa sectorial específica de aquellas actividades que, por su potencial peligrosidad, importancia y posibles efectos perjudiciales sobre la población, el medio ambiente y los bienes, deben tener un tratamiento singular.
Además, establece la obligación de elaborar, implantar materialmente y mantener operativos los Planes de Autoprotección y determina el contenido mínimo que deben incorporar estos planes en aquellas actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias que, potencialmente, pueden generar o resultar afectadas por situaciones de emergencia.
Incide no sólo en las actuaciones ante dichas situaciones, sino también y con carácter previo, en el análisis y evaluación de los riesgos, en la adopción de medidas preventivas y de control de los riesgos, así como en la integración de las actuaciones en emergencia, en los correspondientes Planes de Emergencia de Protección Civil.

[697] Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales. Artículo 20, Medidas de emergencia. "*El empresario, teniendo en cuenta el tamaño y la actividad de la empresa, así como la posible presencia de personas ajenas a la misma, deberá analizar las posibles situaciones de emergencia y adoptar las medidas necesarias en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores, designando para ello al personal encargado de poner en práctica estas medidas y comprobando periódicamente, en su caso, su correcto funcionamiento. El citado personal deberá poseer la formación necesaria, ser suficiente en número y disponer del material adecuado, en función de las circunstancias antes señaladas. Para la aplicación de las medidas adoptadas, el empresario deberá organizar las relaciones que sean necesarias con servicios externos a la empresa, en particular en materia de primeros auxilios, asistencia médica de urgencia, salvamento y lucha contra incendios, de forma que quede garantizada la rapidez y eficacia de las mismas*"

Seguridad Industrial y prevención de "Accidentes Mayores"[698]. Sumado a la normativa de desarrollo del campo de la Seguridad Privada como elemento coadyuvante de la Seguridad Pública.

No obstante, debemos apuntar la importancia que ha tenido para el ordenamiento jurídico el dotarse de una definición clara del concepto de "servicio esencial". Ya que, por un lado, no existía como tal de manera taxativa en la legislación y su definición ha venido inicialmente conformada por la vía de la interpretación doctrinal. Y, por otro lado, tal calificación establecía un marco de garantías muy específico. Garantías que buscaban integrar y aunar los intereses de:

a. Las Administraciones Públicas, por cuanto que deben velar por el interés general.

b. Los propios ciudadanos, por cuanto hay que preservar sus derechos y libertades garantizando su bienestar y los suministros básicos.

c. Los trabajadores de los servicios considerados esenciales en tanto en cuanto deben tener un marco regulado para sus acciones de negociación y conflicto colectivo.

En relación con esto último, hay que hacer mención a una causa que puede limitar, mermar o impedir la prestación de un servicio esencial y que son, precisamente, las acciones de presión que puedan establecer (legítimamente o no) el personal de los mismos, fundamentalmente, por motivos económicos y sociolaborales.

Por tanto, la consideración estratégica y esencial de una función o de una actividad profesional y/o económica concreta supone para el legislador la necesidad de acotar los derechos individuales del personal en esta situación frente a los intereses generales de tipo público y colectivo. Lo que incide en derechos fundamentales tales como el de asociación, sindicación, reunión, manifestación y huelga.

Elementos que afectan tanto a los empleados del sector público como a los trabajadores de empresas privadas. Lo que supone, en el primero de los casos, una serie de obligaciones y restricciones añadidas, que son inherentes al puesto, y que buscan proteger la continuidad de la función desempeñada (jueces y fiscales, personal de las Fuerzas Armadas, miembros de los cuerpos de policía, servicios sanitarios, protección civil y atención de emergencias, etc…).

[698] Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, Capítulo I "Seguridad Industrial" y 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.

Y, en el segundo de los casos, el establecimiento de mecanismos potestativos de tipo gubernativo que habilitan para establecer las condiciones mínimas de prestación que garanticen los servicios en situaciones de excepcionalidad y/o extraordinariedad.

De hecho, hago mención expresa a los conceptos tanto de empleados del sector público como a los trabajadores de empresas privadas ya que, en el caso de las actividades de prestación de servicios básicos y esenciales, encontramos tanto mecanismos de prestación directa desde las administraciones públicas en sentido estricto como mecanismos prestacionales a través de elementos de gestión privada.

Es más, dentro de los elementos de gestión privada tenemos tanto instrumentos propios del sector público (como es el caso de las sociedades mercantiles, de los consorcios, de las entidades instrumentales, etc…)[699] como entidades propias del sector privado en la literalidad de la expresión (los cuales asumen directamente estas la prestación de servicios básicos o esenciales o a través de concesiones y/o autorizaciones administrativas, contratas, convenios y/o conciertos).

En todo caso, se trata de establecer acotaciones de derechos individuales fundamentales en el ámbito laboral/profesional. Lo que tiene su máxima expresión en las limitaciones de las acciones de conflicto colectivo y, expresamente, la limitación en el ejercicio del derecho de huelga. Lo que supone sin lugar a dudas acotar la posibilidad unilateral del cese total o parcial de la prestación de un servicio que puede ser considerado esencial. Lo que también condiciona la posibilidad del cierre patronal.

Como muy bien apunta MORENO VIDA (2016)[700] "(…) *el concepto de servicios esenciales ha de ser concretado en términos objetivos, conectándolo, por un lado, con los derechos fundamentales de idéntico o análogo rango, y por otro, se deberá precisar la concreta eficacia limitadora del derecho de huelga mediante la técnica de la ponderación entre intereses y circunstancias concurrentes en cada caso*".

Como continúa exponiendo esta autora: "(…) *En nuestro ordenamiento jurídico el concepto de servicios esenciales se prevé a efectos de establecer los límites constitucionales del derecho de huelga y del derecho de los trabajadores y*

[699] Según se establece en el artículo 3, Ámbito subjetivo, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

.

[700] MORENO VISA, Mª Nieves. "*La gestión privada en los servicios esenciales para la comunidad y las garantías para su mantenimiento*". Revista TEMAS LABORALES, número 135. Octubre, 2016. Páginas. 215-249. [Fuente: https://dialnet.unirioja.es]

empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo (arts. 28 y 37 CE), pero la referencia constitucional a los servicios esenciales aparece también en el art. 128.2 CE[701]". Por tanto y como ya hemos apuntado, la delimitación de un servicio considerado como esencial determina la existencia de un límite constitucional al derecho fundamental de huelga y al derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo.

De hecho, la "esencialidad" de un servicio se ha entendido desde una perspectiva amplia y flexible por parte del Tribunal Constitucional, ya que este atributo lo es tal en virtud de su valor instrumental como condición material necesaria para el ejercicio y disfrute por parte de los ciudadanos de los derechos y bienes constitucionalmente protegidos.

Como también sostiene MORENO VIDA, en referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 26/1981, de 17 de julio, donde se afrontó especialmente por este tribunal el concepto de servicio esencial, se indica que:

> "[…] *un servicio no es esencial tanto por la naturaleza de la actividad que se despliega como por el resultado que con dicha actividad se pretende. Más concretamente, por la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza. Para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos*".

Siguiendo con este argumentario, se estima que "*como bienes e intereses esenciales hay que considerar los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos*" (sirva de referencia en relación con esto las sentencias del Tribunal Constitucional 26/1981, de 17 de julio, así como las SSTC 33/1981, 51/1986, 53/1986, 21/1989, 43/1990, 122/1990, 123/1990 y 8/1992).

La actividad de las Administraciones Públicas en su papel de garantes de la prestación genérica de actividades y servicios, sumado a una realidad prestacional que se impone por cuanto se entiende imprescindible para el normal desarrollo de las sociedades de determinados suministros ordinarios, conlleva en muchos casos la convalidación y asimilación entre "servicios esenciales" y "servicios públicos".

No obstante, la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional establece que los "servicios esenciales" y los "servicios públicos" no son términos idénticos (STC 26/1981, de 17 de julio, y la STC 53/1986, de 5 de mayo) por cuanto la esencialidad

[701] *"Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general*".

viene determinada por su papel instrumental y no tanto por el nivel de "reserva" que los poderes públicos han podido ejercitar para sí.

Por tanto, los **intereses esenciales** que han de ser protegidos frente a una situación de alteración o quebranto de la continuidad en la prestación (como es el caso de la huelga o del cierre patronal) son aquellos que afectan básicamente de los derechos fundamentales y a las libertades públicas en atención a la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución.

Lo que supone, como también sostiene MORENO VIDA, vincular los servicios esenciales con la satisfacción de los derechos fundamentales de la persona, frente a la expresión genérica e indeterminada de **bienes constitucionalmente protegidos**.

> "[…] *De esta forma, adquiere una especial relevancia la protección de los derechos de la persona constitucionalmente tutelados, interesando solo la finalidad de los servicios indispensables para garantizar el goce de los derechos de la persona a la vida (art.15 CE), la integridad física y la protección de la salud (arts.15 y 43 CE), la libertad y la seguridad (art.17 CE), la libre circulación (art.19), la libertad de información, la comunicación (art.20.1 CE), la educación (art.27 CE) y la tutela judicial efectiva (art.24 CE)*]".

> "[…] *Se trata, pues, de lo que se podría considerar el núcleo verdadero y propio de los intereses absolutamente preeminentes respecto a los otros vinculados a la condición de los ciudadanos en cuanto trabajadores*".

De este modo y en resumen, el concepto de "servicio esencial" debe quedar vinculado con la satisfacción de los derechos fundamentales de la persona. Por lo que la "dignidad humana" y el "libre desarrollo de la persona"[702] son la esencia jurídico-política de los derechos y libertades básicos por cuanto son fundamento y sustento del orden político y de la paz social.

De hecho, **el orden político y la paz social** son dos elementos claves que tratan de preservarse y protegerse por y para el conjunto de la Sociedad. Lo que los configura además como pieza clave cuando hablemos más delante en esta tesis de los procesos de disrupción de la normalidad en tanto en cuanto se generan como consecuencia de una situación de emergencia y/o crisis.

Por tanto, la autora más arriba citada, propone que la:

[702] Artículo 10.1 de la Constitución Española.

> "[…] *delimitación extensiva de los intereses esenciales debería ser sustituida por una fórmula más restringida circunscrita a determinados derechos y libertades constitucionalmente protegidos lo que permitiría evitar problemas de inseguridad jurídica y disminuiría el aumento del papel político-jurídico (y creativo) de los Tribunales de Justicia*".

Lo que excluiría la fórmula menos ajustada y más genérica que se refiere como "bienes constitucionalmente protegidos".

En definitiva, vemos que la consideración doctrinal de una actividad como esencial depende de la finalidad e incidencia que esta tenga para el conjunto de la Sociedad y su funcionamiento. Lo que puede provocar que tal calificación se deba ajustar en cada momento a un contexto coyuntural y circunstancial concreto.

De hecho, y como derivada de lo anterior, tal consideración puede tener también como efecto la posibilidad de la limitación de determinados derechos individuales.

En todo caso, hay actividades de servicio público que por su contenido material y prestacional pueden recibir directamente la calificación y consideración de servicio esencial. Ya que suponen una serie de actividades que velan por intereses esenciales y colectivos, entendidos éstos como aquellos elementos protegidos constitucionalmente y vinculados con los derechos fundamentales de las personas y las libertades públicas.

AI.8. LA PROTECCIÓN DEL CIUDADANO COMO SERVICIO PÚBLICO.

Como ya hemos visto, uno de los elementos fundamentales de los poderes públicos (y, por extensión, de las Administraciones Públicas) es la provisión y garantización de determinadas actividades que responden al mandato político-jurídico correspondiente.

La acción y actuación de éstos conlleva, en base a los títulos de soberanía, jurisdicción y competencia, que determinadas personas queden bajo su paraguas y se hagan poseedores de una serie de derechos y obligaciones.

Este marco relacional de tipo político, jurídico y administrativo es el elemento básico que vincula a los Estados con aquellas personas que tienen o adquieren la condición de ciudadano o bien con aquellas que tienen un estatus asimilado.

No es objeto de esta tesis analizar todos los prismas que tienen los conceptos modernos de "**Estado**" y "**Ciudadano**". De hecho, sólo se busca referenciar y contextualizar lo que supone el ejercicio de las potestades internas de cada país con respecto a la gestión y administración soberana de lo que ocurre en su territorio, sumado a aquellas actividades que, de manera extraterritorial y más o menos legítimas, ejercen los Estados fuera de su ámbito geográfico de responsabilidad.

En el primero de los casos, los Estados se vinculan y se obligan con aquellos que tienen la condición de ciudadano o asimilado. Y además, extienden sus potestades, sobre otras personas que se incorporan a sus ámbitos territoriales concediéndoles un estatus jurídico de legalidad, alegalidad o ilegalidad en función de las circunstancias de entrada.

Y, en el segundo de los casos, los Estados se habilitan para ejercer potestades sobre otras personas que no son ni sus nacionales ni otros aquellos con situación asimilada, lo que se hace en base a actuaciones unilaterales, bilaterales y/o multilaterales de reconocimiento recíproco o a través e instituciones internacionales dotadas de reconocimiento y legitimación jurídica -y, en su caso, política- que proveen de un marco de actuación delimitado derivado del correspondiente mandato o resolución.

Por tanto, vemos que -en relación con las actuaciones de los Estados- el poseedor y depositario primero de los derechos y obligaciones son las personas físicas que gozan del título de ciudadano (o asimilado).

No obstante, en los Estados modernos, de corte occidental y basados en regímenes democráticos (formales y materiales), se reconoce que antes de cualquier título jurídico se tiene reconocida la condición de persona (como ser humano que se es). Y, por tanto, simplemente por este hecho se es ostentador de los derechos recogidos en

la "**Declaración Universal de los Derecho Humanos**"[703] como elemento inherente, inseparable y consustancial a la condición humana. Lo que genera de por sí obligaciones jurídicas a los Estados que han suscrito tal declaración.

En consecuencia, en este epígrafe se trata del concepto de "ciudadano" como una realidad jurídica e instituto político que tiene un alcance limitado y que se sustenta, sin embargo, en otro concepto de mayor amplitud que es el término "persona" por cuanto que se es un ser humano.

Es decir, los Estados (como expresión última e identidad suficiente de los poderes públicos de un determinado ámbito geográfico) no sólo ejercen su acción protectora sobre las personas con una condición administrativa concreta, sino también la ejercen sobre aquellas otras que, por la circunstancia que sea, quedan bajo su capacidad de acción, responsabilidad y/o jurisdicción.

Por tanto, la protección del ciudadano (con todas las salvedades ya hechas en relación con este término) supone un elemento esencial que se configura como directriz básica de actuación que rige a los poderes públicos. Y, muy especialmente, en situaciones de criticidad como es el caso de las situaciones de emergencia y las crisis.

Tanto es así que, en el caso de nuestro país, la protección del ciudadano se configura como el marco básico que necesita de una tutela jurídica específica y del máximo nivel. Por tanto, es un bien constitucionalmente amparado que se basa en los derechos y libertades fundamentales.

De hecho, piedras angulares de la "protección del ciudadano" son el derecho a la vida (art.15 CE), a la integridad física y a la protección de la salud (arts.15 y 43 CE), a la libertad y a la seguridad (art.17 CE), a la libre circulación (art.19), a la libertad de información, a la comunicación (art.20.1 CE), a la educación (art.27 CE) y a la tutela judicial efectiva (art.24 CE)].

En consecuencia y entre otras manifestaciones y consideraciones, la protección del ciudadano se basa en el sistema de seguridad pública que se haya establecido. El cual, además, suele servir como elemento articulador y sostenedor del sistema de seguridad nacional en muchas de sus facetas.

[703] La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) fue elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, siendo proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III). Declaración que ya tenía como antecedentes la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" proclamada en 1789 como documento fundamental de la Revolución Francesa.

En nuestro caso la **Seguridad Pública**, que ya se analiza con detalle en otros apartados de esta tesis, se sostiene fáctica y operativamente en dos pilares fundamentales, que son: la **Seguridad Ciudadana** y la **Protección Civil**.

Lo que configura a estos dos elementos como dos subsistemas básicos y vertebradores del Sistema de Seguridad Nacional. A saber:

– En el caso de la **Seguridad Ciudadana**, en el artículo 1 de la **Ley Orgánica 4/2015**, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, se establece que:

> 1. *La seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los **derechos fundamentales y las libertades públicas**, y su salvaguarda, como **bien jurídico de carácter colectivo**, es **función del Estado**, con sujeción a la Constitución y a las Leyes.*

> 2. *Esta Ley tiene por objeto la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la **protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos**.*

Por tanto, vemos que el legislador ha entendido que la Seguridad Ciudadana debe protegerse con el máximo nivel de garantías. En primer lugar, da a la materia rango legal de Ley Orgánica.

En segundo lugar, esto afecta a elementos fundamentales constitucionalmente tutelados dado su carácter colectivo y público y, en tercer y último lugar, es una función propia del Estado que debe ser salvaguardada directamente por éste.

– En el caso de la **Protección Civil**, quiero referirme antes de nada a lo que ya se recogía en el artículo 1 de la derogada Ley 2/1985, de Protección Civil. Artículo en el cual se establecía que la **acción permanente de los poderes públicos** en esta materia se orientaba al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se pudieran producir.

Esto suponía que la Protección Civil se considerase un **servicio público** en cuya organización, funcionamiento y ejecución debían participar las diferentes **Administraciones Públicas**, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.

No obstante, la vigente ley de Protección Civil y que vino a derogar la anterior ya mencionada de 1985, es decir, la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (Ley 17/2015), también en su primer artículo expone que:

1. *La protección civil, **como instrumento de la política de seguridad pública**, es el **servicio público** 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*.

2. *El objeto de esta ley 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.*

Por tanto, vemos que para el legislador (aunque no le da el máximo rango legal) esta materia ya se configura como propia de ser calificada directamente de "servicio público".

No por ser su prestación susceptible de contraprestación económica (en su acepción administrativa tradicional), sino por ser una materia que necesita de cierta reserva y publificación (desde la perspectiva más actual del término). Encajando perfectamente dentro del concepto -europeo- de **servicio público para las personas de carácter no económico**.

Consecuentemente, es claro que el espíritu de la norma busca referir el carácter de actividad pública, que debe ser ésta garantizada por los poderes públicos y para todos los ciudadanos (o asimilados) de manera global (por no decir universal), que responde a necesidades públicas esenciales y que deben ser, por tanto, satisfechas en este ámbito desde el interés general a través del desarrollo de políticas específicas.

No obstante, el nivel de reservas que se hace para sí la Administración Pública ha sido objeto de interpelación e interpretación -tendenciosamente interesada- para dar cobertura a posibles mecanismos de:

a. **Externalización** de la prestación de los servicios (como han sido los servicios de bomberos, los servicios técnicos vinculados con la Protección Civil, las brigadas de intervención forestal o los servicios de atención sanitaria urgentes en algunos ámbitos geográficos).

b. **Desregularización** de la propia función pública[704] (con entes interpuestos que aportan personal que realiza las mismas tareas y funciones sin distinción de si su relación es en régimen administrativo o laboral y si son personal propio o "cedido").

Esto ha supuesto que, mientras que en el caso de la Seguridad Ciudadana no cabe duda de que no se puede prestar esta actividad de manera indirecta y que -por tanto- se da la convergencia de una doble reserva (materia reservada para la administración pública -publificada- y materia reservada a funcionario público)[705], en el caso de la Protección Civil se ha considerado que muchas de sus actividades -y el correspondiente personal prestador de las mismas- eran de tipo instrumental y, por tanto, materia sujeta a cierta "creatividad" organizacional, contractual y de gestión. Lo que ha incluido también el uso desvirtuado de la figura del voluntariado.

No obstante, en estos análisis -ciertamente tendenciosos, interesados y/o sesgados- se suele obviar que la Protección Civil (aunque no se haya desarrollado legislativamente la materia con el máximo nivel de garantía) contiene aspectos esenciales para la pervivencia, la continuidad y la supervivencia de la propia Sociedad.

Lo que conlleva notas de **esencialidad** en los términos que los plantea MORENO VIDA[706], notas de **reserva** en los términos que plantea VAQUERO PRECIADO[707] y notas de **universalidad** en los términos planteados en esta propia tesis.

[704] Ya sea la externalización propiamente dicha con entidades privadas en sentido estricto o bien mediante entidades públicas instrumentales sujetas al derecho privado bien con forma de entidades públicas empresariales o, normalmente, mediante entidades con personificación mercantil.

[705] No obstante, se han hecho varios intentos de forzar la modificación de este *status quo* en temas como las concesiones vinculadas con las Ordenanzas de Regulación del Aparcamiento/Estacionamiento (las famosas "zonas azules" conocidas como ORA, ORE, etc... que gestiona el aparcamiento público regulado) o los denominados "agentes de movilidad". A lo que hay que sumar la situación de indeterminación de los miembros de las Policías Portuarias que son personal laboral propio de la Autoridad Portuaria correspondiente.

[706] MORENO VISA, Mª Nieves. "*La gestión privada en los servicios esenciales para la comunidad y las garantías para su mantenimiento*". *Op. cit.*

[707] VAQUERO PRECIADO, M. Elena. TFG (Derecho): "*Delimitación funcional entre el régimen del personal laboral y el régimen de funcionarios al servicio de las administraciones públicas siete años después del EBEP*". Universidad Complutense de Madrid (UCM), 2015.
[Fuente: https://eprints.ucm.es/44581/1/TFG%20Elena%20Vaquero.pdf]

En todo caso, el nuevo marco legislativo actual nos permite entender una vinculación directa y una pasarela de ida y vuelta entre la Seguridad Ciudadana y la Protección Civil (y la gestión de las emergencias por extensión).

Conectando ambos campos y haciéndolos concurrentes entre sí y con relación al **Sistema Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas**. Lo que aporta una consistencia funcional añadida a todo el Sistema de Seguridad Nacional y lo dota de una visión integral e integradora que entiende que la seguridad es un elemento transversal y esencial al servicio de la Sociedad en su conjunto.

De hecho, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC) hace referencia expresa a las situaciones de emergencia[708]. Y, por su parte, la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC) define el campo de pertinencia de éste, tanto en situaciones **accidentales** como en situaciones **intencionales**.

Esto supone que, por un lado y en el caso de la **LOPSC**, se faculta a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para que, en su calidad de agentes de la autoridad y si la urgencia de la situación lo hiciera necesario, puedan adoptar las "medidas de seguridad extraordinarias" que en situaciones de emergencia sean ordenadas por las autoridades competentes[709]. Lo que abarca, por ejemplo: el cierre o desalojo de locales o establecimientos; la prohibición del paso; la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser empleadas como tales.

Todos ellos actos administrativos en sentido estricto que, debido a situaciones perentorias y de necesidad urgente, no suponen la apertura de un expediente documental escrito al uso. Lo que obliga a que aquellos que actúan bajo estos parámetros lo hagan en condiciones de doble garantía, tanto para el ciudadano como para la función que ellos mismos desempeñan. Expresión unívoca del ejercicio de las potestades públicas.

Asimismo, y por otro lado y en el caso de la **LSNPC**, introducir -además de la accidentalidad- la nota de la intencionalidad en el campo de la Protección Civil, supone reconocer la labor coadyuvante y complementaria de este ámbito con respecto al de la Seguridad Ciudadana (y viceversa). Lo que supone entender la intencionalidad no sólo en las situaciones dolosas sino también en las culposas, lo que lo vincula

[708] Dentro de las obligaciones de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad está el deber de colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil (artículo 11, punto i, LOPSC).

[709] Artículo 21 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC).

directamente con los actos delictivos (en los que destacan expresamente por sus particularidades los actos de terrorismo[710]).

Además, debe reseñarse que las medidas que pueden tomar los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en situaciones de emergencia (cierre o desalojo de locales o establecimientos; la prohibición del paso; la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, etc…) sumado al acceso a domicilios y el ejercicio de la fuerza sobre bienes y elementos privados también es potestativo del personal de los servicios de emergencia no policiales. Lo que debería hacerse en los mismos términos de garantía.

De hecho, en el artículo 17 de esta Ley, se establece que los **servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil** tendrán la consideración de servicios públicos.

Siendo éstos: los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas; los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento; los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios Forestales; las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia; las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias; los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas; los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales; los Servicios de Rescate; los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas; las personas de contacto con las víctimas y sus familiares y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin.

Enumeración de detalle que deja en el aire numerosos interrogantes ya que se trata de una amalgama de organizaciones que ni es homogénea y, en muchos casos, ni es tampoco comparable.

Además se añade una salvedad con respecto al voluntariado, determinándose que cuando sea requerida su movilización y actuación este personal estará subordinado a los servicios públicos. Lo que deja en el aire la consideración de la función que éstos pueden prestar en base a la organización en la que estén encuadrados.

Redacción que, entendiéndose el fondo pretendido, es poco acertada ya que hay voluntarios que actúan en organizaciones privadas sin ánimo de lucro que se vinculan mediante determinadas fórmulas con el ámbito público que nos ocupa (generalmente mediante convenios de colaboración y, en algún caso incluso, mediante concesiones)

[710] Sirvan de ejemplo los atentados del 11-S en Nueva York (2001), o los de las Estaciones de tren de Atocha y Santa Eugenia el 11-M en Madrid (2004), o los de la red de transporte público de Londres (2005), o el de la Sala *Bataclan* en París (2015).

pero también los hay que actúan en el marco, bajo el paraguas y en dependencia de muchas administraciones públicas directamente o a través de sus entes[711] y desempeñando similares o iguales funciones que el personal contratado (ya sea funcionario o laboral)[712].

Esto es debido a que la caracterización de la prestación de una actividad como servicio público no varía ni viene definida -en esencia- por la condición que tenga el personal que presta la actividad. Sino por otra serie de consideraciones que, ciertamente, pueden condicionar el régimen de prestación del personal que preste la actividad.

Es decir, la frase contenida en la LSNPC "(…) *este personal estará subordinado a los servicios públicos*" se debería haber redactado de tal manera que dé a entender que el personal voluntario dependerá del personal profesional correspondiente que sea competente. El problema es que hay en determinados ámbitos donde el recurso que se despacha para cubrir una emergencia es voluntario y, además, es que no hay otro[713].

No obstante, más acertadas y algo más clarificadoras son las disposiciones "adicional primera" y "adicional primera bis" de la LSNPC en relación al encaje tanto de la figura del voluntariado en el ámbito de la protección civil como del resto de entidades colaboradoras. Aunque no determina, a excepción de la Cruz Roja Española, cuáles

[711] Situación no exenta de polémica por cuanto, incluso, los voluntarios reciben una serie de "dietas" o "compensaciones" por guardias y servicios de localización que hacen que su relación se acabe configurando con todos los elementos propios de una relación laboral por cuenta ajena.
Lo que ha supuesto demandas en este sentido consolidando estos "voluntarios", en algunos casos, puestos de trabajo en las diferentes entidades. Sirva de ejemplo de demandas presentadas: el Servicio de Bomberos de la Isla de Formentera (Baleares), el Servicio de Bomberos de la isla de La Palma (Canarias), el Ayuntamiento de Camargo (Cantabria) y diversos servicios en Andalucía y Castilla y León,

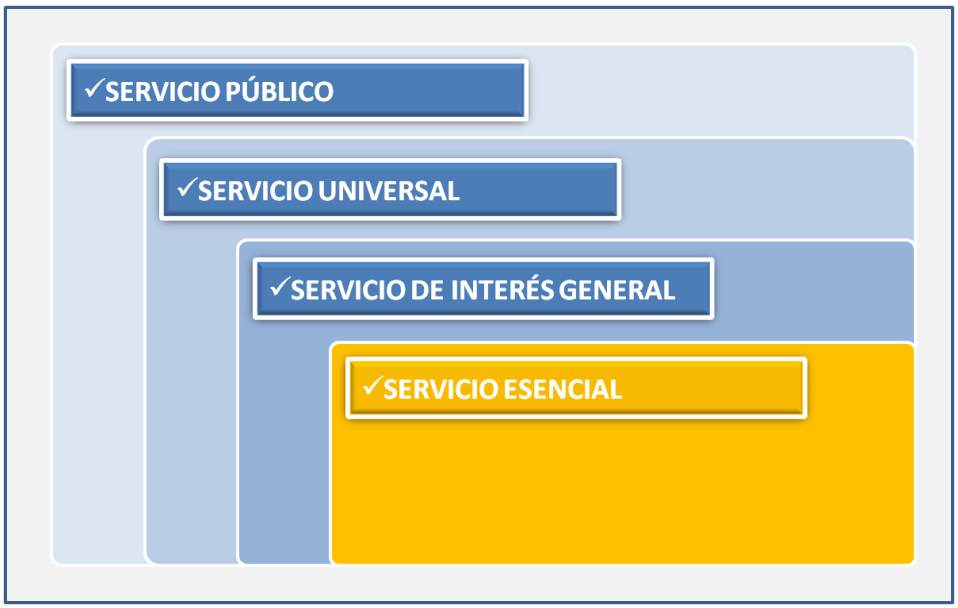
[712] Véase, por ejemplo, el personal de Cuerpo de Bomberos de la *Generalitat* catalana que tiene una estructura mixta soportada por personal "contratado" y por personal "voluntario". Existiendo parques completos cubiertos exclusivamente por bomberos voluntarios y que atienden desde la primera salida las emergencias de su zona de actuación. Situación harto conflictiva lo que supuso que se redactase el Decreto (autonómico) 8/2015, de 27 de enero, por el cual se aprobaba el Reglamento del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de la *Generalitat de Catalunya* así como la creación del Consejo de Bomberos Voluntarios. Decreto que tuvo que aprobarse tras el plante de este colectivo al no estar de acuerdo con las condiciones que se les exigían ni con las cantidades económica a percibir como "compensaciones".

[713] Véase el caso del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento del Cabildo de la isla de La Palma (Canarias) que se presta a través de una asociación sin ánimo de lucro que se creó para tal fin, donde la gran mayoría de su personal es voluntario y un reducido número de ellos accedió a consolidar sus plazas de "voluntario" por las de contratado laboral al estar prestando su actividad en fraude de ley.
Por su parte, la Diputación de Salamanca ha adjudicado la gestión del Parque de Bomberos de Ciudad Rodrigo a la Asociación Humanitaria del Cuerpo de Bomberos de Ciudad Rodrigo, cuyo personal voluntario recibe también una serie de "compensaciones" por la prestación de la actividad.

deberían ser las "entidades colaboradoras" del Sistema Nacional de Protección Civil y cómo se adquiere tal condición.

En todo caso, la Seguridad Pública, en general, y específicamente en lo que se refiere a los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis, es un ámbito que no sólo está **segurizado** sino que, también, se trata de elementos que tienen todas las características propias de una esfera que debe estar **publificada** al objeto de gozar de todas las garantías.

En consecuencia y a los efectos que nos ocupan, si omitimos las consideraciones relacionadas con la posibilidad de la contraprestación económica, podemos decir que las actividades que interesan en materia de gestión de emergencias y situaciones de crisis como elementos de protección del ciudadano, responden al siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

Esquema que responde en todas sus manifestaciones a lo que se expone en esta tesis y en lo que resumen de manera muy acertada MOLERO MARTÍN-SALAS y PACHECO JIMÉNEZ[714] en relación con los elementos que caracterizan una actividad como "servicio público". En todo caso, actividad que, recordemos, debe estar sujeta a los principios de legalidad, continuidad, movilidad o adaptabilidad al progreso tecnológico, igualdad y gratuidad (en ciertos casos).

Asimismo, en base a lo expuesto, queda claro que el interés público y el interés general deben regir cualquiera de las actuaciones de los diferentes actores en este ámbito.

[714] MOLERO MARTÍN-SALAS, Pilar; PACHECO JIMÉNEZ, Nieves. "*Los Servicios Públicos esenciales en España*". *Op*, *cit*.

Y, sin lugar a dudas, debe ser considerado un servicio público prestado por elementos organizativos públicos con capacidades completas que faciliten el ejercicio amplio de las potestades públicas (incluido el ejercicio de autoridad).

Queda adecuadamente justificado que la protección de las personas en las situaciones más comprometidas y de mayor riesgo -como es el caso de las emergencias y las situaciones de crisis- necesita dotarse de una serie de estructuras, sistemas y mecanismos que tengan como núcleo principal una serie de organizaciones que se ajusten a la siguiente definición:

> *Servicios públicos de carácter no económico, de tipo universal, de interés general y de carácter esencial que, como conceptualización y como actividad prestacional, tienen como objetivo la satisfacción de los derechos fundamentales y las libertades públicas. En tanto en cuanto son bienes constitucionalmente protegidos para lo cual se obliga al despliegue de todas las potestades públicas que permitan garantizar tal fi*n.

Todo ello con independencia de la concurrencia de las actividades satelitales, complementarias y/o instrumentales del resto de actores que puedan verse involucrados.

En consecuencia, se trata de un marco orientador que está dentro del concepto de las políticas de desarrollo de la Seguridad Pública y que debe configurarse como un servicio público en los términos arriba definidos. Lo que supone limitar las opciones de gestión pública en este tipo de áreas.

Es decir, es un ámbito que el legislador ha querido que esté dotado de una doble identidad con la concurrencia de los elementos objetivos y subjetivos.

- Elementos “objetivos”, por cuanto es un ámbito *publicaficado* y claramente dentro de la esfera de la acción nuclear de las políticas públicas y de la acción de los poderes públicos. Lo que la vertebra dentro de la Seguridad Pública.

- Elementos “subjetivos”, por cuanto que debe ser prestado por la propia Administración Pública, lo que debe extender las garantías a todo aquel personal que queda adscrito a estas funciones. Lo que admite una reserva funcionarial de manera preferente.

Esto supone, como veremos más adelante, la necesidad de preguntarnos acerca del sentido que tiene que determinados servicios públicos, de carácter esencial, de claro interés general, que conllevan el ejercicio efectivo de las potestades públicas más básicas (incluyendo el ejercicio de autoridad) y que, además, no aparejan una

contraprestación económica al no ser una actividad empresarial y de mercado, se presten desde fórmulas externalizadoras o, incluso, desde entidades del sector público pero con personificación mercantil.

Cuestiones todas ellas que obligan a introducir el análisis de las capacidades, de las potestades y de las responsabilidades que tiene el personal que compone las distintas organizaciones en este ámbito, ya sean públicas o privadas.

De lo anterior se deriva que, en virtud del tipo de organización de que se trate, su personal quedará ligado a las mismas bien mediante un contrato laboral por cuenta ajena, bien por un contrato mercantil al tener la condición de trabajador autónomo, bien mediante una relación de carácter administrativo, bien como una actividad de voluntariado.

En todo caso, vemos que -en función del tipo de organización y el tipo de relación contractual que se tenga- se dan una serie de escenarios muy diferentes que condicionan profundamente, tanto legal como jurídicamente, el desempeño de este personal.

Contexto y coyuntura que obliga, a su vez, a definir qué actividades del ámbito de la Protección Civil y de la atención y gestión de emergencias son básicos y necesarios estructuralmente y cuáles son realmente instrumentales y de carácter supletorio, circunstanciales y/o de carácter temporal.

Ya que el manejo actual que se hace de la “instrumentalidad” en muchas de las Administraciones Públicas sólo sirve para desdibujar, desregular y precarizar la función pública en este campo. Lo que afecta y va en contra de la profesionalidad y profesionalización de este personal dando lugar, incluso, a un uso desviado tanto de la técnica de la concesión como de la participación del voluntariado.

.

AI.9. PERSONAL Y ATRIBUCIONES ESPECIALES SINGULARIZADAS.

En el caso que nos ocupa, debemos señalar que los sistemas de gestión y dirección de situaciones de emergencia y crisis son un claro ejemplo de lo que supone la trascendencia y el valor jurídico del ejercicio de las potestades públicas correspondientes.

Por este motivo tienen un peso muy significativo las herramientas organizativas que facilitan lo anterior, garantizando la relación e interactuación entre lo público y lo privado y entendiendo que debe prevalecer el interés general sobre el interés particular. Expresión máxima ésta del concepto de servicio público, del principio de competencia, del ejercicio de autoridad y del resto de atribuciones de los poderes públicos, los cuales merecen la observancia de sus actos y la correspondiente obediencia debida.

Tal y como indica SÁNCHEZ MORÓN (2013)[715]:

> "[…] *la Administración puede adoptar decisiones vinculantes para los ciudadanos, que éstos están obligados a cumplir desde que se dictan o -mejor dicho- se les notifican o se hacen públicas. De ello se deriva que el control judicial es un control a posteriori. No solo eso, sino que la mera interposición de un recurso judicial no suspende necesariamente, ni por regla general en la práctica, la eficacia jurídica de la decisión administrativa recurrida, por lo que la Administración puede exigir su cumplimiento voluntario y, en caso de resistencia, ejercer sus poderes de ejecución forzos*a".

En todo caso, se trata de elementos habilitantes dotados de valor jurídico legítimo y que **deben ser desempeñados por personas en concreto**. Las cuales, a su vez, deben tener la **capacidad** y las **atribuciones** suficientes para ocupar los **cargos** y los **puestos** que les permitan articular y alinear todos los mecanismos y recursos al alcance de una sociedad para resolver situaciones que ponen en riesgo la continuidad e, incluso, la propia pervivencia de dicha sociedad.

Por estos motivos se hace necesario que se establezca un *status quo* particular, propio, diferenciado y especializado para aquellas personas que deban asumir estas responsabilidades y que se integran en las organizaciones de la esfera de lo público en general y en las, específicamente, encargadas de la gestión y dirección de situaciones de emergencia y crisis en particular.

[715] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "*Derecho Administrativo, Parte General*". *Op. cit.*

Responsabilidades que deben quedar clarificadas y organizadas a todos los niveles, tanto para el caso de aquellas personas que tienen la **autoridad** y que deben ejercerla como para aquellas que deben y ejecutar lo que éstas primeras dictan y ordenan en el **ejercicio de sus funciones públicas**, lo que las engloba también el término genérico de **agentes de la autoridad**.

Dicho esto, debo reiterarme en que no es objeto de esta tesis desglosar y pormenorizar los elementos básicos que afectan a la **Función Pública**, ni resolver las controversias e indefiniciones que sobre este tema se plantean, sino determinar y analizar los elementos sustantivos fundamentales que afectan al objeto de esta investigación.

No obstante, es muy interesante en este punto señalar lo que expone y resume JAVATO MARTÍN (2011)[716] en relación con el concepto de función pública, ya que es un término que presenta -a día de hoy- una alta problemática en su definición.

Esto se debe a un proceso de doble vía por el cual el Estado tiende a un intervencionismo amplio en todos los órdenes de la vida (especialmente en el económico) y, en sentido inverso, se está produciendo una privatización paulatina de diversos servicios públicos y una "**desregularización**", una "**descaracterización**" y una "**desfiguración**" de la condición del personal que los presta.

Por tanto, la actuación activa de la Administración Pública de manera directa así como la de sus entes dependientes -ya no sólo como agentes reguladores y supervisores sino también como agentes económicos en sentido estricto- sumado a la utilización de figuras rigurosamente mercantiles por parte de ésta (aunque sean de capital parcial o totalmente público) para la prestación de servicios públicos, de servicios públicos esenciales y/o de actividades de interés público en general, han "*conducido a un creciente oscurecimiento y difuminación de los límites entre actividad pública y privada*".

En consecuencia, si asistimos a una situación coyuntural donde es difícil delimitar el papel de los diferentes actores y la de sus respectivas esferas de actuación y responsabilidad y donde, además, la delimitación de lo público y de lo privado queda desdibujado y esto, a su vez, resquebraja los sistemas de garantía, control y protección del ciudadano (tanto en derechos como en obligaciones), queda claro que afecta e incide en la misma manera y forma sobre los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis.

[716] JAVATO MARTÍN, Antonio María (2011). Artículo: "*El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales*". *Op. Cit.*

En todo caso, siguiendo al autor antes referido, la doctrina reconoce **cuatro concepciones divergentes del concepto de función pública**:

1. La teleológica (o con más precisión teleológica-subjetiva).

> "[…] *atiende fundamentalmente al elemento teleológico, a la finalidad. Función pública es aquella que persigue fines o intereses públicos. Este criterio o tesis es defendida por MUÑOZ CONDE y CASAS BARQUERO. Estos autores no se conforman, sin embargo, con la presencia de una finalidad pública, sino que añaden una exigencia adicional relativa al órgano. MUÑOZ CONDE define la función pública «como la proyectada al interés colectivo o social, al bien común, y realizada por órganos estatales o paraestatales». En una dirección similar se sitúa COBO DEL ROSAL, al que sigue OCTAVIO DE TOLEDO, que partiendo de la acepción de función pública suministrada por ZANOBINI identifican la función pública con aquellas manifestaciones de la actividad del Estado que consisten en legislar, juzgar y ejecutar y mediante las cuales el Estado persigue sus fines. Dicho planteamiento es seguido de manera principal por la Jurisprudencia que identifica como características básicas de la función pública la persecución de fines colectivos generales y su realización por órganos públicos*".

2. La objetiva.

> "[…] *La tesis objetiva va a ser patrocinada por QUERALT JIMÉNEZ,* […] *lo decisivo a la hora de dictaminar el carácter público o privado de la función será el régimen jurídico al que se encuentra sometida. Públicas son las funciones sometidas a Derecho público; privadas las que se rigen por el Derecho privado. Nos hallamos, por tanto, ante un criterio meramente formal*".

3. La subjetiva.

> "[…] *VALEIJE ÁLVAREZ, por su parte, esboza un concepto de función pública que se puede catalogar de subjetivo. En palabras de esta autora, función pública es «toda aquella actividad material o jurídica que directa o indirectamente es imputable a la Administración». O lo que es lo mismo el «conjunto de intereses de cuya tutela o prestación se hace cargo el Estado ya sea directamente o indirectamente a través de actos de delegación». Lo esencial pues, sostiene VALEIJE, es la titularidad de la actividad o función, siendo por el contrario un dato accidental la forma concreta de gestión a través de la cual se desempeña. De este modo, en palabras de la citada autora, se podría captar en el concepto de función pública lo que son «formas flexibles de administrar», esto es, gestión*

de servicios por parte de la Administración mediante la creación de sociedades mercantiles, que hoy en día presentan una inusitada pujanza".

4. La mixta o ecléctica.

"[…] *la doctrina mayoritaria opta por combinar los criterios anteriores alumbrando una tesis mixta de corte más restrictivo. Para poder hablar de funciones públicas es precisa la concurrencia de un triple elemento:*

a. *Subjetivo (la función pública es la actividad realizada por un ente público).*

b. *Objetivo (función pública es la actividad realizada mediante actos sometidos al Derecho público).*

c. *Teleológico (función pública es aquella que persigue fines públicos).*

[…] *enunciada por VIVES ANTÓN, sumándose a ella BUSTOS RAMÍREZ, PORTILLA CONTRERAS, ORTS BERENGUER, GONZÁLEZ CUSSAC, ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO y OLAIZOLA NOGALES*".

Aunque JAVATO MARTÍN refiere esta clasificación, hace una crítica a la misma exponiendo que el concepto mixto o ecléctico -si bien tiene una amplia aceptación- no puede ser admitido pues supondría sustraer del control del Derecho penal a la actividad de la Administración Pública desplegada por empresas, organismos o entes públicos sometidos a un régimen jurídico-privado, o por los particulares concesionarios de servicios públicos. Más si cabe, cuando éstos prestan una actividad con una finalidad marcadamente pública o se dirige abiertamente a la prestación de un servicio público *stricto sensu*.

De hecho, en la línea de lo postulado por VALEIJE ÁLVAREZ, para poder incluir a aquéllas en el concepto de función pública (aunque sea desde una perspectiva penal) debe partirse de un concepto subjetivo, incidiendo especialmente en el dato de la titularidad de la función.

Lo que conducirá a excluir del perímetro de la tutela penal a las sociedades mercantiles de capital mayoritariamente público que persiguen una finalidad meramente comercial. Cuestión que pone también en tela de juicio, desde un punto de vista también del Derecho Público, la consideración de las funciones públicas desarrolladas por estos entes.

Situación interesante y no exenta de confusión ni de distorsión añadida -como tendremos posibilidad de analizar más adelante- si tenemos en cuenta que hay un

número importante de Administraciones Públicas que han optado por prestar servicios públicos esenciales (y por tanto, vinculados con la Seguridad Pública, la Gestión de Emergencias y la Protección Civil) mediante entes con personificación puramente mercantil en forma de Sociedades Anónimas. Lo que incide en la condición de su personal y en el sistema de garantías que derivan de la misma.

Conviene anotar que, en todo caso y con independencia de lo que en al ámbito Penal se pueda articular, el concepto del ejercicio de la función pública -desde la perspectiva del Derecho Administrativo/Público y que se constituye como un elemento inherente a la actividad de la Administración Pública- ha quedado desbordado por cuanto ésta no se limita a su simple actividad de manera directa sino que la instrumentaliza a través de multitud de formas de gestión. Lo que obliga a hablar de un régimen jurídico mucho más amplio (y más desdibujado) que es el enunciado en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público[717].

En todo caso y con independencia de lo anterior, es interesante reseñar -por clarificador- lo que el "Diccionario del Español Jurídico" de la RAE y el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) definen la **Función Pública** desde tres perspectivas distintas. Es decir, como:

a. Competencia o potestad de la Administración pública.

b. Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad pública o a un funcionario.

c. Conjunto de personas que tienen la condición de funcionario público.

Vemos que, en relación con el ejercicio de la Función Pública, se introduce un concepto de tipo administrativo que es el de **funcionario público**. Concepto que, aunque

[717] Artículo 2. Ámbito Subjetivo. 1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. d) El sector público institucional.
2. El sector público institucional se integra por: a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.
3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.

mantenido en su esencia, en la actualidad ha evolucionado de manera inclusiva al de **empleado público**, tal y como veremos a continuación.

En todo caso, la Función Pública, entre otras cuestiones, queda entendida como aquellos elementos reguladores del personal que presta sus servicios en el ámbito del sector público y bajo dependencia de las administraciones públicas y de sus respectivos entes. Y ya sea mediante una relación estatutaria de tipo administrativa de prestación de servicios profesionales o en régimen laboral.

Por consiguiente, si las Administraciones Públicas y sus entes deben servir con objetividad a los intereses generales, es lógico que se deba establecer la necesidad de garantizar que quienes acceden y se integran en este tipo de organizaciones realicen sus funciones con la máxima imparcialidad, objetividad y sometimiento a la Ley y al Derecho[718].

De hecho, en al artículo 103.3 de nuestra Constitución se hace referencia a los "**funcionarios públicos**", entendidos éstos de manera amplia y con un desarrollo normativo que abarca, a mi entender, una triple perspectiva:

1. Un enfoque **funcional y generalista**. Es decir, en base a la función que se representa y que -de manera no acotada- es todo aquel que ejerce un cometido propio de una Administración Pública o de servicio público en su ámbito de competencia con independencia del tipo de relación que le vincule.

2. Un enfoque **profesional y restrictivo**. Donde se entiende que es aquel que presta sus servicios de manera remunerada por cuenta de un ente administrativo o instrumental del sector público y ya sea mediante una relación de tipo estatutario/administrativo o laboral.

3. Un enfoque **administrativo y restringido**. Se circunscribe y limita no solo al personal con la consideración de funcionario de la Administración del Estado, sino que se extiende a los funcionarios públicos en general entendiendo por éstos a aquel personal con relación administrativa o de carácter estatutario.

No obstante, el desarrollo de estas tres perspectivas se concreta en dos esferas del Derecho que, aunque están vinculadas, quedan diferenciadas en su sustanciación y

[718] Lo que queda vinculado directamente con lo establecido en el Artículo 23 de la CE que establece que "*los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*" así como "*tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*". En todo caso, concurriendo el "mérito" y la "capacidad" como base para su selección.

finalidad. Una es la esfera del **Derecho Administrativo** y la otra es la esfera del **Derecho Penal**. Esferas que a veces se confunden ya que utilizan términos iguales para conceptualizaciones y finalidades diferenciadas.

De hecho, en el ámbito administrativo se trata de regular las relaciones de tipo profesional así como el marco de actuación de este personal. Mientras que en el ámbito penal el objeto es la protección y salvaguarda de la Administración Pública y de aquellos que ejercen las correspondientes potestades públicas y/o de servicio público con independencia del tipo de vinculación que tengan con la administración pública correspondiente. Entendiendo que las Administraciones Públicas, el citado servicio público y sus agentes "delegados" son un bien jurídico que requiere una especial observancia.

Lo lógico sería que términos que tienen su origen en un concepto público-administrativo tuvieran su definición taxativa en este ámbito, pues bien esto no es así. Lo que nos obliga a comenzar desde una perspectiva penal, cuestión que explica, a su vez, los tres enfoque antes referidos.

- **Esfera y perspectiva penal.**

  En primer lugar y en relación con la definición del concepto de "**autoridad**" hemos de acudir -como así ha señalado la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, recogida entre otras, en la sentencia de fecha 9 de mayo de 1978- al párrafo primero del artículo 24 del Código Penal.

  El cual tiene como tenor literal que "[…] A *los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado* ***tenga mando o ejerza jurisdicción propia****. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal*".

  En este sentido y tal y como han señalado numerosos autores, resulta paradójico que para definir un concepto tan "administrativo" como el de "autoridad" tengamos que acudir al Derecho Penal y, concretamente, a un texto positivo como es el Código Penal.

  Reseñar que en este mismo artículo, en su párrafo segundo, define a efectos penales lo que se considera "**funcionario público**": "[…] *todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas*".

Como bien apunta JAVATO MARTÍN (2011)[719] sobre este respecto:

> "[…] *Pacíficamente se sostiene que el concepto de funcionario del Derecho penal no coincide con el suministrado por el Derecho administrativo, presentando unos contornos o perfiles más amplios respecto a éste. La nota esencial que caracteriza al funcionario administrativo es su incorporación a la Administración en régimen de Derecho público y de manera permanente, voluntaria y profesional. Por contra, la noción penal se construye principalmente sobre el dato de la efectiva participación del ejercicio de las funciones públicas, sin que se precise la incorporación del sujeto a la organización administrativa, ni una vinculación de carácter permanente y profesional. El legislador penal se ha decantado por un concepto funcional, material, de funcionario, que desborda los angostos límites trazados para la figura por el ordenamiento administrativo* […]".

Sin embargo cabe añadir que la mera participación en el ejercicio de la función pública no es suficiente para ser considerado funcionario público a efectos penales, ya que debe confluir el elemento "objetivo" reseñado con un segundo elemento de naturaleza "subjetiva". Es decir, debe darse el elemento habilitante o legitimador mediante la disposición inmediata de la ley, la elección o el nombramiento por autoridad competente.

En todo caso, la definición de "autoridad" que se formula en este cuerpo legal tiene un marcado carácter finalista. Ya que su razón de ser es servir de criterio para la subsunción de las conductas presuntamente delictivas en los tipos penales en los que la condición de autoridad forme parte de los mismos.

No obstante, aunque este concepto penal anterior sirva a un ámbito del Derecho muy concreto, como ya apuntaba entre otros GARCÍA TREVIJANO FOS (1972)[720], resulta especialmente útil ya que, ante la ausencia de tal definición en el campo de Derecho Público, la doctrina científica administrativa más relevante ha considerado aplicable al ámbito administrativo el concepto penal de "autoridad".

En este contexto resulta necesario detenerse en dos elementos contenidos en la definición del Código Penal, es decir, el "mando" y la "jurisdicción propia".

[719] JAVATO MARTÍN, Antonio María (2011). Artículo: "*El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales*". *Op. Cit.*

[720] GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. "*Tratado de Derecho Administrativo*". Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1972.

El concepto de "**mando**" ha sido establecido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, siendo en este sentido muy relevante la Sentencia de este Alto Tribunal de fecha 20 de noviembre de 1963, la cual establece que:

> "[…] *La función de autoridad implica una voluntad de mando o imperio, que se concreta en el ejercicio «erga subditus» de un derecho de supremacía, esto es, de un derecho que constituye la manifestación de un poder jurídicamente superior al de los ciudadanos*".

Lo que supone que los ciudadanos vienen obligados por las disposiciones de la "autoridad" cuando esta se halle en el ejercicio propio de las funciones de su cargo.

Por otro lado, el concepto de "**jurisdicción propia**" engloba dos elementos básicos. Uno, relativo a que la jurisdicción es una actividad que declara y ejecuta el derecho y otro, que dicha jurisdicción tiene que ser de titularidad de quien la realiza por lo que no es aplicable a aquellas competencias que se llevan a cabo por delegación.

Según la doctrina científica mayoritaria, las dos fases del acto autoritario (la "**decisión**" y la "**ejecución**") sirven para distinguir, con carácter general y en la mayoría de los casos, a la "autoridad" de los "agentes" de ésta. Así, la fase decisoria del acto autoritario corresponde a la "**autoridad**", mientras que la ejecución de dicha decisión será función de los "**agentes de la autoridad**".

Por tanto, dicho lo anterior y tras analizar el primer elemento, podemos centrarnos en la introducción del segundo. Es decir, del concepto de "**agente de la autoridad**"[721].

De manera un tanto simplista se puede afirmar que los agentes de la autoridad actúan como mandatarios o representantes de la autoridad.

Según BARRACHINA JUAN (1992)[722] es la "*figura intermedia entre la autoridad y los funcionarios públicos. Se encargan de hacer cumplir las órdenes y disposiciones que emanan de la autoridad. Actúan por delegación o en nombre de la Autoridad*".

---

[721] Nótese la diferencia, a veces no bien entendida, entre el concepto de "agente de autoridad" y el de "agente de la autoridad". En el primer caso, estamos ante un concepto generalista que proyecta la idea de una persona que por su función, puesto o cargo es susceptible de ser obedecida en su ámbito de responsabilidad o bien tiene una función orientadora o inspiradora.
Por otra parte, en el segundo caso, es decir, en el caso del concepto de "agente de la autoridad", se trata de un concepto por valor jurídico y normativo que se refiere a aquella persona que actúa bajo las directrices de una autoridad pública trasladando, ejerciendo y/o haciendo efectiva la voluntad y potestades de ésta en el marco de sus respectivas competencias y atribuciones legales.

[722] BARRACHINA JUAN, Eduardo. "*Diccionario de Derecho Público*". Editorial PPE. Barcelona, 1992.

Esta definición de BARRACHINA JUAN supone que no todos los que ejerzan funciones públicas (no queda claro si desde una perspectiva práctica y generalista o desde una perspectiva puramente administrativa) son considerados agentes de la autoridad.

En todo caso, se ha generalizado en diversos textos y autores que el concepto de "agente de la autoridad" se defina como "*aquel Funcionario Público que sirve a la Autoridad mediante actos de índole ejecutiva, es decir, que está encargado de aplicar, o hacer cumplir, las disposiciones de la Autoridad*".

No obstante, esta definición es restrictiva y orientada al ámbito del derecho administrativo. Por lo que no atiende a una realidad más amplia como la contemplada en el ámbito penal.

De hecho, respecto a los "agentes de la autoridad", no existe definición legal taxativa como si ocurría para el concepto de Autoridad. No obstante, si la hubo en el Código Penal de 1928 que, en su artículo 213.3, decía:

> "*Se considerarán agentes de la autoridad no solo los funcionarios que con tal carácter dependan del Estado, de la Provincia o del Municipio, sino los de otras entidades que realicen o coadyuven a fines de aquellos y los que tengan a su cargo alguna misión general o determinada y en disposición reglamentaria o nombramiento expedido por Autoridad Competente o delegado de ésta, se expresa el carácter de tal agente*"

Esto ha supuesto que, ante tal ausencia de definición legal, haya sido la jurisprudencia del Tribunal Supremo la encargada de acotar este concepto. En la Sentencia de 28 de enero de 1982, siguiendo el criterio establecido en su día por otra de fecha de 27 de mayo de 1978, califica como tales "*a quienes por razón de cargo están obligados a auxiliar a la autoridad en el ejercicio de sus funciones y ejecutar y llevar a efecto sus providencias, acuerdos, órdenes y mandatos*".

Esto supone -teniendo de referencia lo que en su momento estableció el CP de 1928 y las definiciones aportadas jurisprudencialmente por el TS- que la condición de "agente de la autoridad" no se restrinja a los funcionarios públicos en su sentido puramente administrativo. Ya que podemos encontrar diversos colectivos con tal consideración los cuales mantienen una relación de tipo laboral con la Administración o con cualquiera de sus entes o, incluso, ni eso[723].

[723] Sirva de ejemplo para el primer caso, es decir, en el caso del concepto de "agente de autoridad", lo que refiere el Tribunal Constitucional en su sentencia dictada el 6 de septiembre de 2018, mediante la

En todo caso, la adquisición de la condición de "agente de la autoridad" se obtiene por dos vías:

a. Atribución por disposición legal de carácter general.

b. Atribución mediante nombramiento específico o nominal realizado por la Autoridad competente.

En el primer caso, esta atribución tiene un carácter genérico o innominado a favor de un determinado grupo de individuos englobados en un cuerpo de funcionarios de la Administración. En estos casos, la condición de "agente de la autoridad" vendrá determinada por el hecho de pertenecer a dicho grupo de funcionarios[724].

cual se avala que el personal de las empresas de transporte de viajeros por carretera pueda ejercer funciones de policía administrativa.
El TC resuelve una cuestión de inconstitucionalidad presentada por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor, que atribuye la condición de agente de autoridad a los empleados de las empresas de transportes de viajeros por carretera en el ejercicio de sus funciones.
También desestima otra de las dudas de constitucionalidad planteadas respecto a una posible vulneración de la competencia estatal en materia de seguridad pública. La sentencia explica que reconocer "*la condición de agentes de autoridad a los empleados de las empresas de transporte de viajeros por carretera no lo es en el sentido de policía gubernativa sino en el estricto sentido de vigilancia de la observancia por los usuarios. Particularmente, en lo referido al control de la posesión por los viajeros de un título válido de transporte*".

[724] En este caso se encontrarían, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad según el artículo 7, punto 1, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
Sirva también de ejemplo lo que refiere a nivel autonómico el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 27 de marzo, por la que se crea el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid, que dispone que "[…] *tiene la consideración de Policía Administrativa Especial, y sus integrantes ostentarán el carácter de Agentes de la Autoridad, cuando presten servicio en el ejercicio de sus funciones, para todos los efectos legalmente procedentes*".
Por otra parte tenemos Ley 3/2006, de 30 de marzo, de Gestión de Emergencias de las Islas Baleares que en su artículo 43 reconoce como autoridades autonómicas en materia de emergencias y, además, por este orden de prelación a: el Consejo de Gobierno del Govern de les Illes Balears; el Consejero competente en materia de emergencias; el director general competente en materia de emergencias; los directores de los planes especiales de protección civil y del Plan Territorial de Protección Civil de las Illes Balears y los directores del resto de planes territoriales en sus ámbito territorial.
Asimismo, son "agentes de la autoridad" en el ámbito de aplicación de esta ley y en el ejercicio de sus funciones: los jefes de las jefaturas orgánicas y los Técnicos Directores adscritos a la dirección general competente en materia de emergencias; el personal técnico y los agentes de emergencias dependientes de la administración institucional competente en materia de gestión de emergencias; los directores de los centros de gestión de emergencias adscritos al SEIB-112 y los jefes de los Puestos demando Avanzados y de los grupos de acción de los planes de Protección Civil activados.

En el segundo caso, esta atribución se realiza a título individual y recae sobre una persona determinada. Concepto amplio e indeterminado que genera no pocas dudas y controversias.

En todo caso, las definiciones de "autoridad", "agente de autoridad" y "funcionario público" en el ámbito penal deben relacionarse con aquellas situaciones constitutivas de tipo penal especial o que necesitan de especial protección.

En el primer caso debemos remitirnos al Título XIX del Código Penal en el cual se recogen los "**Delitos contra la Administración Pública**" (artículos 404 a 445). Son, en su mayoría, los cometidos por autoridad o funcionario público y, en general, los cometidos por toda aquella persona que participe en el ejercicio de la función pública. Lo que comprende las siguientes conductas:

1. Prevaricación de los funcionarios públicos.
2. Abandono de destino y la omisión del deber de perseguir delitos.
3. Desobediencia y denegación de auxilio.
4. Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos.
5. Cohecho.
6. Tráfico de Influencias.
7. Malversación.
8. Fraudes y exacciones ilegales.
9. Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de sus funciones.

Quiero detenerme en un elemento concreto de este listado dada su importancia, el artículo 412 del vigente Código Penal. Éste trata sobre la "**desobediencia y la denegación de auxilio**", lo que articula un verdadero mecanismo de COORDINACIÓN que va más allá de la simple expresión de la voluntad de un principio.

Como ya se ha mencionado en esta tesis, el fundamento del deber de colaboración entre todos los poderes públicos dimana de diversos preceptos y, fundamentalmente, se recoge en el artículo 103.1 de la Constitución el cual establece que los principios que rigen el funcionamiento de la Administración Pública se basan en la eficacia, en la jerarquía, en la descentralización, en la desconcentración y en la coordinación.

En este sentido, como bien se apunta en las guías jurídicas de WOLTERS KLUWER "[…] *Ningún poder público puede actuar prescindiendo de los demás poderes ni puede considerar que los fines generales del interés público son de su exclusiva competencia*".

Por tanto, si la desobediencia requiere de un cierto grado de subordinación y dependencia jerárquica, la **denegación de auxilio** queda definida como la negativa manifiesta a prestar el auxilio requerido y debido por parte una autoridad competente cuando es cometido por un **funcionario público**. Situación agravada si el requerido fuera **autoridad**, **jefe o responsable de una fuerza pública** o **un agente de la autoridad**.

En consecuencia, se trata de proteger y garantizar dos elementos básicos:

- La indemnidad de las personas ante situaciones peligrosas, entendiendo a su vez que los funcionarios públicos están en una especial posición de garantes con respecto a ese bien jurídico protegido.

- El deber de colaboración entre los diferentes sectores de la administración pública y entre ésta y los demás poderes entre sí con la finalidad de conseguir un eficaz cumplimiento de las funciones públicas.

Es decir, se sanciona la omisión del auxilio debido a aquella Administración Pública o aquel particular que es llevada a cabo por un funcionario público o autoridad, en cuanto que infringe la obligación de protección y el deber de coordinación de los poderes públicos. Lo que afecta, consecuentemente, al correcto funcionamiento de la Administración Pública.

Esto tiene una derivada notable en relación al objeto de esta tesis y en especial con este capítulo, ya que el elemento trascendental para este tipo penal es la caracterización de la condición del sujeto activo del ilícito por cuanto se debe garantizar el eficaz cumplimiento de las funciones públicas.

A saber, si el que tiene que actuar por competencia en el ejercicio de sus funciones públicas ante una situación de peligro que requiere auxilio y éste lo deniega, es

necesario tener que analizar a efectos penales cuál es la condición de esta persona para poder identificar en qué supuesto se está.

La realidad nos exige tener bien presente que los sujetos obligados a tener que intervenir en este tipo de situaciones pueden no tener la consideración ni de autoridad, ni de agente de la autoridad y ni siquiera la de funcionario público.

Puesto que, dadas las fórmulas actuales de gestión de determinados servicios públicos (incluido los esenciales) podemos encontrar: otro tipo de empleados públicos (personal en régimen laboral propio de la Administración Pública); empleados públicos de entidades instrumentales con la consideración de medios propios (entes públicos o entidades con personificación privada de tipo mercantil); empleados de entidades mercantiles públicas sin la consideración de medio propio instrumental o bien empresas mixtas con personal laboral o, incluso, con empresas concesionarias privadas que aportan su personal propio en régimen laboral[725].

Por tanto, si se trata de una persona caracterizada según el tipo penal fijado, estaremos ante un supuesto de aplicabilidad del mismo (delito de omisión del deber de socorro) y si no es así el tipo penal será distinto.

Lo que supone un elemento importante puesto que en el segundo caso se estaría ante el **tipo simple** de "**omisión del deber de socorro**" (ubicado en el Título IX, De la Omisión del Deber de del CP) y no se le podría aplicar el **tipo especializado** "**denegación de auxilio**" (Título XIX, Delitos contra la Administración Pública del CP). En consecuencia, situación que depara una desprotección manifiesta de la Administración Pública y una pérdida de garantías en todos los órdenes restantes para los ciudadanos.

Asimismo, directamente conectado con lo anterior y con al objeto de garantizar el correcto funcionamiento de un ámbito institucional fundamental para la convivencia social y el desarrollo de las libertades y del resto de principios democráticos, tenemos el Titulo XX del Código Penal que regula los "**Delitos contra la Administración de Justicia**" (artículos 446 a 471bis) y que se concretan en las siguientes conductas punibles:

[725] En este caso tenemos múltiples ejemplos: como el personal que presta servicio en diversos Centros de Coordinación/Atención de urgencias y emergencias a través del número telefónico único 112; o como el caso de entidades con personificación mercantil para la gestión de las asistencia extrahospitalaria urgente (como en su momento fue la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias "EPES 061"de la Junta de Andalucía); o la prestación de algunos Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento (Bomberos) que están siendo gestionados de manera indirecta por empresas privadas totalmente (diversos casos en Galicia y Castilla León) o por empresas mixtas (AENA).

- Prevaricación.
- Omisión de los deberes de impedir delitos o de promover su persecución.
- Encubrimiento.
- Realización arbitraria del propio derecho
- Acusación y denuncia falsa y simulación de delitos.
- Falso testimonio.
- Obstrucción a la Justicia y deslealtad profesional.
- Quebrantamiento de condena.
- Delitos contra la Administración de Justicia de la Corte Penal Internacional.

Por otro lado, en el ámbito de la función pública son de especial observancia y gravedad aquellas situaciones que afectan al orden constitucional y a las instituciones fundamentales del Estado. Estos son tratadas en el Título XXI como "**Delitos contra la Constitución**" (Artículos 472 a 543) abarcando las siguientes conductas:

- Rebelión.
- Delitos contra la Corona.
- Delitos contra las Instituciones del Estado y la división de poderes.
- Usurpación de atribuciones.
- Delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas.
- Delitos contra la libertad de conciencia, sentimientos religiosos, y respeto a los difuntos.

- Delitos cometidos por los **funcionarios públicos** contra la libertad individual.

- Delitos cometidos por los **funcionarios públicos** contra la inviolabilidad domiciliaria y demás garantías de la intimidad.

- Delitos cometidos por los **funcionarios públicos** contra otros derechos individuales.

- Ultrajes a España.

Por último tenemos el Título XXII, el cual tiene por objeto la protección del conjunto de principios e instituciones que se consideran fundamentales en la organización social de un país y que inspiran su propio ordenamiento jurídico. Este capítulo citado desarrolla los "**Delitos contra el Orden Público**" (artículos 544 a 580bis) abarcando los siguientes actos:

- Sedición.

- Atentados contra la **autoridad, sus agentes y funcionarios públicos**, resistencia y desobediencia.

- Desórdenes públicos.

- Tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos.

- Organizaciones y grupos criminales.

- Delitos de terrorismo.

En este punto y al objeto de esta tesis, es necesario atender varios elementos contemplados en el articulado anterior. Ya que la condición de autoridad, de agente de la autoridad y la de funcionario público no son estáticas ni rígidas en su conceptualización penal dado que sufren un proceso de asimilación y transmutación en función de la situación que se dé y de la gravedad de los elementos que ésta abarque.

Es decir, cuando se dan determinados supuesto se puede otorgar la consideración penal de "autoridad" no teniéndola (como es el caso del "agente de la autoridad") o tener la consideración penal de "agente de la autoridad" o de "funcionario público" a terceras personas no teniendo formalmente tampoco tal condición en base a unas circunstancias concretas.

En los artículos 550 y 551 del CP es donde se tipifica expresamente el delito de atentado a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos y sus consecuencias. Ampliando el supuesto a los actos cometidos contra los funcionarios docentes o sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o con ocasión de ellas[726].

Asimismo, se extiende la eficacia de lo contenido en los artículos mencionados a los actos que se comentan contra un miembro de las Fuerzas Armadas que, vistiendo uniforme, estuviera prestando un servicio que le hubiera sido legalmente encomendado.

En relación con el personal militar y según se establece en el RD 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las **Normas sobre Seguridad en las Fuerzas Armadas**[727], los miembros de las Fuerzas Armadas tendrán el carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones cuando intervengan encuadrados en la Unidad Militar de Emergencias (UME), bajo mando o control operativo de ésta, o en otras unidades de las Fuerzas Armadas, en las operaciones descritas en el artículo 16.e) de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional[728], en las circunstancias que se indican a continuación:

a. En los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad en las situaciones que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud; que sean consecuencia de

[726] Controversia que se plantea cuando el personal docente o sanitario que no tienen la condición de funcionario en sentido administrativo y son receptores de un acto de iguales características e idéntico contexto. Recuérdese el caso de centros docentes o sanitarios que están concertados con las Administraciones Públicas y, por tanto, prestan su actividad por cuenta y bajo el control y supervisión de éstas.

[727] Desarrollado específicamente mediante la Orden DEF/316/2015, de 23 de febrero, por la que se aprueban los medios de identificación que sobre el uniforme deben portar los miembros de las Fuerzas Armadas que tengan carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

[728] Se trata de las operaciones que tienen por misión la colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

incendios forestales o bien deriven de riesgos tecnológicos, entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico.

b. En los supuestos de otras necesidades públicas en intervenciones en apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en operaciones de vigilancia y protección o como consecuencia de atentados terroristas u otros actos ilícitos y violentos. Estas intervenciones se producirán en los términos que determine el Gobierno.

También tendrán dicho carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones los miembros de las Fuerzas Armadas que presten sus servicios como policía militar, naval o aérea. Por último, los miembros de las dotaciones de los buques de la Armada tendrán el carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de funciones de vigilancia y seguridad marítima atribuidas legalmente o por convenios internacionales suscritos por España, que se llevarán a cabo sin perjuicio de las que están atribuidas a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a los integrantes de los organismos públicos con funciones de vigilancia marítima en el ejercicio de sus competencias.

Por otra parte, además se hace extensivo lo dispuesto en el CP a quienes actúen contra las personas que acudan en auxilio de la autoridad, sus agentes o funcionarios. Dotándoles de una protección que en ordinario no tendrían.

A efectos penales es también aplicable lo recogido en los artículos 550 y 551 a quienes acometan, empleen violencia o intimiden gravemente:

- A los bomberos o miembros del personal sanitario o equipos de socorro que estuvieran interviniendo con ocasión de un siniestro, calamidad pública o situación de emergencia, con la finalidad de impedirles el ejercicio de sus funciones.
- Al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Vemos aquí que la redacción es amplia y equipara la situación de los servidores públicos con todos aquellos que actúen en pro del servicio público, pudiendo ser no sólo personal de las administraciones públicas y de sus entes sino también colaboradores de empresas privadas e incluso de entidades sin ánimo de lucro y voluntarios.

De hecho, todas aquellas situaciones que no estén comprendidos en el artículo 550, pero que supongan resistencia o desobediencia grave a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones o al personal de seguridad privada, debidamente identificado que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, también quedan tipificadas en el mismo sentido.

A todo esto se le debe añadir que, a los actos de violencia, agresión, coacción, intimidación, etc… anteriormente mencionados, son también punibles las faltas al respeto y consideración debida a la autoridad, en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte y en relación con los desórdenes públicos, se considera un agravante cuando el autor del hecho se prevaliera de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público.

Asimismo, queda tipificado que quien afirme falsamente o simule una situación de peligro para la comunidad o la producción de un siniestro a consecuencia del cual es necesario prestar auxilio a otro, y con ello provoque la movilización de los servicios de policía, asistencia o salvamento tiene responsabilidad penal por ello. Lo que supone una protección de la eficacia y eficiencia de los mismos y de las actividades de servicio público, al entenderse que son recursos y elementos estratégicos y críticos que deben ser activados y empleados con responsabilidad.

- **Esfera y perspectiva público-administrativa.**

En relación con el ámbito del Derecho Administrativo, actualmente se encuentra en vigor el R.D. Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del **Estatuto Básico del Empleado Público** (EBEP) y parcialmente la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP).

Esta normativa establece que son "**empleados públicos**" quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales, clasificándose como: **funcionarios de carrera**, **funcionarios interinos**, **personal laboral** (ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal) y **personal eventual**.

Según el EBEP (artículo 9), son "**funcionarios de carrera**" quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

En todo caso, **el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos** en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

Es más y abundando en lo anterior, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de **racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**, en su artículo 92, relativo a los funcionarios al servicio de la Administración local, establece que, con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.

Añade también que (punto 3) "*corresponde exclusivamente a los **funcionarios de carrera** al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales*".

Asimismo insiste en remarcar que "*Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a **funcionarios de carrera**, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la fun*ción". Lo que excluye de este supuesto la posibilidad de contar con personal funcionario distintos a los de carrera (Sentencia 828/2019 TS)[729].

No obstante, tres meses después de la Sentencia antes referida del Tribunal Supremo que -de manera fáctica- impedía el ejercicio de autoridad por parte de los funcionarios interinos, ésta ha sido revertida en su contenido por el Tribunal Constitucional (Sentencia de 19 de septiembre de 2019).

[729] Ya que hay cierto margen de desarrollo autonómico en esta materia, sirva de ejemplo la acotación que se hace en la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la comunidad autónoma de las Illes Balears, donde se expone en su artículo 14 que con "*carácter general, los puestos de trabajo de la administración autonómica están reservados a personal funcionario de carrera, sin perjuicio de los supuestos que legalmente queden amparados*".
Asimismo, establece que "*quedan reservados al **personal funcionario de carrera** los puestos de trabajo y las funciones cuyo cumplimiento implica ejercicio de autoridad, fe pública o asesoramiento legal, control y fiscalización interna de la gestión económico- financiera y presupuestaria, los de contabilidad y tesorería, los de carácter técnico y administrativo, los que comportan jefatura orgánica y, en general, los que se reservan a este personal para una mayor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función, así como los que implican una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y en la salvaguarda de los intereses generales de la comunidad autónoma*".

Éste alto Tribunal argumenta que -entre otras cuestiones y dados los antecedentes legislativos y jurisprudenciales- no ha lugar a la literalidad en la interpretación del artículo 92 de la LBRL ya que la expresión "funcionarios de carrera" se utiliza como equivalente a la de "funcionario público" sin exclusión de los interinos. Sirva aquí el análisis que hace JIMÉNEZ ASENSIO (2019)[730] al respecto.

Por su parte, se entiende que son "**funcionarios interinos**" (artículo 10, EBEP) los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera cuando se dé alguna circunstancia concreta (vacantes, sustituciones, programas temporales, exceso o acumulación de tareas). En todo caso, la selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Diferenciado de los anteriores tenemos el "**personal laboral**" (artículo 11, EBEP), este es aquel que, en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas (pudiendo ser fijo, por tiempo indefinido o temporal).

Por último tenemos el "**personal eventual**" (artículo 12, EBEP) siendo aquel que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

Esta condición no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna y su nombramiento y cese serán libres. En todo caso, se les aplicará el régimen general de los funcionarios de carrera y cuando se produzca el cese de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento será también cesado.

Por otra parte, la normativa establece con carácter general que los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. Criterio que se hace extensivo al resto de Administraciones Públicas y que se establece con preferencia en el propio EBEP.

[730] JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *"Las aguas vuelven a su cauce (Funcionarios interinos y Policía Local: Reflexiones de urgencia sobre la STC de 19-IX-2019)".* Artículo digital. Fundación "Hay Derecho", Editorial EXPANSIÓN. Publicado en el Blog digital HAYDERECHO el 29 de septiembre de 2019. [Fuente: www.hayderecho.expansión.com/2019/09/29]

Esto es así ya que la regularización administrativa de la Función Pública -y por extensión del funcionario público- busca aportar objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio para este tipo de empleados garantizándoles la inamovilidad en su condición de funcionario de carrera.

No obstante, podrán desempeñarse por personal laboral lo puestos siguientes (artículo 15, LMRFP):

- De naturaleza no permanente y aquéllos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.

- Cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.

- De carácter instrumental, correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, **protección civil** y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.

- Correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.

- De trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.

- Con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo.

Por tanto, vemos que la aproximación que se hace al concepto de "funcionario público" nace, en inicio e históricamente, desde una perspectiva de las potestades[731] encomendadas a las Administraciones Públicas y desde el marco regulador del Derecho Administrativo.

[731] Como apunta LINDE PANIAGUA (2010) en su publicación *"Fundamentos de Derecho Administrativo"* en relación con las potestades públicas "[…] *la potestad: no es el resultado de una relación jurídica, sino que se genera directamente en el ordenamiento; no recae sobre un objeto específico y determinado, sino que tiene un carácter genérico; no se concreta en una pretensión, sino que supone la abstracta*

Coexistiendo esta figura, de manera efectiva desde el año 1964[732], con empleados dependientes de los mismos órganos pero cuya relación se enmarca dentro del Derecho Laboral.

Esto supone, como apunta GARCÍA TREVIJANO (2011)[733], que estemos ante un modelo esencialmente estatutario de función pública. De hecho, la STC 99/1987 declaró la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley 30/1984 al entender que no son intercambiables el régimen funcionarial y el laboral a la hora de diseñar las Relaciones de Puestos de Trabajo, sino que debe ser la propia Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras vías de acceso al servicio de la Administración Pública, evitando así, lo que el propio Tribunal Constitucional denominó como una cierta "*deslegalización encubierta*". Ya que la regulación del estatuto funcionarial está constitucionalmente reservada a la ley en virtud del ya citado artículo 103.3.3 de la Constitución.

Precepto constitucional que afecta a la función pública profesional y todo ello sin perjuicio de la conexión existente entre el artículo 103.3 de la Constitución con el artículo 23.2 en lo relativo al acceso a las funciones y cargos públicos, en este último caso referido también al estamento político.

No obstante, como apunta PARADA VÁZQUEZ (2007)[734], el actual Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) ha configurado el empleo laboral en la Administración como un modelo paralelo al funcionarial al permitir su coexistencia en unos términos tan confusos que dificultan su deslinde.

---

posibilidad de producir efectos jurídicos y, en consecuencia de dar origen al surgimiento de relaciones jurídicas singulares; y por último, frente a la potestad no hay una situación de deber sino de sujeción, esto es la obligación de soportar los efectos determinados por el ejercicio de la potestad". Por tanto, las potestades atribuidas por la Constitución a los poderes públicos suponen una atribución de partida para el cumplimiento de la competencia signada. En consecuencia, no son "*disponibles o modificables por el titular de las mismas, y serán además, inalienables, intransmisibles, imprescriptibles e inagotables*".

[732] Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

[733] GARCÍA TREVIJANO, Ernesto; MORET MILLÁS, Vicente; MIRANDA LÓPEZ, Luis. Senado, Constitución, Sinopsis. 2003 (última actualización en 2016).
[Fuente: http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=104&tipo=2]

[734] PARADA VÁZQUEZ, Ramón. "*Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*". Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007. Páginas 61 y ss.

En esta misma línea CANTERO MARTÍNEZ (2010)[735] apunta que el EBEP ha supuesto una "*publificación*" o "*administrativización"* del régimen aplicable al personal laboral y ha configurado para ellos una relación laboral de carácter especial desde un punto de vista sustancial, puesto que su naturaleza es laboral y su ajuste funcional se hace desde una perspectiva administrativa. Pero también y del mismo modo el régimen funcionarial ha tendido a "*laboralizarse*" aprovechándose de preceptos que tenía muy limitados.

Como consecuencia de esto, esta misma autora también apunta que, al haberse producido un importante grado de acercamiento entre ambos regímenes jurídicos, se han difuminado significativamente las consecuencias que, tanto para el empleado como para la Administración, se derivan de poseer una u otra naturaleza jurídica.

Lo que está acarreando una dificultad añadida -tanto de índole jurídica como práctica- a la hora de establecer la delimitación entre los puestos de trabajo que deben ser desarrollados y ocupados por unos y por otros.

No obstante, también es cierto que el propio EBEP instaura una "***reserva funcional funcionarial"*** por cuanto, tal y como ya se ha expuesto, las funciones que implican el ejercicio de autoridad y la salvaguarda de intereses generales o de las Administraciones Públicas deben ser forzosamente realizadas por aquellos empleados que tengan la consideración de funcionarios[736].

Concepto, el de funcionario, que conlleva englobar una serie de "trabajadores" especiales que, en base a lo anterior, tienen matizado, acotado y/o vedado derechos básicos reconocidos para el resto de colectivos. Como son los derechos de sindicación, asociación y reunión, así como el derecho a la huelga y los mecanismos de establecimiento de conflictos colectivos[737].

---

[735] CANTERO MARTÍNEZ. Josefa. Ponencia: "*Funcionarios y laborales (a propósito del ejercicio de potestades públicas en la administración y de la reserva funcionarial)"*. VI Congreso Internacional sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública. Vitoria (España), días 9, 10 y 11 de junio de 2010. [Fuente: https://blogs.vitoria-gasteiz.org/sumas/funcionarios-y-laborales-a-proposito-del-ejercicio-de-potestades-publicas-en-la-administracion-y-de-la-reserva-funcionarial/]

[736] Con dos restricciones añadidas, que sean de "carrera" y de "nacionalidad española". Esto último según se establece en el RD 543/2001, de 18 de mayo, sobre acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores. Entiéndase aquí, por extensión, tanto los funcionarios civiles como los militares.

[737] Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Artículo primero. A los efectos de esta Ley, se consideran trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos

Todo ello tendente a garantizar el funcionamiento básico de la Administración Pública y de los servicios esenciales que ésta presta.

Además para garantizar su independencia, imparcialidad y objetividad y evitar posibles conflictos de intereses se establece para los empleados públicos, en general, un régimen de incompatibilidades que les impide el ejercicio y/o la concurrencia de actividades particulares.

No obstante, asistimos a un proceso dialéctico entre lo "administrativo" y lo "laboral" y entre el "*funcionario/nombramiento*" y el "*trabajador/contrato*". Proceso dialéctico generado, en gran medida, de manera interesada.

Lo anterior ha venido propiciado por: una falta de concreción jurídica; por una realidad social que ha ido por delante de la realidad jurídica; por unas necesidades de gestión que no encontraban respuesta ni acomodo en las fórmulas reglamentadas vigentes; de unos usos y costumbres (en algunos casos desviados)[738] que se han aprovechado de lo anterior y, por último, por una situación forzada (me inclino a pensar, al igual que otros autores, intencionada y tendenciosamente) en aras de una supuesta flexibilización de los supuestos encorsetamientos de las Administraciones Públicas en esta materia. Evitando, a su vez, también parte del control administrativo y con el objeto, en determinadas circunstancias, de una mayor sumisión al poder político al no converger el requisito de la inamovilidad.

De hecho, sirva para ilustrar lo anterior el contenido del voto particular que formuló el Magistrado GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, y al que se adhirió el Magistrado GONZÁLEZ RIVAS, en relación con la Sentencia dictada en el recurso de

---

que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas. Quedan exceptuados del ejercicio de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar. Los Jueces, Magistrados y Fiscales no podrán pertenecer a sindicato alguno mientras se hallen en activo. El ejercicio del derecho de sindicación de los miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que no tengan carácter militar, se regirá por su normativa específica, dado el carácter armado y la organización jerarquizada de estos Institutos.

[738] Utilizándose la figura del contrato laboral como una manera de consolidar situaciones y derechos en las Administraciones Públicas por vía judicial y sorteando los mecanismos ordinarios de acceso a las mismas. Como ha sido, por ejemplo, el caso de la concatenación de contratos temporales para obtener una situación de indefinidad (apareciendo la figura del "indefinido no fijo") o la aparición de los mecanismos de "funcionarización" de empleados públicos laborales fijos (contemplados en el EBEP). Aunque este último caso es, ciertamente, distinto del primero ya que el acceso a plazas de personal laboral fijo se hace en la mayoría de los casos mediante el mismo proceso selectivo de oposición o concurso-oposición que en el caso del personal funcionario.

inconstitucionalidad número 2733-2011[739], del cual extracto lo siguiente por su interés:

> "[…] *Como tuve ocasión de señalar, la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, constituye la mayor reforma que se ha hecho de la Administración pública andaluza desde su creación, y es además, en sí misma, una operación de gran envergadura y calado, político y jurídico, dado que viene a permitir la atribución de la gestión ordinaria de las funciones administrativas propias de la Administración pública, a entes instrumentales regidos fundamentalmente por el derecho privado y servidos por personal en régimen de derecho laboral.*
>
> *Constituye así esta norma la manifestación más contundente de un fenómeno que ha sido objeto de abundante debate y crítica por la doctrina más autorizada y por la jurisprudencia administrativa, y que se conoce con el nombre de «**huida del Derecho Administrativo**», y que no es sino la tendencia creciente en todas las Administraciones públicas configuradas en torno a modelo del Derecho administrativo de corte continental-napoleónico, de recurrir de manera indiscriminada a órganos, procedimientos y técnicas de Derecho privado para el desarrollo de sus funciones, y que, alegando razones de pretendida «eficacia» en la actuación, pueden eludir de facto o de iure los controles y garantías propios del Derecho administrativo.*
>
> *La proliferación de este fenómeno, tanto en la Administración del Estado como en la de las Comunidades Autónomas y los entes locales, ha sido reiteradamente denunciada por la doctrina, tanto por los peligros y posibles excesos que conlleva -pues la elusión de los controles puede favorecer la impunidad- como, sobre todo, porque pone en cuestión la propia esencia de la Administración, como organización al servicio de los intereses generales, y del concepto de Derecho administrativo, como corpus jurídico dirigido a someter al principio de legalidad a un sujeto privilegiado -la Administración- que asume el encargo de gestionar los intereses colectivos de la sociedad.*
>
> *Esta fuga viene pues, en última instancia, a quebrar el llamado "**régime administratif**", que nace -en expresión de GARRIDO FALLA- como un tercer camino en el intento de someter los actos de la Administración al Estado de Derecho, equidistante tanto de la "**Fiskuslehre**" como del "**rule of law**", y en el cual se reconocen a la Administración determinadas prerrogativas o poderes*

[739] Sentencia 236/2015, de 19 de noviembre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 2733-2011. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados respecto de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía.

exorbitantes, pero paralelamente, se somete a esa Administración a una vinculación jurídica más estrecha que a los sujetos privados, y al control de una jurisdicción especializada […]".

Además se añade en este mismo texto "[…] *El riesgo de merma de esos derechos se plasma en la cada vez mayor asunción por parte de entes públicos instrumentales, bajo formas privadas, de actuaciones y servicios públicos sin el pleno control de las normas administrativas y de la jurisdicción contencioso-administrativa, que precisamente tiene por función esencial revisar la actuación de la Administración* […]".

Por tanto, se constata que existe una realidad que busca, a través de una confusa referencia a la "**doctrina de los actos separables**", hacer una clasificación del personal en base a este criterio y a sus atribuciones.

Es decir y recurriendo a la doctrina administrativista y burocrática francesa más tradicional, se entiende que hay "**actos de autoridad**" y "**actos de gestión**" y que, por tanto, este criterio es igualmente aplicable a la tipología de las funciones y potestades que cada "empleado público" puede ejercer. Lo que delimita la esfera de atribuciones de cada uno de ellos[740].

En todo caso, esto nos introduce en aspectos políticos, sociológicos, culturales e ideológicos sobre la forma que debe tener un Estado; cuáles deben ser sus potestades; qué estructura, atribuciones y competencias deben tener sus órganos; qué se entiende por Administración Pública; cuál es la noción de servicio público que se tiene y cómo debe ser prestado; así como, de qué manera debe entenderse el ejercicio de las potestades públicas y cuál es la condición de su personal y qué atribuciones tienen éstos.

En este sentido asistimos, como muy bien apunta VAQUERO PRECIADO (2015)[741], a dos posicionamientos históricamente antagónicos:

[740] Lo que algunos autores han venido a llamar "funcionarios de autoridad" frente a los "funcionarios de gestión" que no ejercen ningún tipo de poder. Tal y como pasa en parte de las Fuerzas Armadas de varios países, sobre todo de la órbita anglosajona y particularmente de EEUU, donde existen los oficiales comisionados -"*commissioned officer*" (CO)- y los oficiales no comisionados -"*non-commissioned officer*" (NCO)- para diferenciar los que están investidos con un cierto grado de autoridad delegada ("*comission*") y los que no la tienen de manera directa (y por tanto no ejercen el mando).

[741] VAQUERO PRECIADO, M. Elena. TFG (Derecho): "*Delimitación funcional entre el régimen del personal laboral y el régimen de funcionarios al servicio de las administraciones públicas siete años después del EBEP*". Universidad Complutense de Madrid (UCM), 2015. Página 11 y ss.
[Fuente: https://eprints.ucm.es/44581/1/TFG%20Elena%20Vaquero.pdf]

1. El **pensamiento burocrático prusiano**, adoptado también por la Francia napoleónica tras su revolución, el cual entendía que el mejor modo de gobierno y administración era un cuerpo de empleados estables que centralizara y representara el ejercicio del poder público. Conceptualizado como "Estado de Funcionarios".

2. El **modelo liberal imperante en los estados anglosajones** (y particularmente en EEUU) receloso de una estructura estable, permanente e inamovible de funcionarios que pudiera competir, fiscalizar y actuar de contrapoder con el estamento político elegido democráticamente[742]. Lo que ha conllevado que la entrada y salida de la función pública estuviera dotada de laxas barreras y de gran permeación en todos los puestos. Sirviendo, a su vez, para que este tipo de empleos fuera la recompensa a los que apoyaban a determinados partidos políticos una vez ganadas las elecciones.

Por tanto, frente a un sistema burocrático, regulado, normativizado y "*objetivizado*" tenemos un sistema liberal ideal donde los funcionarios son nombrados y despedidos discrecionalmente mediante criterios fuertemente "*subjetivizados*" y supeditado a la simple voluntad de quien ostenta el poder para ello en cada momento.

Es importante reseñar estos elementos en esta tesis ya que, la concepción de los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis, beben y se impregnan de estos dos posicionamientos (o de sus variantes intermedias).

Contradicciones y posiciones antagónicas que quedan patentes en mayor grado cuando concurren ámbitos donde deben convivir y relacionarse estos modelos diferenciados. Como es el caso de las misiones conjuntas multinacionales, las situaciones de cooperación que afectan a organizaciones de varios países o, incluso, a la concepción y atribuciones de los diferentes organismos internacionales en los que se pudiera participar.

No obstante, cuando se plantean fórmulas intermedias organizativas y de gestión, ya no se trata sólo de una cuestión del tipo de vinculación "contractual" del personal profesional con su respectivo ente, sino lo que va a caracterizar de manera determinante las atribuciones y potestades de este personal es la naturaleza jurídica del ente en cuestión al que pertenecen.

[742] Llama la atención que en EEUU en muchos estados y condados los máximos representantes de la fuerza pública policial (generalmente los denominados *Sheriffs*) son elegidos por sufragio entre los candidatos que se presentan y éstos, en muchos casos, nombran a sus "ayudantes" directamente (*deputies*).

Es decir, qué grado de cercanía y consideración tienen los correspondientes entes/órganos/organizaciones en relación con el concepto de "Administración Pública" que aquí hemos manejado.

Por tanto, apuntando lo que expone LAGUNA DE PAZ (2016)[743], la delimitación de la Administración Pública la encontramos, sobre todo, a nivel legislativo. En este sentido, el artículo 2 de la **Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del **Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** (LPAC), contiene una confusa delimitación de su ámbito de aplicación:

> "*1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. d) El sector público institucional*".
>
> "*2. El sector público institucional se integra por: a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley*".
>
> "*3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2"*.
>
> "*4. Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley*".

De hecho, esta delimitación se reproduce en los mismos términos en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), aunque sin incluir a las Corporaciones de Derecho Público.

---

[743] LAGUNA DE PAZ, José Carlos. "*La Administración Pública*". Universidad de Valladolid. 2016. [Fuente: https://www.studocu.com/es/document/universidad-de-valladolid/derecho-administrativo-i/apuntes/2-administracion-publica/1000902/view]

A este respecto, este autor hace tres observaciones críticas:

1. No es correcto calificar como sector público "institucional" a las sociedades públicas mercantiles.

2. No tiene sentido no configurar (aparentemente) como Administraciones Públicas a las Universidades públicas.

3. Por definición, las "Corporaciones de Derecho Público" deben ser parte del sector público.

Por otro lado, la normativa define las autoridades administrativas independientes estatales como "*entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley*". En todo caso, las autoridades administrativas independientes actuarán, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial.

Este mismo autor considera que la acción pública se sustente en una serie de elementos centrales que si se consideran Administración Pública y una serie de elementos instrumentales que no.

De hecho afirma que "[…] *Influidas por la posición doctrinal mayoritaria, las normas no consideran Administración pública a las organizaciones (de apoyo) al servicio de poderes públicos no administrativos, aunque someten algunos de sus actos al Derecho Administrativo y al control judicial*". Para ello soporta su razonamiento en lo que recoge la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)[744].

Por tanto, las organizaciones de naturaleza jurídico-privada no son Administraciones Públicas, en sentido estricto, aunque si forman parte del sector público (institucional/instrumental) lo que las aboca a estar sujetas a determinadas limitaciones características del poder público.

[744] "[…] *actos y disposiciones emanados de otros órganos públicos que no forman parte de la Administración, cuando dichos actos y disposiciones tienen, por su contenido y efectos, una naturaleza materialmente administrativa. Sin intención de inmiscuirse en ningún debate dogmático, que no es tarea del legislador, la Ley atiende a un problema práctico, consistente en asegurar la tutela judicial de quienes resulten afectados en sus derechos o intereses por dichos actos* […]"

Coligiendo con lo anterior, las sociedades públicas de carácter mercantil (ya sea en las diferentes formas de SA o de SL) no serían por tanto Administración Pública. La razón está en que se trata de personas jurídico-privadas, aunque estén bajo la propiedad, dirección y control de los poderes públicos[745].

Esto tiene como consecuencia que, con independencia de su fórmula de personificación, se rigen prioritaria e íntegramente por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. Y, en ningún caso, podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

No obstante, el artículo 113 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, introduce un elemento de distorsión con su inciso final "*sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas*". Distorsión que deriva de la falta de definición de los supuestos de excepcionalidad y también de la falta de concreción y de delimitación efectiva del alcance que conlleva el "*ejercicio de potestades administrativas*".

En consecuencia y a la vista de lo expuesto, la duda estaría en afirmar, como hacen algunos autores, si el personal de las entidades públicas mercantiles tiene o no la consideración de empleados públicos en sentido estricto, ya que -sostienen- que son personal vinculado contractualmente con una mercantil cuyo objeto y personificación legal es distinto, diferenciado y separado de cualquier otro (lo que es independiente de quién sea su propietario o accionariado).

Es más ¿tendrían o mantendrían la consideración de empleados públicos y sus respectivas atribuciones aquél personal laboral que es transferido desde un órgano administrativo en virtud de la norma de creación de un ente de este tipo y quedan integrados en el citado ente mercantil?[746]. Incluso, si estando considerado empleado público en una entidad instrumental ¿puede perder tal consideración al ser traspasado a otro ente instrumental?.

[745] Sirva Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1995 (RJ 1995/1502) que dice que las "*sociedades estatales mercantiles, no son en rigor Organismos Autónomos, sino entes de naturaleza privada que actúan en el tráfico jurídico equiparadas a sujetos privados y regidos por el Derecho civil, mercantil y laboral. No hay personificación pública y no gozan, por tanto, del carácter de Administración pública ni en rigor pueden asimilarse a ninguna de las esferas administrativas* […]".

[746] Se debe hacer notar que las entidades públicas empresariales, al contrario de las empresa mercantiles públicas, si pueden admitir la transferencia/adscripción de personal funcionario.

En todo caso, si excepcionalmente se le atribuye a este personal el ejercicio de potestades administrativas -como se expone en el artículo 113 de la Ley 40/2015- ¿podrían en algún caso tener la consideración de agente de la autoridad tanto en un sentido administrativo como penal?[747].

Elementos interpretativos que derivan de la falta de concreción y que han dejado resquicios para la aparición de formulas supuestamente "*creativas*" y "*novedosas*" de gestión pública. Lo cual tiene un dudoso encaje legal y presenta un gran número de problemas operativos y -por extensión- también jurídicos y de responsabilidad.

Problemas operativos, sobre todo, cuando actúan en el ámbito de la Seguridad Pública -en su concepción de servicio público esencial para la comunidad debido a las garantías que se deben aportar por parte de sus "agentes"- y que, sin embargo mantienen personificaciones puramente mercantiles con personal en régimen laboral.

Por tanto, podemos hacer una reflexión central sobre este respecto, puesto que la realidad apunta a que el uso de mercantiles públicas se está utilizando, al menos, con dos orientaciones claras en materia de personal y función pública:

1. Como procedimiento para incorporar personal a la función pública de manera no estructural y no permanente, del cual puede prescindirse en momentos económicos coyunturalmente difíciles con fórmulas que en el Derecho Público no tendrían cabida[748], lo que reduce también el coste político.

2. Como mecanismo para ofrecer o facilitar retribuciones y condiciones salariales y sociales diferentes y diferenciadas a las que se ofrecen en las estructuras administrativas al uso, tanto por exceso como por defecto[749]. Lo

[747] Lo que lo vincula también con lo expuesto sobre el artículo 412 del CP en relación con la aplicabilidad del tipo penal "omisión del deber de socorro".

[748] Sirvan de ejemplo los casos, inauditos hasta el momento, provocados por la última crisis económica que ha supuesto la ejecución de Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) dentro de numerosos entes de las Administraciones y del Sector Público.

[749] Ya que a los niveles directivos se les puede ofrecer un contrato especial de trabajo para el personal de alta dirección de los recogidos en el RD Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y desarrollados específicamente mediante el RD 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de Alta Dirección. Por el contrario y para el resto de personal (especialmente para el menos cualificado) supone poder aportar una herramienta que permite ofrecer condiciones laborales diferenciadas y

> que sirve también para limitar la capacidad de los elementos de representación de los trabajadores y sus mecanismos de negociación colectiva.

En este mismo sentido, se puede ver que el concepto de gestión y las modalidades de prestación de un servicio público acaban desdibujadas y desvirtuadas con la aparición de las entidades mercantiles o "paramercantiles"[750] de capital público que acceden al mercado y actúan en cierta competencia con el sector privado.

Estas entidades se las califica en sus normas de creación como medio propio instrumental, consideración de medio técnico propio, servicio técnico propio, servicio técnico de la Administración de la cual dependen, etc… Lo que ha llegado a ser una fórmula que permite que un mismo ente sea considerado como elemento instrumental para diversas administraciones diferentes.

Y que, incluso, no teniendo la consideración de medio propio en sentido estricto se le puedan encomendar actividades y servicios -mediante la correspondiente contraprestación económica- no existiendo relación formal ni accionarial y basado en el simple hecho de pertenecer a la esfera del sector público.

Esto ha supuesto una posibilidad y un riesgo de injerencias políticas y de un uso desvirtuado de estas fórmulas mercantiles instrumentalizadoras de la acción de los poderes públicos. Lo que, por extensión, también afecta a la prestación y conceptualización de los propios servicios públicos (y, muy particularmente de los servicios públicos esenciales).

Situación que ha hecho necesario un cambio normativo a nivel europeo, el cual ha venido impuesto por la aparición de una serie de normas armonizadoras que clarificaran estos aspectos y que debían ser traspuestas a los correspondientes ordenamientos jurídicos nacionales.

De hecho, un cambio en esta regulación era imperiosamente necesario ya que mediante estas fórmulas desviadas los Estados miembros podrían estar incurriendo en una situación de desmantelamiento de los servicios públicos básicos para las personas, un monopolio encubierto y/o una situación de competencia desleal en

diferentes (y normalmente a la baja), puenteando las condiciones que disfrutan otros empelados públicos.

[750] En este caso me refiero a las Entidades Públicas Empresariales que son entes públicos en toda regla con capacidades administrativas que admiten la adscripción de personal en régimen funcionarios.

aquellos mercados en los que las mercantiles públicas actúan. Es más, fácilmente podría darse una posición de abuso de dominio[751].

Con este fin, aparecen las tres nuevas Directivas comunitarias, como son la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública; la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la más novedosa, ya que carece de precedente en la normativa comunitaria, como es la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

Las cuales han sido traspuestas a nuestro derecho nacional mediante la **Ley 9/2017**, de 8 de noviembre, de **Contratos del Sector Público**, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Esto ha tenido un importante impacto en los aspectos relacionados con la función pública que aquí nos ocupan y con el sistema de garantías que debe respetarse en la prestación de un servicio público. Lo cual se expone con claridad en el preámbulo del articulado de este nuevo texto regulador de los contratos del sector público.

En primer lugar, en el ámbito de las concesiones, desaparece la figura del **contrato de gestión de servicio público** y, con ello, la regulación de los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos y surgiendo, en su lugar, la nueva figura de la **concesión de servicios** (o contrato de concesión de servicio).

Por otra parte, el **contrato de gestión de servicios públicos** hasta la regulación de esta Ley era un supuesto de **gestión indirecta** del servicio, lo que implicaba que mediante este contrato, la Administración le encomendaba a un tercero, el empresario (normalmente, el concesionario), que gestionase un determinado servicio público[752].

---

[751] Entendiendo por este término la definición que refiere el diccionario empresarial de WOLTERS KLUWER: "*El abuso de posición dominante esa la noción jurídica que alude a la posición de fortaleza económica de una o, excepcionalmente, de varias empresas, que no teme las reacciones de sus competidores, clientes o consumidores, lo que le da el poder de obstaculizar la competencia efectiva en los mercados afectados (véase, entre otras, la sentencia del TJCE, de 14 de febrero de 1978, rec. 27/1976, United Brands, Rec. p. 207, ed. especial española, p. 67, ap. 65). Supone la existencia de un notable poder de mercado de dicha empresa, o empresas, sin que sea necesario tener un monopolio*".

[752] Sirva de ejemplo que en España se ha utilizado esta fórmula de gestión indirecta para privatizar formalmente la prestación los Servicios Públicos de Bomberos de varias administraciones locales, de las que destacan por su profusión en su uso diversas diputaciones provinciales de Galicia, o la de Toledo -en su momento- o alguna entidad local en Canarias.

En estos casos, entre el que gestionaba el servicio (empresario/concesionario) y el usuario del mismo se establecía una relación directa entre ambos. Por ello, en la medida en que el que gestionaba el servicio público y, por tanto, se relacionaba con el usuario era el concesionario, era preciso determinar previamente el régimen jurídico básico de ese servicio, que atribuyera las competencias y determinara las prestaciones a favor de los administrados.

Igualmente con estos cambios normativos se obliga ahora a establecer que la actividad que realiza el concesionario queda asumida por la Administración respectiva ya que es el titular del servicio en sentido estricto, aunque no sea el que lo materializa directamente. Cuestiones que dejaban antes, en cierto sentido, exonerada de responsabilidad a la Administración correspondiente puesto que había dos tipos de vinculaciones con actores diferenciados:

- La que se establecía entre la Administración y el empresario (concesionario) que era de tipo contractual (contrato de gestión de servicios públicos).
- Y la que se establecía entre el concesionario y el usuario del servicio, que se regulaba por la normativa propia del servicio que se prestaba.

Por otro lado estaban las prestaciones susceptibles de ser objeto de un **contrato de servicios**, actividad prestada por las Administración (por tanto, siendo ésta la que se relacionaba directamente con el usuario) pero que, ante una insuficiencia de medios, celebraba un contrato con un empresario particular (lo que fundamentaba el contrato de servicios).

Pues bien, este esquema tradicional se rompe[753] y se establece, como importante novedad, que el criterio delimitador del **contrato de concesión de servicios** respecto del **contrato de servicios** viene determinada por quién es el sujeto que asume el **riesgo operacional**. Es decir, si lo es la Administración o lo es el "adjudicatario" del contrato.

Esto supone que si el riesgo operacional es asumido por el contratista estamos ante una "**concesión de servicios**". Y si por el contrario el riesgo operacional es asumido por la Administración estamos ante un "**contrato de servicios**".

De hecho, en julio de 2019, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha admitido la medida cautelar de paralización de la concesión mediante gestión indirecta (privatización) de los parques de bomberos la localidades de Ciudad Rodrigo y Guijuelo dependientes de la Diputación de Salamanca, hasta que se resuelva mediante la sentencia correspondiente.

[753] Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

Por ello, determinados contratos -que con arreglo al régimen jurídico hasta ahora vigente se calificaban como de gestión de servicios públicos, pero en los que el empresario no asumía el riesgo operacional- pasan ahora a ser contratos de servicios.

En este sentido, para identificar a estos contratos que con arreglo a la legislación anterior eran **contratos de gestión de servicios públicos** y en esta Ley pasan a ser **contratos de servicios**, se ha acudido a una de las características fundamentales de los mismos. Es decir, que la relación que se establece se haga directamente entre el empresario y el usuario del servicio, motivo por el cual se denominan contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de los ciudadanos.

Esto que aquí se expone, más allá de su interés para el ámbito del Derecho Administrativo/Público en su confluencia con el Derecho Mercantil/Privado, es también capital en el tema que nos ocupa. Ya que este elemento intermediario entre la Administración y el ciudadano (en su calidad de administrado) puede ser una figura "interpuesta" que sea instrumental de la propia Administración para limitar su responsabilidad.

Lo que, en apariencia, puede ser una manera de limitar mediante un elemento interpuesto a modo de "cortafuegos" la responsabilidad y la relación vinculante que debería existir, ya no entre el usuario y el ente prestador, sino entre el ciudadano y la Administración directamente.

Lo que también refuerza la idea antes expuesta en materia de personal y función pública, dado que este modelo propicia y sirve para circunvalar las condiciones laborales del personal al servicio del ente adjudicante (incluso las relacionadas con su propia representación de la parte social) así como las propias responsabilidades primigenias de la Administración Pública que está obligada a la prestación.

Permitiendo -a su vez- establecer un sistema de retribución y de organización distinta y diferenciada puesto que el coste de la prestación del servicio es una parte contractual y "negocial" -que se establece con criterios de mercado- entre la Administración como "adjudicadora" y el ente beneficiado por la adjudicación.

Esto, en muchos casos, acaba siendo una simple aportación de medios humanos sin más que permite ofrecer mano de obra en condiciones distintas (normalmente precarizada) de las que tendría si fueran personal propio del órgano adjudicador.

Esto supone que se fracturan también de manera derivada los conceptos tradicionales impositivos de **tasa**, de **precio público** y de **contribución especial**. Ya que esta fórmula de gestión admite que el coste de la prestación del servicio se

haga por encima del coste real de la prestación, ya que si no fuera así no existiría margen de beneficio "industrial" para la entidad/empresa que lo presta (fundamento de cualquier actividad mercantil ya sea de capital privado, público o mixto).

Claro que cuando esta actividad mercantil se presta por un ente de naturaleza pública (aunque sea con personificación privada) se abre la posibilidad a comportamientos desajustados, situaciones ilegales e ilícitas y a corruptelas tanto en los criterios de acceso a los entes en cuanto a la adjudicación de puestos de trabajo, como también en la determinación de los costes de "producción" (lo que afecta a la determinación del beneficio de la explotación y a cómo y de qué manera se aplica el excedente generado). Más si cabe cuando se trata de prestar servicios esenciales que son de difícil cuantificación en términos de retorno de la inversión.

Elementos todos ellos de los cuales se ha sido especialmente consciente y sensibles por parte del legislador europeo ya que, tanto en las nuevas Directivas europeas ya referidas como en su correspondiente Ley de transposición, se ha regulado con mayor rigidez y acotación la consideración de "**medio propio instrumental**" y la de "**medio propio personificado**" más los denominados "**encargos a los medio propios**".

Mayor nivel de exigencia y garantías que los acercan cada vez más al Derecho Público y los alejan del ámbito privado/mercantil. Primero por las exigencias en los cambios legislativos y segundo, por la vía de la jurisprudencia de los tribunales.

Todo ello pese al esfuerzo de revestir situaciones "creativas" mediante disposiciones regulatorias y de desarrollo mixto público-privado, las cuales no son capaces de cercenar el **principio jurídico de apariencia** o de **primacía de la realidad,** tal y como expone FALCEA[754].

Es decir y a los efectos de la función pública y del ejercicio de las potestades públicas, por mucho que se trate de crear una realidad jurídica paralela ésta no se manifiesta en la realidad como tal, ya que por un lado no se puede obviar el principio de jerarquía normativa y por el otro, como se suele sostener en el Derecho Civil, lo importante "*no es lo que se dice ser sino lo que realmente se es*".

[754] FALCEA, Angelo. "*El principio jurídico de la apariencia*". Título original: "*Apparenza*" en *"Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica, II, Dogmatica giuridica*". Editorial GIUFFRÉ (Milán), 1997. Páginas 809-856. Traducción, autorizada por el autor, de León L. Leysser, doctor en Derecho Civil, profesor ordinario de Derecho Privado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, y diplomado en Lengua y Cultura Italianas por la *Università per Stranieri di Perugia* (Italia).

Cuestiones en íntima vinculación con lo establecido en relación: con los puestos de trabajo reservados a funcionarios; con el ejercicio de las potestades públicas y con el resto de atribuciones que puedan ser otorgadas a otros empleados públicos; con las garantías en su desempeño; con la posibilidad de tener la consideración de agentes de la autoridad en todos los órdenes; etc…

En todo caso, el proceso de corrección de las desviaciones de fondo que se han ido produciendo es lento, lo que ha permitido un cierto margen de apariencia consolidada que añade una dificultad en la reversión de las situaciones que se han ido consolidando[755].

El camino de los tribunales es más lento ya que requiere que se planteen y resuelvan de manera permanente recursos y cuestiones de inconstitucionalidad sobre las normas o bien que se vayan resolviendo en instancias superiores los litigios que se van generando.

Para muestra de lo anterior -que desvela la realidad que subyace a la apariencia legal que se pretende otorgar- tenemos una casuística muy particular que opera en este sector y es el de la utilización de medios instrumentales o concesiones (con medios dependientes o no y con personificación pública y/o privada) para efectuar una aportación fraudulenta de personal (siempre en régimen laboral). Lo que acaba siendo calificado, en este contexto, como una "**cesión ilegal de trabajadores**"[756].

Tal y como podemos comprobar a continuación en los casos recientes que son muy ilustrativos de la situación actual:

- TSJ de Madrid, (Sala de lo Social, Sección 6ª) Sentencia número 832/2017, de 9 octubre 2017 (rec. 692/2017).

[755] Como ya se ha ido produciendo con la calificación y el reconocimiento de la condición de personal "laboral indefinido no fijo" por parte de los Tribunales de lo Social en relación con las Administraciones Públicas cuando éstas se han saltado determinadas obligaciones. Lo que ha impedido que el acceso al empleo público se haga en base al procedimiento administrativo correspondiente que garantizan los principios básicos de publicidad, mérito y capacidad. Lo que impide otorgar la consideración de personal "laboral fijo".

[756] El artículo 43.2 del Estatuto de los Trabajadores establece que se produce cesión ilegal "*cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias: que el objeto de los contratos de servicios entre las empresas se limite a una mera puesta a disposición de los trabajadores de la empresa cedente a la empresa cesionaria, o que la empresa cedente carezca de una actividad o de una organización propia y estable, o no cuente con los medios necesarios para el desarrollo de su actividad, o no ejerza las funciones inherentes a su condición de empresario*".

El trabajador contratado a través de la "Empresa Municipal de Transportes" (empresa pública de tipo mercantil con forma de SA dependiente del propio Ayuntamiento de Madrid) que presta sus servicios desde el inicio de su relación laboral en el gabinete de información de tráfico del Ayuntamiento de Madrid como redactor técnico, siempre desarrollando funciones propias de esos centros, con los medios materiales y personales del Ayuntamiento y con sujeción a órdenes e instrucciones de toda clase respecto al desempeño y tiempo de trabajo. Estando integrado también como técnico superior en el Servicio de Emergencias del Ayuntamiento de Madrid (servicio dependiente de la Concejalía de Seguridad). Accediendo a la condición de trabajador indefinido (laboral) del citado ayuntamiento por sentencia.

- TSJ de Madrid, (Sala de lo Social, Sección 6ª) Sentencia número 504/2017, de 29 mayo 2017 (rec. 300/2017).

  Los trabajadores aportados por la empresa pública "Transformaciones Agrarias SA" (TRAGSA) a la Comunidad de Madrid prestan sus servicios en el Centro de Coordinación Operativa del Cuerpo de Bomberos de la CAM cuyas tareas las realizan en la exclusiva órbita de la cesionaria, quedando como funciones residuales de la empleadora el control del cumplimiento de la asistencia y del horario por los trabajadores, el abono de los salarios y las obligaciones con la Seguridad Social. Acceden todos ellos a la condición de trabajador indefinido (laboral) de la Comunidad de Madrid.

- TSJ de Extremadura, (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia número 313/2017, de 11 mayo 2017 (rec. 150/2017).

  Encomienda de gestión a la sociedad mercantil pública "Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, SAU" (GPEX) por parte de la Junta de Extremadura a través del Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX), la cual se limita a abonar el salario prestando los trabajadores y es la que ejerce todas las funciones inherentes a la condición de empresario. Por lo que los demandantes en esta situación adquieren la condición de trabajadores de la contratante.

- TSJ de Asturias, (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia número 1504/2017, de 13 junio 2017 (rec. 1090/2017).

  Trabajadora que presta servicios con la categoría profesional de operador de periféricos contratada por empresa privada, siendo su centro de trabajo la "Unidad de Atención a Centros (UAC)" de la Universidad de Oviedo. Desarrolla sus funciones utilizando únicamente medios de la Universidad de Oviedo, quien

proporcionó a la trabajadora un teléfono móvil y una cuenta de correo electrónico. Además realiza las mismas tareas que el personal laboral contratado por la Universidad, ejerciendo ésta el poder de dirección y organización sobre la trabajadora exclusivamente mediante el personal de la Universidad. Adquiere la condición de empleada de la contratante.

- TSJ de Madrid, (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia número 409/2017, de 28 abril (rec. 145/2017).

  La "Empresa Municipal Aranjuez Desarrollo y Empleo, SA" (ADESA) -como cedente- se limita a poner a disposición del Ayuntamiento de Aranjuez -como cesionario- personal para cubrir sus necesidades de gestión administrativas. Se utilizan los medios materiales y las instalaciones del propio del ayuntamiento y la prestación de servicios es supervisada y dirigida por el personal funcionario del ayuntamiento por lo cual se da una inexistencia manifiesta del ejercicio de poder de dirección y organizativo por parte de la empresa empleadora. Se adquiere la condición de empleado del organismo público local.

Esto no ha acabado sólo con resoluciones de demandas sobre situaciones particulares concretas ya que, como en el caso de la *Generalitat Valenciana*[757], una situación estructural mantenida en el tiempo por la voluntad política de los diferentes gobiernos (aún siendo de distinto signo) ha saltado por las medidas de presión ejercidas en el marco del conflicto colectivo por los representantes de los trabajadores afectados. Articulándose cambios normativos de calado para dar una respuesta político-jurídica[758].

En todo caso, soluciones que pasan por otro de los procesos claros que se vienen forzando en materia de función pública por la aplicación de la legislación laboral. Esto es **el relevo, la sucesión o la subrogación de empresarios**[759] que se produce

[757] Decreto Ley 4/2018, de 9 de noviembre, del *Consell*, por el que se autoriza la creación de la Sociedad Valenciana de Gestión Integral de los Servicios de Emergencias. Ente que se crea para incorporar al personal de la empresa pública estatal TRAGSA que se encarga de gestionar las "Brigadas de Emergencia Rural", es decir, el personal de prevención y extinción de incendios forestales.

[758] Previo a poder incorporar al personal de TRAGSA dentro de la órbita de la Administración de las Comunidad Valencia se hizo necesario que dentro de la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de protección civil y gestión de emergencias, se determinara la creación del "Servicio de Bomberos Forestales" de la Generalitat Valenciana (definiéndose éste como servicio público esencial de carácter autonómico).

[759] En el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores se define la sucesión de empresa como "*el cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria*".

en muchas ocasiones por el "rescate" de una concesión derivado de incumplimientos graves y permanentes o de una prestación defectuosa por parte del concesionario o bien porque el servicio vuelve a ser asumido por la Administración directamente o a través algunos de sus entes instrumentales.

Como ha sido el caso del Centro de Coordinación de Emergencias 112 de Baleares, que fue el primero en ponerse en marcha en España y que se prestaba mediante una concesión administrativa a favor de una entidad empresarial privada en forma de UTE (Idus de Comunicación y Telefónica).

Este servicio, primero, fue recuperado y anulada la concesión y, segundo, su personal fue incorporado en régimen de subrogación a una entidad mercantil pública creada, fundamentalmente, para este fin y denominada empresa pública "Gestión de Emergencias de las Islas Baleares, SAU" (GEIBSAU). Proceso muy parecido al que sufrió el Centro de Coordinación de Emergencias 112 de la Comunidad de Madrid que empezó con una UTE (Fundación ONCE y Telefónica) y ha acabado siendo un organismo autónomo.

El resultado final acaba, en todos los casos, con la incorporación del personal subrogado con la consideración de "**laboral indefinido no fijo**" y luchándose si su relación laboral es de este tipo o si puede ser calificada de "**laboral fijo**" (lo que abre también la puerta a un proceso de consolidación y funcionarización).

Cuestiones que tienen importantes consecuencias para el trabajador y para la función pública que se desempeña. Puesto que, en el primer caso, con la calificación de "indefinido no fijo" existe posibilidad de remoción (con la duda de si se trata de un "cese" o de un "despido") y, en el segundo, se supone que es un puesto de por vida al tener la plaza ocupada en propiedad, lo que otorga cierta inamovilidad al que la ocupa (equiparándose a la situación del personal en régimen funcionarial o asimilado).

En este punto quiero confluir con las valoraciones que hace MERCADER UGUINA (2019)[760] en relación con la figura del personal "laboral indefinido no fijo" y el encaje que esta figura tiene dentro del empleo público. Este autor expone que:

> "[…] *Nada hay más estable en el empleo público que la temporalidad. No extraña por ello que, en términos poco amables, la literatura político-sociológica y la ciencia de la Administración hayan venido considerando que el*

[760] MERCADER UGUINA, Jesús Rafael. "*La camaleónica figura del indefinido no fijo*". Publicación digital: www.elderecho.com. 07 de mayo de 2019. [Fuente: https://elderecho.com/la-camaleonica-figura-del-indefinido-no-fijo]

recurso a este tipo de personal constituye una "auténtica plaga" que amenaza con devorar los cimientos mismos sobre los que tradicionalmente se ha asentado el empleo público. Vinculado a una realidad incierta y a un uso las más de las veces desviado del recurso al personal temporal para salvar las continuas necesidades generadas en estas Administraciones, una de las cuestiones más controvertidas a las que se ha venido enfrentando la jurisprudencia ha sido la de la tormentosa cuestión de los efectos que en el plano laboral derivan de las irregularidades cometidas por las Administraciones Públicas al concertar contratos temporales calificados de fraudulentos".

Además añade que:

"[…] *El último episodio de este personaje en busca de identidad lo podemos encontrar en el caso resuelto por la STS 2-4-2018 (Rº 27/17). El referido pronunciamiento parece regresar a la casa común de la temporalidad pues, dice, aunque no está sometido a término cierto o determinado, «no supone que el trabajador consolide una plaza fija en plantilla, por lo que, desde el punto de vista que ahora interesa, no puede apreciarse que exista una diferencia sustancial entre el contrato indefinido (no fijo) y el contrato temporal». El eterno retorno*".

Al final, podemos comprobar que el hecho de recurrir a la adjudicación de concesiones administrativas que después deben ser recuperadas; o al uso intensivo de medios instrumentales; o a mecanismos de colaboración en forma de "encargos" y "encomiendas de gestión"; o a través de convenios de colaboración fundamentados en proyectos de inversión que permiten la contratación de personal con cargo a los mismos (y no con cargo al capítulo específico de personal); etc… supone una situación que no puede ser obviada en relación al objeto de esta tesis.

Y no puede ser obviada por dos razones fundamentales:

1. Condicionan el sistema de garantías fundamentales que debe regir el funcionamiento de los poderes públicos y de sus elementos ejecutores (por huir del término "agentes" para evitar confusión).

2. Afectan de manera sistémica al concepto de servicio público y, por extensión, al de servicio público esencial. Lo que incide en su diseño como modelo funcional y en el desempeño, en los cometidos y en las atribuciones de su personal.

Esto nos obliga a tener que hacer un especial hincapié en lo relativo a la configuración general de la contratación del sector público y a los elementos estructurales de los contratos dentro del sector público.

En la, ya mencionada Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), aparece una nueva regulación del llamado "***medio propio***" de la Administración así como las encomiendas de gestión o aplicación práctica de la técnica denominada "*in house providing*" pasa ahora a llamarse "**encargos a medios propios**".

Así, nos encontramos los casos de encargos entre entidades del sector público como supuestos de **ejecución directa** de prestaciones a través de **medios propios personificados**. Distinguiéndose entre el encargo hecho por un **poder adjudicador**, de aquel que se hubiera realizado por otra entidad que no tenga tal consideración.

Manteniéndose la posibilidad de la ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública con la colaboración de empresarios particulares o a través de medios propios no personificados.

En la actual LCSP, siguiendo las directrices de la nueva Directiva de contratación, han aumentado las exigencias que deben cumplir las entidades instrumentales con el fin de evitar adjudicaciones directas que pueden menoscabar el principio de libre competencia.

Se imponen aquí requisitos tales como que la entidad que tenga el carácter de "**medio propio**", disponga de medios personales y materiales adecuados para cumplir el encargo que se le haga, que haya recabado autorización del poder adjudicador del que dependa, que no tenga participación de una empresa privada y que no pueda realizar libremente en el mercado más de un 20 por ciento de su actividad.

Además se desarrollan como caso particular las especialidades de los contratos de servicios que conlleven **prestaciones directas a favor de la ciudadanía** dada su incidencia en las actividades propias de servicio público. Con los siguientes requisitos:

> "[…] *a) Antes de proceder a la contratación de un servicio de esta naturaleza* ***deberá haberse establecido su régimen jurídico****, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.*

b) El adjudicatario de un contrato de servicios de este tipo estará sujeto a las obligaciones de prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas y mediante el abono en su caso de la contraprestación económica fijada; de cuidar del buen orden del servicio; de indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio, con la salvedad de aquellos que sean producidos por causas imputables a la Administración; y de entregar, en su caso, las obras e instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato en el estado de conservación y funcionamiento adecuados.

c) Los bienes afectos a los servicios regulados en el presente artículo no podrán ser objeto de embargo.

d) Si del incumplimiento por parte del contratista se derivase perturbación grave y no reparable por otros medios en el servicio y la Administración no decidiese la resolución del contrato, podrá acordar el secuestro o intervención del mismo hasta que aquella desaparezca. En todo caso, el contratista deberá abonar a la Administración los daños y perjuicios que efectivamente le haya ocasionado.

e) La Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía de que se trate.

f) Con carácter general, la prestación de los servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía se efectuará en dependencias o instalaciones diferenciadas de las de la propia Administración contratante. Si ello no fuera posible, se harán constar las razones objetivas que lo motivan. En estos casos, a efectos de evitar la confusión de plantillas, ***se intentará que los trabajadores de la empresa contratista no compartan espacios y lugares de trabajo con el personal al servicio de la Administración****, y los trabajadores y los medios de la empresa contratista se identificarán mediante los correspondientes signos distintivos, tales como uniformidad o rotulaciones* […]".

En este contexto VILALTA REIXACH (2019)[761] expone que se hace una utilización desmesurada de los **encargos a medios propios personificados** con la finalidad de

[761] VILALTA REIXACH, Marc. "*Encargos a medios propios personificados vs. Transferencias de competencias entre entidades públicas*". Articulo en edición digital en el Observatorio de la Contratación Pública (www.obcp.es). 18 de febrero de 2019.
[Fuente: http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.475/relcategoria.208/]

eludir la aplicación de las normas de contratación y que, sin embargo y en muchos casos, no sería necesario el uso de este mecanismo ya que se encontraría acomodo en otras fórmulas jurídico-administrativas.

Desde el punto de vista de este autor, en muchas ocasiones la utilización de los encargos a medios propios personificados resulta completamente prescindible dado que la asignación de determinadas tareas a otra entidad pública no daría lugar al establecimiento de un contrato público entre ellas por su propia naturaleza. Y, en consecuencia, esta asignación no estaría sujeta a la LCSP sino que podría encuadrarse dentro de la esfera de las "**transferencias de competencias entre entidades públicas**".

De hecho, recuerda que "[…] *la normativa en materia de contratos del sector público se ocupa solamente de regular el régimen jurídico de los contratos públicos -es decir, de los contratos onerosos celebrados por escrito por una entidad del sector público con una persona jurídica diferenciada (ex art. 2.1 LCSP) y que tienen principalmente por objeto la realización de una obra, la prestación de un servicio o un suministro-*". De esta manera, quedan fuera de su ámbito de aplicación todas aquellas situaciones en que las cuales falte alguno de estos requisitos.

Es muy interesante la fórmula que se plantea para delimitar y distinguir la posibilidad de utilización de la fórmula de "transferencia de competencias entre entidades públicas" sobre el "encargo a medios propios personificados" en base a dos elementos:

a. Asunción de responsabilidades y autonomía decisoria

b. Ausencia de retribución y autonomía financiera

No obstante, este autor no menciona que el optar por una fórmula o por otra no depende sólo de la intención de "*eludir la aplicación de las normas de contratación*" del objeto del "contrato" sino que, en muchas ocasiones, se trata de eludir las restricciones en la contratación de personal en materia de función pública o bien de puentear las condiciones laborales del personal contratado en relación a con las que disfruta el personal del ente contratante.

Por tanto, la "transferencia de competencias entre entidades públicas" es una fórmula idónea cuando se trata de entes jurídicamente equiparables y dentro del sector instrumental puramente público.

Lo que dejaría fuera, según diversos autores y mi propia opinión, a las entidades con personificación mercantil. Ya que, por definición, éstas deberían actuar a título

oneroso que es la razón de ser de su personificación y la justificación de su creación pues actúan en el "mercado".

Por último, hay un elemento central que se obvia en este planteamiento y es que la "autoridad" en términos administrativos (y de acto administrativo) conlleva un marco decisorio de responsabilidad y un procedimiento tasado con una serie de garantías. Por tanto, no se puede producir esta "delegación" mediante una "transferencia de competencias entre entidades públicas" a cualquier entidad instrumental por muy del sector público que sea.

Este autor insiste, desde el punto de vista de la LCSP, en la ausencia de onerosidad como factor determinante que hace que no exista oferta ni, por tanto, adjudicatario. Puesto que los entes instrumentales dependientes de un poder adjudicador deben asumir lo que se les encargue directamente. Por lo que se vuelven a olvidar las restricciones de las empresas públicas con personificación mercantil y lo que se pueda estipular en sus estatutos de creación.

En consecuencia, la realidad en el campo objeto de esta tesis impone -al igual que en otros campos de la esfera pública- que se usen las mercantiles de capital público para dar respuesta a necesidades de gestión de servicios públicos esenciales, que son actividades propias de las estructuras administrativas y que acaban siendo, claramente, un instrumento desvirtuado en su origen por su aplicación final.

Lo que está obligando a la normativa a acercar al Derecho Administrativo el funcionamiento, encaje, control y enervación de aquellas mercantiles que son realmente gestoras y prestadoras de actividades propias de los órganos de la Administración Pública. Lo que subyace y sustenta la aparición del concepto de "medio propio instrumental personificado" y sus acotaciones para tener tal consideración y poder operar en estos términos.

- **Implicaciones efectivas.**

En base a lo expuesto en los epígrafes anteriores, podemos comprobar que la normativa es taxativa en relación con el ejercicio de las funciones públicas que se vinculan con el personal de las Fuerza y Cuerpos de Seguridad. Tanto si su actuación se circunscribe a los aspectos puramente vinculados con la Seguridad Pública policial como si sus actuaciones están vinculadas con la parte no policial de la Seguridad Pública.

Cuestiones que se amplían y se hacen extensivas, como ya hemos vistos, a los miembros de las Fuerzas Armadas en su papel de agentes de Seguridad Pública en

sus diferentes manifestaciones y en base a su normativa concreta de desarrollo (lo que incluye al personal de la UME específicamente).

Es decir, deben ser empleados públicos, dependientes directamente de la Administración Pública o de algunos de sus entes de Derecho Público[762], con una relación de servicios estatutaria de carácter administrativo (funcionarios[763]) y que en el ejercicio de sus funciones tienen la consideración de agentes de la autoridad[764].

Por otra parte y con un panorama bien distinto, tenemos al personal vinculado con la atención y gestión de emergencias y la Protección Civil en su sentido más amplio, lo que incluye por supuesto el personal de los servicios de extinción de incendios, rescate y salvamento en todas sus modalidades (también el salvamento marítimo y el ámbito aeroportuario) así como el de los servicios de asistencia sanitaria urgente extrahospitalaria.

Asimismo cabe reseñar, desde un punto de vista de la evolución legislativa, que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LRFP) nace en un momento histórico y de desarrollo social en el que no estaban configurados ni perfilados muchos de los aspectos vinculados con la Seguridad Pública tal y como hoy se entienden. Es más, específicamente el campo de la

[762] Sirva de ejemplo el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA), oficialmente Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA), es un cuerpo armado de carácter policial integrado en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), que depende orgánica y funcionalmente del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, y pertenece al Ministerio de Hacienda de España. Sus funcionarios desarrollan su trabajo en todo el territorio nacional, su espacio aéreo y sus aguas jurisdiccionales. Como agentes de la autoridad (policía fiscal y policía judicial), sus actuaciones están encaminadas a la represión de los delitos e infracciones de contrabando, la lucha contra el tráfico de drogas y otros delitos conexos, el blanqueo de capitales, el fraude fiscal y la economía sumergida.
La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), es un ente de Derecho Público de la Administración General del Estado dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda, la cual está integrada orgánicamente en el Ministerio de Hacienda, encargado de la gestión del sistema tributario y aduanero estatal, así como de los recursos de otras Administraciones y Entes Públicos, nacionales o de la Unión Europea, cuya gestión se le encomiende.

[763] Y añado, de carrera, dado que la jurisprudencia actual ya referida está limitando la consideración de agentes de la autoridad a aquellos funcionarios (policiales) que no son de carrera, tal y como ya se ha expuesto.

[764] No entraré aquí en el controvertido -y mal desarrollado- papel que tienen las denominadas "Policías Portuarias" (antiguamente denominados "celadores" o "*guardamuelles*") que dependen de las respectivas Autoridades Portuarias (incardinadas dentro del Ministerio de Fomento a través del ente público Puertos del Estado) y en base a si pueden ser consideradas policías "administrativas", de "vigilancia" o si también lo son de "orden" en sentido estricto. Lo que ha supuesto que en el caso de algunos entes sean personal laboral y otros su régimen sea de personal funcionario.

gestión de emergencias y la Protección Civil no estaba dotado de un contenido material y fáctico de relevancia si lo comparamos con su conceptualización actual.

De hecho a nivel del Estado, la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior[765] se crea en el año 1982 y no aparece la primera Ley de Protección Civil del Estado (Ley 2/1985, de Protección Civil). Lo que supone que la ley de Protección Civil se aprueba casi un año después de la aparición de esta importante norma reguladora en materia de función pública antes mencionada.

A esto se le debe sumar que la citada Ley de Protección Civil aparece prácticamente a la vez que la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985), la cual incluía el marco específico de las competencias vinculadas con las Administraciones Públicas locales en relación con la prestación de los servicios de protección civil, prevención y extinción de incendios, rescate y salvamento, así como ciertas orientaciones reguladoras sobre el personal afecto a estas actividades. Orientaciones que se hacen también de manera común con las del personal de los cuerpos de policía local.

En este contexto, el nacimiento incipiente del concepto moderno de Protección Civil (elemento no militarizado y fuera de la estructura de las Fuerzas Armadas como estaba hasta ese momento) conlleva que el Estado no disponga de un cuerpo y escala funcionarial que tenga atribuciones específicas sobre estos temas. Lo que hace necesario, en ese momento, una solución de compromiso al respecto.

De hecho y dando respuesta a lo anterior, la normativa sobre función pública estatal establecía que se podían desempeñar por **personal laboral** lo puestos "*de carácter instrumental, correspondientes a las áreas de* […] ***protección civil*** […]" (artículo 15, LMRFP).

No cabe duda que esta inclusión derivaba de la necesidad de poder incorporar personal a un nuevo ámbito incipiente que estaba en pleno nacimiento, necesitado de definición y de contenido y que, a su vez, era fuente de conflictos competenciales con algunas comunidades autónomas al entenderse la materia competencialmente concurrente.

De hecho, a día de hoy, el Estado sigue sin tener un cuerpo y una escala funcionarial civil específicos para la Seguridad Pública no policial (Protección Civil y Emergencias). Sin embargo, podemos encontrar una serie de puestos en la actual **Dirección General de Protección Civil y Emergencias** reservados para funcionarios

[765] Actualmente denominada Dirección General de Protección Civil y Emergencias y adscrita igualmente al Ministerio del Interior.

de toda índole que ocupan, básicamente, los cargos de jefatura y de aquellas plazas donde el Estado si cuenta con un cuerpo o escala funcionarial especializado.

A este personal se le deben sumar una serie de plazas específicas para técnicos de Protección Civil que, aunque con un proceso de oposición exactamente igual que el que se sigue para ocupar una plaza de funcionario, son cubiertas por personal en régimen laboral.

El personal laboral con plazas de "Protección Civil" acceden a las mismas bien mediante las convocatorias de plazas de "técnico superior/medio de actividades específicas, especialidad Protección Civil" y que se encuentran dentro del marco de aplicación del Convenio Colectivo Único de Personal Laboral al servicio de la Administración General del Estado, o bien a través de las convocatorias de plazas de "técnico superior/medio de Protección Civil" que, por sus particularidades, quedan fuera del citado convenio.

En este sentido, se trata de personal laboral que, aunque especializado y formado, no puede asumir determinado nivel de responsabilidad por no ser funcionario público en sentido administrativo estricto, tampoco cuentan con la consideración de agente de la autoridad y tienen muchos problemas de movilidad "*intra*" e "*inter*" administrativa por su condición de personal laboral.

También tienen serias dificultades de promoción y desarrollo de su carrera profesional al no poder acceder a los puestos de responsabilidad y jefatura en estas materias por no tener la condición de funcionario (lo que les limita -e incluso imposibilita- acceder a puestos en organismo europeos e internacionales en este campo).

En consecuencia, es incomprensible -desde una óptica objetiva y comparada- que un Estado no cuente con un cuerpo funcionarial específico y especializado que tenga todas las garantías de desempeño en un campo tan sensible.

De hecho, lo que nació como un mecanismo de cierta provisionalidad para articular una solución ágil, se ha mantenido y no ha evolucionado en el tiempo por muchas cuestiones.

Entre ellas, intuyo por mi experiencia personal y profesional, que algunas de las razones responden a criterios de oportunidad y corporativismo puesto que las plazas de funcionario son abiertas y suelen servir para gratificar a personas en concreto y/o para dar opción y cabida a personal proveniente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas (que en todos los casos son funcionarios de carrera, con todo lo que ello supone).

Por otra parte, tal y como expresa VAQUERO PRECIADO (2015)[766] en relación a las soluciones legislativas de desarrollo que han llevado a cabo las Comunidades Autónomas, es llamativo que aquéllas que no tienen un cuerpo funcionarial especializado en materia de Seguridad Pública no policial (Protección Civil y Gestión de Emergencias) han practicado un cierto "seguidismo" dejando el mismo criterio que establecía el Estado en relación a los puestos que podían ser cubiertos por personal laboral en relación con la Protección Civil.

Además, dejar específicamente el campo de la Protección Civil como un elemento instrumental (que admite la incorporación de personal laboral en ordinario), aparentemente permite optar por fórmulas de gestión más abiertas que "huyan" del derecho administrativo, lo que ayuda a justificar también que se "descarguen" o no se "sobrecarguen" las estructuras orgánicas ya establecidas[767]. Sirvan de ejemplo:

- Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en **Cataluña** en materia de función Pública.

  "*En el ámbito de la Administración de la Generalidad los puestos de trabajo serán ocupados, con carácter general, por funcionarios públicos. Como excepción pueden ser ocupados por personal en régimen laboral:* […] *puestos de* ***carácter instrumental*** *correspondientes a las áreas de* […] ***protección civil*** […] *Si se trata de desarrollar actividades que requieran unos conocimientos específicos o técnicos especializados y no existe ningún cuerpo o escala con la preparación pertinente para el adecuado desarrollo de las funciones propias del puesto*".

- Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de **Castilla y León**.

  "*Con carácter general, los puestos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León serán desempeñados por funcionarios. Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral: […] Los puestos de* ***carácter instrumental*** *correspondientes a áreas* […] ***protección civil*** […] *Los*

[766] VAQUERO PRECIADO, M. Elena. TFG (Derecho): "*Delimitación funcional entre el régimen del personal laboral y el régimen de funcionarios al servicio de las administraciones públicas siete años después del EBEP*". *Op. cit*.

[767] Mantener dentro del ámbito de la contratación laboral permite optar por mecanismos de contratación para personal en momentos de necesidades especiales y/o sujetas a temporalidad, como pasa con el personal de las campañas estivales de incendios forestales. Lo que ha supuesto una precarización grave de este sector de la Protección Civil siendo contratados por obra o servicio, por duración determinada y, en algunos casos, con contratos como fijos discontinuos.

puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados que no respondan a Cuerpos o Escalas de funcionarios. Queda, en todo caso, reservado al personal funcionario el desempeño de puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de autoridad, fe pública o asesoramiento legal, control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad y tesorería así como cualesquiera otros que supongan el ejercicio de una función pública o aquellos que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a dicho personal para mayor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en su desempeño".

- Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la **Junta de Andalucía**.

  "[…] *con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos autónomos, serán desempeñados por funcionarios públicos. Podrán exceptuarse de la regla anterior y adscribirse a personal laboral en la correspondiente relación de puestos de trabajo:* […] *Los puestos de* ***carácter instrumental*** *correspondientes a las áreas de* […] ***protección civil*** […] *Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica para su desempeño*".

Por el contrario, tenemos las Comunidades Autónomas que han desarrollado cuerpos y escalas específicamente para este campo (en algunos casos cuentan también con sus correspondientes Cuerpos Policiales autonómicos y Cuerpos Autonómicos de Bomberos con atribuciones en materia de Protección Civil) por lo que han excluido las actividades de "protección civil" como actividad propia del personal laboral y se ha dejado -además- sin ese carácter instrumental que en otros ámbitos se les da.

No obstante, también cabe añadir sobre este respecto, que -en algunos casos- al no contar con cuerpos y escalas que tengan estas atribuciones se deja la puerta abierta a que, debido a la especificidad y especialización de estos puestos, se puedan incorporar personal en régimen laboral por este motivo (con el límite siempre de las funciones que son reserva competencial del personal funcionario). Sirva de ejemplo lo siguiente:

- Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública (artículos 14 y 17) y Ley 2/2007, de 16 de marzo, de cuerpos y escalas de la administración de la **Comunidad Autónoma de las Islas Baleares**.

"*Quedan reservados al personal funcionario de carrera los puestos de trabajo y las funciones cuyo cumplimiento implica ejercicio de autoridad, fe pública o asesoramiento legal, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, los de contabilidad y tesorería, los de carácter técnico y administrativo, los que comportan jefatura orgánica y, en general, los que se reservan a este personal para una mayor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función, así como los que implican una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y en la salvaguarda de los intereses generales de la comunidad autónoma* […] *El personal laboral únicamente puede llevar a cabo las funciones atribuidas a los siguientes puestos:[…] Los puestos cuyas actividades* […] *que correspondan a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos, siempre y cuando estas funciones no sean las propias de cuerpos, escalas o especialidades de personal funcionario.* […] *Con carácter general, los puestos de trabajo de la administración autonómica están reservados a personal funcionario de carrera, sin perjuicio de los supuestos a que se refieren los artículos siguientes*". "[…] *Cuerpo facultativo superior* […] *Cuerpo facultativo técnico* […] *Cuerpo ayudante facultativo* […] *Cuerpo auxiliar facultativo* […] *Cuerpo facultativo subalterno* […] ***Escala de seguridad pública*** […] *A la escala de seguridad pública:* ***las relacionadas con las materias de policía, emergencias y vigilancia***".

- Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la **Comunidad de Madrid.**

"[…] *Los puestos de trabajo de los Servicios Centrales de la Comunidad quedan adscritos a funcionarios públicos cuando supongan el ejercicio de actividades de asesoramiento, autoridad, inspección y control de la Administración. Los puestos de trabajo de los Órganos Especiales de Gestión y Organismos Autónomos se clasificarán como de naturaleza laboral, exceptuando aquellos puestos que impliquen ejercicio de autoridad, inspección y control de la actividad del Organismo, ejercitado por la Administración matriz a la que estén adscritos, que se reservarán a funcionarios. También podrán reservarse a funcionarios determinados puestos cuando la naturaleza de la actividad así lo aconseje y según propuesta motivada del Consejo de Administración respectivo. No obstante, en determinados órganos especiales de gestión u Organismos Autónomos podrán clasificarse todos los puestos de trabajo como adscritos a funcionarios. […] los puestos de trabajo de las empresas públicas de la Comunidad se clasificarán como adscritos a personal laboral*".

- Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público y Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de **Galicia**.

  "*En ningún caso pueden ser desempeñados por personal laboral los puestos de trabajo que estén reservados a personal funcionario […] Pueden ser desempeñados por personal laboral:* […] *Los puestos correspondientes a áreas de actividad que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos o escalas de personal funcionario en los cuales las personas integrantes tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.* […] *Corresponde exclusivamente al personal funcionario el ejercicio de las funciones que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales de las administraciones públicas.* […] *las relaciones de puestos de trabajo reservarán necesariamente al personal funcionario:* […] *Los puestos que tengan atribuidas funciones que impliquen el ejercicio de autoridad, fe pública o asesoramiento legal. En particular se entiende que implican ejercicio de autoridad las funciones de policía administrativa, salvo las excepciones que puedan establecerse por norma con rango de ley.* […] *los puestos que tengan atribuidas funciones que impliquen la realización de tareas de inspección, fiscalización o control*".

  "[…] *los puestos de trabajo de la Administración de la comunidad autónoma y de sus organismos autónomos de carácter administrativo serán desempeñados por personal funcionario público.* […] *Se exceptúan de la regla anterior y podrán ser desempeñados por personal laboral:* […] *Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos o escalas de personal funcionario en los que las personas integrantes tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.* […] *Los puestos de trabajo de organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, excepto aquellos que impliquen ejercicio de autoridad, inspección o control correspondiente* […] *se reservan a personal funcionario*".

- Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del **Principado de Asturias**.

  "*Pertenecen a los Cuerpos de Administración General los funcionarios que ocupen plazas de plantilla que tengan asignadas funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa sea de gestión, inspección, ejecución, control, administración y otras similares, y, en general, el desarrollo de trabajos de contenido predominantemente burocrático.* […] *Pertenecen a los Cuerpos de*

Administración Especial los funcionarios que ocupen plazas de plantilla, que tengan asignadas actividades y tareas que constituyen el objeto peculiar de una titulación, arte, profesión u oficio".

- Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de **Aragón**.

  "*Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón serán desempeñados por funcionarios.* […] *Como excepción podrán ser desempeñados por personal laboral:* […] *Los puestos de naturaleza no permanente y los precisos para satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.* […] *Los puestos que, aunque adscritos a funcionarios, tengan que cubrirse con urgencia inaplazable y no dispongan de dotación presupuestaria adecuada. En este supuesto la contratación laboral tendrá un límite temporal de seis meses.* […] *Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño*".

- Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública del **País Vasco**.

  "*Los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas vascas serán desempeñados, con carácter general, por funcionarios. Únicamente podrán reservarse a personal laboral fijo:* […] *los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de* […] *facilitar datos objetivos encaminados a posibilitar los estudios necesarios para la toma de decisiones […] los puestos de carácter singularizado y cuyo desempeño no requiera de una formación académica determinada, que no sean atribuibles a Cuerpos o Escalas ya existentes ni, por la propia naturaleza de su contenido, hagan aconsejable la creación de otros nuevos* […] *los puestos adscritos a órganos especiales de gestión, Organismos Autónomos forales y locales y Organismos Autónomos mercantiles de la Administración de la Comunidad Autónoma, salvo que impliquen ejercicio de autoridad, asesoramiento legal preceptivo, fe pública, inspección, control o fiscalización de la gestión económica-financiera por la Administración de la que aquéllos dependan, en cuyo caso se reservarán a funcionarios*".

- Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de **Extremadura**.

  "[…] *El ejercicio de las funciones, incluidas las directivas, que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la*

salvaguardia de los intereses generales corresponden en exclusiva al personal funcionario […]

Son funciones que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales las siguientes: a) La instrucción o la elaboración de propuestas de resolución en procedimientos administrativos. b) El ejercicio de funciones de autoridad, las actividades de inspección, vigilancia, control del cumplimiento de normas o resoluciones administrativas y sanción, el otorgamiento de licencias y la emanación de órdenes de policía. c) El control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria. d) La contabilidad. e) Las de tesorería. f) La fe pública. g) La recaudación. h) La inscripción, anotación, cancelación y demás actos de administración de registros públicos .i) El asesoramiento legal preceptivo, así como la representación y defensa en juicio de la Administración. j) Aquellas expresamente establecidas como tales en las leyes. A los efectos de lo previsto en el presente apartado y salvo supuestos excepcionales, ***se considerará que las funciones instrumentales o de apoyo no participan en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales****.* […] *El personal laboral puede desempeñar las funciones no reservadas al personal funcionario* […] *Siempre que no impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales* […] *el personal laboral podrá desempeñar los siguientes empleos: a) Los empleos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo* […] *d) Los empleos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos de personal funcionario cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño*".

No obstante, aunque la realidad normativa parece que tiende hacia unas líneas más o menos comunes, este panorama se desvirtúa en muchos casos por la creación y/o utilización de aquellos instrumentos y mecanismos de gestión que son puestos en marcha por diferentes Administraciones públicas para incorporar personal o para ejecutar obras y servicios concretos.

Lo que en algunos casos supone recurrir al sector privado directamente mediante adjudicaciones o, en otros casos, "complementar" el sector público artificiosamente mediante entidades con personificación mixta pero dependientes (a riesgo de duplicar estructuras o de precarizar en todos los órdenes el desempeño efectivo de su personal).

- **Elementos instrumentales.**

Teniendo de referencia el marco que a nivel estatal está fijado y que sirve para regular la composición y clasificación de las entidades del sector público institucional[768], nos encontramos varias áreas y actividades de relevancia para la Seguridad Pública -en su sentido más amplio- que son prestadas por este tipo de entidades instrumentales.

En primer lugar, por su importancia, tenemos el caso de la **Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima** (conocida como Salvamento Marítimo o SASEMAR)[769] que, adscrita al Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Marina Mercante, tiene actualmente figura jurídica de entidad pública empresarial. Su personal se contrata en régimen laboral y, hasta los últimos cambios operados en el sector público institucional, operaba con una empresa mercantil propia con forma de Sociedad Anónima (la ya extinguida Remolques Marítimos, S.A. -REMASA-). Empresa a través de la cual se tenía contratado al personal tripulante de las embarcaciones los cuales debieron ser subrogados e integrados en SASEMAR tras la disolución de la mercantil.

Además las tripulaciones y el personal de gran parte de las aeronaves (fundamentalmente los helicópteros) no son propias de SASEMAR sino de las empresas privadas adjudicatarias del servicio.

Actualmente este ente cuenta con más de 1600 profesionales en sus distintas modalidades y es la Dirección General de Marina Mercante, a través de las Capitanías Marítimas, las que ejercen las funciones de autoridad y las reservadas a personal funcionario.

En segundo lugar, tenemos la entidad pública empresarial **Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)**, que antes de su transformación y privatización tenía

[768] Artículo 41.1, Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado se clasifican en: Organismos autónomos y Entidades Públicas Empresariales; Autoridades administrativas independientes; Sociedades mercantiles estatales; Consorcios; Fundaciones del sector público; Fondos sin personalidad jurídica; Universidades públicas no transferidas.

[769] Se crea en el año 1992 a raíz de la promulgación de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, entrando en funcionamiento al año siguiente. Tiene como principal función llevar a cabo operaciones de búsqueda y rescate en las zonas de responsabilidad asignadas a España (más de 1.500.000 km²) asimismo tiene también asignadas otras tareas como la lucha contra la contaminación marítima, el control del tráfico marítimo y la asistencia a embarcaciones.

el Cuerpo de Bomberos público más grande de España y todo el personal contratado en régimen laboral[770].

En diciembre de 2010, en virtud del Real Decreto-ley 13/2010, se creó la sociedad mercantil AENA Aeropuertos, S.A. y en julio de 2014 pasó a denominarse AENA, S.A.[771], añadiéndose en abril de 2017 la abreviatura S.M.E. en su condición de sociedad mercantil estatal. AENA SME, S.A. es una sociedad mercantil estatal que gestiona los aeropuertos y helipuertos españoles de interés general (el Estado ostenta el 51% del accionariado). A través de su filial AENA Internacional, participa también en la gestión de 17 aeropuertos en distintos países.

Asimismo, mediante la misma norma legislativa antes referida, la entidad pública empresarial AENA pasó a denominarse ENAIRE[772]. ENAIRE, que continúa con la misma naturaleza y régimen jurídico que mantenía en origen AENA, ejerce exclusivamente las competencias en materia de navegación y espacio aéreo, además de la coordinación operativa nacional e internacional de la red nacional de gestión del tráfico aéreo (también con personal en régimen laboral).

En tercer lugar, desde la Administración del Estado se puso en marcha un verdadero elemento de apoyo a la gestión de las emergencias y la Protección Civil que, al actuar bajo el paraguas -e incluso con la imagen corporativa- de otras instituciones y organismos ha conseguido pasar desapercibida.

Y, sin embargo y aunque presenta este perfil bajo y una falta intencionada de visibilidad, tiene un papel central en el campo de la Seguridad Pública. El cual vamos analizar a continuación por su importancia.

---

[770] Según datos aportados desde la Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF), este ente gestionaba los 51 parques de bomberos de los aeropuertos con una plantilla total de cerca de 1400 personas.

[771] Por Orden Ministerial de 7 de junio de 2011, se acordó el inicio de la actividad de AENA Aeropuertos, S.A., a la que se le atribuye el conjunto de funciones y obligaciones que la entidad pública empresarial AENA ejercía en materia de gestión y explotación de los servicios aeroportuarios. El Consejo de Ministros aprobó el 4 de julio de 2014 un nuevo marco de regulación y supervisión aeroportuaria para garantizar la calidad del servicio y el mantenimiento de la totalidad de la red de AENA,
[Fuente: www.aena.es]

[772] ENAIRE continúa con la misma naturaleza y régimen jurídico previsto para la entidad pública empresarial AENA, ejerciendo exclusivamente las competencias en materia de navegación y espacio aéreo, además de la coordinación operativa nacional e internacional de la red nacional de gestión del tráfico aéreo.

La empresa matriz del **Grupo TRAGSA** (Transformación Agraria, SA)[773] fue creada por el RD 379/1977, de 21 de enero, por el que se autorizó la constitución de la misma, estando su actividad enfocada a la realización de obras, trabajos y prestación de servicios relacionados con el desarrollo del medio rural y la conservación de la naturaleza, así como en todo tipo de emergencia social, catástrofe natural o accidente climático, ofreciendo una respuesta inmediata.

Como empresa filial del Grupo TRAGSA, se tiene a TRAGSATEC que fue autorizada su creación, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, el 2 de junio de 1989 y constituida definitivamente el 13 de febrero de 1990, siendo su finalidad la realización de actividades de ingeniería, consultoría y asistencia técnica en materias como el desarrollo rural, el medio marino o la sanidad y la salud pública, entre otros, realizando tanto estudios y proyectos como servicios técnicos.

Por su parte, en la Disposición adicional vigésima cuarta de la **Ley 9/2017**, de 8 de noviembre, de **Contratos del Sector Público**, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se establece que el régimen jurídico de la «Empresa de Transformación Agraria, SA, SME, MP» (TRAGSA) y de su filial «Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, SME, MP» (TRAGSATEC) queda regulado de la siguiente manera (y que dado su interés se reproduce literalmente una parte del articulado):

- La «Empresa de Transformación Agraria, SA, SME, MP» (TRAGSA), y su filial «Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, SME, MP» (TRAGSATEC), tienen por función entre otras, la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, adaptación y mantenimiento de aplicaciones informáticas, control sanitario animal, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos, con arreglo a lo establecido en esta disposición.

- *TRAGSA y su filial TRAGSATEC tendrán la consideración de medios propios personificados* ***y servicios técnicos de la Administración General del Estado****, de las* ***Comunidades Autónomas****, de las* ***Ciudades Autónomas*** *de Ceuta y Melilla, de los* ***Cabildos y Consejos Insulares****, de las* ***Diputaciones Forales*** *del País Vasco, de las* ***Diputaciones Provinciales*** *y de las* ***entidades del sector público dependientes*** *de cualesquiera de ellas que tengan la condición de poderes*

[773] Que en la actualidad lleva integrado en su logo el lema "Garantía Profesional. Servicio Público" (en negrita la última parte para que resalte más). Es un elemento más que trata de proyectar que se trata de un ente de carácter público y así evitar la imagen de empresa mercantil que es la figura jurídica que efectivamente tiene.

adjudicadores […] *estarán obligadas a realizar, con carácter exclusivo, los trabajos que estos les encomienden […]* ***dando una especial prioridad a aquellos que sean urgentes o que se ordenen como consecuencia de las situaciones de emergencia*** *que se declaren.*

- *De acuerdo con esta obligación,* ***los bienes y efectivos*** *de TRAGSA y su filial TRAGSATEC* ***podrán incluirse en los planes y dispositivos de protección civil y de emergencias.*** […] *Las relaciones de TRAGSA y su filial TRAGSATEC con los poderes adjudicadores de los que son medios propios instrumentales y servicios técnicos* ***tienen naturaleza instrumental y no contractual****, articulándose a través de encargos* […] *por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado*.

- *El capital social de TRAGSA* ***será íntegramente de titularidad pública****. Las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, los Cabildos y Consejos Insulares, las Diputaciones Forales del País Vasco y las Diputaciones provinciales deberán participar en el capital de esta sociedad mediante la adquisición de acciones cuya enajenación será autorizada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública a iniciativa del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.* […] *Las Comunidades Autónomas y las demás entidades a que se refiere este artículo solo podrán enajenar sus participaciones a favor de la Administración General del Estado o de organismos de derecho público vinculados o dependientes de aquella.*

- *TRAGSA y su filial TRAGSATEC prestarán, por encargo de las entidades del sector público de los que son medios propios personificados, las siguientes funciones:*

  […] a) La realización de todo tipo de actuaciones, obras, trabajos y prestación de servicios agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural, de conservación y ***protección del medio natural y medioambiental****, de acuicultura y de pesca, así como los necesarios para el mejor uso y gestión de los recursos naturales. Igualmente podrán llevar a cabo la realización de* ***todo tipo de actuaciones para la mejora de los servicios y recursos públicos, siempre y cuando no impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos*** […]

  […] *e) La* ***prevención y lucha*** *contra las plagas y enfermedades vegetales y animales y* ***contra los incendios forestales****, así como la* ***realización de obras y tareas de apoyo técnico de carácter urgente****.*

  […] *f) La financiación, en los términos que se establezcan reglamentariamente, de la construcción o de la explotación de infraestructuras agrarias, medioambientales, y de equipamientos de núcleos rurales, del* ***desarrollo de***

> ***sistemas informáticos, sistemas de información frente a emergencias y otros análogos*** […]
>
> […] *j) La* ***realización de tareas para las que se le requiera por la vía de la urgencia o de emergencia****, o actividades complementarias o accesorias a las citadas anteriormente.*
>
> […] *Asimismo, TRAGSA y su filial TRAGSATEC estarán* ***obligadas a participar y actuar****, por encargo de las entidades del sector público de las que son medios propios personificados,* ***en tareas de emergencia y protección civil de todo tipo****, en especial,* ***la intervención en catástrofes medioambientales o en crisis o necesidades de carácter agrario, pecuario o ambiental****; a desarrollar tareas de* ***prevención de riesgos y emergencias de todo tipo****; y a* ***realizar actividades de formación e información pública en supuestos de interés público*** *y, en especial, para la* ***prevención de riesgos, catástrofes o emergencias***.

Además el grupo TRAGSA es un elemento instrumental de apoyo a las políticas de acción exterior del propio Estado, ya que se le pueden encomendar "*actuaciones de apoyo y servicio institucional a la* ***Cooperación Española*** *en el ámbito internacional*"[774]. Esto supone también que actúa como **medio del Estado en emergencias y catástrofes en entornos internacionales**.

Asimismo, aunque ningún elemento del grupo TRAGSA puede participar en los procedimientos para la adjudicación de contratos convocados por los poderes adjudicadores de los que sea medio propio, si se da la circunstancia de que no concurre ningún licitador, éste podrá encargarse de la ejecución de la actividad objeto de licitación pública. En todo caso y para todas sus actividades, el coste de las actuaciones de TRAGSA se determina aplicando a las unidades ejecutadas las tarifas correspondientes. Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización y su aplicación a las unidades producidas servirá de justificante de la inversión o de los servicios realizados.

Aunque en la nueva redacción de su régimen jurídico (continuista con su anterior redacción) queda claro que sus medios y personal pueden ser adscritos a los planes de protección civil y emergencias para lo cual debe recordarse que en la **Orden Ministerial (de Interior) de 26 de enero de 2001** ya se disponía esta integración en los mismos términos. Es más se reconocía a TRAGSA y a sus filiales su condición

[774] Esto supone que muchos de los trabajos la AECID (Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo) así como parte del personal que ésta tiene desplegada sean medios del grupo TRAGSA aunque no vayan identificados como tales.

como medio propio instrumental y servicio técnico de la Protección Civil de la Administración General del Estado.

Por tanto, **obligada a realizar los trabajos y actividades que le sean encomendados por la Dirección General de Protección Civil**[775] en el ejercicio de sus competencias y funciones así como las que resulten complementarias o accesorias.

De hecho, las actuaciones que, con motivo de catástrofes o calamidades de cualquier naturaleza, le sean encomendadas por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias , con carácter urgente o de emergencia, tendrán para TRAGSA y sus filiales carácter obligatorio y, además, preferente a cualquier otra.

Además en las situaciones de emergencia en las que la Dirección General de Protección Civil deba actuar de manera inmediata, podrá disponer directamente de TRAGSA y de sus filiales ordenándoles las actuaciones necesarias para conseguir la más eficaz protección de las personas, los bienes y el mantenimiento de los servicios, movilizando todos los medios a su alcance que se requieran, integrándolos en su organización y estableciendo, en cada caso, las medidas de dirección y coordinación que procedan según la naturaleza y características de la situación de emergencia. Estando, incluso, autorizado al Director general de Protección Civil para dictar las resoluciones precisas para el desarrollo y aplicación de lo anterior.

En línea con lo expuesto y con el objeto de evitar ciertas disfunciones en el funcionamiento de este grupo empresarial público tal y como obliga la legislación europea[776], se ha hecho necesario regular con más ajuste el mismo a través del **RD 69/2019**, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y su filiar TRAGSATEC. En su artículo 4, se reitera en gran medida lo expuesto en otras normas aunque simplificando su redacción:

> "1. *Las relaciones de TRAGSA y su filial TRAGSATEC con las entidades de las que son medios propios instrumentales y servicios técnicos tienen naturaleza instrumental y no contractual, articulándose a través de encargos, por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado. TRAGSA*

[775] Hoy denominada Dirección General de Protección Civil y Emergencias, órgano adscrito al Ministerio del Interior a través de la Subsecretaria de Estado de este ministerio.

[776] Trasposición al ordenamiento jurídico español de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 mediante la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público,

y TRAGSATEC están obligadas a realizar los trabajos y actividades que les sean encargados […]"

"2. *Las actuaciones de urgencia o de emergencia que se declaren con motivo de catástrofes o calamidades de cualquier naturaleza que sean encargadas por la autoridad competente serán ejecutadas por TRAGSA y su filial TRAGSATEC con carácter, además de obligatorio, prioritario*".

"*3. En las situaciones de emergencia, en las que las administraciones públicas deban actuar de manera inmediata, podrán disponer o movilizar directamente de los medios de TRAGSA y de su filial TRAGSATEC que se requieran, ordenándoles las actuaciones necesarias para conseguir la más eficaz protección de las personas, los bienes y el mantenimiento de los servicios, sin sujeción al régimen administrativo ordinario de actuación […] A tal fin, dichos medios se integrarán en los dispositivos existentes de prevención de riesgos, incorporándose a sus planes de actuación y asumiendo los protocolos de aplicación*".

Se debe tener en cuenta que todo su personal está contratado en régimen laboral y al tener forma jurídica de empresa mercantil no pueden serle adscrito personal funcionario de manera directa. Por lo cual se reitera que en ningún caso podrán realizarse encargos que supongan una traslación del ejercicio de potestades públicas.

Según datos del primer trimestre de 2019, de los 74 posibles propietarios que pudiera tener TRAGSA (Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares) hay 46 de ellos que son accionistas. Siendo, por tanto, medio propio de éstos.

Este grupo tiene una cifra de negocio de más de 808 millones de euros en 2018 y casi **13.000 empleados**. En relación con este último dato, cabe decir en mayo de 2019, de los 12.847 empleados que tenía este ente el **48,7% eran fijos** mientras que el **51,3% eran eventuales**.

De hecho, en relación con la materia que ocupa esta tesis, el Grupo TRAGSA se presenta formalmente como un ente "*especializado en la gestión integral de emergencias*"[777] prestando asistencia a organismos como la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior, la Unidad Militar de Emergencias (UME), el Consejo de Seguridad Nuclear, las Fuerzas y Cuerpos de

[777] Fuente: https://www.tragsa.es/es/actividad/emergencias/Paginas/default.aspx

Seguridad, diversas administraciones autonómicas y locales o, incluso, a entidades como la Cruz Roja. Ofreciendo, según exponen:

- Una importante capacidad logística para el despliegue rápido de personal y maquinaria sobre el terreno.
- La utilización de la tecnología más avanzada, como la de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y la de videojuegos o visores GIS, que nos permiten, entre otras cosas, formar a nuestro equipo de emergencias y gestionar, en tiempo real, los recursos disponibles durante cualquier actuación.
- Un equipo profesional altamente cualificado y experimentado en todo tipo de emergencias: incendios forestales, desastres naturales, alertas sanitarias y vertidos o emisiones tóxicas.

De hecho, según datos aportados por esta entidad, en 2018 en esta línea de actividad TRAGSA ha realizado 112 actuaciones lo que ha supuesto aproximadamente un total de 34,1 millones de euros. Lo que representan un 4,2% sobre su cifra total de negocio.

Destacan -entre otras muchas- las siguientes actividades que tiene encomendadas en materia directa de atención de emergencias:

- Para el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) aporta el personal para el dispositivo operativo del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios Forestales que se compone por: el Servicio de Brigadas de Refuerzo de Incendios Forestales (conocidas como BRIF y que trabajan en gran medida helitransportadas), el Servicio de Brigadas de Labores Preventivas (BLP) y el Servicio de Equipos de Prevención Integral de Incendios Forestales (EPRIF).
- Tienen encomendados el servicio de extinción de incendios forestales en los Parques Nacionales, Centros y fincas adscritos al Organismo Autónomo Parques Nacionales para las anualidades 2019-2020.
- Para el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, aportan personal técnico para el desarrollo de aplicaciones, tareas informáticas y estudios técnicos. También aportan el personal de mantenimiento y apoyo de la Escuela Nacional de Protección civil y Emergencias. Además participan como elemento de soporte, apoyo e intervención en numerosos simulacros y ejercicios operativos tanto a nivel nacional como internacional. Sirva de ejemplo su participación en ejercicios

como el "Gran Simulacro 2018" de la Comunidad Valenciana[778], en el ejercicio europeo "EU RIWATEREX" (2018)[779], en el simulacro de actuación de emergencia por incendio forestal denominado "CRESMODEX" (2019)[780] o en el "EU CASCADE" (2019)[781].

- La Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Transición Ecológica (MITECO) a través de la Gerencia de Incendios y Emergencias de la Subdirección de Actuaciones Ambientales del Grupo TRAGSA

[778] El Grupo TRAGSA ha participado con el objetivo de mantener la operatividad del Plan Especial frente al Riesgo Sísmico y seguir perfeccionando las técnicas de actuación para garantizar la seguridad de los habitantes de la Comunidad Valenciana. Para ello ha contribuido con un equipo formado por dos técnicos, 10 personas de apoyo, 5 vehículos y un contenedor desmontable usado como oficina. Además se han realizado diversos trabajos de apoyo logístico como el acondicionamiento de los escenarios, la instalación de una caseta de obra, el suministro e instalación cartelería para realizar la evaluación de daños, el avituallamiento de figurantes y personal técnico y la contratación de una póliza de seguro para proteger a todos los participantes del simulacro. [Fuente: https://www.tragsa.es]

[779] Ejercicio desarrollado en el municipio de Rivas Vaciamadrid (Madrid) cuyo objetivo principal ha sido fomentar la interacción entre los distintos equipos del Sistema Nacional de Protección Civil y la respuesta de las unidades europeas para poner en marcha los protocolos de emergencia establecidos en escenarios de inundaciones. Además, se ha impulsado la cooperación entre países para tratar de evitar futuras catástrofes reales a través de distintos simulacros. Se ha contado con módulos de intervención de España, Bélgica, Francia, Italia, Portugal y Rumanía siendo movilizados a través del Mecanismo Europeo de Protección Civil. El Grupo TRAGSA se ha encargado del diseño de la Base de Operaciones y de toda la logística, desde la gestión y organización de los escenarios hasta la manutención diaria de los participantes, contando para ello con numerosos técnicos y personal de obra durante toda la semana con total disponibilidad horaria. Además, a nivel logístico, la empresa se ha ocupado también de la organización de todos los escenarios, proporcionando una gran cantidad de suministros imprescindibles para la realización de este ejercicio como son los vehículos para los participantes o la instalación de carpas en todos los escenarios. [Fuente: https://www.tragsa.es]

[780] Se ha llevado a cabo en la isla de Cres (Croacia) en el marco de las actividades del Mecanismo Europeo de Protección Civil y Ayuda Humanitaria, cuyo objetivo principal ha consistido en chequear la interoperabilidad de los equipos de emergencias y su integración en los órganos de mando de la emergencia, así como trabajar la capacidad de acogida eficaz de equipos externos por parte del país anfitrión. En el ejercicio han participado módulos de extinción de incendios forestales registrados en el EUCPM de Grecia, Italia, Bulgaria, Austria y España. La representación española ha estado formada por un equipo de extinción de incendios por tierra sin vehículos autobomba de la UME y profesionales del módulo de incendios forestales compuesto por diez expertos en operaciones, análisis y logística y dirigido por el MAPA, dos de ellos pertenecientes a la Gerencia de Incendios y Emergencias de la Subdirección de Actuaciones Ambientales del Grupo TRAGSA. [Fuente: https://www.tragsa.es]

[781] El Ejercicio ha estado organizado por la Autoridad Nacional de Protección Civil de Portugal junto con la Dirección General de Autoridad Marítima portuguesa y cofinanciado por la Comisión Europea. Simulando un terremoto y unas inundaciones que afectaban principalmente al norte de Lisboa, en la zona de Cascáis, debido a los temblores y a las lluvias torrenciales que crean diferentes incidentes y en los que se suele necesitar ayuda exterior. Además de Portugal y los medios de España han participado equipos de Alemania, Bélgica, Croacia y Francia. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias ha gestionado la participación española la cual contaba con medios de, entre otros, de la Comunidad Autónoma de Andalucía a través de del GREA (Grupo de Emergencias de Andalucía). Elemento que es gestionado por TRAGSATEC. [Fuente: https://www.tragsa.es]

se ha encargado de ejecutar el simulacro de lucha contra la contaminación marina por vertido de hidrocarburos en la playa de La Azohía en Cartagena (2018). Actuaciones enmarcadas en las encomiendas que tiene TRAGSA en relación con el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación (Plan RIBERA)[782].

- Durante mucho tiempo han aportado prácticamente la totalidad del personal del dispositivo de prevención y extinción de incendios forestales de la Junta de Andalucía, conocidos como medios del INFOCA (en relación con la denominación del "Plan Especial de Protección Civil frente al riesgo de Incendio Forestal de la Comunidad de Andalucía, INFOCA"). En todo caso, a través de TRAGSATEC, gestionan el GREA (Grupo de Emergencias de Andalucía)[783] por encargo de la Consejería de Justicia e Interior de esta Comunidad Autónoma.

- TRAGSA se ha encargado también de los dispositivos de prevención y extinción de incendios forestales tanto de Castilla-La Mancha como de Castilla y León hasta que estas comunidades crearon sus "*TRAGSAs*" autonómicas.

- La Dirección General de Defensa del Monte de la Xunta de Galicia les tiene encargado el servicio de apoyo logístico a las unidades de prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2019.

- Llamativo ha sido que para la Comunidad de Madrid TRAGSA ha venido aportando personal para el Centro de Coordinación Operativa de su Cuerpo de Bomberos de manera estructural y permanente. Tanto es así, como ya se ha apuntado en esta tesis, que estos trabajadores han accedido a la condición de empleados públicos de la Comunidad de Madrid tras demandar por "cesión ilegal de trabajadores".

- Otra situación que también ha tenido gran calado es la que se ha provocado en la Comunidad Autónoma de Valencia con la gestión de las denominadas "Brigadas de Emergencias Rurales" cuyo ámbito de actuación preferente han

[782] Este simulacro es la décimo primera de las actuaciones que, desde 2011, se vienen desarrollando por encargo de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Transición Ecológica (MITECO).

[783] En el año 2005 se fundó el GREA al amparo de la Ley de Emergencias de Andalucía el cual depende de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil de la Junta de Andalucía. Es una pieza fundamental en la gestión y coordinación de las emergencias en este ámbito territorial y desarrolla tareas de prevención y planificación aportando apoyo técnico e instrumental tanto en estudios previos, como en trabajos preventivos, organización y desarrollo de simulacros, desarrollo de cartografía y procedimientos operativos y asesoramiento técnico.

sido los incendios forestales. Esta actividad se ha venido prestando de manera directa por la propia Generalitat Valenciana bajo las modalidades de convenio (ICONA-TRAGSA-Generalitat de 20 de octubre de 1989 y TRAGSA-Generalitat de 30 de noviembre de 1998 y 20 de noviembre de 2006) para pasar a ser encomendado finalmente a TRAGSA en su condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la administración pública.

No obstante, en este último caso, la presión social, la acción sindical y la oportunidad política ha conllevado el reconocimiento legal en este ámbito territorial de la figura del "bombero forestal". Y, por extensión, esto ha conllevado también la creación del **Servicio de Bomberos Forestales de la Generalitat Valenciana** (encuadrado bajo el mando operativo de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias).

Como consecuencia de lo anterior, tal situación ha supuesto la subrogación de la práctica totalidad del personal de TRAGSA por una nueva empresa pública autonómica con personificación mercantil creada al efecto[784] denominada "**Sociedad Valenciana de Gestión Integral de los Servicios de Emergencias**".

Aunque esto se analiza con más detalle más adelante, es llamativo avanzar que **el personal subrogado no adquirirá la condición de personal empleado público** de los artículos 8 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y 14 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la *Generalitat Valenciana*, de ordenación y gestión de la función pública.

En todo caso, esto nos introduce en un debate importante, de gran calado y con aristas varias en este campo. **Debate el cual se sustenta en la condición que tienen los empleados de las entidades mercantiles públicas** (especialmente si se trata de medios propios instrumentales con la consideración de servicio técnico al servicio de las Administraciones Públicas) y si éstos son, efectivamente, empleados públicos o, por el contrario, no tienen tal consideración.

Si son empleados públicos estarían equiparados al personal laboral del resto de las administraciones y organismo de derecho público con las garantías correspondientes a este nivel. No obstante, si no tuvieran la condición de "empleados públicos", estarían en el mismo plano que cualquier otro trabajador de empresa privada.

[784] Decreto Ley 4/2018, de 9 de noviembre, del *Consell,* por el que se autoriza la creación de la Sociedad Valenciana de Gestión Integral de los Servicios de Emergencias.

Con la incongruencia, en el caso de los entes considerados "medio propio instrumental personificado", que su personal:

a. Depende de un ente que es instrumental de las administraciones públicas, siendo además servicio técnico de éstas.

b. Su actuación está lejos del "mercado" y de la actuación mercantil en sentido estricto ya que responde su actividad a resolver necesidades públicas concretas.

c. Actúan bajo las directrices y por cuenta y riesgo del poder adjudicante. Y, en muchos casos, haciendo el mismo trabajo y teniendo las mismas funciones que el resto de empleados de ésta (ya sean laborales y/o funcionarios). Convergiendo con ellos en entornos, en el uso de medios y en procedimientos de trabajo.

d. Intervienen en cuestiones de interés general y de interés público y se les aplica el código de conducta y el régimen de incompatibilidades que se aplica al resto de empleados públicos.

e. Actualmente acceden a sus puestos con los mismos criterios que se aplican en materia de función pública y, además, se les encomiendan actividades de servicio público esencial.

f. Su capital, su accionariado y el control de sus órganos de gobierno es totalmente público y dependiente de éstos y además sus recursos económicos provienen, fundamentalmente, de los presupuestos de las Administraciones de las que dependen. Por tanto, sus salarios y retribuciones provienen de fondos y recursos públicos y además éstos se fijan por las Haciendas Públicas correspondientes.

Y sin embargo, **se pone en duda o se les niega directamente la condición de empleados públicos**. Si bien es cierto, que las empresas públicas han sido un coladero y una puerta trasera de entrada a la función pública hasta que se han ido regulando y regularizando estas situaciones.

En todo caso y tal y como ya se apuntaba en esta tesis, se usan las mercantiles de capital público para dar respuesta a necesidades de gestión de servicios públicos esenciales, que son actividades propias de las estructuras administrativas y que

acaban siendo, claramente, un instrumento desvirtuado en su origen por su aplicación final. Lo que sirve también para precarizar y "desregularizar" la propia Función Pública en este ámbito.

Esto está obligando a dar respuestas jurídicas que permitan acercar al Derecho Administrativo/Derecho Público el funcionamiento, encaje, control y enervación de aquellas mercantiles que son realmente gestoras y prestadoras de actividades propias de los órganos de la Administración Pública. Lo que debería clarificar también la condición real de su personal puesto que inciden en las garantías exigibles en su desempeño. Tanto para ellos mismos como para el resto de ciudadanos receptores de su actividad.

Para muestra de lo anterior, es interesante analizar las declaraciones que el actual Presidente del Grupo TRAGSA (CASAS GRANDES, 2019) efectuó al "Observatorio Social el Batefuegos de Oro" (OSBO) a través de su portal digital[785] y cuyo titular principal empieza enunciando que "*TRAGSA es una empresa con vocación de servicio público*".

Claramente refiriéndose al concepto de "servicio público" tal y como se entiende éste de manera común y a pie de calle. Es decir, como la actividad propia de prestación básica y esencial que debe ser acometida por las Administraciones Públicas y no como el *tecnicismo* al que ya hemos hecho profusa referencia. Juego de términos que sirve para tratar de soslayar y disimular la realidad empresarial y mercantilista del ente.

Llamativo es el hecho de que en esta entrevista se haga mucho hincapié en resaltar la condición de funcionario del presidente de TRAGSA y que "[…] *Es bastante significativo que por primera vez la junta directiva esté formada solo por funcionarios*". En todo caso y por su interés, cabe destacar de esta entrevista las siguientes afirmaciones:

> "[…] *El armazón jurídico de los medios propios siempre ha tenido una cierta indefinición. Y esta situación ha venido a cambiarla una Directiva de la Unión Europea que dice cuándo una administración puede tener medios propios, cómo deben ser, qué condiciones deben cumplir, cómo deben contratar, etcétera*".
>
> "[…] *Lo que exige la nueva legislación comunitaria y española es que para ser medio propio de alguien ese alguien debe ser el dueño, debe tener control y*

[785] Entrevista a CASAS GRANDE, Jesús, publicada el 08/03/2019. El "Observatorio Social El Batefuegos de Oro" (OSBO) es una asociación sin ánimo de lucro que aporta una plataforma social cuyo objetivo es la prevención de los incendios forestales. [Fuente: https://osbodigital.es/2019/03/08/entrevista-a-jesus-casas-grande-presidente-del-grupo-tragsa/]

dominio accionarial. La ley dice que no solo va a ser dueño de TRAGSA la Administración General del Estado sino que todas las Comunidades Autónomas deben comprar acciones, incorpora a las diputaciones, a los consejos insulares y a los cabildos. En la práctica, lo que crea es una empresa muy compleja porque debe tener 74 dueños. […] lo que hace que TRAGSA tenga en estos momentos 46 dueños".

"[…] *Queremos volver ser una empresa pegada al terreno, como medio propio de la Administración y con vocación de servicio público. La única razón de disponer de un medio propio es que la Administración consigue ser más eficiente, hacer las cosas mejor, dar servicio público y llegar a sitios donde la iniciativa privada tiene más difícil entrar*".

"[…] *No queremos ser una empresa privada, queremos ser más una administración*".

"[…] *Somos un medio propio del conjunto de las administraciones territoriales españolas y eso es un elemento de cohesión territorial y ayuda a la construcción del país. TRAGSA no es una empresa es un instrumento de la construcción nacional*".

"[…] *Formamos parte de la estructura de la Administración y lo que hacemos es ejecutar las actuaciones que me encargan. Estoy fuera del proceso de licitación. Cuando tengo que subcontratar aplico la Ley de Contratos Públicos, con lo cual lo hago igual que cualquier organismo público*".

"[…] *hemos hecho la reflexión de que si no somos una empresa privada dentro de España no lo somos tampoco fuera. Nuestra vocación es la de ser una empresa de servicio público tanto dentro como fuera. Nosotros somos medio propio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y de las agencias de cooperación autonómicas, podemos ser cedidos a la Unión Europea en caso de necesidad y en ese sentido sí tiene sentido nuestra actuación en el exterior como empresa de servicio público, no como empresa privada*".

"[…] *podremos colaborar o participar en algún proyecto si el Ministerio considera que se trata de una actuación estratégica para España*".

En primer lugar, no podemos dejar de reconocer la practicidad de una entidad mercantil de este tipo, ya que permite generar un espacio transversal de utilidad para todas las administraciones públicas territoriales.

Herramienta de gestión instrumental que, dada su naturaleza y composición, permite estar alejado de los problemas de competencia que se generan en la esfera política y administrativa. Sirviendo sin problema a todas las administraciones públicas gobernadas por cualquiera de las tendencias políticas posibles. Y en este sentido es cierto que sirve a la cohesión territorial y a la "*construcción nacional*".

Por tanto, esta transversalidad hace permeable la excesiva compartimentación creada por el denominado "Estado de las Autonomías" ya que sirve a todos pero no es de nadie (como ha pasado, salvando las distancias, con la figura de los consorcios). Esto supone que sea un elemento que es utilizado por todos sus "propietarios" (accionistas). E, incluso y subsidiariamente, por aquellas administraciones y entes públicos que no tienen tal posición de control.

No obstante, centrándonos en lo que atañe a esta tesis, se ha convertido en una estructura paralela dependiente fundamentalmente del Estado, de bajo perfil y de visibilidad pretendidamente limitada para evitar la colisión y el enfrentamiento con otros colectivos (a diferencia de lo que ha pasado con el otro gran brazo operativo del Estado que es la UME).

Además para las administraciones que usan TRAGSA hay una ventaja añadida y es que las posibles situaciones de conflictividad laboral y de negociación colectiva quedan en la esfera de responsabilidad de la propia TRAGSA, lo que -teóricamente- no salpica al receptor de la actividad[786].

[786] Sirva la Resolución de 11 de julio de 2019, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acta en la que se contiene el acuerdo de revisión parcial del Anexo VII del Convenio colectivo de la empresa Transformación Agraria, SA (TRAGSA), publicado en el BOE número 172 de 19 de julio de 2019. Anexo que regula las disposiciones específicas para el personal adscrito al Servicio de Prevención y Extinción de Incendios Forestales (Servicio de Brigadas de Refuerzo de Incendios Forestales -BRIF-, Servicio de Brigadas de Labores Preventivas –BLP- y Servicio de Equipos de Prevención Integral de Incendios Forestales -EPRIF-).
Acuerdo este que, después de una gran movilización sindical en el sector, tiene como gran novedad el cambio de denominación de las categorías y el reconocimiento de facto y explícito de la figura del "bombero forestal" tanto a efectos de la propia TRAGSA como a efectos de las entidades que reciben la prestación por estas actividades. El cambio en el sistema de clasificación profesional ha supuesto los siguientes cambios:

- El puesto de «Jefe BRIF» pasa a denominarse «Jefe Coordinador Bombero Forestal de Prevención y Extinción de Incendios Forestales BRIF».
- El puesto de «Subjefe BRIF» pasa a denominarse «Técnico Bombero Forestal de Prevención y Extinción de Incendios Forestales BRIF».
- El puesto de «Capataz BRIF» pasa a denominarse «Capataz Bombero Forestal de Prevención y Extinción de Incendios Forestales BRIF».
- El puesto de «Especialista» adquiere como nueva denominación la de «Bombero Forestal de Prevención y Extinción de Incendios Forestales BRIF».

Estoy de acuerdo con la afirmación que hace CASAS GRANDES sobre la cierta indefinición existente en el armazón jurídico que han tenido los medios propios. Y esto es así por el intento permanente de tratar de "cuadrar el círculo" en aras de una supuesta eficiencia y un mejor servicio público.

O sea, nos encontramos ante la paradoja a partir de la cual se podría inducir a pensar que es mejor prestar un servicio público (en su concepción de convergencia objetiva y subjetiva ya expuesta) desde una entidad empresarial con personificación mercantil, cuyo objeto y razón de ser es actuar en el ámbito empresarial y del libre mercado, que prestar un servicio público desde los entes que están concebidos expresamente para tal función y cuya onerosidad y lucro no son los elementos determinantes en la actuación de los mismos.

De ser así, ¿qué sentido tiene y qué valor aporta que en una empresa mercantil como TRAGSA -por muy de capital público que sea- todos los miembros de su Junta de Dirección sean funcionarios?, ¿es esto por sí sólo un mérito especial que avala la capacidad como gestor?

Siguiendo este razonamiento, ¿no sería más lógico y meritorio que estos nombramientos discrecionales -de tipo político- se hagan con gestores de reconocido prestigio que provengan del mundo empresarial?

Obviamente las contestaciones a estas preguntas tienen múltiples derivadas que exceden del objeto de esta tesis. En todo caso, justificar determinadas estrategias o el uso desvirtuado de determinadas herramientas para crear un relato fáctico que trate de cambiar una realidad jurídica que no se corresponde es, cuanto menos, un mecanismo que genera -más que indefinición- indeterminación y que además resta garantías y seguridad jurídica. Aspectos que, por lo menos en el ámbito que aquí se refiere, cercena la supuesta máxima de la "eficiencia".

De hecho, en esta entrevista se ve claramente la contradicción constante y la justificación permanente de lo que no se es y, sin embargo, se trata de aparentar ser ("*No queremos ser una empresa privada, queremos ser más una administración*" -pública, se entiende-).

La referida cuadratura del círculo viene cuando se hace un uso desiderativo del lenguaje sobre una realidad que se impone. Es decir, se es lo que se es y no lo que se quisiera ser.

Confusión e inseguridad que proviene de ocupar un espacio que no corresponde, es más se afirma que "[…] *nuestro trabajo de servicio público está muy pegado al de la administración y algunos de ellos difícilmente podría hacerlo la empresa*

privada". Como es el caso de las actividades que se vinculan con el objeto de esta tesis, ya que TRAGSA cuenta con una **Gerencia de Incendios y Emergencias** que depende de la **Subdirección de Actuaciones Ambientales**.

Lo que ahonda en el cuestionamiento de si este tipo de personificaciones jurídicas de tipo mercantil son las más adecuadas para el desempeño de determinadas actividades que son propias, inherentes y consustanciales a los poderes públicos.

No perdiendo de vista que tienen vedado expresamente el ejercicio de las potestades públicas y su personal -consecuentemente- no puede ostentar ni atribuírseles determinadas capacidades ni condiciones.

CASAS GRANDE hace también mención a que:

> "[…] *hay trabajos que por la evolución hemos dejado de hacer, como el de incendios forestales. Excepto las BRIF, que gestiona directamente el Ministerio, no tenemos más actuaciones porque lo que teníamos en Valencia va a pasar a la Comunidad a través de una empresa que va a crear*".

Resalta que los datos y la información referenciada demuestran que lo que afecta al ámbito de las emergencias (lo que incluye a los incendios forestales) no sólo no baja sino que es una línea estratégica que se está potenciando a todos los niveles.

Además añade una frese importante:

> "[…] *los trabajadores de las BRIF* ***son trabajadores públicos*** *y las retribuciones no las decide TRAGSA, lo decide el Ministerio de Hacienda*".

Sentencia que quiero vincular con el párrafo anterior para una mejor contextualización.

Es decir y como una muestra más de la inseguridad jurídica en la que estamos, TRAGSA cierra una línea de actividad tradicional en la Comunidad Valenciana (obligada por las circunstancias no porque hubiera intención real de dejar de prestarla), su personal será transferidos (subrogado, propiamente dicho) a la mercantil autonómica que se crea al efecto (mercantil que tiene el mismo estatus jurídico que TRAGSA) y, sin embargo, **TRAGSA los considera empleados públicos mientras que la Sociedad Valenciana de Gestión Integral de los Servicios de Emergencias reconoce expresamente que no tienen tal condición** (como ya se ha apuntado).

Por otra parte, es cierto que este tipo de entidades aportan flexibilidad, pero sólo desde el punto de vista de la desregularización de las condiciones de trabajo

permitiendo -a su vez- el acceso a fórmulas de contratación de trabajadores que no tienen cabida en la administración pública ordinaria. Lo que facilita incorporar personal sin cargo a este capítulo, sin que formalmente el sector público crezca en ocupación porcentual sobre el sector privado y su impacto se contabilice a través del capítulo de inversiones.

No obstante, todo ello a expensas de rozar situaciones de indeterminación, indefinición e ilícito que acaban siendo resueltas por los tribunales, como es el caso de las sentencias por cesión ilegal de trabajadores, como ya se ha expuesto. O bien con las modificaciones legales oportunas que hagan converger la actividad desempeñada con la realidad jurídica del ente prestatario.

Por último, reseñar que también es cierto que en la nueva normativa desarrollada hay un elemento que obliga a los medios propios personificados a no tener beneficios debiendo imputar los costes reales de la ejecución del servicio.

Esto es así ya que se estaba dando el perverso mecanismo de retornar ilegítimamente al Estado recursos económicos (en forma de beneficios a través de un ente instrumental bajo el control fundamental de éste) que eran propios de otras administraciones. Y que el extracoste generado -vía beneficio- restaba capacidad financiera a estos entes en el ejercicio legítimo de sus funciones pervirtiendo el principio de subsidiariedad.

No obstante, la configuración de un ente como TRAGSA permite mantener condiciones y hacer ajustes radicales que en las Administraciones Públicas al uso serían difícilmente asumible. Para empezar de los casi 13000 empleados que tiene el grupo en la actualidad más de la mitad son eventuales. Además, en el momento álgido de la última crisis económica, TRAGSA sufrió un expediente de regulación de empleo (ERE) que costó el despido de más de 500 trabajadores.

En consecuencia, vemos que el caso de TRAGSA es paradigmático lo que nos permite aplicar lo aquí analizado a los siguientes casos que vamos a considerar.

Este es el caso de la Comunidad Valenciana que, como ya hemos introducido, mediante el **Decreto Ley 4/2018**, de 9 de noviembre, se autoriza la creación de la **Sociedad Valenciana de Gestión Integral de los Servicios de Emergencias (SGISE)**.

Esta se crea al amparo del artículo 156 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, apartado 2 que dice "*Las **sociedades mercantiles** de la Generalitat tienen **personalidad jurídica de naturaleza privada**, y **en ningún caso dispondrán de facultades que impliquen el ejercicio de potestades administrativas**. Se regirán,*

como regla general, por el ordenamiento jurídico privado y su legislación específica, sin perjuicio de lo establecido en la presente ley y en el resto de normas de derecho público que les resulten de aplicación. A tal efecto, el conjunto de sus derechos y obligaciones de carácter económico tendrán siempre naturaleza privada". La totalidad del capital social es aportado por la Generalitat Valenciana y tiene la consideración de medio propio instrumental de ésta.

Y se justifica competencialmente en virtud de la **Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, de protección civil y gestión de emergencias**, la cual califica de actuación en materia de protección civil y gestión de emergencias, a aquellas acciones destinadas a la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente, tanto en situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, como en accidentes graves y otras análogas, entre las que se incluyen la extinción de incendios forestales.

De hecho, en materia de extinción de incendios forestales, la Ley 13/2010, en sus artículos 32, 37 y 59, configura el **Servicio de Bomberos Forestales de la Generalitat Valencianas** como **servicio público esencial de carácter autonómico**, con dependencia de la **Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias** o la *conselleria* competente en materia de protección civil y gestión de emergencias.

Este servicio, bajo la denominación genérica de **servicio de brigadas de emergencia** o similar, se vino prestando de manera directa por la propia Generalitat y bajo las modalidades de convenio entre ICONA-TRAGSA-Generalitat (desde 1989), posteriormente también mediante convenio entre TRAGSA-Generalitat (desde 1998) y, finalmente, mediante una encomienda a TRAGSA en su condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la administración pública.

La **Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat**, en su disposición adicional décimo quinta preveía que la vigente encomienda de gestión de la Generalitat a TRAGSA del actual servicio público de bomberos forestales se extinguiría el 30 de junio de 2018.

Lo que suponía que la prestación del servicio fuera asumida por la Generalitat y que el personal de TRAGSA se incorporase a la **Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias**. Continuando estos trabajadores en sus puestos con la condición de personal a extinguir, desempeñando sus tareas con idéntica condición de personal laboral (y consideración de empleados públicos), hasta su

cese por las causas legales de extinción de los contratos laborales previstas en el Estatuto de los trabajadores. Incorporación que, según la antedicha ley, debiera haberse producido antes del 30 de noviembre de 2018. Es decir, se debían subrogar antes de ese momento la totalidad de la plantilla.

No obstante, la búsqueda de la fórmula que conciliase las previsiones de la citada Ley 21/2017 con la Ley de presupuestos del Estado para el 2017 y la falta de dotación en los presupuestos de la *Generalitat Valenciana* de 2018 para la incorporación del personal del Servicio de Bomberos Forestales prevista en la ley anterior, dificultaba la materialización de las medidas contempladas en la misma en las plazos señalados.

El Servicio de Bomberos Forestales como servicio público esencial se ha dotado de una estructura y modelo propios, dentro de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, a través de su reglamento aprobado por el Decreto autonómico 129/2018, de 7 de septiembre.

Reglamento el cual merece la pena mencionar ya que, en virtud de éste, este servicio queda configurado como una herramienta que va mucho más allá de la simple intervención en la prevención y extinción de los incendios forestales[787]. De hecho, como se expone en la propia normativa autonómica (Preámbulo del Decreto Ley 4/2018):

> "[…] *Nos encontramos, además, en una situación, en la que el personal adscrito al Servicio de Bomberos Forestales* ***viene desempeñando de manera continuada****, desde enero de 2018,* ***funciones ampliadas en el marco de los planes y procedimientos de emergencias****, sin que haya sido posible, hasta la fecha, que este aumento de funciones tenga una repercusión en sus condiciones*

[787] Ver el artículo 4 del Decreto 129/2018, en todo caso son funciones del Servicio de Bomberos Forestales todo lo relativo: la gestión integral del fuego forestal lo que supone la prevención y la extinción de incendios forestales, al desarrollo de acciones de concienciación, divulgación y sensibilización en todos los ámbitos, la intervención en emergencias de origen meteorológico (situaciones de pre-emergencia y emergencia por nevadas, inundaciones, fuertes vientos y por otros fenómenos meteorológicos adversos), la participación en servicios preventivos (tales como hogueras y uso festivo-recreativo del fuego en suelo forestal, colindante), la colaboración en la rehabilitación de zonas afectadas por las emergencias y en la vuelta a la normalidad de las mismas durante la fase de emergencia, la colaboración en situaciones de emergencia social, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que generen crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves, situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad y/o la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad. Asimismo, ante el requerimiento previo del órgano competente podrán colaborar en la búsqueda y eventual rescate de personas desaparecidas en terrenos forestales o de montaña.
Para ello el Servicio de Bomberos Forestales se estructurará en áreas funcionales de "Intervención", de "Logística" y de "Planificación y Análisis".

salariales, pese a la voluntad manifiesta y continuada en este sentido por parte de la Generalitat, ***lo que ha ocasionado una conflictividad laboral que repercute de manera intensa en la operatividad y prestación de un servicio esencial como es el de bomberos forestales***".

Lo que, en cierto sentido, duplica y corre paralelo a las competencias y actividades que tienen encomendados los Consorcios Provinciales de Bomberos dependientes de las diputaciones provinciales de Valencia, Alicante y Castellón.

No obstante y para matizar lo anterior, las Brigadas de Emergencias Rurales de TRAGSA (ahora Servicio de Bomberos Forestales prestado por la SGISE) que, aunque dependían formalmente de la *Generalitat Valencia*, se han venido poniendo a disposición y bajo dependencia de los citados consorcios provinciales de bomberos en forma de refuerzos de campaña lo que suponía una descentralización funcional a todos los efectos. De hecho, este Reglamento en su disposición transitoria única, reconoce la posibilidad de mantener este tipo de encomiendas estableciendo que:

"*En tanto la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias no disponga de medios humanos y materiales para la movilización y dirección directa del operativo del Servicio de Bomberos Forestales, o bien por razones de eficacia,* ***podrá encomendar esta misión total o parcialmente a los consorcios provinciales de bomberos****, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público*".

Por otra parte, la incorporación del personal a que se refiere la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de la *Generalitat Valenciana*, debía ajustarse a las previsiones legales establecidas. En particular, en relación con la disposición adicional vigésima sexta de la Ley de Presupuestos del Estado para el 2017 y con lo referido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2018. Lo que no podía acometerse sin que previamente se estableciera el régimen jurídico que ha de resultar de aplicación para este proceso de subrogación y pretendida integración del personal de TRAGSA.

En todo caso, la Administración de la *Generalitat Valenciana* debía dotarse de un instrumento que fuese capaz de adaptarse a las exigencias del momento creando la SGISE, como una sociedad cien por cien pública y cuyo objeto y fines son:

"[…] ***la gestión del personal*** *y de las necesidades logísticas de los servicios de extinción de incendios forestales y emergencias […]*"

> *"[…] así como la **gestión de los contratos** para los estudios, proyectos, construcción, adquisición o explotación de las necesidades derivadas de las necesidades logísticas contempladas al inicio de este párrafo, junto con el ejercicio de aquellas actividades preparatorias, complementarias o derivadas de las anteriores*"

En consecuencia, el detonante de la creación de esta entidad mercantil pública ha sido justificado sobre la base de la urgencia y la extraordinaria necesidad de garantizar la plena operatividad del Servicio de Bomberos Forestales. Esto requería de la inaplazable necesidad de creación de una entidad del sector público instrumental que pudiera asumir la gestión del personal y las necesidades logísticas de este servicio público. Servicio el cual actúa bajo el mando operativo de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

No cabe duda que este marco jurídico creado no es el más adecuado para el fin perseguido, entendiéndose que responde a una coyuntura muy concreta que necesitará de una modificación sustancial posterior (sobre todo una vez haya culminado el proceso de consolidación de la plantilla).

La falta de adecuación deriva, entre otros factores, del hecho de que al personal subrogado por la SGISE se le niega la consideración de empleado público (que sin embargo si se les reconoce en la mercantil pública de origen, o sea, TRAGSA).

Con el añadido de que, en muchas situaciones, hacen las mismas funciones que el personal de los Consorcios de Bomberos Provinciales y actúan, incluso, incardinados y bajo dependencia de éstos. Teniendo su personal, en la mayoría de los casos, régimen funcionarial y la consideración de agentes de la autoridad en el desempeño de sus funciones.

En todo caso, se pretende funcionar como lo que no se es. De hecho, si se analiza el Reglamento del Servicio de Bomberos Forestales con detenimiento -que se presta a través de una entidad de carácter mercantil no lo olvidemos- sus elementos son exactos en definición y concepto a los de otros órganos administrativos tanto civiles como militares (cuenta con elementos de la Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, con elementos de Reglamentos de otros Servicios de Emergencias y Bomberos, con referencias jurídicas de aplicación directa a la función pública, etc…)[788].

[788] Haciéndose referencia a principios básicos de actuación, a valores y a conductas, a códigos profesionales, a la posibilidad de crear grupos especiales (que, incluso, se puedan poner a disposición e integrarse en el «Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea»), a los principios generales del

Por último, otra nota más de su necesidad de "publificación" es el hecho de que las actuaciones del Servicio de Bomberos Forestales se entenderán justificadas cuando existan situaciones de emergencia, grave riesgo o calamidad, susceptibles de ocasionar riesgo inminente para la integridad de las personas, los bienes o el medio ambiente, incluso se pueden producir como consecuencia de la actuación daños a bienes particulares (sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial de la administración que se pueda derivar de la actuación cuando concurran los requisitos legalmente establecidos en la legislación vigente).

No obstante, lo anterior y el caso de la *Generalitat Valenciana* no es único ni un caso aislado. Para muestra, sin ser un listado exhaustivo, tenemos lo siguiente:

- **Comunidad de Madrid**.

  Mediante el Decreto de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid 168/1996, de 15 de Noviembre de 1996, se reguló la prestación del servicio de atención de urgencias a través de un número telefónico único. Tras esto mediante la Ley de la Comunidad de Madrid 25/1997, de 26 de Diciembre de 1997, se reguló el servicio de atención de urgencias 1-1-2.

  Esto supuso la adjudicación de la prestación del servicio a una Unión Temporal de Empresas las cuales estaban participadas, entre otras, por el Grupo Empresarial ONCE y por Telefónica SA.

  Por Orden del Consejo de Medio Ambiente 788/2001, de 26 de marzo de 2001, se aprueban los protocolos de actuación operativa del Centro de Atención de llamadas de urgencia 1-1-2.

  En este texto ya se empieza a reflejar la conciencia que se comienza gestar sobre las necesidades de este tipo de Centros de Coordinación y el ejercicio de las potestades públicas que desde estos órganos se ejercen. De hecho, se otorga la consideración de agentes de la autoridad tanto al director del Centro y como a los Jefes de Sala. Por lo cual se exige para estos puestos que sean funcionarios de carrera. El resto de personal sigue subcontratado mediante un sistema de externalización de la prestación del servicio.

  Tras la actividad privada inicial para la prestación del servicio, se decide crear una **empresa mercantil pública** denominada "**Madrid 112, SA**". La cual se encarga de la gestión del Centro de Coordinación. No obstante, la mercantil no

mando y de su ejercicio, a lo referente a las órdenes a su función y tipología, a la ejecución de las misiones encomendadas, etc….

puede responder adecuadamente a las necesidades públicas que supone este tipo de actividad.

En consecuencia, mediante la Ley autonómica de Medidas Fiscales y Administrativas 13/2002, de 20 de diciembre, en su artículo 17, se regula la organización y régimen jurídico básico del **Organismo Autónomo Madrid 112**, y establece la disolución de la Empresa Pública "Madrid 112, Sociedad Anónima", y la consiguiente cesión global de su activo y pasivo al Organismo, así como la subrogación de dicho Organismo en todos los derechos y obligaciones que hubiera asumido dicha Empresa hasta el momento de su disolución. Lo que supone también lo relativo al personal.

De hecho, este personal -con la consideración de empleado público sometido al régimen laboral- está en proceso de funcionarización ya que es la fórmula que aporta el nivel de garantías más adecuado al tipo de desempeño y funciones de éstos.

Asimismo, el propio Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid (conformado exclusivamente por personal funcionario y siendo el competente en la gestión de la prevención y la extinción de incendios forestales) cuenta con personal laboral especializado de refuerzo para las campañas de verano más una estructura permanente de brigadas forestales que hacen tanto prevención como extinción durante todo el año y que están completamente externalizadas a través de dos empresas privadas. Al igual que la contratación de los medios aéreos para operaciones de intervención en emergencias y Protección Civil.

- **Gobierno de las Islas Baleares**.

El caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (CAIB) es también paradigmático puesto que el Gobierno Balear, pionero en la prestación del servicio de atención telefónico a través del número único de urgencias y emergencias 112, puso en marcha este servicio en febrero de 1996 mediante la externalización del mismo (optando a prestarlo una UTE formada por una empresa denominada Idus de Comunicación SA y Telefónica SA).

Este servicio se prestaba con un director de la concesión -que ejercía de director del Centro- más otra persona de apoyo, ambos funcionarios. A los que se les debía sumar el personal laboral aportado por el concesionario.

Por su parte y teniendo una normativa que crea el Centro de Coordinación Operativa (CECOP) de Protección Civil del Gobierno Balear, un decreto que asigna las funciones al Servicio de Emergencias (denominado SEIB112) y otro

con la aprobación formal del Plan Territorial de las Islas Balearse en materia de Protección Civil (PLATERBAL) más una Ley de ordenación de las emergencias y otra de gestión de emergencias[789], se tienen los elementos básicos que configuran este campo en este ámbito territorial.

Además en 2003 se crea la Dirección General de Emergencias dentro de la Consejería de Interior para poder dar la adecuada cobertura al ejercicio de estas competencias. No obstante, tras una serie de circunstancias se decide rescatar la concesión del 112 por lo que para ello se debía crear un ente instrumental que permitiera la incorporación del personal subrogado y la gestión directa del servicio.

De hecho, en el artículo 40 de la Ley de Gestión de Emergencias se establece expresamente que el denominado SEIB-112 (antes llamado "*Servicio*" de Emergencias de las Islas Baleares y actualmente denominado "*Sistema*" de Emergencias de las Islas Baleares") es un **servicio público de carácter esencial** de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que debe ser **gestionado directamente** por la consejería competente en materia de emergencias y que queda adscrito a ésta a través de la dirección general competente en materia de emergencias y protección civil.

El SEIB-112 tiene como finalidad la recepción de llamadas de urgencias y de emergencias y su gestión ante los servicios oportunos, así como la coordinación, la aplicación y la activación de los planes de protección civil, de emergencias y los protocolos operativos. Además el Centro de Coordinación Operativa o el Centro de Coordinación Operativa Integrada (CECOP/CECOPI) se constituirá en el SEIB-112 cuando así lo determine el plan de protección civil activado. Por tanto, el SEIB-112 ejercerá sus funciones como centro de gestión y de coordinación de los servicios de emergencia y los equipos de intervención cuando se activen los planes de emergencia o de autoprotección.

[789] Respectivamente: Decreto 80/1990, de 6 de septiembre, por el cual se crea el Centro de Coordinación Operativa de Protección Civil del Gobierno Balear; Decreto 76/1997, de 6 de junio, por el cual se asignan funciones al Servicio de Emergencias; Decreto 50/1998, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Plan Territorial de las Islas Balearse en materia de Protección Civil (PLATERBAL), el cual ha sido modificado por el Decreto 40/2014, de 29 de agosto, por el cual se aprueba el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Ley 2/1998, de 13 de marzo, de ordenación de emergencias de las Islas Baleares (y Decreto 8/2004, de 23 de enero, por el cual se desarrollan determinados aspectos de la Ley de Ordenación de Emergencias en las Islas Baleares); Ley 3/2006, de 30 de marzo, de Gestión de Emergencias de las Islas Baleares.

Para ello se creó la **empresa pública Gestión de Emergencias de las Islas Baleares**, Sociedad Anónima Unipersonal (GEIBSAU)[790] la cual asume, entre otras actividades, lo anterior.

Esta sociedad mercantil es de capital totalmente público y está adscrita a la actualmente denominada Consejería de Administraciones Públicas y Modernización a través de la Dirección General de Emergencias e Interior (como órgano directivo competente en materia de emergencias y protección civil). Siendo su objeto social el siguiente:

a. Gestionar las emergencias dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, cosa que implica, entre otras tareas: la prestación de servicios de atención al ciudadano, el tratamiento de la información recibida en el sector de la urgencia y la emergencia, incluidas las actividades de instalación, coordinación, gestión y otros elementos técnicos auxiliares necesarios para el desarrollo del servicio, que comprenden, entre otros, la consultoría, el diseño, la planificación, el desarrollo, la instalación e implantación, el apoyo logístico, la dirección y la ejecución de proyectos y la venta de productos.

b. Prestar asistencia técnica y especializada a la realización, la actualización y el seguimiento de los planes territoriales y especiales de protección civil.

c. Impartir formación específica en materia de seguridad y emergencias a personas ajenas a la Administración.

d. Prestar asistencia técnica en la elaboración de protocolos de actuación en materia de urgencias y emergencias.

e. Llevar a cabo la gestión económico administrativa de recursos extraordinarios en el caso de emergencia.

f. Planificar y situar los riesgos, como actividad destinada al análisis objetivo y a su localización en el territorio.

g. Prevenir los riesgos mediante la vigilancia y la autoprotección.

[790] Creada y regulada mediante: Decreto 95/2004, de 19 de noviembre, de constitución de la empresa pública Gestión de Emergencias de las Illes Balears, SA; Decreto 109/2005, de 21 de octubre, de modificación del Decreto 95/2004, 19 de noviembre, de constitución y de los Estatutos sociales de la empresa pública Gestión de Emergencias de las Illes Balears, SA; Decreto 4/2009 de 16 de enero, por el cual se modifica el Decreto 95/2004, de 19 de noviembre, de constitución de la empresa pública Gestión de Emergencias de las Islas Baleares, SA; Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2011 por el que se autoriza la modificación de los Estatutos de la sociedad mercantil pública Gestión de Emergencias de las Illes Balears , SAU.

h. Gestionar la intervención por anular las causas y paliar corregir y minimizar los efectos de las catástrofes y calamidades y prestar socorros a los afectados.

i. Elaborar programas de recuperación de la normalidad, rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por una catástrofe o calamidad.

j. Prestar asistencia en la supervisión de los sistemas y las medidas de autoprotección.

k. Llevar a cabo la investigación y el desarrollo en materia de gestión de emergencias, como también la adhesión a proyectos internacionales relacionados con esta materia, fundamentalmente en el marco de la Unión Europea.

l. Prestar servicios en materia de urgencias y emergencias a entidades públicas y privadas.

m. Prestar y coordinar los servicios de telecomunicaciones en el ámbito de las emergencias.

n. Ejecutar, controlar y coordinar los proyectos de infraestructuras y material en el ámbito de la gestión de urgencias y emergencias.

o. Gestionar las comunicaciones y activar los sistemas de alarmas y avisos a la población.

p. Hacer campañas de formación y sensibilización de empresas, entidades y ciudadanos en general, para prevenir situaciones de emergencia.

GEIBSAU nace además como **medio propio instrumental y servicio técnico** de las administraciones públicas y de los entes instrumentales. De conformidad con lo previsto en el artículo 24.6 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por lo que tendrá el carácter de **medio propio de la Administración de la CAIB**, así como del resto de los entes de derecho público o de derecho privado integrados en el sector público instrumental de la CAIB que, de acuerdo con la citada Ley, sean considerados poderes adjudicadores.

Del mismo modo, la sociedad puede tener el carácter de **medio propio de otras administraciones y poderes adjudicadores** no integrados en el sector público autonómico siempre que participen en el capital social de la sociedad (al igual que pasa con TRAGSA).

A estos efectos, la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears o cualquier otra entidad citada en el apartado anterior podrá encargar a la sociedad la ejecución de cualquier actuación material relacionada con el objeto social de la misma, sin que por su parte la sociedad pueda participar en ninguna licitación de contratación pública convocada por esta Administración o ente instrumental.

La contraprestación a favor de la sociedad por razón de los encargos de gestión que reciba de estos poderes adjudicadores se tendrá que ajustar a las tarifas aprobadas por la Administración Autonómica, las cuales se calcularán en función de los costes reales imputables a la ejecución de los proyectos, teniendo en cuenta los costes directos e indirectos, incluidos los márgenes razonables para atender a las desviaciones e imprevistos, sin que en ningún caso puedan determinar un precio superior al de mercado de la prestación.

Para ello a esta mercantil se le transfirieron -mediante su decreto de creación- personal y medios provenientes de la propia Dirección General de Emergencias de la CAIB con funciones técnicas, operativas (como es el caso del personal de la Unidad Operativa -UOP-) y de soporte. Personal que ha seguido haciendo las mismas funciones y cometidos que ya venían prestando.

De hecho, cabe destacar que gran parte de los técnicos de GEIBSAU, con una relación de carácter laboral, tienen exactamente los mismos cometidos y funciones que el personal técnico de la Dirección General de Emergencias (además utilizan los mismo medios, las mismas instalaciones y vehículos, la misma uniformidad, los mismos distintivos e indicativos, etc…).

Por lo que existe una duplicidad manifiesta[791] y, sin embargo, con normas reguladoras diferentes y con condiciones laborales diferentes. Situaciones, en muchos de los casos, calificables como de “cesión ilegal de trabajadores” por parte de GEIBSAU a la CAIB.

Lo anterior supone también problemas en su desempeño y ambigüedades e indefinición en su actividad, restando garantías y seguridad jurídica en todos los órdenes.

A lo que hay que añadir que, según se establece en la Ley de Gestión de Emergencias (artículo 43, punto 2), se consideran **agentes de la autoridad** en el ámbito de aplicación de esta ley y en el ejercicio de sus funciones:

[791] Recordemos además que la propia estructura de la Función Pública del Gobierno Balear tiene establecida un cuerpo específico de Seguridad y Emergencias que debería integrar a todo el personal con cometidos en estas materias.

> "[…] *a) Los jefes de las jefaturas orgánicas y los técnicos directores, adscritos a la dirección general competente en materia de emergencias. b)* ***El personal técnico y los agentes de emergencias dependientes de la administración institucional*** *competente en materia de gestión de emergencias. c) Los directores de los centros de gestión de emergencias adscritos al SEIB-112. d) Los jefe de los Puestos demando Avanzado y de los grupos de acción de los planes de protección civil activados*".

Cuestión que, desde la perspectiva de la Función Pública, se pone en duda, en virtud de lo establecido en el artículo 14, punto 3, de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la comunidad autónoma de las Illes Balears, el cual dice:

> "[…] ***Quedan reservados al personal funcionario de carrera*** *los puestos de trabajo y las funciones cuyo cumplimiento implica* ***ejercicio de autoridad****, fe pública o asesoramiento legal, control y fiscalización interna de la gestión económico- financiera y presupuestaria, los de contabilidad y tesorería, los de carácter técnico y administrativo, los que comportan jefatura orgánica y, en general, los que se reservan a este personal para* ***una mayor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función, así como los que implican una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y en la salvaguarda de los intereses generales*** *de la comunidad autónoma*".

Es más, el **proceso de regularización y consolidación de la plantilla** de GEIBSAU ha supuesto que **se ponga en duda hasta la condición de empleado público** del personal subrogado así como la del personal que se incorporó a esta mercantil sin superar procesos selectivos que no se basaran en los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.

Esto ha supuesto que al personal transferido desde la CAIB se le otorgue la calificación de "personal laboral fijo" y se le dé la consideración de empleado público, mientras que al resto del personal laboral no temporal se le otorgue la consideración de "indefinido no fijo". Cuestión, en todo caso, que está en revisión por un cambio de criterio y, en algunos casos, también en litigio.

Por consiguiente, en esta mercantil pública convive personal laboral transferido desde la CAIB (al que se le aplica el Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la CAIB), personal subrogado proveniente de la concesionaria del 112 más el personal de nueva incorporación.

De todas maneras el Centro de Emergencias tiene asignados dos puestos para personal funcionario de la CAIB. Uno de Director del Centro, con nivel de Jefe

de Servicio, más otro con funciones de Jefatura de Área de Operaciones, con nivel de Jefe de Negociado. Siendo el resto personal subrogado de la antigua concesionaria más personal de nueva incorporación y todos ellos sujetos al régimen de personal laboral (jefes de sala, supervisores, gestores).

Como ya se ha venido sosteniendo a lo largo de esta tesis, las sociedades mercantiles sirven para actuar en el "mercado" no para el ejercicio de las potestades públicas en los términos aquí expuestos ni para la prestación de servicios públicos esenciales de interés general.

De hecho, en Baleares se es consciente de esta situación de inadecuación por lo que en la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Gestión de Emergencias del año 2006, se permitía la creación de una **Agencia de Emergencias**.

Para ello y mediante este texto legal, se autoriza al Gobierno de las Illes Balears a crear una empresa pública de las tipificadas como entidad de derecho público que tiene que someter su actuación al ordenamiento jurídico privado[792]. Cuyo fin es encargarse de los centros de gestión de emergencias de las Illes Balears y realizar todas aquellas funciones relacionadas con la gestión integral de emergencias, salvamento marítimo y protección civil que, en el ámbito de la CAIB, le sean asignadas por la consejería competente en estas materias.

Tipo de ente que permite tener personal laboral, adscribir funcionarios a puestos reservados para éstos así como el ejercicio de funciones y potestades administrativas.

Por otra parte y sumado a lo anterior, en la Ley 12/2015, de Presupuestos Generales de la CAIB para el ejercicio 2016, en su artículo 45, se establecía la creación de la **entidad pública empresarial Gestión de Emergencias de las Illes Balears**.

Este **ente del sector público instrumental** nace con forma jurídica de **entidad pública empresarial** de las previstas en el artículo 2.1.b) de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la CAIB, teniendo como fines generales gestionar las emergencias en su ámbito territorial de actuación de acuerdo con sus estatutos.

[792] De las previstas en el artículo 1.b) 1 de la Ley 3/1989, de 29 de marzo, Ley 3/1989, de 29 de marzo, de Entidades Autónomas y Empresas Públicas y vinculadas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Norma derogada y sustituida Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la comunidad autónoma de las Illes Balears.

Las funciones y competencias del ente, tanto de carácter material como jurídico, son prácticamente las mismas que las de GEIBSAU. No obstante, **esta entidad ejercerá las potestades administrativas** necesarias para cumplir sus fines y sus competencias, incluso la potestad de fomento. A este efecto, **podrá adscribirse a la entidad el personal funcionario** de la Dirección General de Emergencias e Interior **que sea necesario** para ejercer las potestades administrativas, las competencias y las funciones atribuidas.

Por su parte, en el marco de las competencias propias de los consejos insulares y de los municipios, la entidad podrá concertar los instrumentos de colaboración o cooperación previstos en la legislación, especialmente los convenios de colaboración y los planes y programas conjuntos.

Asimismo, la entidad queda adscrita inicialmente a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sin perjuicio de los cambios de adscripción que determine la presidenta de las Illes Balears mediante los decretos de estructura de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears.

Por último se establece que, una vez aprobados los estatutos de la nueva entidad, **se extinguirá la empresa pública Gestión de Emergencias de las Illes Balears, SAU** (GEIBSAU), mediante la cesión global de activos y pasivos, sin liquidación, en los términos previstos en la Ley 3/2009, de 3 de abril, de modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles. Cuestión que todavía no se ha producido.

No obstante, según la información aportada en diciembre de 2018 por la Consejería de Hacienda y Relaciones Exteriores de la CAIB y comunicada a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) sobre la composición del sector público, se tiene que está creada la entidad pública empresarial Gestión de Emergencias de las Islas Baleares y que se encuentra en proceso de disolución la empresa pública Gestión de Emergencias de las Islas Baleases SAU.

Es más, la situación de la CAIB es similar y análoga en materia de prevención y extinción de incendios forestales ya que hay una estructura administrativa compuesta por personal funcionario (adscrito a la Consejería de Medio Ambiente) y una estructura instrumental adscrita a este órgano dotado de personal laboral y denominada Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).

El IBANAT actualmente es una **entidad pública empresarial** creada en su día con forma de empresa pública[793]. No obstante, tras la aprobación de la reestructuración del Sector Público Instrumental de la CAIB en 2012 y en aplicación de la disposición adicional octava de la Ley 9/2011, el Consejo de Gobierno se aprobó la extinción de la entidad pública empresarial Espacios de Naturaleza Balear y la asunción de sus funciones por el Instituto Balear de la Naturaleza y, si procede, por la Dirección General de Medio Natural, Educación Ambiental y Cambio Climático.

La extinción de Espacios de Naturaleza Balear conllevaba que parte de sus funciones pasasen a ser asumidas por el IBANAT, cuya finalidad institucional se veía ampliada, lo cual obligaba a modificar los estatutos a fin de adaptarlos a la nueva realidad y debiendo aprovechar también la ocasión para adecuarlos a la ley del sector público instrumental. Lo que se hizo mediante el Decreto 23/2013, de 24 de mayo, de aprobación de los nuevo Estatutos del ente.

El IBANAT que tiene entre sus cometidos la prevención y extinción de incendios forestales y se somete a los principios de legalidad, **servicio al interés general**, eficacia, eficiencia, estabilidad y transparencia, y se ajustará al principio de instrumentalidad respecto de las finalidades y los objetivos que tiene asignados.

La entidad pública empresarial IBANAT es un **organismo público** creado bajo la dependencia o vinculación de la Administración de la CAIB llevar a cabo actividades de ejecución y de gestión, tanto administrativas como de contenido económico, en régimen de descentralización funcional. Además, el IBANAT tiene también la consideración de medio propio y servicio técnico más la posibilidad de recibir encomiendas de gestión en función de su naturaleza. En todo caso, su personal será laboral[794] pudiéndose adscribir personal funcionario.

De hecho, en este caso el personal laboral propio del IBANAT está claro que tiene la consideración de empleado público. No obstante, se da el problema de

[793] Decreto 69/1997, de 21 de mayo, como empresa pública de las previstas en el artículo 1 b de la Ley 3/1989, de 29 de marzo, de Entidades Autónomas y Empresas Públicas y Vinculadas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en uso de la autorización prevista en la disposición adicional quinta de la Ley 4/1996, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 1997. Aunque posteriormente derogado por el Decreto 24/2013, de 24 de mayo, de aprobación de los Estatutos del Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).

[794] Dada la consideración de entidad propia del sector público y dado también su carácter de entidad pública en sentido estricto su personal tiene la consideración de empleado público a todos los efectos en régimen laboral.

que este personal, en determinadas circunstancias, asume las funciones de **Director de Extinción** y, por tanto, asumen la dirección técnica de las operaciones con el Plan de Protección Civil frente al Riesgo de Incendio Forestal (INFOBAL) activado en los niveles 0 y 1.

Ejerciendo plenamente potestades públicas en todas sus manifestaciones e, incluso, intercambiándose éstos con personal técnico funcionario de la Dirección General a la cual se encuentra el IBANAT adscrito.

Sirva análogamente para esta situación lo ya comentado con respecto a los técnicos de la Dirección General de Emergencias y los de GEIBSAU en cuanto al desempeño de sus funciones y al cuestionamiento que se genera en relación con la posibilidad de que puedan ostentar la consideración de agentes de la autoridad no siendo funcionarios.

Por otro lado, esta estructura se repite en el caso de las emergencias médicas y la asistencia extrahospitalaria urgente, puesto que la CAIB aporta el personal facultativo sanitario dependiente de la Gerencia del Servicio de Asistencia Médica Urgente (conocido como SAMU-061), es decir médicos y enfermeros -que son personal estatutario (asimilado a personal funcionario)-, mientras que el personal no facultativo, es decir técnicos de emergencias sanitarias, conductores y auxiliares, han sido tradicionalmente el personal aportado por las concesionarias de las empresas adjudicatarias del transporte sanitario (tanto del urgente como del programado).

No obstante, a finales de 2016 el Servicio de Salud de las Islas Baleares (IBSALUT), que además es un organismo público autónomo, decidió recuperar parte de las concesiones del transporte sanitario urgente y gestionarlo de manera directa[795].

Para ello creó, en virtud del artículo 39 de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017, la **entidad pública empresarial Gestión Sanitaria y Asistencial de las Illes Balears** (GSAIB)[796]. Cuya finalidad es prestar servicios de soporte a la actividad asistencial que realizan los centros sanitarios del IBSALUT y de la Red Sanitaria Pública de las Islas Baleares.

[795] Que no el transporte sanitario programado que sigue externalizado mediante una serie de concesiones administrativas.

[796] Ente del sector público instrumental de la CAIB creado como organismo público en su modalidad de entidad pública empresarial de las que prevé el artículo 2.1.b) y según lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la CAIB.

Esta entidad puede ejercer las funciones y las actividades que establezcan sus estatutos[797] y, particularmente, los servicios de transporte sanitario en cualquier de sus modalidades y los servicios de atención telefónica de la demanda asistencial, información y orientación o consejo sanitario, y también la coordinación de urgencias y la colaboración con los servicios de urgencias y emergencias de las diferentes administraciones.

Para llevar a cabo estas funciones y actividades la entidad puede ejercer todas las potestades administrativas que sean necesarias, por medio de los órganos que establezcan sus estatutos, incluso, si procede, la potestad de fomento.

Esta entidad queda adscrita al Servicio de Salud de las Islas Baleares (IBSALUT) y su personal puede ser bien personal laboral propio o bien personal funcionario, estatutario o laboral que le adscriba el Servicio de Salud.

De hecho, se estipula también que se podrá traspasar a esta entidad pública empresarial el personal de cualquier Administración pública o de sus entes dependientes y el personal laboral de otras empresas que, a la entrada en vigor del decreto de creación ocupe puestos de trabajo cuyas funciones pasen a ser ejercidas ésta.

Esto ha supuesto la subrogación del personal de las concesiones que ha asumido[798], en el caso del personal no temporal éstos han quedado en situación de "personal indefinido no fijo" hasta que salgan sus respectivas plazas a concurso. Cuestionándose su condición de empleados público en esta fase de interinidad.

En consecuencia, el modelo actual autonómico en esta materia y en cada área en la CAIB supone contar con una parte administrativa que se complementa con un ente instrumental en forma, preferentemente, de organismo público en su modalidad de entidad pública empresarial.

Este modelo, al final, busca flexibilizar los aspectos de incorporación y gestión de personal para el grueso de las actividades, lo que sin duda es una manera de desregularizar la función pública. Figura que solventa y que no deja duda sobre la condición de empleado público de este personal en régimen laboral pero que

[797] Decreto 38/2017, 28 julio, por el que se aprueban los Estatutos de la entidad pública empresarial Gestión Sanitaria y Asistencial de las Islas Baleares.

[798] En todo caso, el traspaso o subrogación del personal laboral a la entidad pública empresarial se producirá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

lo excluye de la posibilidad de optar a figuras de mayor garantía como es el caso de ser considerados agentes de la autoridad así como al ejercicio de potestades públicas.

Circunstancia curiosa cuando es, la propia normativa en materia de seguridad pública autonómica, la que obliga al resto de administraciones locales a que su personal para estas tareas deba ser funcionario.

- **Gobierno de Cantabria**.

El modelo de atención de emergencias y protección civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria ha supuesto una serie de transformaciones muy importantes hasta su configuración actual. Transformaciones que son un ejemplo de lo que aquí se viene exponiendo en cuanto al uso de determinadas fórmulas de gestión que obliga a ineludibles ajustes posteriores.

Se debe recordar que Cantabria es una Comunidad Autónoma uniprovincial por lo que su Administración asume las funciones propias de las diputaciones provinciales en cuanto a la garantía de prestación de determinados servicios en el conjunto territorial.

Esto es así con las materias vinculadas a la Seguridad Pública en general y en sus diferentes vertientes. De hecho, además de las funciones de coordinación de las policías locales, debe garantizar los servicios de protección civil, número único de urgencias y emergencias 112 y extinción de incendios y salvamento.

En este sentido cabe recordar que la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Cantabria, no recogía de manera expresa un título competencial referido a la protección civil y la gestión de emergencias.

No obstante, con la aprobación de la Ley autonómica 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria, se vino a complementar este vacío normativo, estableciéndose también por primera vez en esta ámbito la regulación de los derechos y deberes de los ciudadanos y la estructura organizativa de los diferentes órganos administrativos y servicios intervinientes en la materia.

En este contexto y complementando los pocos servicios de Protección Civil y Bomberos municipales existentes, se crea una empresa pública con personificación mercantil denominada **Servicio de Emergencias de Cantabria, Sociedad Anónima Unipersonal (SEMCA, SAU)**.

Esta fórmula de gestión de un servicio público esencial y de interés general mediante una sociedad mercantil presenta las limitaciones y dificultades ya ampliamente expuestas dado que no se corresponde esta figura jurídica con la finalidad que se busca.

Es más la fórmula del organismo autónomo frente a la de la entidad pública empresarial, aún siendo los dos organismo públicos, es mucho más adecuada la primera por cuanto el ámbito de actividad de la protección civil y la emergencia no es susceptible de contraprestación y/o contenido económico.

De hecho, tanto es así que mediante ley se transforma esta mercantil pública y se crea el **Organismo Autónomo Servicio de Emergencias de Cantabria**[799] (el cual sigue siendo conocido como SEMCA o como EMERGENCIAS CANTABRIA 112). Quedando el mismo adscrito a la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior a través de la Dirección General de Interior del Gobierno de Cantabria.

Desde su origen el SEMCA, bien como entidad mercantil bien como organismo autónomo, ha tenido encomendada la gestión del servicio autonómico de prevención, extinción de incendios y salvamento y la atención de llamadas de emergencia 112.

Tras el acuerdo unánime se ha hecho posible establecer una figura legal más acorde con la naturaleza y funciones de un servicio de emergencias lo que ah permitido recuperar su carácter público.

Además, la figura del organismo autónomo permite una prestación del servicio de atención de emergencias más eficaz, integral y unificada. Además de favorecer una estructura estable y sólida se facilita la continuidad en el mando y la gestión desde la propia administración pública.

- **Gobierno de las Islas Canarias.**

Teniendo como base a 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, se da cobertura a la empresa pública creada en el año 1994 -con forma de Sociedad Anónima Unipersonal y capital cien por cien público- denominada **Gestión de Servicios para la Salud y Seguridad en Canarias** (GSC SAU).

[799] Ley 6/2018, de 22 de noviembre, por el que se crea el Organismo Autónomo Servicio de Emergencias de Cantabria.

Esta mercantil cambia su nombre al definitivo actual en 2008 tras denominarse primero "**Urgencias Sanitarias de Canarias 061, SA**" y después "**Gestión Sanitaria de Canarias, SA**".

En todo caso está adscrita y da soporte a la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad y a la Consejería de Sanidad, teniendo encomendadas en su objeto social una amplia gama de actividades, como son las urgencias y el transporte sanitario, la coordinación de las emergencias, la formación para la salud y la seguridad pública o la gestión económica y la recaudación sanitaria.

Expresamente en sus estatutos se tiene como fines los siguientes: gestionar, administrar y asesorar centros, servicios y establecimientos de carácter sanitario; gestionar la facturación y cobro de los ingresos de órganos administrativos, actuando como entidad colaboradora de recaudación; gestionar la adquisición y contratación de recursos materiales y equipos humanos para la prestación de servicios sanitarios, prestar y colaborar en la asistencia sanitaria de cualquier nivel asistencial, coordinación de todos los niveles asistenciales de la atención urgente; coordinación de transporte sanitario de urgencias de cualquier tipo; formación en materia de atención y gestión a la urgencia y emergencia sanitaria, así como en educación para la salud; concertar con instituciones públicas y privadas las actuaciones tendentes a la realización de los objetivos de la sociedad; crear o participar en otras sociedades e instituciones con actividades relacionadas con las expresadas en los apartados anteriores; prestar servicios operativos y de formación en materia de seguridad pública para lo cual podrán gestionar centros y establecimientos de naturaleza pública o privada, así como contratar equipos humanos y recursos materiales.

Para ello se utilizan una serie de "marcas" de cara al exterior como son el "**Servicio de Urgencias Canario (SUC)**" y el "**Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (CECOES) 1-1-2**". Pero que en todos los casos el prestador es el mismo ente.

No obstante, se puede observar con cierta claridad en esta estrategia un movimiento más que genera confusión y que supone tratar de hacer ver y creer al ciudadano y al resto de organismos una realidad jurídica que no es tal.

Además, sirva en este punto todo lo ya expuesto con respecto a las mercantiles públicas y, específicamente, en relación la prestación de servicios esenciales y las limitaciones de su personal tanto en sus funciones como en su

consideración de empleados públicos. Aún siendo, como en este caso, un medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias y demás entes vinculados.

- **Junta de Andalucía**.

  La Junta de Andalucía ha sufrido una fuerte transformación de su sector público, tal y como ya se ha expuesto, pretendiendo compartimentar funcionalmente las áreas con entes instrumentales específicos para cada una de ellas.

  En este contexto bien ha ido creando medios propios bien ha hecho uso de otros medios instrumentales considerados también propios, como es el caso de TRAGSA. Empresa pública que, a través de su filial TRAGSATEC, gestiona el Grupo de Emergencias de Andalucía (GREA) como ya se ha expuesto.

  No obstante, en materia de Seguridad Pública cuenta con un órgano administrativo, la Dirección General de Emergencias y Protección Civil de la Junta de Andalucía (adscrita a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior y el que aporta el personal funcionario)[800], que -bajo la marca "**Emergencias Andalucía**" o "**Emergencias 112 Andalucía**"- aglutina una serie de recursos de variada índole y procedencia.

  De hecho, "Emergencias Andalucía", se presenta como un servicio multidisciplinar y plural en el que se aúnan labores de prevención, planificación, gestión y análisis de las emergencias en este ámbito territorial.

[800] A la Dirección General de Emergencias y Protección Civil le corresponden las atribuciones previstas en el artículo 30 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como la elaboración de propuestas normativas, directrices, planes y programas de medidas encaminadas al desarrollo y ejecución de las competencias que tenga atribuidas, y en particular, las siguientes: a) Las derivadas de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, en materia de emergencias y protección civil. b) El impulso de programas para el estudio de situaciones de riesgo y, en su caso, la elaboración de planes de emergencia, de acuerdo con la normativa general de aplicación. c) El desarrollo de actuaciones dirigidas a coordinar la respuesta ante situaciones de emergencia en el territorio de Andalucía, directamente o a través de las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía en sus respectivos ámbitos competenciales. d) La aplicación de medidas de ordenación y supervisión del sistema de coordinación integrada de urgencias y emergencias de Andalucía, según lo previsto en el capítulo III del título II de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre. e) El asesoramiento y apoyo técnico a las entidades locales en materia de emergencias y protección civil. f) El régimen general y los asuntos de intendencia ligados a la gestión de los edificios afectos a los usos de competencia de la Dirección General, a salvo de las competencias generales que se atribuyen a la Secretaría General Técnica.

Para ello, y según fuentes de la misma Junta de Andalucía[801], Emergencias Andalucía desarrolla sus actuaciones en el marco de tres estructuras:

1. Los **Servicios de Protección Civil**, que desarrollan y coordinan las labores de prevención y planificación, así como el asesoramiento técnico a Entidades Locales y la elaboración del marco normativo.

2. Los **Centros de Emergencias 112** que dan soporte a las labores de atención a la ciudadanía y coordinación de servicios operativos, tanto en emergencias ordinarias como en situaciones de grave riesgo y emergencias mayores.

3. El **Grupo de Emergencias de Andalucía (GREA)** que aporta capacidad técnica y logística para las funciones de coordinación "in situ" a través de los Puestos de Mando Avanzados (PMA).

Cabe destacar que la gestión del 112 en Andalucía corresponde a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, a través de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil. Este es el servicio encargado de la gestión y coordinación integral de las urgencias y emergencias en materia sanitaria, extinción de incendios y salvamento, seguridad ciudadana y protección civil.

La operación de Emergencias 112 Andalucía se configura sobre dos centros regionales, ubicados en Sevilla y Málaga. Además de ocho centros provinciales situados en Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla. Los centros regionales son los encargados de gestionar el primer escalón de atención y gestión de llamadas del conjunto del territorio andaluz. Y los centros provinciales, desarrollan el segundo escalón de gestión, coordinación y seguimiento en su ámbito territorial.

Los diez centros del sistema están enlazados y constituyen una red interrelacionada. Por este motivo, los dos centros regionales y los provinciales habilitados de acuerdo a un plan de contingencia actúan como soporte los unos de los otros.

No obstante, se presta este servicio en régimen externalizado a través de tres adjudicatarios privados distintos, lo cuales accedieron al contrato tras la licitación efectuada en 2017. Situación curiosa ya que esto ha conllevado

[801] Fuente: https://www.juntadeandalucia.es/organismos/presidenciaadministracionpublicaeinterior/

diferentes condiciones de prestación y laborales entre unas empresas y otras. Lo que llama la atención cuando la actividad es exactamente la misma.

De hecho, se están ultimando los trámites administrativos para una nueva licitación del contrato de prestación del servicio de Emergencias 112 Andalucía, el cual está previsto que entre en vigor en febrero de 2020 por un importe de licitación aproximado de 27 millones de euros. Como novedad se contempla en el nuevo pliego un sólo lote para que un único adjudicatario se haga cargo del servicio al objeto de evitar las disfunciones y diferencias de este último periodo.

Hay que tener en cuenta que el sistema de emergencias de Andalucía se basa operativamente en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (lo que incluye las Policías Locales y la Unidad Adscrita de Policía Autonómica que aporta el Ministerio del Interior a través del Cuerpo Nacional de Policía), en los servicios y agrupaciones locales de Protección Civil sumado a los Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento locales y provinciales.

En este último caso, la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, en su Título III, Prevención y extinción de incendios y salvamento, Capítulo I, Servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, artículos 36 y siguientes, regula los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento, sus funciones y su régimen de funcionamiento específico.

De hecho, se establece preferentemente la **reserva funcionarial** para su personal y además -para el mejor desarrollo de las funciones siguientes que a continuación se detallan- se establece que éstos estén investidos del carácter de **agentes de la autoridad**.

- Con carácter general, la **planificación y ejecución de operaciones de prevención y actuación** frente a incendios y otros siniestros, asistencia y salvamento de personas y protección de bienes.

- Desarrollo de medidas preventivas y, en particular, la **inspección en materia de cumplimiento de la normativa de protección frente a riesgos de su competencia.** En su caso, la elaboración de informes preceptivos con carácter previo a la obtención de licencias de explotación.

- **Adopción de medidas excepcionales de protección y con carácter provisional** hasta que se produzca la oportuna decisión de la autoridad competente, respetando en todo caso el principio de proporcionalidad.

– **Investigación e informe** sobre las causas y desarrollo de siniestros.

Estas exigencias y garantías -tanto con respecto a la condición del personal como con respecto de las figuras jurídicas de prestación- se diluyen y se alejan del Derecho Administrativo a medida que nos acercamos a la esfera de responsabilidad del nivel autonómico.

De hecho, es llamativo que los incendios forestales siendo competencia directa autonómica y teniendo una estructura organizativa específica y potente para la prevención y extinción de incendios (conocido, como ya hemos expuesto, dispositivo INFOCA) no quede esto reflejado en la propia Ley de Emergencias andaluza.

Es decir, a la estructura del INFOCA no se le reconoce y se le niega a nivel legal -y con toda la intención- la condición de Servicio de Prevención y Extinción de Incendios.

Esto se debe a que el personal de las brigadas/cuadrillas de incendios forestales ha sido personal estacional y de temporada y que o bien era aportado a través de la encomiende de gestión de esta actividad que se hacía a TRAGSA o bien a través de la mercantil pública autonómica denominada **Empresa de Gestión medioambiental, SA** (EGMASA)[802].

No obstante y como consecuencia de la reordenación del sector público de la Junta de Andalucía, EGMASA fue sucedida por la **Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía** en todas sus relaciones jurídicas, derechos y obligaciones, quedando la primera extinguida. Los estatutos de la Agencia, aprobados por Decreto 104/2011 de 19 de abril, establecen la organización y el régimen jurídico y de funcionamiento de ésta que se personifica en forma de **entidad pública empresarial**. La Agencia es una entidad instrumental al servicio de la Administración Junta de Andalucía, gozando de la **consideración de medio propio**.

[802] EGMASA fue creada como medio propio de la Junta de Andalucía en el año 1989. En sus inicios, su misión era cubrir el déficit ambiental existente en la Comunidad Andaluza en relación con el sector industrial, la gestión y el tratamiento de los residuos, el control ambiental y las actividades relacionadas con los espacios naturales.
A partir de 1995, con la creación de la Consejería de Medio Ambiente, amplía su campo de actividad a las labores de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, INFOCA (Incendios Forestales Comunidad Andaluza), a trabajos relacionados con el medio natural y con la conservación de ecosistemas y labores de uso público en Espacios Naturales Protegidos.

Una vez más vemos que para la prestación de un servicio público esencial se recurre a una sociedad mercantil con todo lo que ello supone tal y como ya se ha expuesto.

Es más, otra vez queda de manifiesto que la falta de adecuación de la personificación del ente obliga y supone su transformación. La cual trata de acercarlo a la esfera del Derecho Administrativo/Público.

Otra muestra de lo anterior es la situación de atención de las emergencias sanitarias extrahospitalarias en esta Comunidad. De hecho, si revisamos las transformaciones que desde su creación ha sufrido la **Empresa Pública de Emergencias Sanitarias** (EPES-061) de Andalucía[803], que nace como Sociedad Anónima hasta convertirse en una Agencia (entidad) Pública Empresarial -que es su figura jurídica actual- podemos observar la permanente justificación de su función como servicio público, de su permanente "estética corporativa" de ente del Gobierno Andaluz y el constante acercamiento a una regulación "administrativista" que trata de alejarse del concepto "mercantilista" que por definición conlleva una forma jurídica de "empresa".

Todo ello forzando, desde su inicio, la integración del personal estatutario de Sanidad (equiparables a funcionarios) en el ente y teniendo como regulación básica para el personal propio la contratación en régimen laboral y a los directivos con contratos de alta dirección.

- **Principado de Asturias**.

En el periodo preautonómico eran la Diputación Provincial y los ayuntamientos quienes tenían las competencias en materia de extinción de incendios y salvamentos. Por este motivo en los años 80 del siglo pasado tan sólo contaban con un Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento los ayuntamientos obligados por tener una población superior a los 20.000 habitantes (Oviedo, Gijón, Avilés, Mieres y Langreo). Por su parte los incendios forestales eran atendidos por la Administración Central española a través del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA).

[803] La Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (EPES-061) fue creada en 1994 por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía siguiendo la Ley 2/1994 de 24 de marzo de creación de empresa, así como el Decreto 88/1994 de 19 de abril por el que se aprueban sus Estatutos de Funcionamiento, para prestar asistencia a las emergencias sanitarias en toda la Comunidad Autónoma andaluza.
Modificando los Estatutos del citado ente el 31 de julio de 2013 por el Decreto 92/2013, para adaptarse a la nueva condición de Agencia Pública Empresarial y con una última modificación de los Estatutos de la misma el 25 de septiembre de 2018 por el Decreto 177/2018.

En el año 1984 el Ministerio de Agricultura traspasa las competencias de incendios forestales al Principado de Asturias a través del Real Decreto 1357/84, asumiendo la Consejería de Agricultura del Principado dichas competencias.

En febrero de 1985 el Gobierno del Principado de Asturias da sus primeros pasos para asumir sus responsabilidades en el ámbito de la protección civil a través de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas.

De hecho, en ese mismo año el Gobierno autonómico separa las competencias en materia de extinción de incendios, dejando la prevención en la Consejería de Agricultura y la vigilancia y extinción en la Consejería de Interior, creando así el embrión el futuro servicio autonómico de extinción de incendios y salvamento.

En noviembre de 1989 se crea el **Consorcio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil del Principado de Asturias (CEISPA)**, estando integrado por la Administración Autónoma, impulsora del proyecto, y 76 de los 78 ayuntamientos asturianos (quedando fuera Oviedo y Gijón).

Mediante las Leyes 8/2001, de 15 de octubre y 9/2001, de 15 de octubre, se disuelve el CEISPPA y se crean las **entidades públicas 112 Asturias y Bomberos del Principado de Asturias**, lo que supone el paso definitivo en el desarrollo del sistema de seguridad pública del Principado de Asturias creándose además un órgano directivo específico para ello.

Con la Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de reestructuración del sector público autonómico se suprimen las entidades públicas 112 Asturias y Bomberos del Principado de Asturias como consecuencia de su unificación en el nuevo **organismo autónomo Servicio de Emergencias del Principado de Asturias** (SEPA).

- **Generalidad de Cataluña**.

Con el desarrollo autonómico en este ámbito territorial la Seguridad Pública en Cataluña ha pivotado tradicionalmente sobre dos elementos básico, el Cuerpo autonómico propio de Policía (*Mossos d´Esquadra*) y el Cuerpo de Bomberos también autonómico.

Este último servicio se crea 1982 a partir del traspaso en 1980 de las correspondientes competencias que poseían las diputaciones provinciales (quedando sólo el Ayuntamiento de Barcelona con su propio servicio).

Además y de acuerdo con la **Ley 9/2007**, de 30 de julio, del **Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 Cataluña**, corresponde a la Generalidad la implantación definitiva y la regulación del servicio público de atención a las llamadas de urgencia.

Con este servicio se pretendía conseguir como prestación básica una respuesta integrada y coordinada para las peticiones urgentes de asistencia en materia de atención sanitaria, emergencias ambientales, extinción de incendios y salvamentos y seguridad ciudadana, con la coordinación de protección civil.

Este tipo de centro ya se planteaba en el artículo 30 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del **Sistema de Seguridad Pública de Cataluña**.

Para prestar el servicio público de atención a las llamadas de urgencia, el Centro mencionado se configuró como una **entidad de derecho público** con la denominación de **Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 Cataluña**, con el fin de prestar un servicio público gratuito, universal y permanente, delimitado por las funciones y las prestaciones que se esperan y dotado de la autonomía necesaria para constituir una entidad capaz de ofrecer un servicio moderno con una alta flexibilidad organizativa, y dotado de una tecnología y unos sistemas de gestión avanzados.

Finalmente y como consecuencia, mediante el **Decreto 96/2008**, de 29 de abril, se aprueban los Estatutos de la entidad de derecho público Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 Cataluña en cuya elaboración participan el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación y el Departamento de Salud.

El personal al servicio del **Centro 112 Cataluña** será de carácter laboral, o bien personal funcionario de la Administración de la *Generalitat de Catalunya* o de cualquier otra Administración o entidad pública que, en régimen de adscripción provisional o de comisión de servicios, participen o colaboren en el cumplimiento de las funciones de este Centro.

El Centro 112 Cataluña tiene que disponer del personal necesario para el cumplimiento de sus finalidades. Su número, categorías y funciones vendrán determinadas en la plantilla y en la relación de puestos de trabajo, en base a los principios de eficacia, economía y racionalización de recursos.

Por otra parte en 1985, a partir de la experiencia piloto del llamado **Sistema Coordinador de Emergencias de Cataluña** (SCEM), nace el llamado Sistema de Emergencias Médicas (SEM).

A finales de 1992, el Departamento de Sanidad de la *Generalitat de Catalunya* (CatSalut) da una nueva forma jurídica a esta estructura en forma de **empresa mercantil pública** bajo la denominación de **Sistema de Emergencias Médicas, SA** (SEMSA). Dispone de una plantilla de más de 700 trabajadores en propios (la mayoría médicos y enfermeros) y cerca de 4000 subcontratados (los técnicos de emergencias -TES- y técnicos de transporte sanitario -TTS- de las unidades de soporte vital básico urgente y de transporte secundario).

Sirva aquí lo ya expuesto en relación con las entidades públicas con personificación mercantil tanto en relación con su funcionamiento como en relación con la condición de su personal.

Además, el caso del SEMCA (SA) es muy parecido a lo que ha estado pasando "estéticamente" y con la proyección de la imagen pública que se ha estado haciendo con la Empresa Pública de Emergencias Médicas (EPES) de Andalucía mientras ha sido una mercantil en forma de Sociedad Anónima. Es más, es lo mismo que se hace con el uso de las "marcas" con la que opera la mercantil Gestión de Servicios para la Salud y Seguridad en Canarias (GSC SAU).

- **Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**.

El caso de Castilla-La Mancha presenta una convergencia de modelos de gestión, mientras que los servicios de bomberos están municipalizados en la mayoría de las capitales de provincia, se tiene un consorcio público para todas las provincias (Cuenca, Ciudad Real, Toledo, Guadalajara y Albacete).

En el caso de Cuenca y Ciudad Real la mayoría del personal se rige contractualmente por el derecho laboral mientras que en el resto de provincias se trata de personal en régimen funcionarial.

Por su parte a nivel autonómico se tiene una unidad administrativa orgánica con rango Dirección General (denominada de Protección Ciudadana). La cual tiene atribuida la prestación del Servicio de Emergencias 1-1-2.

Este servicio está integrado por personal funcionario de la administración regional más personal que preste sus servicios a través de las fórmulas de contratación pública previstas en la normativa vigente, cuya dependencia funcional del Servicio de Emergencias 1-1-2 vendrá determinada en los respectivos contratos, siendo su dependencia orgánica de la empresa adjudicataria.

Además, en junio de 2018, el Gobierno regional también ha adjudicado por 7,2 millones de euros el contrato de renovación tecnológica de la Plataforma de Gestión de Emergencias 112 en Castilla-La Mancha. Esto supone que se aporte por parte de Telefónica (6,6 millones de euros) el suministro, instalación, integración, formación y mantenimiento de la plataforma 112 de Castilla-La Mancha. Mientras que por parte de Oesia Networks tiene concesionado el contrato para la oficina de proyecto de la plataforma 112 de Castilla-La Mancha. Lo que supone que el personal para estas tareas es aportado por parte de estas dos empresas.

Por otra parte y en relación con la competencia en incendios forestales que tiene atribuido el nivel autonómico, el Gobierno regional cuenta con La **empresa pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA** (GEACAM), creada por la Ley autonómica 1/2006, de 23 de marzo.

Mediante esta ley se crea la mercantil citada como instrumento al servicio de la política medioambiental, agraria y de desarrollo rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, quedando adscrita a la Consejería con competencias en estas materias.

Esta empresa pública con personificación mercantil en forma de Sociedad Anónima, es la encargada de gestionar y aportar el personal del dispositivo afecto al plan especial de Protección Civil frente el riesgo de incendios forestales (conocido como INFOCAM), lo que conlleva actividades tanto de prevención como de extinción.

Según Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de Reordenación del Sector Público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se establece que esta empresa pública en ningún caso podrá disponer por sí misma de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública. Siendo todo su personal contratado en régimen laboral.

En consecuencia, aplicable a este caso todo lo ya expuesto sobre las herramientas instrumentales de este tipo. Asimismo y al igual que se hace con TRAGSA y otros entes similares, se trata de hace ver y de proyectar una imagen de actividad pública y de órgano público por lo que se coloca en su imagen corporativa el escudo de la comunidad autónoma de manera permanente.

- **Función pública y garantías jurídicas.**

En conclusión y analizando el detalle de la realidad, se puede observar que se juega a la apariencia de una cosa siendo el fondo muy distinto.

Es decir, las diferentes fórmulas de gestión -que se están aplicando de manera bastante generalizada en este campo- han tendido a proyectar un conjunto de estructuras que dista mucho del espíritu general que imprime la normativa básica de función pública.

Lo que índice, indefectiblemente, en el régimen jurídico del personal afecto a cada tipo de organización y al nivel de garantías que se aportan en su desempeño.

Proyectándose intencionadamente una supuesta realidad y una imagen de los servicios públicos que no es tal. Ya que lo que debería ser lo ordinario - la reserva funcional y funcionarial y la prestación directa en determinadas materias esenciales que protegen elementos fundamentales- se está convirtiendo en lo extraordinario.

Esta situación de "huida" se ha producido con especial ánimo y ahínco en relación con diversos servicios y organizaciones vinculados con la gestión de emergencias y la protección civil en todos los niveles administrativos.

Fenómeno y fórmulas que aparentemente ofrecen gran flexibilidad y una posibilidad de aportar recursos extraordinarios en situaciones "pico" (como es el caso de las "campañas" de incendios forestales o los servicios de salvamento y socorrismo en verano). Y, además, porque estos mecanismos de gestión suponen, teóricamente, la posibilidad de incorporar personal de manera menos rígida y con mayor grado de discrecionalidad sin que quede tampoco consolidado estructuralmente.

En todo caso, es necesario también apuntar que la despublificación -como mecanismo desregulador- y la externalización permiten generar "mercados" y actividades económicas donde antes no las había. Para bien y para mal, a saber:

- Para bien porque la actuación de los poderes públicos puede ayudar a dinamizar económicamente áreas o ramas de actividad en concreto, generando riqueza y puestos de trabajo (como se ha hecho durante muchos años con las contrataciones para las brigadas forestales de prevención y extinción de incendios y con las respectivas ubicaciones de sus bases y centros de trabajo).

- Y para mal porque se mercantilizan áreas de actividad prestacional que son de difícil cuantificación en términos simples de relación coste/beneficio ya que éstos necesitan parámetros distintos a los económicos (sirva de ejemplo la diferencia esencial existente entre un militar y un mercenario).

Sirvan de ejemplo la externalización de la gestión mediante empresas privadas de los parques de bomberos en Galicia o en la Comunidad de Castilla y León (y antes también en la provincia de Toledo o Canarias), o las salas de gestión de los centros 112, o la asistencia extrahospitalaria y el transporte sanitario urgente, o los servicios públicos de salvamento y socorrismo en muchas comunidades autónomas con litoral tanto costero como fluvial, o las brigadas de prevención y extinción de incendios forestales, o los medios aéreos para operaciones de seguridad pública, etc….

De todos modos, sigue existiendo la dificultad en la delimitación y en la concreción -tanto conceptual y como en sus aspectos prácticos aplicados- sobre qué es lo que se entiende por "*funciones que implican el ejercicio de autoridad y la salvaguarda de intereses generales o de las Administraciones Públicas*". Lo que abona el campo para la "*interpretabilidad*" al respecto y que esto sea aprovechado para otros fines, en algunos casos, desvirtuados.

Jugándose, a la vista de lo expuesto en esta tesis, con **fórmulas de gestión que bordean permanentemente estas cuestiones** y que tratan de justificar modelos basados tanto en externalizaciones impropias de las denominadas "*in house providing*" mediante entidades públicas con personificación mercantil como con mecanismos mixtos de externalización que se combinan con el sector puramente privado.

Sobre todo se ha forzado acercar el régimen privado al público en los casos de las entidades mercantiles públicas y en otras fórmulas afines (como es la aparición de las entidades públicas empresariales).

En todo caso, acercamiento que se produce por el desarrollo de la **regulación europea** para evitar el monopolio, la alteración fraudulenta de las normas del libre mercado y el intervencionismo de los poderes públicos (con la redefinición del concepto de "medio propio", tal y como ya se ha visto).

Por otro lado, hay que sumar también el goteo constante de las **resoluciones judiciales** que han ido colocando las circunstancias aparentes en la realidad de lo que son y no de lo que parecen ser.

Se debe reseñar también que la parte de la Seguridad Pública que afecta a las emergencias es un ámbito que está segurizado en los términos expuestos en esta tesis. Y lo es, por muchos motivos, pero el principal se debe a la exigencia primera (junto con la Sanidad y la Educación) que el ciudadano hace a la Administración Pública como proveedor de servicios.

Esto conlleva connotaciones políticas de todo orden y la justificación laxa de muchas actuaciones y medidas en base a la trascendencia y urgencia del objetivo planteado. Esto permite que se justifiquen, en pro de la seguridad, tanto medidas completamente ajustadas -ordinarias y extraordinarias- como actuaciones más o menos demagógicas, de imagen y/o de oportunismo.

Como es bien sabido las áreas segurizadas son elementos que suelen tener una disponibilidad de recursos, incluidos los económicos, mucho menos restringida y/o con acceso a fuentes excepcionales de financiación. Lo que es germen de posibles situaciones de corrupción.

Por tanto, los mecanismos de prestación indirecta de determinadas actividades de servicio público por medio de concesiones administrativas a empresas privadas dan lugar y propician este tipo de situaciones. Sobre todo cuando se trata de concursos con cantidades económicas muy elevadas donde los licitadores se juegan importantes beneficios.

Es más, el uso de mercantiles públicas -por su propia forma de funcionar- permite un "puenteo" más fácil de los controles ordinarios internos de las Administraciones Públicas tanto en las adjudicaciones de bienes y servicios como también en la contratación de personal.

De hecho, cabe recordar que incluso algunos autores niegan la condición de empleado público al personal de estos entes. Lo que supone -en términos de garantía- hacer la distinción entre aquellos entes públicos con personificación mercantil bajo el control total de las Administraciones Públicas (y que pueden considerarse servicio técnico propio y medio instrumental) y aquellos que no. Lo que los posiciona acercándolos o alejándolos de la esfera de lo público.

Esto tiene como componenda añadida que el personal que presta sus servicios cuando es removible de sus puestos de manera discrecional (bien porque la relación es laboral y por tanto el cese es una cuestión de coste del despido, bien porque se trata de puestos de confianza y/o de libre designación) se es más vulnerable a las presiones y se facilitan -en mayor medida- conductas y comportamientos de sumisión y complacencia.

No obstante, lo que es una realidad constatada son los casos de corrupción que se han venido destapando en este sector y que afectan, presuntamente, no sólo a personas concretas a título particular, sino a tramas completas de entramados

empresariales que, además, involucran y se vinculan con la financiación de los propios partidos políticos[804].

En definitiva, los sistemas de relaciones laborales y de función pública en el ámbito de la gestión de emergencias y las situaciones de crisis deberían ser transparentes, adecuadamente regulados, que permitan la libre concurrencia en igualdad de condiciones a los puestos y plazas que se convoquen y que cuenten con una definición clara de los puestos que deben gozar de un sistema de garantías específicas al objeto de que se avale la legalidad y el interés público en todas las circunstancias.

Por tanto, aquellas actividades que inciden en elementos esenciales especialmente protegidos por nuestro ordenamiento jurídico y que entran en la esfera de las potestades públicas, por muchos circunloquios y "creatividades" que se quieran justificar, únicamente deberían ser desempeñadas por funcionarios públicos.

Ya que a éstos se les otorgan un elenco de garantías que invisten de legitimidad a los propios actos de la Administración Pública en el ejercicio de las prerrogativas que esta ostenta. Lo que coloca a este personal en una posición de superioridad con respecto a los actos y derechos de los administrados.

Lo que supone que encontremos una serie de medidas normativas que se mueven en un doble plano: por un lado, se dirigen a proteger al funcionario frente a eventuales ataques externos; por otro, tienen como objetivo disuadir y, en su caso, sancionar al funcionario si quebrara el principio de imparcialidad que, en el ejercicio de sus funciones, le son exigibles.

Junto a dicha protección, se establece también la inamovilidad de los funcionarios en su condición de tales, lo que constituye un instrumento útil de imparcialidad y protección, no sólo frente a ataques externos, sino también en el caso de influencias internas que pretendan menoscabar la imparcialidad de los mismos.

[804] Véanse casos conocidos por el nombre de sus operaciones como es el caso del "Cártel del Fuego" (u "Operación Grupo 6"), el de la "Operación Bomsai" o el de la "Operación Flama".

AI.10. CARACTERIZACIÓN NORMATIVA DE LAS SITUACIONES DE EXCEPCIONALIDAD.

En primer lugar debemos tener claro que el actuar de los poderes públicos así como la organización de la sociedad en su conjunto, deben disponer de un marco cierto de funcionamiento de sus distintos actores y de sus respectivas organizaciones, tanto en situaciones "ordinarias" como -muy especialmente- en las "extraordinarias" o que se salen de lo ordinario[805].

Esto es el primer sistema de garantías que puede tener una sociedad de corte democrático. Por tanto, como ya hemos apuntado en el epígrafe anterior, tenemos:

a. La actividad legislativa y normativa que se les confiere a los elementos gubernativos y parlamentarios. En relación tanto con el impulso de la acción ejecutiva como de la acción reguladora. En todo caso, elementos que deben estar dotados de la representación y la legitimidad suficiente para su actividad.

b. El establecimiento y descripción de los procesos y procedimientos administrativos para cada ámbito, unido a la descripción del alcance de la competencia y potestad de cada órgano, permite articular por sí mismo un mecanismo de control que, incluso, obliga a definir una especialidad propia dentro del Derecho para este mismo ámbito. Es decir, el derecho administrativo.

c. La aplicación de lo que dicen la leyes y el control de los derechos y libertades cuenta con sus correspondientes mecanismos y elementos. Es decir, el sistema jurídico como elemento referencial de primer orden y el aparato judicial como elemento ejecutor efectivo.

En el caso concreto de España y en relación con los mecanismos de control y rendición de cuentas la regulación de las situaciones de emergencia y crisis[806] quedan contempladas, en primera instancia, en el texto de la propia **Constitución** de 1978.

De hecho, es en el Título V donde se establece el mecanismo de relación entre el Gobierno y las Cortes Generales. Es decir, la forma de control del poder legislativo

[805] Hago el matiz en la diferenciación entre lo "extraordinario" (etimológicamente "*fuera de lo ordinario*", que se sale de lo común, que ocurre pocas veces) y lo "no ordinario", consciente de su cierta sinonimia, aunque al primero le confiero un carácter de gravedad, de severidad y/o de urgencia perentoria que no tiene el segundo término. Ya que éste último puede derivar o ser un evento desviado o no contemplado que puede generar una cierta indeterminación en diversos ámbitos pero contando con una trascendencia limitada.

[806] Entendidos ambos conceptos de manera flexible, amplia y como elementos que se salen de lo ordinario o que generan situaciones extraordinarias.

sobre el poder ejecutivo. Siendo de especial interés para el objeto de esta tesis los siguientes artículos:

- **Artículo 108.**

> *"El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados."*

- **Artículo 109.**

> *"Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas."*

- **Artículo 110.**

> *"1. Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno.*
>
> *2. Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante los mismos funcionarios de sus Departamentos."*

- **Artículo 111.**

> *"1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.*
>
> *2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición."*

Como se puede observar, estos mecanismos de control y de rendición de cuentas quedan vinculados, además de específicamente con el control de la acción del Gobierno, con el derecho de información y el correspondiente "derecho a saber" que tienen los ciudadanos, así como a la obligación recíproca de informar que tienen las autoridades públicas.

Por su parte los artículos 112, 113, 114 y 115 introducen mecanismos para exigir responsabilidades políticas estableciendo dos elementos de máxima gravedad: la "**cuestión de confianza**" y la "**moción de censura**". Elementos que pueden suponer forzar tanto la dimisión del presidente del Gobierno como el nombramiento de uno

nuevo o, incluso, la disolución de los órganos legislativos (es decir, el Congreso de los Diputados y el Senado). Lo que supondrá la celebración de elecciones.

El artículo siguiente, el 116, es de especial relevancia para el objeto de esta tesis por lo que nos detendremos en el mismo explicitando su tenor literal:

– **Artículo 116.**

> *"1. Una ley orgánica regulará los **estados de alarma**, **de excepción** y **de sitio**, y las competencias y limitaciones correspondientes.*
>
> *2. El **estado de alarma** será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.*
>
> *3. El **estado de excepción** será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.*
>
> *4. El **estado de sitio** será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.*
>
> *5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.*
>
> *6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes."*

Este artículo introduce y establece el mecanismo de regulación de tres situaciones extraordinarias como son los **estados de alarma, excepción y sitio**. Estas situaciones de excepcionalidad deben regularse mediante una ley que tiene ya de por sí un

mecanismo implícito de garantía, alta jerarquía normativa y protección. Es decir, se deben regular mediante una **ley orgánica**.

Por tanto, el mecanismo constitucional que se articula a partir de este artículo 116 es la **Ley Orgánica 4/1981, de 5 de junio, de Estados de Alarma, Excepción y Sitio** que entra en juego "*cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes*".

Es preciso mencionar que según refiere el artículo 5, punto 1, letra f), de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se dispone que "*Al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde* (...) *declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio*". Puede, además, citarse en este ámbito la concurrencia de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del **Sistema Nacional de Protección Civil** y, aun de forma negativa en tanto en cuanto prevé expresamente no aplicar las potestades propias de los estados aquí recogidos, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de **Seguridad Nacional**.

En todo caso, la declaración de cualquiera de estos estados sólo procede cuando existan circunstancias extraordinarias ya mencionadas. Asimismo las medidas adoptadas serán las indispensables para asegurar su restablecimiento, debiendo aplicarse de forma proporcionada a las circunstancias.

Además son impugnables ante la jurisdicción competente los actos y disposiciones de las Administraciones Públicas dictados durante su vigencia. Por tanto, se determina el derecho de los particulares a ser indemnizados cuando sufran de manera directa, en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, como consecuencia de actos o disposiciones adoptados en alguna de las situaciones de anormalidad.

Además como mecanismo de garantía, no se pueden aprovechar estas situaciones para tomar decisiones de trascendencia en relación con el sistema político vigente. De modo que se prohíbe iniciar una reforma constitucional si está en vigor cualquiera de estos estados.

Por último, es requisito indispensable e ineludible que se dé la máxima publicidad a la declaración de cualquiera de dichos estados así como a las normas que se dicten durante la vigencia de los mismos, para lo cual se debe disponer la inmediata publicación oficial y su difusión en los medios de comunicación públicos y privados pertinentes.

Conviene destacar también que, según la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, se considerada que el acto de autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma o el de la declaración y prórroga del de excepción no son meros actos de carácter autorizatorio debido a que tienen un contenido claramente normativo o regulador. En consecuencia, y junto al acto parlamentario de declaración del estado de sitio, son todos ellos decisiones con rango o valor de ley.[807]

Por tanto, las situaciones de excepcionalidad tasadas en nuestro ordenamiento jurídico se concretan en los siguientes estados: Alarma, Excepción y Sitio.

Los cuales se analizan a continuación y se reproducen e incorporan -por su interés- las sinopsis realizadas en relación a la declaración y efectos por PASCUA MATEO (2003), actualizada por GALINDO ELOLA-OLASO (2011) y MIRANDA LÓPEZ (2018). Todos ellos Letrados de las Cortes Generales.[808]

- **Estado de Alarma. Concepto.**

  El estado de alarma es un régimen excepcional que se declara para asegurar el restablecimiento de la normalidad otorgando al Gobierno la facultad de declarar esta situación en todo o en parte del territorio nacional en los casos en los cuales se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la "normalidad":

  a. Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

  b. Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

  c. Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad.

  d. Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

  Esta situación es declarada por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de 15 días, dando cuenta al Congreso de los

[807] Con independencia de lo que se expone como continuación a este punto, por su claridad y concreción, se ha decidió incluir en forma de anexo la sinopsis realizada por PASCUA MATEO (2003), actualizado por GALINDO ELOLA-OLASO (2011) y MIRANDA LÓPEZ (2018). Todos ellos Letrados de las Cortes Generales.
[Fuente: http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=116&tipo=2]

[808] Fuente: http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm

Diputados, que se reúne inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo.

Asimismo el Congreso de los Diputados establecerá el alcance y condiciones vigentes durante la prórroga. Por último, el decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

También se establece que "*la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad*."

Esta declaración tiene también una serie de efectos importantes sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas ya que:

> "[…] *todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza*".

En este contexto y como se puede observar, el estado de alarma está reservado específicamente al ámbito de actuación de la Protección Civil. Y, además, entiende como situación de "anormalidad" las situaciones de conflicto social derivadas del ámbito de las relaciones laborales.

Es decir, se deben articular los derechos fundamentales de los ciudadanos con el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar las medidas de conflicto colectivo que estimen conveniente. Y esto sin perjuicio de las limitaciones que se puedan establecer.

Este ejercicio legítimo debe articularse con las garantías precisas para asegurar el mantenimiento y el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad. De hecho, el estado de alarma sólo se ha declarado una vez desde el comienzo del último periodo democrático y fue, precisamente, por una situación de huelga[809].

[809] Desde el sábado 4 de diciembre de 2010 (a las 12:30 horas) hasta el 16 de enero de 2011 (a las 00:00 horas) el Gobierno de España declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional con motivo del cierre del espacio aéreo debido a la huelga de controladores aéreos. El gobierno se amparó en que este era un servicio público básico y que se estaban produciendo unos graves perjuicios a los ciudadanos y a la economía del país. Esta situación supuso la movilización a los controladores aéreos, pasando a tener

- **El estado de alarma. Declaración y efectos.**

"[…] *el estado de alarma se declara en todo o parte del territorio nacional por el Gobierno mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, de oficio o a petición del Presidente de la Comunidad Autónoma afectada, cuando acontezcan catástrofes, calamidades o desgracias públicas tales como terremotos, inundaciones, incendios o accidentes de gran magnitud, crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves, situaciones de desabastecimiento y paralización de los servicios esenciales para la comunidad que determine alguno de los resultados anteriores, como consecuencia de huelgas o conflictos colectivos.*

El Decreto gubernamental debe determinar el ámbito territorial, los efectos y la duración del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días, salvo autorización del Congreso de los Diputados y debe comunicarse a esta Cámara, junto con los Decretos que se dicten durante su vigencia.

De la comunicación del Gobierno se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que proceda. En cuanto a la autorización de prórroga, que debe solicitarse antes de expirado el plazo inicial, su aprobación corresponde al Pleno, tras un debate ajustado a las normas establecidas en el art. 74.2 del Reglamento para los de totalidad. Los Grupos parlamentarios pueden presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones de la prórroga hasta dos horas antes del mismo.

El estado de alarma no supone, en principio, efecto alguno sobre la vigencia de los derechos fundamentales, puesto que su declaración implica sólo una puesta de todas las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado, incluidos los cuerpos policiales, bajo las órdenes directas de la autoridad competente, concepto éste referido al Gobierno o, por delegación de éste, al Presidente de una Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte de su territorio.

Se produce en este caso una concentración de potestades en el Estado cuya constitucionalidad ha sido ratificada por la STC 133/1990, de 19 de julio, por entender que en estos supuestos aparece de forma indudable un interés general que la justifica.

---

la consideración de personal militar durante este periodo y poniendo al mando de sus centros de trabajo a una Autoridad militar.

Es posible, sin embargo, una afectación importante en algunas libertades como consecuencia de las medidas previstas en el art. 11 LO 4/1981, que faculta al Gobierno para imponer límites a la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, practicar requisas temporales de bienes, imponer prestaciones personales obligatorias, ocupar transitoriamente todo tipo de industrias y explotaciones, racionar el consumo de artículos de primera necesidad e imponer las órdenes necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios afectados por una huelga o una medida de conflicto colectivo.

El estado de alarma es el único de los previstos en el artículo 116 que ha sido aplicado hasta la fecha. El 4 de diciembre de 2010 el Gobierno aprobaba, en Consejo de Ministros, el Real Decreto 1673/2010, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. El texto de la citada disposición justificaba la medida en los siguientes términos: "Las circunstancias extraordinarias que concurren por el cierre del espacio aéreo español, como consecuencia de la situación desencadenada por el abandono de sus obligaciones por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo, impiden el ejercicio del derecho fundamental mencionado y determinan la paralización de un servicio público esencial para la sociedad como lo es el servicio de transporte aéreo. Todo ello constituye, sin duda, una calamidad pública de enorme magnitud por el muy elevado número de ciudadanos afectados, la entidad de los derechos conculcados y la gravedad de los perjuicios causados".

El ámbito de aplicación del Real Decreto abarcaba todo el territorio nacional y en virtud del mismo, "todos los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA pasan a tener, durante la vigencia del Estado de Alarma, la consideración de personal militar a los efectos de lo previsto en el artículo 10, punto 1, de la Ley Orgánica 4/1981". Durante la vigencia del estado de alarma, el artículo 6 del Real Decreto facultaba al Jefe del Estado Mayor del Aire y a las autoridades militares que éste designara para adoptar las decisiones pertinentes.

El estado de alarma se dicta con una duración prevista de 15 días, si bien el Gobierno, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2010, solicitó al Congreso de los Diputados la autorización para prorrogar el estado de alarma durante 30 días más. El Pleno de la Cámara Baja debatió y aceptó esta petición en su sesión del 16 de diciembre de 2010 (DS 214, de 16/12/2010). En la misma se votó la solicitud del Gobierno, que fue aprobada sin modificaciones, y una propuesta sobre el alcance y las condiciones de la prórroga que fue rechazada. A raíz de lo anterior el 18 de diciembre de 2010 se publica en el BOE el Real Decreto

1717/2010 que prorroga el estado de alarma decretado anteriormente "en sus mismos términos" (art. 1) hasta las 24 horas del 15 de enero de 2011.

Con ocasión de la prórroga se plantearon dudas acerca de cómo debía interpretarse el apartado 5º del artículo 116 CE cuando dice que "Su funcionamiento [el del Congreso], así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados". Dado que la prórroga implicaba extender el estado de alarma hasta el mes de enero, que de acuerdo con el artículo 73 de la Constitución se encuentra fuera de los períodos de sesiones, podía darse que fuera necesario articular algún mecanismo que permitiera mantener las Cámaras convocadas. No obstante, ello se entendió innecesario dado que realmente al Parlamento no le restaba ninguna función adicional en relación con el estado de alarma más allá de controlar la labor del Ejecutivo. Se entendió que, en el caso de que surgiera la necesidad de adoptar alguna decisión, bastaba con recurrir a los instrumentos ordinarios de convocatoria del Pleno previstos en el artículo 73 de la Constitución De esta forma, sin más intervenciones del Congreso, el 15 de enero de 2011, a las 24 horas, decaía el primer estado excepcional que ha tenido lugar bajo la Constitución de 1978.

Como consecuencia de la declaración del estado de alarma se produjeron una serie de recursos contencioso-administrativos impugnando el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, el acuerdo del Consejo de Ministros, de 14 de diciembre de 2010, por el que se solicita del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar en sus propios términos el estado de alarma y el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre. El Tribunal Supremo inadmitió tales recursos y la parte actora interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Así, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse acerca de la naturaleza jurídica del estado de alarma y su alcance en la STC 83/2016, de 28 de abril de 2016 (FJ 7 y 8), a la que procede remitirse […]".

- **Estado de Excepción. Concepto.**

El estado de excepción es también un régimen excepcional que puede declarar el Gobierno de España en situaciones especiales. Esto supone que se puedan suspender durante este periodo el libre ejercicio de algunos derechos por parte de los ciudadanos.

El control del orden interno pasa a ser controlado por las Fuerzas Armadas, cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal

funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los *servicios públicos esenciales*[810] para la comunidad resulte tan gravemente alterado que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para garantizarlo y mantenerlo.

Para ello, el Gobierno tiene que solicitar al Congreso de los Diputados la autorización para declarar el estado de excepción. El Congreso debatirá la solicitud, pudiendo aprobarla en sus propios términos o introducir modificaciones en la misma. Obtenida la autorización se procede a declarar el estado de excepción, acordado para ello en Consejos de Ministros un decreto con el contenido autorizado por el Congreso de los Diputados. El Gobierno puede solicitar al Congreso de los Diputados la prórroga de la declaración del estado de excepción que no puede exceder los 30 días.

Durante el Estado de Excepción se pueden suspender o limitar los siguientes derechos fundamentales tales como: la detención preventiva; la inviolabilidad del domicilio; el secreto de las comunicaciones; la libertad de elección de residencia y libre circulación por el territorio nacional; la libertad de expresar el pensamiento; el derecho a comunicar o recibir información veraz por cualquier medio de difusión; la prohibición de secuestrar publicaciones y otros medios de información sin resolución judicial; el derecho de reunión en lugares de tránsito público y manifestaciones; el derecho de huelga y el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo.

- **El estado de excepción. Declaración y efectos.**

"[…] *el estado de excepción puede declararse cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales o cualquier otro aspecto del orden público resulten gravemente alterados.*

Para ello, el Gobierno debe solicitar la previa autorización del Congreso de los Diputados en la que se determinen sus efectos, con mención expresa de los derechos cuya suspensión se solicita y la relación de medidas que quepan en relación con ellos, su ámbito territorial y duración, que no puede exceder de treinta días y la cuantía máxima de las sanciones pecuniarias que se puedan imponer a quienes contravengan las disposiciones dictadas durante su vigencia. El debate en la Cámara seguirá lo antes apuntado para la autorización de prórroga del estado

[810] Encontramos una referencia muy acertada sobre este concepto en el artículo 2, punto 7, de la vigente Ley del Sistema Nacional de Protección Civil que dice "*Servicios esenciales. Servicios necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas*".

de alarma. Obtenida la autorización, la declaración se acordará por Real Decreto del Consejo de Ministros.

La declaración de estado de excepción puede generar importantes efectos sobre diversos derechos fundamentales, dentro de los términos fijados por el art. 55.1 CE y la propia LO 4/1981. Así, la autoridad gubernativa puede proceder a la detención por un máximo de diez días de toda persona de la que existan sospechas fundadas de que va a provocar alteraciones del orden público, informando de ello al juez dentro de las veinticuatro horas siguientes y con respeto de las garantías al detenido establecidas en el art. 17.3 CE y del procedimiento de habeas corpus del art. 17.4.

Asimismo, decretada la suspensión del art. 18.2 CE, la autoridad gubernativa puede disponer inspecciones y registros domiciliarios para el esclarecimiento de hechos presuntamente delictivos o el mantenimiento del orden público, con la asistencia del titular o el encargado de la casa o, en su defecto, un familiar mayor de edad, si se hallaren presentes y, en todo caso de la de dos vecinos, levantando acta escrita de las circunstancias del registro.

Puede, por otra parte, acordarse la suspensión del secreto de las comunicaciones previsto en el art. 18.3 CE, lo que faculta a la autoridad gubernativa a intervenir toda comunicación, incluidas las postales, telegráficas y telefónicas, dando cuenta por escrito al juez competente.

De autorizarse la suspensión de la libertad de circulación y residencia del art. 19, la Administración puede prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se concreten, delimitar zonas de seguridad, exigir a ciudadanos concretos la comunicación previa de los desplazamientos que efectúen fuera de su residencia habitual, imponerles su traslado forzoso de la misma y fijársela transitoriamente. Para aplicar estas medidas, deben concurrir motivos fundados en razón a la peligrosidad que para el mantenimiento del orden público suponga la persona afectada.

Asimismo podrá autorizarse la suspensión de todo tipo de publicaciones, emisiones de radio y televisión, proyecciones cinematográficas y teatrales y el secuestro de publicaciones, si bien, dado que el art. 20.2 no aparece citado en el art. 55.1 CE, el ejercicio de estas potestades no admite ningún tipo de censura previa.

En relación con los derechos del art. 21 CE, durante el estado de excepción y de acuerdo con la autorización del Congreso, será admisible someter a autorización previa, prohibir su celebración o disolver toda reunión y manifestación, con la

excepción de las que convoquen los partidos políticos, sindicatos y asociaciones de empresarios en cumplimiento de los fines que les asignan los arts. 6 y 7 CE.

Para penetrar en los locales en que tengan lugar las reuniones los agentes deben estar provistos de orden formal o escrita salvo que se estuviesen produciendo alteraciones graves del orden público, agresiones a las Fuerzas de Seguridad o en cualquier otro supuesto de flagrante delito.

Respecto de las huelgas y medidas de conflicto colectivo, el art. 23 LO 4/1981 va más allá de las previsiones citadas para el estado de alarma y admite directamente su prohibición, siempre que ésta haya sido autorizada por el Congreso de los Diputados. Para los extranjeros, por lo demás, el art. 24, al amparo de la remisión a la ley que en la regulación de sus derechos contiene el art. 13.1 CE, dispone la obligación de realizar las comparecencias que se acuerden y a cumplir las normas que se dicten sobre renovación o control de permisos de residencia. En caso de incumplimiento y, previa justificación sumaria, se podrá decretar su expulsión.

Por último, el Gobierno puede por Real Decreto del Consejo de Ministros poner fin al estado de excepción antes de que finalice el período para el que fue declarado, dando cuenta inmediatamente al Congreso de los Diputados, así como solicitar de éste que autorice su prórroga por otro término máximo de sesenta días. Dicha prórroga se tramitará con las mismas formalidades que la declaración inicial […]".

- **Estado de Sitio. Concepto.**

El estado de sitio es el último y más grave régimen de excepcionalidad que puede ser declarado. Éste debe ser declarado por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a propuesta exclusiva del Gobierno.

El Estado de sitio representa un concepto equivalente al de estado de guerra (de hecho es así denominado en textos anteriores). Por ello el papel de las Fuerzas Armadas y sus respectivas facultades adquieren una relevancia especial.

Esta normativa precisa que el Gobierno podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio "*cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional que no pueda resolverse por otros medios*".

Esto conllevará una declaración que incluirá el ámbito territorial, la duración y las condiciones del estado de sitio. Asimismo, en este contexto, el Congreso de los

Diputados podrá fijar los delitos que durante su vigencia quedan sometidos a la Jurisdicción Militar.

En esas circunstancias, el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas en la Constitución y en la citada Ley Orgánica de Estados de Alarma, de Excepción y de Sitio y designará la autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado de sitio se refiera.

- **El estado de sitio. Declaración y efectos.**

"[…] *La declaración del estado de sitio procede cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional que no pueda resolverse con otros medios. Corresponde dictarla al Congreso de los Diputados, a iniciativa del Gobierno.*

La resolución aprobada debe determinar su ámbito territorial, duración - a la que la Constitución no pone límites - y condiciones y se tramitará en la forma expuesta para la autorización de prórroga del estado de alarma.

El estado de sitio es la última ratio del sistema, solo aplicable cuando se estime la insuficiencia de otros medios, por cuanto, además de permitir la máxima restricción de derechos fundamentales, todos los que pueden suspenderse en el estado de excepción más las garantías jurídicas del detenido previstas en el art. 17.3, lo que deja indemne sólo el habeas corpus establecido en el art. 17.2 CE, implica una militarización de la situación de anormalidad.

Ello se infiere no sólo por razones históricas, sino también por la propia enunciación de los supuestos en que procede, que recuerda inevitablemente a las misiones que a las Fuerzas Armadas atribuye el art. 8.1 CE, y la invocación a las facultades militares y de defensa del Gobierno para sustentar la asunción por éste de todas las facultades extraordinarias que se anudan al estado de sitio, facultades que a mayor abundamiento se ejercen por medio de la autoridad militar que designe el propio Gobierno.

Dicha autoridad militar difundirá los bandos oportunos con las medidas y prevenciones necesarias y podrá recabar de las autoridades civiles la información y noticias referentes al orden público que resulten pertinentes.

En fin, de acuerdo con el art. 117.5 CE, durante el estado de sitio el Congreso de los Diputados puede establecer los delitos que queden sometidos a la jurisdicción

militar, regulada en la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de competencia y organización de la jurisdicción militar.

Dicha jurisdicción, en cualquier caso, ha de someterse en su organización y funcionamiento a los principios constitucionales y su extensión más allá del ámbito castrense sólo puede producirse excepcionalmente, tal y como ha subrayado la STC 113/1995, de 10 de julio, la cual, por lo demás reconoce que el estado de sitio reúne tales condiciones de excepcionalidad […]".

AI.11. MECANISMOS DE REGULACIÓN DE LAS SITUACIONES DE EXCEPCIONALIDAD.

Como se puede observar, la regulación de estos estados o situaciones de funcionamiento anómalo, extraordinario o de excepcionalidad derivan, fundamentalmente, de situaciones ajenas o externas a los órganos de poder del Estado en sus diferentes variantes.

No obstante, debemos tener en cuenta que nuestro sistema político de **organización territorial del Estado** da unos espacios de independencia muy amplios con concurrencias competenciales entre los diversos niveles administrativos (fundamentalmente entre el Estado y las Comunidades Autónoma) que obligan a establecer mecanismos formales y jurídicos de articulación, armonización, resolución de conflictos y, en su caso, de control y de subordinación.

De hecho, no podemos obviar que los principios generales de las relaciones interadministrativas se encuentran recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de **Régimen Jurídico del Sector Publico**. Específicamente en su artículo 140 se establece que las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:

- Lealtad institucional.

- Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.

- Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.

- Cooperación, cuando dos o más Administraciones Publicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

- Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

- Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.

- Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.

- Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.

- Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.

Asimismo, en su apartado segundo, se expone de manera supletoria que en lo no previsto las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local.

Por tanto, la propia distribución competencial confiere unos niveles de autonomía que pueden generar en un momento dado tensiones, crisis y conflictos que pueden forzar e, incluso, hacer quebrar el *status quo* del ordenamiento constitucional de una manera más o menos unilateral enfrentando gobiernos y órganos de distinto nivel[811]. En este sentido y dentro del marco constitucional, se prevén los siguientes mecanismos de control mediante los dos artículos que se refieren a continuación.

- **Artículo 153 de la CE.**

"El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario."

[811] No hace falta mencionar las tensiones generadas históricamente por los nacionalismos regionales y, particularmente, en Cataluña con motivo del "*procés*".

Como muy bien apuntan BACIGALUPO SAGESSE (2003) y MOLINA MORENO (2011)[812] este artículo se limita a recapitular las principales vías (pues no se refiere a todas las posibles) por cuyo medio se controla la actividad de las Comunidades Autónomas. En este sentido las Comunidades Autónomas están también sujetas, en ocasiones, a controles no previstos en dicho artículo (por ejemplo, por el Defensor del Pueblo, por los comisionados parlamentarios autonómicos análogos a éste, por las Cortes Generales -y no sólo por el Gobierno- cuando ejercen funciones delegadas por el Estado, por Tribunales de Cuentas autonómicos, etc.)[813].

- **Artículo 155 de la CE.**

> *"1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.*
>
> *2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas."*

Del mismo modo que en relación con el artículo anterior, como muy bien apuntan BACIGALUPO SAGESSE (2003) y CODES CALATRAVA (2018)[814], este artículo complementa la previsión de vías o medios de control (ordinario) de la actividad de las Comunidades Autónomas contenida en el artículo 153 al contemplar un mecanismo de control subsidiario, de carácter excepcional o extremo (y alcance incluso coercitivo), para situaciones igualmente excepcionales o extremas, consistentes en el incumplimiento por aquéllas de obligaciones impuestas por la Constitución o las leyes o en actuaciones de las mismas que atenten gravemente al interés general de España. En todo caso, concepto que no es nuevo y que se

[812] BACIGALUPO SAGESSE, Mariano y MOLINA MORENO, Luis. Senado, Constitución, Sinopsis. 2003 (revisada en 2011). [Fuente: http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice]

[813] En todo caso, las vías de control señaladas en el artículo 153 hallan su desarrollo legal en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en particular, en su Título II, en el Capítulo II del Título IV y en el Título V), en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como en la Ley Orgánica 2/1982, 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

[814] BACIGALUPO SAGESSE, Mariano y MOLINA MORENO, José María. Senado, Constitución, Sinopsis. 2003 (revisada en 2018). [Fuente: http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice]

incorpora en diversas constituciones de nuestro entorno (como es el caso de Alemania, Austria o Italia).

El carácter de este artículo en su aplicación es altamente excepcional ya que se configura como un mecanismo subsidiario del mecanismo de control ordinario que se contempla en el artículo 153. Esto supone que para que sea posible la aplicación del artículo 155 es necesaria la exigencia previa de requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y que la aprobación de su aplicación se haga en el Senado mediante mayoría absoluta[815].

Como se puede observar, a nivel constitucional, tenemos tres elementos (artículos 116, 153 y 155) que permiten responder ante determinadas situaciones de alteración de disfuncionalidad del orden establecido. Siendo en estos mismos elementos donde también reside el mecanismo que establece los límites y las limitaciones en las actuaciones.

Es cierto que desde un punto de vista analítico las situaciones pueden venir generadas por factores externos a los órganos del poder político formalmente legitimado con lo cual se podrían activar los mecanismos recogidos en el artículo 116 CE para los estados de alarma y excepción. Quedando el estado sitio para situaciones casi (o sin casi) de violencia grave generalizada y de conflicto armado. En este caso el "enemigo", o si se prefiere, el agente "agresor", puede ser interno.

En el caso de que el elemento agresor sea interno éste puede estar desligado de los órganos de poder político formalmente establecidos o bien, incluso, apoderarse y hacerse valer de los propios recursos y resortes de las instituciones para sus fines.

Sirva aquí hacer referencia a la reflexión que hace PÉREZ (2017)[816] en su artículo publicado en EL PAÍS que dice textualmente:

> "*La intervención de una comunidad autónoma por parte del Gobierno, situación inédita en 40 años de democracia, no es descartable que venga*

[815] Como bien es sabido, este artículo sólo se ha acordado aplicarlo en una ocasión en octubre de 2017 como consecuencia de las decisiones adoptadas por la Generalitat de Cataluña y por su Parlamento. No obstante, cabe recordar que a partir del año 2000 se planteó su desarrollo mediante una ley especifica así como de la viabilidad de una aplicación del mismo en relación con el incumplimiento por los órganos de gobierno del Parlamento Vasco tras la sentencia de declaración de ilegalidad y disolución de determinados partidos políticos y tras el llamado "*Plan Ibarretxe*" de modificación del Estatuto de Autonomía. Asimismo, en el año 1989 el Gobierno del Estado requirió al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias en el marco del artículo 155 -pero sin que fuera necesaria finalmente la intervención del Senado- ya que se zanjó con un acuerdo.

[816] PÉREZ, Fernando Jesús. "*El artículo 116: los estados de alarma, excepción y sitio ¿Qué es el delito de sedición?*". Artículo publicado el 10/10/2017. EL PAÍS, Madrid.

> *acompañada de desórdenes públicos. En caso de que esta alteración fuera grave y prolongada, el Ejecutivo puede recurrir a otro mecanismo extraordinario de la Constitución: el artículo 116, que regula los estados de alarma, excepción y sitio. A diferencia del 155, que no está desarrollado en ninguna ley orgánica, estos tres estados se encuentran regulados desde 1981. Su aplicación puede ir paralela a otras normas, como la Ley de Seguridad Nacional, del año 2015*. […]"

Si bien es factible lo aquí expuesto por este autor, es necesario reseñar un matiz importante -tanto desde un punto de vista estético como de fondo- y es la posibilidad de, en base a la Ley Orgánica reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, la designación de una autoridad militar para que, bajo la dirección del Gobierno, se encargue de hacer efectivas las medidas que procedan en el territorio correspondiente.

En todo caso, este autor ayuda a introducir una serie de cuestiones que son de máxima vigencia, de gran calado y de relativa reciente aparición y que complementan lo anteriormente recogido para los estados de alarma, excepción y sitio.

Esto es la referencia al cuerpo normativo y conceptual creado tras la aprobación de la **Ley Orgánica de Defensa Nacional** (LODN)[817], de la **Ley de Seguridad Nacional** (LSN)[818], de la **Estrategia de Seguridad Nacional** (ESN)[819] y, por extensión, de la **Ley del Sistema Nacional de Protección Civil** (LSNPC)[820] y de la **Estrategia Nacional de Protección Civil** (ENPC) [821]. Lo que se concreta en los elementos conceptuales que se relación a continuación.

- **Situación de interés para la Seguridad Nacional.**[822]

  La situación de interés para la Seguridad Nacional "*es aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades*

[817] Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional,

[818] Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

[819] RD 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.

[820] Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

[821] 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.

[822] Artículos 23, 24 y 25, Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles, en los términos previstos en esta ley".

La situación de interés para la Seguridad Nacional se afrontará **con los poderes y medios ordinarios** de las distintas Administraciones Públicas y en ningún caso podrá implicar la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos.

Esto supone que no se ejerzan potestades propias de los estados de alarma y de excepción, de modo que si ello fuere necesario habría que proceder a su declaración y al sometimiento a su normativa específica.

La situación de interés para la Seguridad Nacional **se declarará por el Presidente del Gobierno mediante real decreto**. La declaración incluirá, al menos:

a. La definición de la crisis.

b. El ámbito geográfico del territorio afectado.

c. La duración y, en su caso, posible prórroga.

d. El nombramiento, en su caso, de una autoridad funcional, y la determinación de sus competencias para dirigir y coordinar las actuaciones que procedan.

e. La determinación de los recursos humanos y materiales necesarios para afrontar la situación de interés para la Seguridad Nacional, previstos en los correspondientes planes de preparación y disposición de recursos, así como de otros recursos adicionales que se requieran en cada caso.

f. Esta declaración supondrá la obligación de las autoridades competentes de aportar los medios humanos y materiales necesarios que se encuentren bajo su dependencia, para la efectiva aplicación de los mecanismos de actuación.

En estas situaciones del Gobierno informará inmediatamente al Congreso de los Diputados de las medidas adoptadas y de la evolución de la situación de interés para la Seguridad Nacional.



Fuente: Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01(A) "Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas". Estado Mayor de la Defensa (2018).

- **Gestión de Crisis.**[823]

En el título III de la LSN se regula la gestión de crisis, como marco general de funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional.

Por este concepto se entiende como "*el conjunto ordinario de actuaciones dirigidas a detectar y valorar los riesgos y amenazas concretos para la Seguridad Nacional, facilitar el proceso de toma de decisiones y asegurar una respuesta óptima y coordinada de los recursos del Estado que sean necesarios*".

A parte de los instrumentos de prevención, detección, respuesta, retorno a la normalidad y evaluación, como novedad se incorporan en los mecanismos de gestión de crisis a las autoridades de la Comunidad Autónoma que, en su caso, resulte afectada.

De hecho, los instrumentos de gestión de crisis así como de los recursos afectos a tal fin servirán de apoyo en los estados de alarma y de excepción de conformidad con su propia regulación específica, a decisión del Gobierno, y sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de Defensa nacional. Asimismo los mecanismos de gestión de crisis prevén y establecen la necesidad de coordinación con otros instrumentos internacionales de gestión de crisis.

[823] Artículo 22 y Disposición adicional primera, segunda y tercera, Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

Esto exige que las normas y procedimientos de gestión de crisis del Sistema de Seguridad Nacional deben ser compatibles y homologables con los instrumentos de gestión de crisis de las organizaciones internacionales en las que España es parte.

Y, del mismo modo, los órganos competentes de las distintas Administraciones públicas deben revisar sus normas y procedimientos de actuación para adecuar y coordinar su funcionamiento al Sistema de Seguridad Nacional.

- **Emergencias de Protección Civil.**[824]

El nuevo marco del Sistema Nacional de Protección Civil introduce este concepto definiéndolo como "*aquella situación de riesgo colectivo sobrevenidas 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*".

Con esta idea el legislador ha pretendido poner el énfasis en la diferenciación entre las emergencias ordinarias y las extraordinarias y, a mi juicio, sin mucho acierto y con cierta falta de rigor conceptual.

Primero porque la diferencia entre unas y otras -en términos de delimitación concreta- no está definido, es difuso e interpretable. Y, segundo, porque parece que el Sistema de Protección Civil sólo aparece en situaciones extraordinarias cuando el sistema debería estar conceptualmente diseñado para ser escalable y expandible en función de las necesidades y desde el primer momento (ya que en gran medida son los mismos recursos operativos los que actúan con independencia de la magnitud).

- **Emergencia de interés nacional.**[825]

Por su parte, este tipo de situaciones se definen por lo siguiente y son:

1. Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

[824] Articulo 2, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Definiciones básicas.

[825] Artículos 28, 29 y 30, LSNPC y artículo 1, punto 2, del RD 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

2. Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

3. Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional.

La declaración de una emergencia de interés nacional corresponderá al titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas.

Cuando la declaración de emergencia de interés nacional se realice a iniciativa del Ministerio del Interior, se precisará, en todo caso, previa comunicación con la Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas afectadas, por medios que no perjudiquen la rapidez de la declaración y la eficacia de la respuesta pública.

De hecho, declarada la emergencia de interés nacional, el titular del Ministerio del Interior asumirá su dirección, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado, sin perjuicio de lo dispuesto en la ley para los estados de alarma, excepción y sitio, y en la normativa específica sobre seguridad nacional.

Asimismo, el Ministro del Interior podrá, en función de la gravedad de la situación, requerir la colaboración de las diferentes Administraciones Públicas que cuenten con recursos movilizables, aunque la emergencia no afecte a su territorio.

Se da la particularidad que, en los supuestos de emergencias declaradas de interés nacional, aparece una figura que es la del Director Operativo de la Emergencia (DOE) que, bajo dependencia directa del Ministro del Interior, será asumida por el Jefe de la Unidad Militar de Emergencias.

Siendo una autoridad de carácter militar y cuyo cometido es la dirección y coordinación operativa de todas las actuaciones relacionadas con el ámbito de la Protección Civil a realizar en la zona siniestrada.

AI.12. OTROS ELEMENTOS QUE APORTAN GARANTÍA.

Como ya se ha avanzado al principio de este capítulo, los sistemas de gestión y dirección de situaciones de emergencia y crisis conllevan en su desarrollo y en su actuación la necesidad de integrar a multitud de organismos y actores que deben coordinarse, cooperar y, por tanto, trabajar de manera conjunta.

Esto debería suponer que los propios miembros de una misma organización compartan una formación homogénea que les habilite para poder desarrollar las actividades y responsabilidades que tengan encomendadas de manera consistente.

Y, en consecuencia, que el resultado final de su actuación pueda quedar fijado dentro de unos parámetros predeterminados, previstos y esperables. Lo que permitirá que, si cada organización de manera interna tiene estos procesos regulados, su relación con el resto de organizaciones y actores podrá articularse protocolizadamente en base a las necesidades que se planteen en el conjunto.

Es cierto que, en primer lugar, unos y otros deben basar su comportamiento y su respuesta en lo que legalmente está establecido según su organización de pertenencia, su nivel de responsabilidad y sus funciones[826]. No obstante, esto es un marco genérico que debe ser concretado en los elementos de funcionamiento específicos de cada organización.

Por tanto, para poder presentar niveles de desempeño, si no iguales, lo más parecido posible, cada organización debe tener establecidos y definidos los procesos, los procedimientos y las asignaciones de tareas correspondientes que garanticen un funcionamiento cierto y unos resultados concretos y predecibles.

Pero esto no sólo debe hacerse de manera individual sino también en su actuación conjunta con otros elementos organizacionales. Y es aquí donde entramos en un segundo y tercer nivel, es decir, los niveles donde las organizaciones y sus correspondiente individuos -dentro de su marco legal regulador- deben ser capaces de operar internamente e interoperar externamente con el resto de miembros de otras organizaciones de manera eficaz, efectiva y eficiente.

Para poder garantizar estos extremos las organizaciones deben asumir la formación de sus individuos, gestionar este conocimiento como un activo estratégico más de la organización así como desarrollar mecanismos que permitan integrar la experiencia y

[826] En el caso de los empleados públicos el propio derecho administrativo y las regulaciones que les son de aplicación en este campo son ya el primer factor que aporta certezas en su desempeño y garantías en su funcionamiento. Que de no cumplirse dan lugar a responsabilidad tanto de la Administración Pública correspondiente como del propio empleado público.

la innovación como parte del aprendizaje organizacional. Lo que deberá tener un retorno en forma de modificaciones, implementaciones o innovaciones en la procedimentación correspondiente.

Es más, y como ya se ha adelantado, establecer marcos, patrones y elementos de referencia supone que las actuaciones puedan ser evaluadas en base a los resultados. Y, del mismo modo, la gestión y el nivel de desempeño pueden ser analizados de manera objetivada.

En conclusión, podemos observar que hay exigencias de cumplimiento que van más allá del marco normativo regulador formal y que, sin embargo y aún siendo de aceptación voluntaria en muchos casos, aportan una garantía extra a los diferentes "*stakeholders*", garantiza también la interoperabilidad, la coordinación y la cooperación, favorece los mecanismos de control y de transparencia en la gestión y ayuda a definir una conjunto de valores compartidos que hacen de las organizaciones elementos con una mayor carga ética y deontológica.

De hecho, la formación individual, el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento sumado a los procesos de evaluación permanentes y dinámicos dentro del marco de una estructura normalizada con procesos tasados y estandarizados, no sólo apoya el desarrollo de elementos doctrinales sino que también sirven de referencia para incorporar mecanismos de evaluación y certificación del sistema de gestión de la organización en su conjunto.

Más otras muchas ventajas competitivas y operacionales tales como la reducción de la incertidumbre y de las ambigüedades lo que mejora el clima laboral y la productividad, reduce el estrés y los errores facilitando, a su vez, una mejora efectiva de la seguridad y salud de los trabajadores, simplifica y clarifica los mapas de procesos lo que redunda en trazabilidad y en la determinación de responsabilidades, etc…

- **Procesos y acciones formativas.**

  Tal y como se ha expuesto la formación del factor humano es el mecanismo fundamental y básico para que exista un ajuste real entre el perfil de la persona que ocupa un puesto y las exigencias y requerimientos de ese mismo puesto.

  De hecho, la definición de las necesidades de desempeño de cada puesto sumado al rol que deben asumir cada uno de los ocupantes de estos puestos y su nivel de responsabilidad es una labor propia que debe ser diseñada desde la organización en base a sus fines, propósitos y objetivos.

En este ámbito, en el de la formación, de manera general podemos identificar una formación formal, reglada, regulada oficialmente y habilitante con efectos académicos y profesionales, una formación regulada y estructurada orientada al mundo laboral con efectos profesionales, más acciones formativas diversa que responden a necesidades concretas tanto genéricas como de especialización y que pueden ser promovidas de manera abierta o bien de manera interna con limitaciones o restricciones en su acceso.

Ya se ha comentado que, en materia de seguridad, el "derecho a saber" es una de las piedras angulares que configura una de las maneras más eficaces y efectivas de garantizar la protección y la integridad de las personas y de sus ecosistemas.

De hecho, en el ámbito de las relaciones laborales la información y la formación (y por extensión sus distintas modalidades tales como la instrucción, el adiestramiento, el perfeccionamiento, la especialización y el reciclaje) no sólo se configuran como algo deseable sino como un binomio derecho/obligación[827].

De hecho, tal y como se expone en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en cumplimiento del deber de protección, el empleador deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva, tanto en el momento de su contratación, cualquiera que sea la modalidad o duración de ésta, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo.

En consecuencia, la formación deberá estar centrada específicamente en el puesto de trabajo o función de cada trabajador, adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos y repetirse periódicamente, si fuera necesario.

No es objeto de esta tesis entrar en profundidad en estas cuestiones pero si se hace necesario tenerlas en consideración dada la incidencia que este tema tiene para el correcto funcionamiento de las organizaciones y su imbricación en el conjunto de los diversos sistemas.

Cuestiones que más adelante se referenciaran de manera específica con el campo que nos ocupa.

- **Gestión del conocimiento, aprendizaje organizacional y memoria corporativa.**

[827] Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales: Artículo 19, Formación de los trabajadores; Artículo 20, Medidas de emergencia; Artículo 21, Riesgo grave e inminente; Artículo 22, Vigilancia de la salud; Artículo 33, Consulta de los trabajadores; Artículo 34, Derechos de participación y representación.

La "**gestión del conocimiento**"[828] es un término que se acuñó en el ámbito de la teoría de las organizaciones y tiene como finalidad, tal y como apunta FUENTES MORALES (2009)[829], la transferencia del conocimiento desde el lugar donde se genera hasta el lugar en dónde se va a emplear.

Esto supone el desarrollo de competencias y capacidades por parte de las organizaciones para que puedan compartir ese conocimiento internamente entre sus miembros y, en su caso, poder valorarlo y compararlo con el que pudiera haber en el exterior. Y, de ser necesario, tener posibilidad y recursos para captarlo e integrarlo para que esté disponible internamente.

No obstante y aunque este concepto no tenga una única definición, si es cierto que el conocimiento puede considerarse como un activo fundamental (y en muchos casos estratégico) de las organizaciones. Motivo por el cual se le ha venido llamando también "**capital intelectual**".

En todo caso, el conocimiento es parte intrínseca de la actividad humana por tanto no hay conocimiento si no hay una persona que utiliza sus capacidades propias para generarlo. Siendo esto la diferencia básica entre información y conocimiento.

Esto supone que **conocimiento** e **información** sean dos elementos que se retroalimentan y que condicionan su generación, su disponibilidad, su utilidad, su aplicación, sus mecanismos de estructuración, codificación y almacenamiento, su accesibilidad y control, su reutilización y explotación, su reciclaje y, en definitiva, su gestión.

Por tanto, si nos atenemos a lo anterior, no hay "capital intelectual" si no existe otro activo y otro recurso fundamental: las personas, De ahí que en términos economicistas se le denomine a este factor de producción como "recursos humanos" o "**capital humano**".

De manera práctica y teniendo en cuenta lo apuntado, la "gestión del conocimiento" se basa en la adquisición y uso de recursos para crear un entorno en el cual la información es accesible a los individuos que la necesitan.

[828] Término que deriva de la traducción del inglés "*knowledge management*".

[829] FUENTES MORALES, Bulmaro Adrián. "*La gestión del conocimiento en las relaciones académico-empresariales. Un nuevo enfoque para analizar el impacto del conocimiento académico*". Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Valencia, España. 2009.

De este modo, los individuos la adquieren, la comparten y la usan para desarrollar su propio conocimiento en beneficio y de manera alineada con los objetivos de la organización con la que se relacionan.

Cuando las estructuras que permiten gestionar y administrar el "conocimiento" de una organización establecen mecanismos que facilitan su análisis (en términos de generación, adecuación, utilidad y disponibilidad) están implementado un proceso que beneficia y redunda en el conjunto de la organización.

Por tanto, a este proceso (que realmente es un ciclo ya que debe estar cerrado debido a que por sus características debe favorecer la retroalimentación) se le denomina "**aprendizaje corporativo**" o "**aprendizaje organizacional**".

En definitiva y como se puede observar, estos elementos tienen un valor instrumental fundamental que deben estar supeditados a la propia estrategia, objetivos e interés de la organización correspondiente y que sirven, además, para conformar y configurar la propia identidad y cultura interna de la misma. Por último y tras desarrollarse e implementarse los procesos anteriores quedan los registros, los productos resultantes y los mecanismo de almacenamiento, uso, aplicación y explotación.

Esto se denomina la "**memoria corporativa**" y se puede definir de manera adaptada como:

> *"El conjunto total que forman los datos, la información y los conocimientos requeridos para alcanzar los objetivos a todos los niveles de una organización"*

En consecuencia, la memoria corporativa es la combinación de:

a. Un depósito (es el espacio donde se almacenan y/o se centralizan las referencias de los objetos, la documentación y los artefactos).

b. Una comunidad (son las personas que interactúan con esos objetos y artefactos para aprender, compartir sus experiencias, entender el contexto y tomar decisiones).

c. Una organización (es la forma en la que se hacen las cosas y sus resultados, lo que afecta al conjunto de los elementos culturales de la organización así como a los usos, a las costumbres, a las tradiciones, a las herramientas y técnicas y metodologías empleadas de esa organización)

Sólo añadir que las "lecciones aprendidas", el "estudio del caso", los "*briefings*" y "*debriefings*" sumado a los "análisis retrospectivos" no dejan de ser herramientas que buscan mantener la memoria, evitar el olvido y aprovechar las experiencias como parte del proceso de gestión del conocimiento y como elemento fundamental del proceso de aprendizaje organizacional.

- **Doctrina.**

La doctrina, tradicionalmente, nace -con más o menos consciencia de ello- como un mecanismo que integra usos, costumbres, creencias, valores, tradiciones, experiencias previas, elementos culturales y conocimientos aplicados que buscan **un resultado concreto mediante una manera específica de hacer las cosas**.

Por lo cual el resultado buscado debe ser obtenido y basarse siguiendo un proceso más o menos determinado, tasado y acotado. Esto conlleva que se genere un marco y unas líneas de comportamiento a seguir que nacen por las enseñanzas efectuadas por las personas más versadas y más sabias ("*doctos*"[830]).

Aunque sirve como herramienta para la transmisión y la perpetuación del conocimiento, en determinadas circunstancias, se configura como un conjunto normativo que establece unas reglas que deben ser seguidas y aceptadas por un grupo de personas o por una comunidad y que en, ciertos casos, se configuran con fuerza de ley efectiva y su no acatamiento puede ser sancionado.

En sentido estricto, la "**doctrina**" (del latín *doctrīna*) es el conjunto de enseñanzas que se basan en principios que pretender tener validez universal. De ahí que la noción de doctrina esté vinculada con el concepto de "**dogma**" el cual está sustentado en proposiciones que se consideran ciertas e innegables.

Cabe reseñar en este contexto, que la enseñanza de doctrinas y de dogmas se conoce como "**adoctrinamiento**".

Término que tiene una carga negativa puesto que conlleva un matiz de imposición y donde no se dan espacios para la pluralidad de opiniones o la libre búsqueda del conocimiento.

En base a lo anterior, el adoctrinamiento se contrapone al concepto de "**educación**", puesto que éste último término busca orientar y acompañar en el proceso de aprendizaje, desarrollar el espíritu crítico para que sea la propia persona la que esté en condiciones de analizar los conocimientos y determinar por sí misma la validez de las informaciones.

[830] Del latín que significa "*sabio, que ha sido enseñado*".

Por tanto, **se puede llegar a la doctrina desde el dogma y la creencia o se puede llegar a la doctrina desde la educación y el conocimiento**.

Y es, precisamente, desde esta perspectiva desde la cual se aborda este concepto a efectos de esta tesis.

Hecho este preámbulo y a los efectos que nos ocupan podemos definir la **doctrina** como:

> "*Conjunto de principios aprobados oficialmente o admitidos de manera general que permiten un nivel de consistencia y coherencia en las actuaciones de las organizaciones y de sus individuos*"[831].

Esto de manera práctica presenta y aporta las siguientes utilidades y funcionalidades:

- Facilita que los distintos elementos de una organización orienten sus actos en apoyo a los objetivos del conjunto.

- Guía y alinea los pensamientos, actos y decisiones de aquellos que tienen la responsabilidad de la ejecución.

- Agiliza y da soporte en los procesos de toma de decisiones.

- Ofrece criterios en el uso y la combinación correcta de los recursos a la hora de su utilización.

Como ya se ha apuntado, es cierto que todas las emergencias y situaciones de crisis son distintas pero también es cierto que existen una serie de elementos comunes que permiten desarrollar criterios, metodologías y soluciones validadas y contrastadas. Y, además, cuestiones todas ellas susceptibles de ser enseñadas y practicadas.

Para ello se debe contar con elementos formales que sean un referente y que tengan atribuida la capacidad para investigar, desarrollar, generar y validar criterios y principios comunes que sirvan para sustentar la generación de una doctrina conjunta y común de intervención y de actuación en situaciones de

[831] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*Principios Básicos Operacionales en la Dirección de Emergencias*". VI Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. San Sebastián-Donostia (2012).

emergencia y crisis. Esto anterior es una práctica habitual en lo que se refiere al entorno militar.

Es más, utilizando y adaptando la definición que aporta CANTERO LÓPEZ DE DAVALILLO (2011)[832] en relación con el término doctrina, este autor lo describe como:

> "[…] *el conjunto de principios, conceptos y directrices fundamentales para el empleo de las fuerzas terrestres* [podemos generalizarla la definición usando el término Fuerza] *en operaciones militares"*.

De hecho, el concepto de doctrina en el ámbito militar está muy arraigado y desarrollado formando una terna consistente y coherente que sirve como apoyo y se configura como el *nudo gordiano* para la preparación de la Fuerza de cara a las operaciones en las que se tiene encomendado intervenir y en base a la misión que se debe cumplir.

Esto supone que en el mundo militar se tenga asumida y adaptada la frase deportiva "*compite como entrenas y entrena como compites*" ("*prepárate para combatir y combate como te preparas*") por ello la doctrina se imbrica en la siguiente "terna" mencionada:

1. Un sistema doctrinal encargado de investigar, desarrollar y proponer los conceptos orgánicos y operacionales (lo que incluye también el empleo de medios y recursos materiales).

2. Un sistema de evaluación y certificación de las capacidades operativas y operacionales de las unidades y de elementos que deben ser activados.

3. Un sistema de formación (enseñanza, instrucción y adiestramiento) que responda a las necesidades de desempeño del factor humano en base a las necesidades de las distintas unidades, centros y órganos.

Esto anterior se puede resumir de manera simplificada de la siguiente manera de forma grafica:

[832] CANTERO LÓPEZ DE DAVALILLO, Honorio. Secretario General del Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) del Ejército de Tierra. "*III Jornadas sobre Política y Seguridad Internacional*". Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI), Facultad de Ciencias Política y Sociología de la Universidad de Granada (2011).



Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, podemos observar como en el caso de nuestras Fuerzas Armadas este concepto de encaje doctrinal se articula en un conjunto que lo dota de sentido y lo valida como mecanismo que aporta garantías al funcionamiento de las unidades, centros y organismos afectados así como un marco regulador propio.

La doctrina a nivel militar es un mecanismo que no sólo actúa de puertas "*hacia dentro*" regulando y normativizando con verdadera fuerza de ley, sino que también es un mecanismo que se engarza de puertas "*hacia fuera*" facilitando la interoperabilidad y la actuación conjunta con el resto de Fuerzas Armadas con las que hay que relacionarse (principalmente con las de los países aliados/"*amigos*").

En este último caso estamos ante un mecanismo "*soft law*"[833] ya que para ingresar en el "club" hay que aceptar las reglas de éste. Es decir, se trata de articular mecanismos de armonización y normalización que buscan la coherencia, la consistencia y la interoperabilidad de elementos homogéneos y, al menos, teóricamente comparables y compatibles.

Es más, aportan un marco capacidades y posibilidades que se pone a disposición del poder político para, de una manera retroalimenta, servir de guía y de apoyo tanto en la definición de las estrategias como en los procesos de toma de decisiones.

[833] Según la definición contenida en la Resolución del Parlamento Europeo de 18/12/1998 (DOC 98 de 09/04/1999, página 5), documento COM (97) 626, «Legislar mejor» (A4-498/98) que dice: «...*derecho de naturaleza incierta, menos vinculante, menos seguro, que se traduce en una armonización ficticia y una transposición aleatoria [de las normas] en los ordenamientos nacionales*».

En este sentido la doctrina adquiere un papel mixto en su concepción como marco regulador formal y en su vertiente normalizadora y armonizadora ("*Hard Law*"/ "*Soft Law*").

Por este motivo desde las "Escuelas de Guerra" y resto de Academias, desde los centros de investigación y excelencia y desde la unidades encargadas de las propuestas para la generación de doctrina se trabaja trasladando la experiencia a un plano teórico y viceversa.

No obstante, en gran parte de países de nuestro entorno lo militar y lo civil no están a espaldas el uno del otro sino que se genera una simbiosis más o menor estrecha que permite que estos dos ámbitos se beneficien mutuamente.

De hecho, gran parte de elementos del ámbito académico y de la investigación, del ámbito de la gestión de emergencias y la Protección Civil, del ámbito de la Seguridad Pública policial y del ámbito de las Fuerzas Armadas comparten y combinan conceptos, técnicas, medios, recursos y criterios[834]. Alineando objetivos y generando sinergias que apoyan a la acción de los Estados en todos sus ámbitos y tanto en escenarios nacionales como en escenarios internacionales.

Esto supone que, en el caso de España como en el resto de países de nuestro *orbe*, los distintos Ejércitos y la Armada, la Unidad Militar del Emergencias (UME) y la Guardia Civil así como las estructuras de mando conjunto (como es el caso del Estado Mayor de la Defensa) y los Órganos Centrales de la Defensa hayan desarrollado diversos elementos que, coordinados entre sí, responde al esquema del gráfico antes expuesto en materia de doctrinal[835].

Esto ha dado como resultado que, en base a las atribuciones que le otorga al Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) la Ley Orgánica 05/2005 de la Defensa

[834] Sirva de ejemplo el caso de Francia con la "Brigada de Zapadores Bomberos" de París o el "Batallón de Marinos Bomberos" de Marsella que son unidades completamente militares que dependen de la máxima autoridad civil que representa a la República (el Prefecto). O también por ejemplo el caso de Portugal donde los pocos servicios de bomberos profesionales que, dependiendo directamente de las Cámaras Municipales (ayuntamientos) y siendo su personal funcionarios civiles, tienen estatuto militar y sus jefaturas pueden ser ocupadas por oficiales de las Fuerzas Armadas portuguesas. O el caso de los "*Vigilis del Fuoco*" italianos que dependen del Ministerio del Interior directamente en gran parte del país y, aún siendo civiles, tienen una estructura en gran medida militarizada.

[835] Como es el caso del Centro Superior de Estudios Estratégicos de la Defensa Nacional (CESEDEN), el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) del Ejército de Tierra o el Centro de Doctrina de la Flota (CEFLOT) dependiente de la Armada.

Nacional, se haya declarado reglamentaria en las Fuerzas Armadas la Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01(A) "Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas"[836].

Publicación que se imbrica y alinea en todos sus conceptos con la Estrategia de Seguridad Nacional y donde se abordan los riesgos y amenazas desde una perspectiva transversal. Lo que incluye el ámbito de la Protección Civil específicamente (más si cabe cuando el actual músculo del Estado para intervenir en situaciones de emergencia y catástrofe es la Unidad Militar de Emergencias).

Además la PDC-01(A) se articula y engrana del mismo modo con las organizaciones con las que España tiene compromisos en materia de Seguridad y Defensa (la ONU, la OTAN y la UE fundamentalmente).

De hecho, esta visión cooperativa y complementaria de lo militar y de lo civil como recursos que están a disposición del Estado bajo la dirección del poder político y en cualquier escenario que sean necesarios -y específicamente en el caso que nos ocupa en relación con la gestión y dirección de situaciones de emergencia y crisis- queda de manifiesto en la visión que se aporta por parte de la gran mayoría de países que se integran en el conjunto de las organizaciones internacionales de las que España participa.

Es más, a modo de caso paradigmático tenemos la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esta organización cuenta con una parte civil que dispone de una División de Operaciones de la que cuelgan cuatro departamentos "*Civil Emergency Planning*", "*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*" (EADRCC), "*NATO Situation Centre*" y el "*NATO Advisory and Liaison Team*" (NALT).

Y por otro lado, cuenta con una estructura militar que participa del "*Civil Emergency Planning*", del "*Senior Civil Emergency Planning Committee*" (SCEPC), del "*Civil Emergency Planning Boards and Committees*" y en el "*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*" (EADRCC).

Todo ello complementado con dos elementos de gran importancia que son el "*Crisis Management and Disaster Response Centre of Excellence*" (CMDR-COE) y el "*NATO Standardization Office*" (NSO).

Hago este inciso con este nivel de detalle porque son recursos que se ponen a disposición de los estados miembros y, por tanto, no sólo para sus elementos militares. No obstante, la estructura regionalista/autonomista y la distribución de

[836] Firmada su aprobación el 27/02/2018 por JEMAD.

competencias en materia de Protección Civil no facilitan que permee la posibilidad de acceder y aprovecharse de este tipo de recursos.

Ahondando en estas cuestiones y en el caso particular de España, en la parte militar se tiene muy clara la "terna" antes expuesta en el gráfico sobre "Apoyo y Preparación de la Fuerza" por lo que se ha creado en el año 2017 la **Escuela Militar de Emergencias** (EMES)[837].

Centro que, encuadrado dentro de la Unidad Militar de Emergencias, queda reconocido como centro militar docente de perfeccionamiento cuya función es impartir enseñanzas de este nivel relacionadas con los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, con todo lo que esto conlleva[838].

Además este reconocimiento le permite la colaboración con instituciones y centros educativos de otros ámbitos[839]. Lo que incluye tanto los centros nacionales civiles y

[837] Orden DEF/85/2017, de 1 de febrero, por la que se aprueban las normas sobre organización y funciones, régimen interior y programación de los centros docentes militares. Disposición adicional segunda. Creación de la Escuela Militar de Emergencias. 1. Con arreglo a lo que establece el artículo 53 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, se crea la Escuela Militar de Emergencias, como centro docente militar de perfeccionamiento.
2. La Escuela Militar de Emergencias tendrá la función de impartir enseñanzas de perfeccionamiento relacionadas con los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.
3. Las normas sobre organización y funciones, régimen interior y programación de la Escuela Militar de Emergencias se ajustarán a lo dispuesto en las normas aprobadas por esta orden ministerial.

[838] Ley 39/2007, artículo 53. Centros docentes militares de perfeccionamiento. Por orden del Ministro de Defensa se determinarán los centros docentes militares de perfeccionamiento que impartirán las enseñanzas necesarias para la obtención de especialidades y ampliar o actualizar conocimientos, entre los que podrán estar las academias militares y los demás centros docentes militares de formación .Los centros docentes militares de perfeccionamiento podrán impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de posgrado y otros del sistema educativo general, así como de títulos específicos militares, estableciendo, en su caso, las colaboraciones a las que se refiere el artículo 55.

[839] **Ley 39/2007, a**rtículo 55. Colaboración con instituciones y centros educativos. 1. El Ministerio de Defensa promoverá la colaboración con universidades, centros de formación profesional e instituciones educativas, civiles y militares, nacionales o extranjeras, para impartir determinadas enseñanzas o cursos y para desarrollar programas de investigación, a través de conciertos u otro tipo de acuerdos.
2. Igualmente, el Ministerio de Defensa promoverá la colaboración de la Administración General del Estado, de las instituciones autonómicas y locales y de las entidades culturales, sociales y empresariales con los centros docentes militares.
3. El Ministerio de Defensa solicitará al Ministerio de Educación y Ciencia la autorización para que en los centros docentes militares se impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales del sistema educativo general, que no sean de grado universitario. En la concesión de dicha autorización se especificará a qué centros públicos del ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia quedarán adscritos, a los citados efectos.

militares como otros externos (como podrían ser, por ejemplo, los Centros de Excelencia OTAN vinculados con el ámbito de la gestión de crisis y la respuesta a desastres).

Por último destacar que, según se establece en el artículo 5 de la Orden DEF/160/2019, de 21 de febrero, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias, se crea un concepto que "*seguriza*" más si cabe el papel de la UME incrementando su nivel orgánico y su papel como herramienta política. Para ello crea el **Mando de Emergencias de las Fuerzas Armadas** en dependencia directa del titular del Ministerio de Defensa.

Al Comandante del Mando de Emergencias (puesto que recae en el General Jefe de la UME) le corresponde el mando, la dirección, la organización, la preparación y el empleo de la UME. En esta condición le corresponde asegurar la adecuada preparación de la UME para el ejercicio y asunción de la Dirección Operativa de Emergencias de Interés Nacional tal y como queda establecido en la LSNPC.

Esto supone, en estas circunstancias y por lógica, que la EMES acabará siendo (formalmente y desde el punto de vista militar) el elemento de referencia para la generación de doctrina en este campo. Tal y como ya está empezando a hacer al diseñar los contenidos curriculares, los temarios y los objetivos terminales de la formación que actualmente imparte.

En contraposición a lo anterior, cabe también reseñar que en la parte civil de la estructura del sistema de atención e intervención en emergencias no hay ningún centro de referencia que asuma este papel en toda su extensión y con la visión aquí expuesta, ni a nivel del Estado ni a nivel autonómico. Cuestión que viene motivada, en gran parte, por la fragmentación que provoca nuestro sistema competencial que atomiza y deja sin visión general, estratégica y de conjunto a sus distintos elementos.

Bien es cierto que existe, bajo dependencia de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior, la **Escuela Nacional de Protección Civil** (ENPC).

Según el RD 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, a la dirección general mencionada le corresponde "*La coordinación de la formación del personal del Sistema Nacional de Protección Civil y su orientación hacia el desarrollo de la competencia técnica*

Asimismo, en tales casos, el Ministerio de Defensa podrá solicitar la homologación de sus centros docentes para proporcionar títulos o su reconocimiento para impartir enseñanzas convalidables a la Administración Pública competente de conformidad con lo previsto en la normativa vigente.

necesaria para dar respuestas rápidas, coordinadas y eficientes a las emergencias. Para ello establecerá las directrices para la programación y el funcionamiento de la Escuela Nacional de Protección Civil".

Y específicamente en el artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil se recoge el siguiente tenor literal:

"*1. La Escuela Nacional de Protección Civil, como instrumento vertebrador de la formación especializada y de mandos de alto nivel, desarrolla las siguientes actividades:*

a) Formar y entrenar al personal de los servicios de protección civil de la Administración General del Estado y de otras instituciones públicas y privadas, mediante los correspondientes convenios, en su caso, así como a personas de otros colectivos que sean de interés para el Sistema Nacional de Protección Civil. Podrá acordar con otras administraciones, mediante los correspondientes convenios, la formación y entrenamiento del personal al servicio de dichas administraciones.

b) Desarrollar acciones de I+D+i en materia de formación de protección civil.

c) Colaborar con los centros de formación de protección civil de las otras Administraciones Públicas.

d) Colaborar en las actividades de formación que se prevean en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión o de otras iniciativas europeas para favorecer la interoperabilidad de los equipos y servicios. Igualmente podrá llevar a cabo actividades de formación a favor de otros Estados o de instituciones extranjeras o internacionales.

e) La Escuela Nacional de Protección Civil, previa autorización de los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Empleo y Seguridad Social, respectivamente, podrá impartir las acciones conducentes a la obtención de los títulos oficiales de formación profesional y certificados de profesionalidad relacionados con la protección civil.

2. Las funciones encomendadas a la Escuela Nacional de Protección Civil se encuadran en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias".

No obstante, el papel de este centro de formación ha venido siendo de cierta irregularidad y muy cortoplacista (aunque también es cierto que en esta última época se han hecho grandes esfuerzos por impulsarla). Situación que viene arrastrada y es consecuencia del débil e indeterminado papel coordinador del

Estado y de su falta de capacidad, de protagonismos y de liderazgo, como bien mantiene ISTURIZ PÉREZ.

No obstante, se debe reconocer un esfuerzo importante por revertir lo anterior tras la aparición de la LSNPC y tras dotarse el Estado de recursos con potentes capacidades de intervención lo que se suma a la nueva visión aportada por la Estrategia de Seguridad Nacional y todo lo que orbita a su alrededor.

En todo caso, mientras que no exista un órgano con capacidad de llevar a cabo la alta inspección del sistema y de las unidades que lo componen y que tenga capacidad también para evaluar y acreditar las capacidades operativas y el nivel de desempeño de los distintos elementos, será difícil implantar criterios e indicadores de calidad en la prestación del servicio. Y, lo que es también muy importante, en términos económicos y sociales es difícil estimar y calcular el retorno de la inversión y el impacto que esto tiene en la creación de la riqueza nacional en términos de PIB.

Por su parte las Comunidades Autónomas, en función de sus capacidades y posibilidades, tratan de dar respuesta a su problemática local y tratan, en general, de usar las mismas estructuras ordinarias de sus "*Escuelas de Función Pública*" para atender estas necesidades. Lo que suele adolecer de continuidad, de procedimentación y de especialización.

Por último, dada la falta de mecanismos que aporten rigor y método al proceso de creación doctrinal, debemos remitirnos indefectiblemente al mundo académico (y particularmente al académico superior) desde el cual se están impulsando acciones y recorridos formativos en diversos formatos así como abriendo líneas de investigación en el campo de la seguridad que permiten servir como elementos de referencia en este campo.

Con una salvedad, que es en la cual estriba la mayor dificultad del ámbito académico y que deriva de la propia idiosincrasia del campo de la seguridad -y, particularmente de la Seguridad Pública entendida ésta de manera amplia-. Ya que hay un componente y un contenido empírico y experimental que viene de la experiencia operacional y que debe ser transferido al mundo académico y viceversa. Es decir, el plano teórico debe responder a las necesidades reales que se plantean a nivel operativo y práctico si se pretende que los resultados trasciendan y/o sean aplicados.

- **Las Reglas de Enfrentamiento.**

El término, que viene del inglés "*Rules Of Engagement*" y se le conoce por sus siglas (ROC o RDE), nace del campo de las operaciones militares y tiene interés a efectos de esta tesis ya que, en entornos de indeterminación jurídica, permite crear una serie de normas reguladoras para los actores.

Por lo que es necesario conocer en qué consisten y su posible utilización como instrumento válido por analogía en entornos de inestabilidad, sin que necesariamente se trate en sentido estricto de una operación militar.

Asimismo, en el RD 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, se establece en su artículo 86 (aplicación de las reglas de comportamiento específicas en las operaciones) que, aunque se regulen específicamente para cada tipo de operación unas reglas concretas, se tendrá presente lo que se regula en el ordenamiento ordinario que afecta al comportamiento de los militares en cualquier circunstancia. Lo que se basa en el uso legítimo de la fuerza y en el principio de humanidad.

De hecho, en este mismo texto legal hay un capítulo específicamente dedicado a la ética en al operaciones (Capítulo VI), recogiéndose en el artículo 106 los deberes de los militares en relación con el Derecho Internacional Humanitario.

> "[…] *El militar conocerá y difundirá, así como aplicará en el transcurso de cualquier conflicto armado u operación militar, los convenios internacionales ratificados por España relativos al alivio de la suerte de heridos, enfermos o náufragos de las fuerzas armadas, al trato a los prisioneros y a la protección de las personas civiles, así como los relativos a la protección de bienes culturales y a la prohibición o restricciones al empleo de ciertas armas*".

Asimismo en el artículo 107 se establecen las obligaciones de protección de heridos, enfermos, náufragos, prisioneros, detenidos y población civil.

> "[…] *Tratará y cuidará con humanidad y sin discriminación alguna a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros, detenidos y miembros de la población civil que estén en su poder*".

Esto anterior queda incardinado completamente dentro de lo establecido en el Código Penal vigente[840] y -muy específicamente- vinculado con los Capítulos II (Delitos de genocidio), II bis (Delitos de lesa humanidad) y III (Delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado).

[840] Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

En este sentido, interesa señalar lo que bien explica RIVAS ARAMBURU (2008)[841] en relación con este punto:

> *"Dentro del complejo marco jurídico en el que se desenvuelven las operaciones militares de carácter internacional en las que intervienen nuestras Fuerzas Armadas, las denominadas ROE (reglas de enfrentamiento) ocupan un lugar particularmente relevante pues establecen las normas para el empleo gradual de la fuerza (incluida la fuerza letal), en función de las diferentes situaciones que puedan ir produciéndose en el desarrollo de la operación militar […]"*.
>
> "[…] *La proyección internacional de España y de nuestra política de defensa en el conjunto de la acción exterior hace que, desde finales del siglo XX, nuestras Fuerzas Armadas vengan actuando fuera de nuestras fronteras como observadores, como fuerzas de interposición, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria*."
>
> "[…] *Esta circunstancia, continua la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional en su preámbulo, demanda encomendar a los militares españoles misiones que no estaban recogidas expresamente en ninguna normativa anterior a la vez que obliga a plantear mecanismos de control respecto a la legalidad internacional de dichas operaciones."*

De este modo, las acciones de los militares en las operaciones de proyección -que se desarrollan en el exterior- quedan enmarcadas dentro de un marco jurídico propio y conformado por la normativa nacional junto con las normas de carácter internacional que regulan las operaciones militares de esta naturaleza.

Estas últimas tienen, por lo general, un carácter combinado y complementario dado a que por un lado deben responder al marco regulatorio nacional y, por el otro, deben responder también a las necesidades regulatorias que se generan en el seno de organizaciones internacionales en las que se participa. Bien sean éstas de carácter universal (ONU) bien de carácter regional (UE, OTAN, OSCE, etc...).

Como muy bien apunta el autor antes mencionado, se trata de un marco normativo singularmente complejo que incluye desde tratados internacionales suscritos por España (entre los que cabe destacar todo el conjunto de disposiciones que integran el llamado "Derecho de Ginebra") hasta disposiciones de orden penal contenidas tanto en normas nacionales (Códigos Penal y Penal Militar) como

[841] RIVAS ARAMBURU, Ignacio de las. Artículo: "*Reglas de enfrentamiento (ROE)*". Boletín digital LEGALTODAY, 02/05/2008. [Fuente: http://www.legaltoday.com/practica-juridica/penal/militar/reglas-de-enfrentamiento-roe]

internacionales (Convenio de Roma). A lo que se les suma las disposiciones que podríamos que se recogen en las citadas "Reglas de Enfrentamiento".

Este concepto ha sido tradicionalmente utilizado de manera interna en el ámbito militar. No obstante, éste se ha incluido en nuestro ordenamiento jurídico formalmente mediante el artículo 4 (Reglas de comportamiento del militar) de la ley de la Carrera Militar (Ley 39/2007, de 19 de noviembre) y en cuyo apartado sexto dice lo siguiente:

> "*En el empleo legítimo de la fuerza, hará un uso gradual y proporcionado de la misma, de acuerdo con las* ***reglas de enfrentamiento*** *establecidas para las operaciones en las que participe*".

En todo caso, las ROE/RDE conceptualmente gozan y nacen dotadas de una doble naturaleza. Ya que, por un lado, tienen carácter de directivas políticas y, por otro, constituyen disposiciones con trascendencia jurídica que son directamente aplicables sobre el escenario de la operación y dado que se formulan como órdenes dirigidas a todos los niveles de la cadena de mando (lo que incluye al soldado individualmente considerado por cuanto se espera un comportamiento concreto en su desempeño).

De hecho, las ROE/RDE se consideran una directiva de tipo político puesto que permiten que las autoridades de este nivel con responsabilidad en una operación militar mantengan, en todo momento, el control sobre el uso de la fuerza así como la proporcionalidad y la justificación en su empleo. Más si cabe cuando se actúa en entornos extranjeros inestables y bien por acciones de mantenimiento de la paz o similares o bien cuando se actúa en entornos que han sufrido un desastre o un evento catastrófico.

Lo que genera un espacio de confluencia de elementos militares que colaboran o llevan "empotrados" elementos de tipo civil. Ya sean éstos otros elementos de tipo policial no militarizado o con consideración de fuerzas de seguridad, equipos de intervención en emergencias (que también pueden ser militares, como es el caso de la UME) o miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG´s) y/o de tipo humanitario (como podría ser la Cruz Roja u otras organizaciones asimiladas).

No es objeto de esta tesis hacer una disertación profunda sobre la realidad jurídica de este tipo de elementos ni tampoco entrar en el análisis último de la fuerza vinculante que estos elementos tienen.

Sin embargo, si conviene reseñar que su validez, desde el punto de vista del Derecho Internacional, es muy limitada ya que no se corresponden con ninguna de

las categorías reconocidas como fuente de derecho en esta esfera[842]. Siendo básicamente elementos directivos convencionales que se acuerdan y dictaminan, fundamentalmente, en el seno de una organización internacional de la cual se participa. Por lo que no son normas legales en sentido estricto capaces de derogar ni prevalecer sobre la legislación nacional ni los tratados internacionales suscritos por cada país.

- **Evaluación del desempeño.**

Como obviedad tenemos que la materia prima principal de las organizaciones son las personas y sin personas no hay organizaciones. Por tanto, el resultado acumulado de las acciones individuales es el resultado palpable y visible que conforma el resultado de la acción de una organización.

Esto anterior supone que la eficacia, eficiencia y efectividad de las organizaciones así como la idoneidad y adecuación de su funcionamiento y de su actividad está íntimamente relacionada y unida al comportamiento de sus miembros.

Por tanto, el desempeño esperado y esperable de una organización queda ineludiblemente ligado al desempeño efectuado por su personal.

Este axioma ha sido ampliamente aceptado, implantado y desarrollado por muchísimos ámbitos, especialmente por las organizaciones del sector privado. Las cuales a través de mecanismos de evaluación del desempeño ha tratado de medir y objetivizar el rendimiento, la productividad y el nivel de participación individual en la consecución de los resultados obtenidos por el conjunto.

Esto anterior, bajo diversas fórmulas y técnicas (como el "*Balanced Score Card*" u otros mecanismos similares evaluación por competencias o mediante sistemas de evaluación del rendimiento), ha supuesto aportar herramientas de gestión que ayudan a identificar las áreas y los márgenes de mejora tanto individuales como organizacionales.

No obstante, aparte de estas bondades, los sistemas de evaluación del desempeño deben regirse por normas claras y objetivas -sumado a códigos éticos adecuados- al objeto de que la información obtenida no se vuelva en contra del propio "evaluado" de una manera desviada.

Es decir, que se le achaquen al individuo elementos que queden fuera de su capacidad y/o responsabilidad o bien que se use la información obtenida con fines disciplinarios, restringentes y/o discriminatorios.

[842] Artículo 38, Fuentes de Derecho Internacional, Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Esto último ha supuesto que haya reticencias muy particulares dentro del sector público en general ante la posible implementación de estos sistemas en este ámbito, puesto que se trata de una materia regulada de manera excesivamente confusa y escasa, como bien apunta RASTROLLO SUÁREZ (2017)[843].

No obstante, como también apunta este mismo autor, el principio de eficacia es uno de los pilares sobre los que se asienta el régimen jurídico de la Administración Pública, tal y como ya se ha expuesto en esta tesis ampliamente y a los que debo añadir complementariamente los principios de eficiencia y efectividad.

Por tanto, en el ámbito público, no se puede estar a espaldas de una realidad que conlleva la necesidad de mantener un adecuado engranamiento de todos los elementos que la componen. Y que, también obliga a mencionarlo, merece que con la menor discrecionalidad y subjetividad posible se pueda premiar y reconocer a aquellos que son dignos de ello por su profesionalidad, compromiso y diligencia.

Elementos, en todo caso, vinculados con el interés por mantener un desarrollo profesional, una sana motivación por el servicio público y, en definitiva, como herramienta de **motivación**.

Por estos motivos, y coligiendo con lo planteado por el autor ya mencionado, la "**evaluación del desempeño**" es un procedimiento idóneo para asegurar la materialización del principio de eficacia en el ámbito de la función pública.

De hecho, el principio de eficacia ha sido una constante preocupación en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Más si cabe, tras la última grave crisis económica que ha hecho tambalear la prestación de muchos servicios esenciales.

En este contexto, mediante el acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, se puso en marcha la **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas** (CORA) al objeto de buscar posibles medidas para la modernización del sector público, identificando y evitando duplicidades, facilitando la simplificación procedimental y funcional y dotándola, en definitiva, de mayor racionalidad y eficacia, lo que permite su **sostenibilidad**.

[843] RASTROLLO SUÁREZ, Juan José. Artículo: "La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño". Revista General de Derecho Administrativo, Editorial IUSTEL, número 45 (mayo). 2017.
[Fuente: http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507505]

De hecho, la sostenibilidad se basa también, no sólo en una conceptualización de tipo económico, sino en un elemento menos tangible como es el **apoyo social** a una determinada actividad o servicio.

Si el ciudadano entiende que una determinada actividad de un organismo no responde a las necesidades sociales para las que fue creado, entiende -de la misma manera- que éste debe ser suprimido, modificado o sustituido por otra fórmula que lo haga. De lo que se harán eco -en un sentido o en el contrario- los gestores públicos, con criterios de oportunidad política y con independencia de cuestiones vinculadas con la rentabilidad.

Es decir, si el ciudadano (que es quien soporta con sus impuestos el sistema) tiene la percepción de falta de adecuación o de falta de utilidad en base a la finalidad supuestamente perseguida por la administración pública -y del personal a su servicio, lo que incluye también a sus cargos políticos-, se producirá un proceso de desafección en todos los órdenes.

Lo que puede ser, incluso, percibido como un dispendio y un despilfarro que genera privilegios no justificados e injustos y que son mantenidos con los recursos aportados por todos los ciudadanos. Lo que es fuente motivadora también de impago de impuestos, irregularidades en materia Hacienda y Seguridad Social y evasión fiscal.

En consecuencia, una adecuada percepción del ciudadano para con sus empleados públicos es una garantía de continuidad y apoyo al mantenimiento de estos puestos de trabajo. Lo que supone que un buen desempeño, y un **buen desempeño acreditado**, es también una garantía para el propio empleado público y la función que desarrolla.

Este elemento explica la importante acción, por ejemplo, que hace la UME en materia de comunicación pública. Ya que es una Unidad que nació con mucha controversia, que cuesta mucho dinero mantenerla y que necesita una explicación detallada que sirva para justificar su razón de ser.

Actividad que, en el ámbito de las operaciones militares, es algo ordinario que se sustenta en una conceptualización doctrinal que está tasada y que tiene por objeto de ganarse los apoyos y las simpatías que la población civil. Como se suele resumir en la máxima "*si te ganas el corazón de la población te ganas la incondicionalidad de su apoyo*".

En el caso de los empleados públicos poder valorar no sólo si hacen las cosas, sino también cómo las hacen y si las hacen bien es el mecanismo básico que engrana todo la maquinaría organizacional.

En consecuencia, para esto sirve la **evaluación del desempeño**. Herramienta que aparece en nuestra legislación en materia de función pública a través del artículo 20 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, el cual incorpora un mandato para su establecimiento.

El artículo 20 TREBEP define la evaluación del desempeño como el procedimiento, que - adecuándose a los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación- mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados de los empleados públicos. Siendo esta materia, en lo que se refiere a la fijación de los criterios y de los mecanismos para su implementación, elemento sujeto expresamente a negociación colectiva.

Si bien es cierto que, como ya hemos apuntado, tiene una escasa regulación en la legislación estatal y aparece fundamentalmente ligada a la carrera horizontal.

Como apunta RASTROLLO SUÁREZ la evaluación del desempeño:

> "[…] *facilita el control sobre los resultados de la actividad laboral desempeñada por los empleados públicos a partir de una serie de objetivos previamente determinados en cuya determinación se permite la participación de los propios empleados públicos, se detectan necesidades de formación, se obtienen resultados sobre la actividad efectivamente realizada a partir de los cuales premiar, en tiempo o en dinero, a aquellos empleados que mejor hacen su trabajo o desarrollar su derecho a la carrera administrativa, facilitando que lleguen con mayor rapidez a ocupar aquellos cargos que, con mayor o menor grado de responsabilidad, les permitan desarrollar íntegramente todo el potencial que previamente han demostrado*".

Mientras que en el sector privado las evaluaciones de desempeño tienen una manera más práctica de cuantificar el logro, por cuanto es más fácil expresarlo en términos económicos y de retorno de la inversión, en la Administración Pública esto es más complejo por esta imposibilidad directa de traslación.

En todo caso, este tipo de herramientas ayuda a la modernización del sector público en general, a su sostenibilidad y una mejor respuesta de las necesidades de los ciudadanos.

En el ámbito de la Administración Civil esto es relativamente novedoso y sujeto a un sinfín de particularidades en función del ámbito de negociación colectiva de que se trate. Siendo más dificultoso cuanto más pequeña sea la Administración pública en cuestión y cuanto menos jerarquizada y más plana sea la estructura de sus órganos.

Y todo ello sin entrar a valorar los problemas de la intromisión desnaturalizada de los elementos políticos y de los distintos intentos de control discrecional de la función pública por parte los diferentes actores y grupos de poder implicados (lo que incluye también los intereses de las organizaciones sindicales más allá de su función de defensa de los intereses de los trabajadores).

Sumado, todo ello también, a los posibles clientelismos que esto pudiera generar debido a que el empleado público puede tener condicionado el desarrollo de su carrera y su sana ambición de mejora profesional por estas cuestiones.

Sin embargo en la Administración Militar, como estamento fuertemente jerarquizado y que -por su propia idiosincrasia- necesita la máxima legitimación para el ejercicio del mando, existe un sistema fuertemente estructurado tanto para el desarrollo de la carrera profesional como para los ascensos y el acceso a cada puesto.

Elementos que consisten en un sistema permanente de evaluación del desempeño que se basa en los denominados "**Informes personales de calificación**" (IPEC). A lo que hay que sumar las pruebas de aptitud físicas, los reconocimientos médicos y psicológicos, los controles de consumo de sustancias prohibidas, etc… todos ellos obligatorios y sujetos a una normativa definida y conocida que trata de evitar al máximo la arbitrariedad y los agravios comparativos.

En consecuencia y a la vista de lo expuesto, la evaluación del desempeño de los empleados públicos es otro mecanismo que aporta garantías en tres sentidos: para el ciudadano, para el empleado público y para la propia administración ya que aportan transparencia, objetividad y se controla el resultado de lo que se hace.

Elementos todos ellos que se vinculan con la eficacia, la eficiencia y la efectividad, con la transparencia, con la rendición de cuentas y, en definitiva, con el buen gobierno (gobernanza).

Y que, en todo caso, el desempeño individual debe quedar integrado en el desempeño que como organización se haga. Lo que da cobertura a los mecanismos de evaluación de los sistemas de gestión que estén establecidos y a los

mecanismos normalizadores y referenciales que hagan posible estos procesos de medición y control de los resultados al objeto de valorar el nivel de logro.

- **Normalización e implantación de sistemas de gestión.**

El concepto de la normalización nace para responder a la necesidad de conseguir que los elementos y las unidades productivas den resultados homogéneos y consistentes. A su vez, esto permite la comparación y la integración e interrelación de diferentes elementos y unidades productivas.

Esto supone una primera necesidad interna de tener normas por las que regirse para que se pueda garantizar el resultado y, además, se responde a una necesidad externa que suponga que lo que se produce (ya sean bienes o servicios) pueda ser utilizados por terceros con todas las garantías y de manera integrable e interoperable.

Por tanto y como derivada de lo anterior, si el sistema tiene normas que lo deben regir y el resultado está definido, el sistema referencial (o de referencia) también lo está. Lo que tiene como consecuencia directa la posibilidad de evaluar el resultado con relación a un estándar prefijado.

En consecuencia, los mecanismos de armonización y normalización actúan como verdaderas "*soft laws*"[844] que buscan la coherencia, consistencia e interoperabilidad de elementos homogéneos y, al menos, teóricamente comparables (particularmente importantes son los relacionados con la producción de bienes y servicios, los relacionados con la terminología y los relacionados con los sistemas de gestión -calidad, medioambiente, riesgos, emergencias, continuidad de negocio, etc…-).

Lo que permite, como ya hemos dicho, su evaluación y que esta evaluación sea acreditable y certificable mediante procesos externos tasados.

Asimismo, el valor y el reconocimiento social y productivo de estas "*soft laws*" puede ser tan amplio y potente que sus elementos pueden ser referidos e incorporados en los propios cuerpos normativos formales, por lo que su cumplimiento pasa de ser algo bueno, voluntario y vinculado con la excelencia y las buenas prácticas a ser un elemento mandatorio.

[844] Según la definición contenida en la Resolución del Parlamento Europeo de 18/12/1998 (DOC 98 de 09/04/1999, página 5), documento COM (97) 626, «Legislar mejor» (A4-498/98) que dice: «*...derecho de naturaleza incierta, menos vinculante, menos seguro, que se traduce en una armonización ficticia y una transposición aleatoria [de las normas] en los ordenamientos nacionales*».

De hecho, el sistema de normalización, acreditación y certificación queda recogido como tal en la propia Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. Es más, en su Título III, artículo 8, se establece que la normalización es la actividad mediante la cual se unifican criterios respecto a determinadas materias y posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto.

Esto ha obligado a España a incorporarse a multitud de organizaciones y entidades que tienen como finalidad el desarrollo de este campo lo que posibilita, consecuentemente, el desarrollo de los mecanismos de auditoría, acreditación y certificación correspondientes.

La normalización (o "estandarización") es un elemento crucial en el desarrollo industrial y en la prestación de servicios, pero lo es -de manera determinante- en el entorno de las Fuerzas Armadas ya que es el mecanismo que garantiza el trabajo conjunto, la armonización y la calidad en los procesos, la garantía de los resultados y la interoperabilidad. Lo que se hace completamente extensivo y adquiere el mismo rango de validez en lo que se refiere al resto de los elementos que participan de la Seguridad Pública.

Esto ha supuesto, como tendremos oportunidad de analizar en detalle más adelante, el desarrollo de herramientas específicas en este campo. En todo caso, la actividad de normalización comprende el desarrollo de dos aspectos fundamentales:

- Lo relacionado con los medios tecnológicos, los productos, los equipos y los materiales.

- Lo relacionado con la terminología, los conceptos, los criterios de empleo, los procesos, las técnicas y los procedimientos vinculados con áreas de actividad específicas que se vinculan doctrinalmente.

Por tanto, el **proceso de normalización y certificación** supone asumir, de manera obligatoria y/o voluntaria, el mandato y los requerimientos establecidos en un "estándar" o una "norma" de referencia y que éstos, mediante un elemento externo, sean valorados en términos de nivel de cumplimiento y consecución.

De hecho, tal y refiere el artículo 8 de la Ley 21/1992, una "**norma**" es un documento de aplicación voluntaria que contiene especificaciones técnicas basadas en los resultados de la experiencia y del desarrollo tecnológico y deben estar aprobadas por un organismo de normalización reconocido.

Por tanto, el nivel cumplimiento de un estándar o norma de referencia supone someterse a un proceso de evaluación y auditoría. Actividad de comprobación que es susceptible de ser "**certificada**".

La normalización y el aseguramiento de la calidad son dos elementos básicos que sustentan el Sistema de Gestión global de una organización. Lo que es completamente vigente y aplicable a las organizaciones vinculadas con la gestión de situaciones de emergencia y las crisis.

Lo que aporta garantías en el funcionamiento, en la marcha de los procesos de toma de decisiones, reduce el estrés y la incertidumbre mediante formas de proceder ciertas y validadas previamente y acredita los estándares operacionales de funcionamiento.

- **El Derecho Legal de necesidad.**

El Derecho legal de necesidad nace como instrumento extraordinario que dota al poder ejecutivo de una serie de atribuciones que, en muchos aspectos, subvierten las reglas que ordenan el Derecho en las situaciones ordinarias.

La necesidad de que el conjunto de las actuaciones de los distintos poderes públicos se ajusten a Derecho en cualquier situación, nace de la idea primigenia de garantizar la seguridad jurídica y la protección de los ciudadanos -y del conjunto de la Sociedad por extensión- en todos los casos y bajo todas las circunstancias.

No obstante, esta visión que puede suponer una excesiva constricción derivada de la imposibilidad de establecer *a priori* un elenco total con las posibles situaciones que se pueden dar, supone la aparición de una serie de clausulas normativas ante aquellas situaciones que rompen la normalidad que sin duda facilitan unas atribuciones jurídicas temporales que permiten limitar, o en su caso, suspender hasta derechos fundamentales esenciales. En este sentido y como muy bien expone ÁLVAREZ GARCÍA (2020)[845]:

> "[…] *el Derecho de necesidad otorga grandes poderes a los sujetos que las dirigen (los necesarios para superarlos), porque, de lo contrario, no resultaría posible salir de la crisis y el grupo social se vería amenazado, pero esos sujetos no deben poder abusar de esos grandes poderes. Es necesario limitarlos, siendo el Derecho de necesidad clave para esta finalidad. Así, los gobernantes no*

[845] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. "*Coronavirus y Derecho (i): una introducción mínima al Derecho de necesidad*". Foro de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad de Extremadura. Publicado el 18 de marzo de 2020. [Fuente: www.forocsyj.es / INAP]

pueden, por ejemplo, utilizarlos indefinidamente, sino tan sólo mientras dure la crisis (…)".

Las situaciones de emergencia y crisis han tenido, tradicionalmente y con más o menos intensidad a lo largo de la Historia, una serie de mecanismo característicos que han permitido la sustitución de las reglas jurídicas vigentes en cada momento por una legalidad extraordinaria que sólo aparece en estas situaciones de gravedad y que desiste con el cese de los factores que hicieron necesaria su activación.

No obstante y sin podernos abstraer de la realidad que se está viviendo en este momento, sirva aquí la afirmación que hace VILLAR CRESPO (2020)[846]:

"[…] *La crisis del coronavirus ha traído consigo el ejercicio de los poderes de necesidad a los tres niveles administrativos territoriales (estatal, autonómico y local). En este contexto, la declaración del estado de alarma por el Estado y el uso del Derecho legal de necesidad por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, han puesto de manifiesto la necesidad de actualización del primero, así como la inmadurez del segundo* […]".

Sin entrar en el fondo de la cuestión ya que excede con mucho el objeto de esta tesis en estos aspectos, el marco normativo para aquellas situaciones de emergencia/crisis articula unos instrumentos de excepción en los que encaja el denominado Derecho legal de necesidad.

Este instrumento se articula a través de los denominados "reglamentos de necesidad" lo que supone atribuciones excepcionales y extraordinarias para aquellas autoridades que se entienden competentes al respecto.

Actividades extraordinarias (que emanan fundamentalmente del ámbito del Derecho Administrativo) y que según la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, quedan supervisadas y sometidas en diversos aspectos a la autorización o ratificación judicial de las medidas extraordinarias dictadas por las autoridades correspondientes. Lo que modifica, en este respecto, lo recogido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[847].

[846] VILLAR CRESPO, Guillermo. "*Repensando el derecho de excepción: la crisis del coronavirus y los tres aprendizajes sobre el derecho de necesidad en el ordenamiento jurídico español*". Revista General de Derecho Administrativo (USTEL), número 54. Mayo, 2020. [Fuente: ttp://laadministracionaldia.inap.es/]

[847] Intervención jurisdiccional contenida en el artículo 8.6.2º LJCA, que expone "[…] *Asimismo, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo la autorización o ratificación judicial de*

Situación que, como bien indica el anterior autor citado, hace aflorar el proceso dialéctico sobre la configuración del "Derecho de necesidad flexible" en contraposición a nuestro "Derecho de excepción rígido" que tiene como fundamento la propia Constitución.

En todo caso y siguiendo la línea argumental del citado autor:

> "[…] *Como es de sobra conocido, el artículo 55.1 de la Constitución permite la suspensión de ciertos derechos y libertades fundamentales, entre los que se encuentra la libertad personal (art. 17.1), el derecho a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal (art. 18.1 y 4, en conexión con la STC 292/2000), la libertad de circulación (art. 19), los derechos de reunión y manifestación (art. 21), o, en fin, el derecho a la educación (art. 27)*, […]".
>
> "[…] *Todos estos derechos, así como los restantes del art. 55.1, sólo pueden ser suspendidos sobre la base de una previa declaración, bien del estado de excepción, bien del estado de sitio (que añadiría el art. 17.3), de conformidad con lo dispuesto en la LOEAES* (…)".
>
> "[…] *Pese a ello, la doctrina más autorizada quiso ver en la letra del art. 116.1 CE una cierta habilitación para ello, al indicar éste que: <<Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes>>* […]".
>
> "[…] *En efecto, la referencia a las <<limitaciones correspondientes>> fue vista como la posibilidad incidir en los derechos fundamentales bajo el estado de alarma, que permitiría <<un régimen de restricción transitoria de determinados derechos y libertades>>* (…)".
>
> "[…] *La indicada STC 83/2016 subrayaría tal posición en su FJ 8 indicando que <<la declaración del estado de alarma no permite suspensión de ningún derecho fundamental () aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio>>* []".

Como también apunta ÁLVAREZ GARCÍA (2020)[848] en relación directa con el objeto de esta tesis:

---

las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental".

[848] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. "Coronavirus y Derecho (i): una introducción mínima al Derecho de necesidad". Foro de Ciencias Sociales y Jurídicas. *Op.cit.*

> "[…] *las respuestas jurídicas han sido un mecanismo muy cualificado en todas las sociedades para hacer frente a los peligros naturales o humanos que las han acechado a lo largo de los tiempos.*
>
> *Con este trasfondo, la lucha contra las emergencias ha tenido como mecanismo característico la sustitución de las reglas jurídicas que rigen el día a día de una sociedad por una legalidad extraordinaria (que sólo puede aparecer en estas situaciones graves, y que debe desaparecer cuando estos peligros han dejado de existir)* […]".

A colación de lo anterior este autor cita a MONTESQUIEU argumentando que éste mediante una sentencia certera e ilustrando lo anterior decía:

> "[…] *Hay casos en los que es necesario correr, por un momento, un velo sobre la libertad del mismo modo que se ocultan las estatuas de los dioses*".

Lo que refleja la tradicional dicotomía -y, a veces, el enfrentamiento y la contradicción- entre **libertad** y **seguridad**.

Es decir, entre la necesidad de garantizar el elenco de derechos fundamentales como un elemento básico y sustancial y el ejercicio de autoridad por parte de los poderes públicos para salvaguardar el bien común en aquellas situaciones de **disrupción** y/o **quebranto**.

Entendidos éstos, como se expone en la presente tesis, como fenómenos que son consecuencia de las situaciones derivadas de la terna **conflicto/amenaza/crisis** y/o de la terna **contingencia/riesgo/emergencia**.

Lo que encaja a la perfección con lo expuesto y propuesto también en esta tesis en relación con los "**procesos de segurización**" y todas las derivadas que ello tiene.

En toda caso las emergencias y las crisis requieren de un marco legal y funcional que permita la actuación de los poderes públicos y de sus agentes en base a las necesidades reales que se produzcan y que, a su vez éstos, además de garantizar los derechos de los ciudadanos tengan también garantizada la correcta cobertura de sus acciones y actividades en este tipo de situaciones.

En todo caso, se hace necesario que el "Derecho legal de necesidad" se configure doctrinal y jurisprudencialmente de manera adecuada para permitir su encaje dentro de nuestra Constitución de 1978 y, muy especialmente, en el marco de su artículo 116.

Artículo (y Ley Orgánica de desarrollo) que presenta disfunciones importantes que necesitan una revisión profunda que encajen con las nuevas visiones y desarrollo legales relacionados con la **Seguridad Nacional** así como el desarrollo normativo subsiguiente en materia de **Seguridad Pública**.

Anexo II.

ANÁLISIS Y MARCO COMPARADO DE LOS MODELOS Y SISTEMAS DE GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS.

CONTENIDO

AII.1. BASES DEL PROCESO DE COMPARACIÓN.

AII.2. ANÁLISIS COMPARADO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS.

- Estados Unidos de América (DoD, FEMA y NFPA) y el entorno OTAN.
- Entorno ONU (OCHA, UNDAC e INSARAG) y EUCP.
- AIIMS y NZ-CIMS.
- GOC-MRT (FR).
- SIOPS (PT).
- Entorno normalizador ISO-EN-UNE.

AII.3. ANTECEDENTES Y CONTEXTO.

AII.4. ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS EN ESPAÑA.

- Sistema “Acción Exterior”.
- Sistema “Defensa Nacional”.
- Sistema “Seguridad Pública”.
- Definición y componentes del (sub) Sistema Nacional de Protección Civil.
  - ➔ Plan Estatal General.
  - ➔ Planes Territoriales de Protección Civil.
  - ➔ Planes Especiales de Protección Civil.
  - ➔ Planes de Autoprotección / Planes de Emergencia Interior.
- Estructura del (sub) Sistema Nacional de Protección Civil.
- Otras consideraciones sistémicas.
  - ➔ Confusión y mezcla de elementos no homogéneos ni comparables.
  - ➔ Concepto de “Mando Único” y “Mando Unificado”.
  - ➔ La convivencia con otras estructuras sistémica externas no integradas.

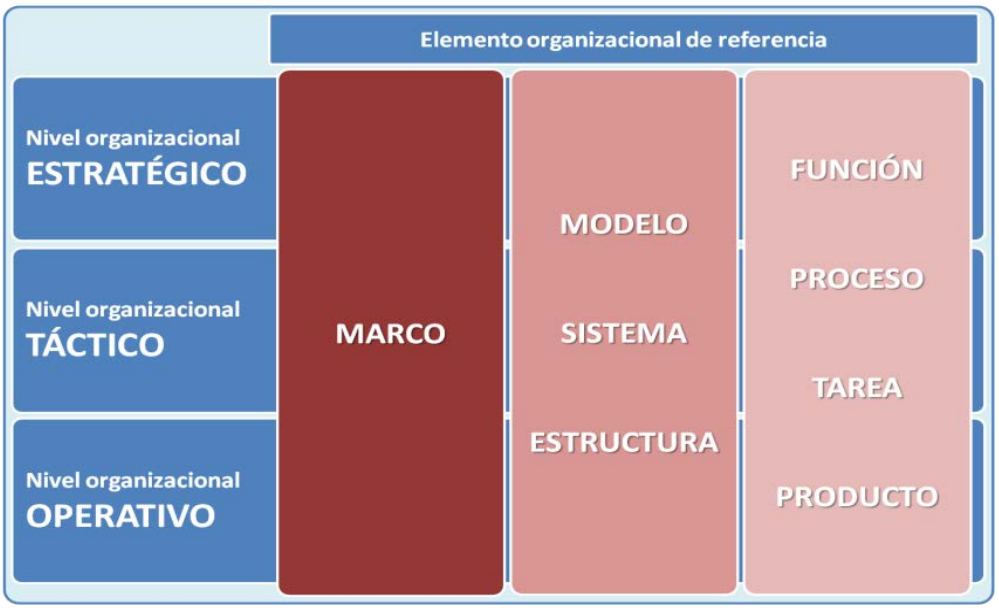
AII.1. BASES DEL PROCESO DE COMPARACIÓN.

Debemos recordar que el objeto y ámbito de investigación de esta tesis es, entre otras cuestiones, la comparación de los diferentes sistemas de gestión de emergencias y crisis para poder hacer una serie de aportaciones que permitan una propuesta integral, integrada e integradora orientada hacia un marco organizacional y operacional común.

Por tanto para ello, hace falta fijar aquellos elementos que son semejantes u homogéneos con el objetivo de permitir realizar un proceso coherente y consistente. Tanto desde un punto de vista técnico-jurídico como desde un punto de vista organizacional.

Por este motivo se ha tenido que hacer un gran esfuerzo previo para permitir lo anterior. Lo cual se concreta en la descripción de un marco conceptual vinculado fundamentalmente con la función de dirección.

Para ello, y como ya se ha expuesto, se ha desarrollado el siguiente esquema que resume las relaciones de los elementos organizacionales de referencia en virtud de su posición con respecto a los diferentes niveles de la organización.



Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, el estudio de un sistema concreto, desde el punto de vista del "sistemismo", requiere el análisis estructurado y consistente en la descripción de la

composición (C), el entorno (E), la estructura (S) y el mecanismo (M) del sistema, proceso que es conocido por sus siglas "CESM"[849].

Es decir, todo elemento se conforma bien como un sistema bien como un componente de un sistema. Por ello, el "*sistemismo ontológico*" de BUNGE determina que para conocer un sistema en general (ya es sea éste físico, químico, biológico, psicológico o social) y sus correspondientes propiedades (de ahí lo de ontológico) resulta conveniente aplicar un enfoque y una metodología concreta de análisis que denomina "CESM".

Esto supone que el estudio de un sistema concreto, desde el punto de vista del "sistemismo" de BUNGE, requiere el análisis estructurado y consistente que aporta la descripción de la **composición** (C), el **entorno** (E), la **estructura** (S) y el **mecanismo** (M) del sistema. Lo que da lugar a las siglas "CESM" antes referidas y que conlleva las siguientes definiciones:

- La **composición** (C) de un sistema es la colección de sus partes a las que se las denomina *componentes*.

- El **entorno** (E) es la colección de elementos que tienen capacidad para modificar a los componentes del sistema pero que no pertenecen a éstos.

- La **estructura** (S) es la colección de *relaciones y vínculos* que se establecen entre los distintos componentes. Los vínculos que se dan entre los componentes de un sistema constituyen la *endoestructura*, mientras que los establecidos entre los componentes y elementos del entorno conforman la *exoestructura* del sistema.

- El **mecanismo** (M) es la colección de *procesos* que se dan dentro de un sistema que es lo que lo hace funcionar y/o cambiar en algún aspecto.

En consecuencia, tomando de referencia lo ya expuesto en los capítulos precedentes de esta misma tesis y siendo lo anterior resultado de ello, se procede en esta parte al análisis comparado de los distintos sistemas de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis, tanto los que se toman de referencia como el propio conjunto sistémico nacional.

[849] BUNGE, Mario A. "Emergencia y convergencia. Novedad cualitativa y unidad del conocimiento". *Op. cit*.

AII.2. ANÁLISIS COMPARADO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS.

Una vez definidos los elementos fundamentales de los Sistemas de Gestión (SG), de los Sistemas de Gestión Formales (SGF) y de los Sistemas de Gestión Normalizados (SGN) como contexto específico de los Sistemas de Gestión (y Dirección) de Emergencias/Crisis (SGE/C) estamos en disposición de poder analizar y comparar los diversos modelos que concurren en la actualidad (GÁRRIZ GALVÁN, 2018).

Como ya hemos visto en esta tesis, los Sistemas de Gestión de Emergencias/Crisis tienen sentido si se orientan a la acción y si tienen capacidad de respuesta ante una situación dada. Por lo que es de especial interés cómo y sobre qué elementos se sustenta la función directiva/mando en relación con el resto de componentes funcionales que componen el conjunto.

Por este motivo, en este análisis comparado se hará un especial hincapié en aquellos elementos funcionales, estructurales y estructurantes de los sistemas que aquí interesan teniendo en cuenta lo anterior.

- **Estados Unidos de América (DoD, FEMA y NFPA) y el entorno OTAN.**

  El caso de los Estados Unidos de América (EEUU) necesita un estudio particularizado por las aportaciones específicas y la influencia que tiene en estas materias. Lo que supone analizar cuatro niveles que, aunque aparentemente diferenciados, son convergentes tanto funcional como doctrinalmente. Estos son: el nivel militar, el nivel gubernamental, el nivel social mediante el asociacionismo sectorial y su proyección e influencia internacional.

  En primer lugar, el **nivel militar** ha desarrollado sus propios sistemas y herramientas de gestión a todos los niveles organizacionales (estratégico, operacional y táctico)[850] como consecuencia de su papel internacional en los diversos conflictos en los que se ha visto involucrado.

  El DoD (*Department of Defence*) de EEUU está volcado permanentemente en la mejora de sus sistemas militares que posibilitan el conjunto de sus operaciones en todos los escenarios en los que se interviene.

[850] En este caso utilizaré la acepción más militar de la denominación de los niveles organizacionales ("Estratégico, Operacional y Táctico") en vez de usar los tradicionales y clásicos "Estratégico, Táctico y Operativo" ya que estos no describen la complejidad de la organización militar de hoy en día en base a lo establecido en el entorno OTAN. De hecho, sirva de referencia las definiciones aportadas por Bauzá Abril (2016) en el Anexo I, pág. 165 y ss. (Monográficas 149, "El nivel operacional". Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos-Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CCDC-CESEDEN). Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2016).

Conjunto de Operaciones que se basan en una administración y gestión "holísticas" de la proyección de fuerzas y del correspondiente despliegue de sus respectivos y necesarios apoyos. Lo que posibilita la consecución de la misión encomendada y el soporte a las operaciones en todos los órdenes.

Esto supone que estas experiencias de tipo militar puedan tener el correspondiente "retorno" en otros ámbitos. Es decir, que las experiencias y los conocimientos generados sean exportables, transferibles, aprovechables y aplicables por otros entornos.

En este contexto, esto se configura como un conjunto de experiencias que acaba convirtiéndose en un campo doctrinal específico que sirve para dar consistencia y coherencia al resto de la estructura organizacional.

El primer entorno al que "contagia" es el de las Fuerzas Armadas de los países que son sus aliados y, muy particularmente, los que pertenecen a la OTAN.

En este sentido el mayor esfuerzo está en garantizar la interoperabilidad en todos los ámbitos y elementos -incluido el doctrinal- mediante la normalización. Esta normalización ha desarrollado su propio sistema basado en las normas STANAG que se encuentran implantadas en todos las Fuerzas Armadas aliadas.

De hecho, las Fuerzas Armadas tienen sus propios estándares y normas que desarrollan sus Sistemas de Gestión de Emergencias para sus propias actividades y para dar soporte en otros entornos. Normas que son consistentes y coherentes con las del sector civil estadounidense (con el que trabajan estrechamente para que así sea). Es más, estos estándares tienen su correspondencia con el resto de estándares federales promulgados por la FEMA[851], por las normas propias de la OTAN (a través de las denominadas normas STANAG) y por los desarrollados sectorialmente en el ámbito civil.

En todo caso y de manera no exhaustiva, sirvan de referencia las actuales STANAG que quedan vinculadas con el objeto de esta tesis, las cuales se recogen a continuación[852]:

[851] "*Federal Emergency Management Agency*" (FEMA), traducido como Agencia Federal de Gestión de Emergencias (también se suele traducir como manejo de emergencias).

[852] El Ministerio de Defensa español a través de la Unidad de Normalización de la Subdirección General de Inspección y Servicios Técnicos de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), dispone de una colección actualizada de las Normas Militares Españolas y STANAG promulgados por la OTAN. Además, elabora, edita y mantiene al día, entre otros, las propias Normas militares españolas más las

- STANAG 3929 Ed.5 "*Evaluation Guide For Nato Crash/Fire/ Rescue Services*". [Guía Para la Evaluación de dos Servicios de Rescate y de Contraincendios]
- STANAG 7048 Ed.3 "*States Of Crash Fire Readiness*" [Estados de Alerta de los Servicios de Contra Incendios y Rescate]
- STANAG 7048 Ed.4 "*Crash, Fire-Fighting And Rescue (CFR) Response Readiness*". [Accidente, Preparación de la Respuesta de los Servicios de Contra Incendios y Rescate]
- STANAG 7051 Ed.2 "*Minimum Requirements For CFR Operations In Support Of Sortie Generation In A Post Attack Environment*" [Requisitos Mínimos para las Operaciones de los Equipos Contra Incendios (CFR) en Apoyo de la Generación de Salidas, Inmediatamente después de un ataque]
- STANAG 7179 Ed.1 "*Planning Guidelines For Fire And Emergency Services Response To Major Fire And Emergency Incidents*". [Guías de Planeamiento para la Respuesta de los Servicios de Extinción de Incendios y De Emergencia ante Grandes Fuegos Y Emergencias]
- STANAG 7184 Ed.1 "*Deployed Operations-Asset Protection Fire Risk Assessment And Management*". [Protección Mínima Contraincendios para Operaciones Desplegadas por la OTAN]
- STANAG 7193 Ed.1 "*Incident Command System (ICS) For Fire And Emergency Services Responses To Incidents*". [Sistema de Mando para la Respuesta de los Servicios de Extinción de Incendios y Emergencias ante Incidentes]

Para entender el segundo nivel, es decir, el **nivel gubernamental** (Federal) tenemos que retrotraernos a los años sesenta y setenta del siglo XX cuando los grandes y graves incendios forestales que asolaron varios estados de EEUU obligaron a las autoridades del "*US Forest Service*"[853] a organizarse como si la lucha contra el fuego en el entorno forestal fuera una guerra, tanto por el nivel de medios a emplear y el esfuerzo logístico que había que garantizar como por los daños y el nivel de afectación a la población y al conjunto de la sociedad americana.

Por tanto, si el escenario era de guerra las actuaciones y operaciones deberían "planearse" y "conducirse" con estos criterios y asimilando y asumiendo el

normas STANAG implantadas y/o ratificadas por España. Hacer notar que a cada norma en su título en inglés se le acompaña el título que tiene en su traducción oficial en el ámbito de nuestro país.

[853] Del inglés, Servicio Forestal de los Estados Unidos de América.

funcionamiento de este tipo de organizaciones. De aquí nació el famoso y manido "ICS" (*Incident Command System*)[854].

De hecho, esto ha sido un elemento de gran preocupación histórica para la "*US Fire Administration*" (conocida por sus siglas USFA y que ahora opera bajo dependencia de la FEMA) que le ha obligado a orientar gran parte de sus esfuerzos en conseguir sistemas de gestión integrados e interoperables entre todas las agencias y organismos involucrados y no sólo en relación con la administración forestal en sus distintos niveles.

Es más, tras varias emergencias y desastres de nivel nacional, en el año 1979 se decide crear la FEMA. Agencia que absorbió las actividades de: la Administración Federal de Seguros, la Administración Nacional de Prevención y Control de Incendios, el Programa de Preparación de la Comunidad del Servicio Meteorológico Nacional, la Agencia Federal de Preparación de la Administración de Servicios Generales, la Administración Federal de Asistencia en Desastres del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano y las responsabilidades de Defensa Civil de la Agencia de Preparación de Defensa Civil del Departamento de la Defensa.

Durante este periodo su gran reto, entre otras cosas, ha sido crear un sistema de gestión de emergencias y desastres único, integral, integrado, coherente y consisten, para todos los niveles de la administración (federal, estatal, tribal y regional), para todos los organismos (civiles y militares), para todo tipo de "incidentes"[855]. Y, por tanto, único para todo el territorio estadounidense.

Además, sistema que debe dar respuesta a todo tipo de situaciones con independencia del origen causante del "incidente". Ya sea éste de origen "accidental" ya sea éste de origen "intencional".

El resultado de todo ello supuso la evolución del "ICS" hacia el "NIMS" (*National Incident Management System*)[856], entendiendo que había que dar un salto sistémico cualitativo a un estadio superior. Ya que las situaciones de emergencia/crisis (en todos sus niveles) requieren actuar en un entorno y en

[854] "ICS" (*Incident Command System*), traducido como Sistema de Mando de Incidentes (SMI).

[855] Se utiliza el término "incidente" de la manera más global y general para hacer referencia a cualquier situación (emergencia, desastre, catástrofe). Técnicamente, desde el punto de vista de la Gerencia de Riesgos ("*Risk Management*"), un incidente es un accidente que no ha causado daños personales (equivalente al concepto "*near-miss*") por lo que no debe confundirse con esta acepción.

[856] "NIMS" (*National Incident Management System*), traducido como Sistema Nacional de Gestión de Incidentes.

contexto que necesita más recursos de "*management*" (gestión) y no sólo "*command*" (mando).

En 2003, tras la creación del Departamento de Seguridad Nacional ("*US Department of Homeland Security*", por sus siglas DHS) la FEMA se integra en este departamento cuya responsabilidad es proteger el territorio estadounidense de ataques terroristas y responder a desastres naturales[857]. Departamento con potestad, jurisdicción y capacidad para integrar, dirigir y operar medios de todo tipo (incluido militares).

Por tanto, su objetivo es prepararse, prevenir y responder a emergencias (y en su caso crisis) nacionales, en especial el terrorismo. Quedando establecido el NIMS como cuerpo doctrinal común para todas las agencias y entidades y que garantizan la interoperabilidad de los distintos recursos ya sean civiles o militares, voluntarias o profesionales y ya sean públicas o privadas.

Además se cuenta con el "*Emergency Management Institute*" (EMI), localizado en el "*National Emergency Training Center*" (NETC) y cuya misión es dar soporte al "*Department of Homeland Security*" y a la FEMA en sus objetivos de mejorar las competencias en materia de gestión de emergencias del personal de la administración de los EEUU en todos sus niveles y en su actuación en todo tipo de desastres y emergencias. Provee formación y entrenamiento a toda la comunidad vinculada con la gestión de emergencias, en todos los niveles de la administración pública y también al personal voluntario y al sector privado.

Asimismo da soporte directamente en la implementación de los siguientes elementos y programas: "*National Incident Management System*" (NIMS), "*National Response Framework*" (NRF), "*National Disaster Recovery Framework*" (NDRF), "*National Preparedness Goal*" (NPG).

El objetivo del EMI es garantizar un nivel adecuado de conocimientos y habilidades sobre el NIMS en todo EEUU y para ello forma a más de 2 millones de personas al año. Tiene una actividad transversal desarrollando material didáctico, ejercicios, simulacros, como socio en investigaciones y programas tecnológicos más el desarrollo e impartición de programas de formación conjunta con institutos y universidades.

[857] Vemos aquí que se aporta e incorpora la visión más "holística" e integrada de la gestión de la seguridad y las emergencias en todas sus manifestaciones. Al igual que ya se ha introducido esta visión en nuestro ordenamiento jurídico a través del la Ley de Defensa Nacional, la Directiva de Defensa Nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional y en la propia Ley del Sistema Nacional de Protección Civil.

El tercer nivel tiene que ver con la manera de entender el **ordenamiento jurídico y las organizaciones sociales y profesionales** que tienen en el mundo anglosajón (en contraposición al latino). Esto supone que el Estado interviene poco y es la propia sociedad civil la que es capaz de establecer mecanismos reguladores de toda índole, incluidos los de tipo profesional, que al tener el prestigio y el reconocimiento sectorial pasan de ser códigos de buenas prácticas a convertirse en elementos mandatorios.

Un ejemplo de lo anterior, es la NFPA (*National Fire Protection Association*), organización sin ánimo de lucro fundada en 1896 que tiene como objetivo crear y mantener una serie de normas y códigos (denominados "*National Fire Codes*") que sirvan de referencia en materia de seguridad contra incendios[858] y en todo tipo de materias afines relacionadas con la seguridad humana en general (*Life Codes*).

En la actualidad la NFPA supervisa el desarrollo y mantenimiento de más de 300 códigos y normas de consenso. Un grupo de más de 9.000 voluntarios repartidos en 350 comités técnicos que representan a los servicios de bomberos, compañías de seguros, comercio, industria, gobierno y consumidores, desarrollan y mantienen estos documentos[859].

Muchos estados, gobiernos locales e incluso nacionales, incorporan las normas y códigos elaborados por la NFPA en sus propias legislaciones o códigos, ya sea literalmente, o con pequeñas modificaciones. Incluso en los casos en que no es requisito de ley, la aplicación de las normas y códigos de la NFPA, son generalmente aceptados como referencia a nivel profesional, y son reconocidos por muchos tribunales como tal[860]. Es más, son normas que tienen reconocimiento internacional y son estándar de referencia en el sector (con independencia de su obligación o no de aplicación legal).

La NFPA está acreditada en su funcionamiento por la *American National Standards Institute* (ANSI) y ha sido precursora e íntima colaboradora de la "*US Fire Administration*" (USFA, actualmente esta agencia -como ya se ha apuntado- es una división de la FEMA). De hecho, la FEMA en relación con el ICS y el NIMS ha

[858] Entendido el término de "Seguridad Contra Incendios" (SCI) desde las perspectiva de la prevención, la protección y la lucha, abarcando elementos como la formación, la organización de servicios de lucha contra incendios y de salvamento (servicios de bomberos), sistemas de dirección y gestión de emergencias, investigación, continuidad de negocio, requisitos de fabricantes, criterios de diseño de instalaciones y edificios, sistemas de gestión y auditorias, etc…

[859] Fuente: NFPA.

[860] Fuente: NFPA.

incorporado gran parte de los contenidos y aportaciones que ha hecho la NFPA y que estaban incluidas ya en sus normas (puesto que ya venían de estar aprobadas por la USFA). Específicamente tenemos las Normas:

- NFPA-1561 (*Standard on Emergency Services Incident Management System*).
- NFPA-1600 (*Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs*).

Y, complementariamente y entre otras, tenemos también las normas:

- NFPA-1026 (*Standard for Incident Management Personnel Professional Qualifications*).
- *NFPA-1616 (Standard for Mass Evacuation and Sheltering*).
- NFPA-1072 (*Standard for Hazardous Materials/Weapons of Mass Destruction Emergency Response Personnel Professional Qualifications*).
- NFPA-1201 (*Standard for Providing Emergency Services to the Public*).
- NFPA-1710 (*Standard for the Organization and Deployment of Fire Suppression Operations, Emergency Medical Operations, and Special Operations to the Public by Career Fire Departments*).
- NFPA-1720 (*Standard for the Organization and Deployment of Fire Suppression Operations, Emergency Medical Operations and Special Operations to the Public by Volunteer Fire Departments*).

Normas que incluso las Fuerzas Armadas de EEUU (DoD) ya habían hecho suyas y estaban integradas en su cuerpo doctrinal (y que por extensión ahora también muchas de ellas son normas STANAG-OTAN e incorporadas y/o aprobadas por el grueso de las naciones aliadas). De hecho y como muestra de lo anterior tenemos, entre otras, las normas OTAN (STANAG) siguientes:

- STANAG 7193 (Ed.1) "*Incident Command System (ICS) for fire and emergency services responses*".
- STANAG 7179 (ed.1). "*Planning guidelines for fire and emergency services response to major fire and emergency incidents*".
- STANAG 7184 (Ed.1) "*Deployed operations, asset protection fire risk assessment and management*".

– STANAG 3929 (Ed.5) "*Evaluation guide for NATO crash/fire/rescue*".

Normas aquí referenciadas que responden expresamente a lo más arriba expuesto por lo que son elementos compatibles y consistentes en su marco generador (DoD, FEMA, STANAG y NFPA).

Por último, el cuarto nivel de análisis hace referencia a la **proyección e influencia internacional** que ha tenido todo lo anterior.

Como ya hemos visto, el primer elemento que ha canalizado y diseminado la manera de entender los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias/crisis desarrollados en EEUU ha sido la propia estructura militar exterior.

Después tenemos las agencias de socorro y ayuda exterior civiles (como el caso de la USAID[861]) que -aun siendo entidades de carácter civil- se pueden apoyar en elementos de la estructura militar para sus operaciones.

Este tipo de organizaciones canalizan también la actuación de los equipos de emergencia y rescate que puede enviar EEUU a título individual (por lo que operan con las mismas herramientas y sistemas de gestión que en su territorio).

Por otra parte tenemos la participación de EEUU en los organismos mundiales que hacen frente a catástrofes, participan en operaciones de paz (tanto de mantenimiento como de interposición) o prestan apoyo y ayuda humanitaria como es el caso de la ONU y sus diferentes elementos especializados.

Lo que ha provocado que gran parte de las organizaciones internacionales en este ámbito (lo que incluye también al movimiento internacional de la Cruz Roja/Media Luna Roja) generen documentos y guías de trabajo que siguen los criterios y patrones sistémicos estadounidenses. De hecho, criterios y patrones sistémicos y funcionales que son consistentes y coherentes no sólo con el resto de organizaciones civiles sino también con las de tipo militar.

Ahondando en esto, funcionalmente las estructuras militares se organizan, en base a su nivel orgánico, mediante un elemento de "**mando**" (que tiene su máxima expresión en la figura del "**Comandante**"[862]) y un órgano de "**apoyo al mando**"

[861] La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en inglés: "*United States Agency for International Development*", USAID) es una institución de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no militar. Es un organismo independiente aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado.

[862] En inglés "*Commander*".

(denominado genéricamente "**Estado Mayor**", "**Cuartel General**", "**Plana Mayor**", "**Plana**", etc…[863]).

Este elemento de apoyo (que puede tener diferentes denominaciones en función del nivel y del ámbito) se configura siempre a partir de las siguientes áreas o componentes funcionales y que también presentan una codificación específica que los identifica en relación con la estructura de mando a la que pertenecen.

La mayoría de los países miembros de la OTAN (como el caso de EEUU y España) han adoptado para sus estructuras de "mando" y de "apoyo al mando", el conocido como "*Continental Staff System*" o "*General Staff System*"[864].

Para ello, cada elemento funcional que apoya en la función de mando y soporta la propia acción de mando se identifica con un número (que no es jerárquico) siendo éstos los siguientes de manera básica:

1. Gestión de personal (equivalente a Recursos Humanos).
2. Inteligencia y Seguridad.
3. Operaciones.
4. Logística.
5. Planes.
6. Comunicaciones (CIS/TIC).
7. Instrucción, formación, enseñanza y perfeccionamiento.
8. Administración, asesoramiento legal y gestión económico-administrativa.
9. Relaciones externas, cooperación Cívico-Militar (CIMIC) y asuntos civiles.

No obstante, estos elementos pueden combinarse y quedar bajo la responsabilidad de una única persona unificándose las actividades funcionales en una misma área.

[863] En inglés "*Staff*", "*Command Staff*", *"Headquarter Command Staff"*, etc….

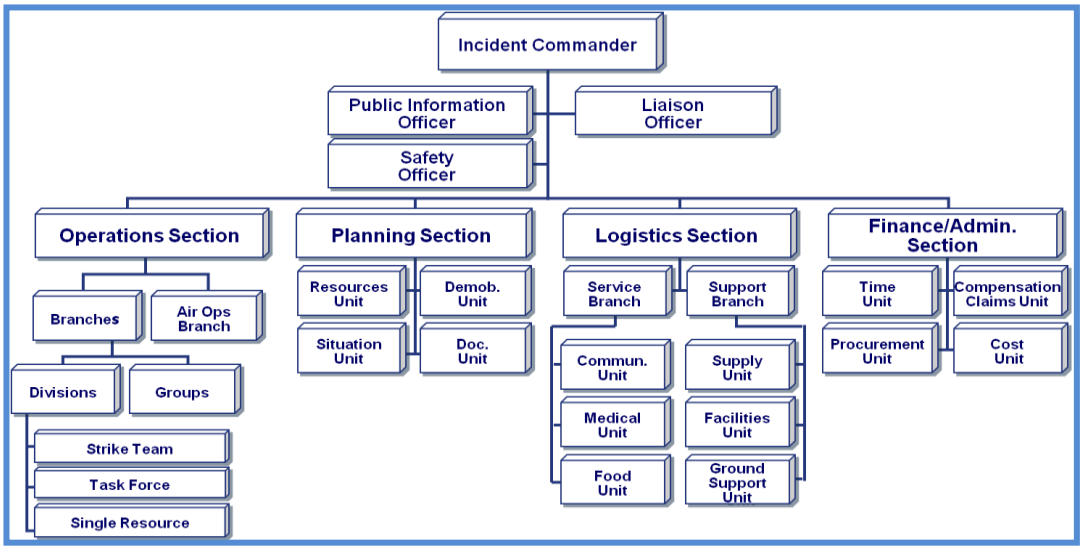
[864] Este sistema deriva originalmente de la estructura del ejército francés del siglo XIX el cual fue implantado y desarrollado posteriormente por el ejército prusiano, lo que sirvió de modelo para la mayoría de los ejércitos formales modernos.
Siendo esto fácilmente asumible por estas estructuras tras la implantación generalizada en la mayoría de los países europeos de la administración burocrática de tipo "jacobina". Lo que dio lugar a la aparición de la diferenciación, dentro de la Administración Pública, entre la Administración Civil y la Administración Militar.

Asimismo y de manera general y no exhaustiva, cuando se trata de un cuartel general genérico (usualmente de Tierra) se le coloca delante la letra "G" (*Ground*), cuando es un cuartel general de la Armada se coloca la "N" (*Navy*), cuando es del Aíre la "A" (*Air*) y cuando se trata de una unidad de alto nivel la "D" (de división) y si es una unidad subordinada puede colocarse la "S" (de sección).

Además, cuando es un cuartel general "combinado" por múltiples naciones se coloca la "C" ("C*ombi*ned"), cuando es "conjunto" por diversas unidades orgánicamente diferenciadas se coloca la "J" (*Joint*)[865], cuando es desplegable o avanzado la "F" ("*Forward*"), cuando es un Cuartel General de una operación militar de la ONU se coloca la "U" ("*United Nations*"), etc…

Siguiendo este esquema, en todas las normas y sistemas aquí referenciados (DoD, OTAN, FEMA y NFPA) se siguen y se desarrollan estructuras equivalentes.

De hecho, en el NIMS/ICS existe una función directiva o elemento de mando ("*Incident Commander*", IC) que es apoyado por una serie de componentes funcionales directos de asesoramiento ("Información Pública", "Seguridad"[866] y "oficiales de enlaces") más una serie de elementos funcionales de soporte operacional denominados genéricamente "secciones". Lo que se representa de la siguiente manera (NFA/USFA/FEMA, 2016) [867]:



[865] Como es el caso de la Unidad Militar de Emergencias (UME) española, que al ser una unidad conjunta las sección funcionales de su Cuartel General (UME-CG) se denominan: J1, J2, J3, …

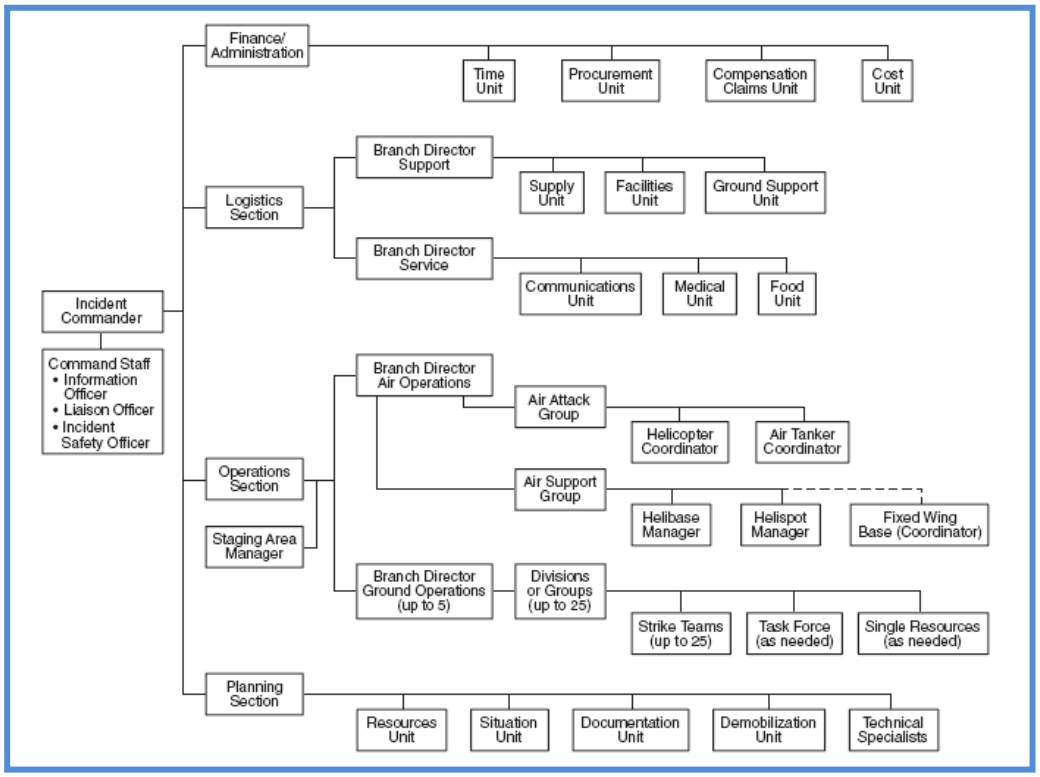
[866] Denótese que se hace referencia al término "*safety*" y no "*security*".

[867] "*ICS 420-1 Field Operations Guide*". *National Fire Academy*. *US Fire Administration*. *Federal Emergency Management Agency* (FEMA). Junio, 2016.

Por tanto, como se puede observar en el gráfico anterior tenemos las siguientes áreas o compontes funcionales:

- Operaciones.
- Planes.
- Logística.
- Administración y Finanzas.

Por otra parte, si tenemos en cuenta el esquema contenido en la norma NFPA-1561 (*Standard on Emergency Services Incident Management System*) vemos que las funciones que deben garantizarse y que son asignadas a las diferentes "secciones" son equivalentes en todos los términos al esquema anterior:



Fuente: NFPA.

En todo caso, existe un puesto que asume la dirección sobre el conjunto de la estructura (el denominado también "*Incident Commander*") asistido por una serie de elementos críticos que lo asesoran más una serie de secciones denominadas: operaciones, planes, logística y Administración/Finanzas.

- **Entorno ONU (OCHA, UNDAC e INSARAG) y EUCP[868].**

En este caso y en relación con la ONU, la sistemática para la gestión de emergencias/crisis desarrollada en EEUU, es decir, la adaptación funcional del ICS-NIMS, está plenamente asumida por lo siguiente:

a. EEUU es uno de los principales impulsores y contribuyentes de la organización con gran cantidad de personal de esta nacionalidad en su estructura. Lo que hace que su influencia en determinados ámbitos también afecte a estos aspectos.

b. La ONU cuenta con la posibilidad de desplegar una fuerza militar asignada como si fuera propia (los denominados "Cascos Azules"), la cual funciona con criterios doctrinales de carácter militar basados en estándares occidentales (OTAN principalmente).

c. En las operaciones CIMIC[869], bien lideradas por la ONU, bien bajo mandato de la ONU, bien en colaboración con otras organizaciones militares como la OTAN o bien ejecutadas por la rama militar de la UE, participa personal civil[870] -tanto propio como de otras organizaciones (internacionales, gubernamentales y/o NGO´s[871])- de manera conjunta e integrada y bajo la misma estructura de mando y control (por tanto compartiendo métodos y procedimientos de trabajo).

Además la Cruz Roja de EEUU como parte del Comité Internacional de la Cruz Roja (asociación humanitaria que trabaja muy estrechamente con la ONU), está certificada con el NIMS de la FEMA en su actuación en emergencias, desastres y catástrofes así como en el resto de situaciones de crisis (fundamentalmente con

[868] EUCP (*European Union Civil Protection*), siglas que se usan en inglés para denominar al Mecanismo Europeo de Protección Civil.

[869] CIMIC es la abreviatura de "*Civil-Military Co-operation*", cuya traducción viene a ser Cooperación Cívico-Militar. Doctrinalmente se define el conjunto de actividades encaminadas a conseguir el apoyo a la misión mediante la cooperación y coordinación entre el Mando de la Fuerza y el entorno civil del área donde son o van a ser empleadas Fuerza Militares. El entorno civil incluye a la población, autoridades, organizaciones y agencias locales, nacionales o internacionales, bien sean gubernamentales o no. El concepto CIMIC consta de tres funciones: Enlace cívico-militar (CML), Apoyo al entorno civil (SCE) y Apoyo del entorno civil a la fuerza (STF). [Fuente: Ejército de Tierra. Español. Doctrina Aliada para la Cooperación Cívico-Militar. AJP 3.4.9. Agencia OTAN de Normalización. 2014].

[870] RUIS ARÉVALO, Javier María. "*AC, CIMIC Y CMI algo más que un baile de siglas*", Documento de Opinión 36/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE-CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2015. Página 17 y referencia a pie de página en página 27.

[871] De las siglas en inglés "Organización No Gubernamental" (ONG).

incidencia en aspectos humanitarios). Metodología de trabajo que comparte con otros muchos comités nacionales de otros países.

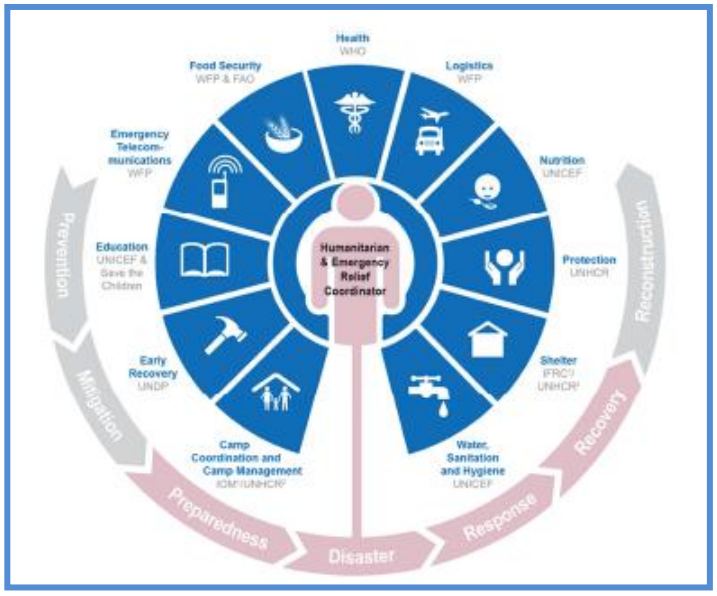
La ONU cuenta con una serie de órganos operacionales destinados específicamente a la intervención en desastres y crisis de todo tipo y que son:

- OCHA (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*)[872].

- UNDAC (*United Nations Disaster Assessment Coordination*)[873] .

- INSARAG (*International Search and Rescue Advisory Group*)[874].

Para ello la ONU ha diseñado un sistema de "clúster"[875] para la gestión de la asistencia internacional en situaciones de emergencia, desastre y/o catástrofe de todo tipo en las que participa. Este sistema se diseña organizacionalmente de la siguiente manera:



Fuente: ONU.

[872] OCHA, traducido como: "Oficina de la Secretaría General de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios".

[873] UNDAC, traducido como: "Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en casos de Desastres".

[874] INSARAG, "traducido como: Grupo Asesor internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate".

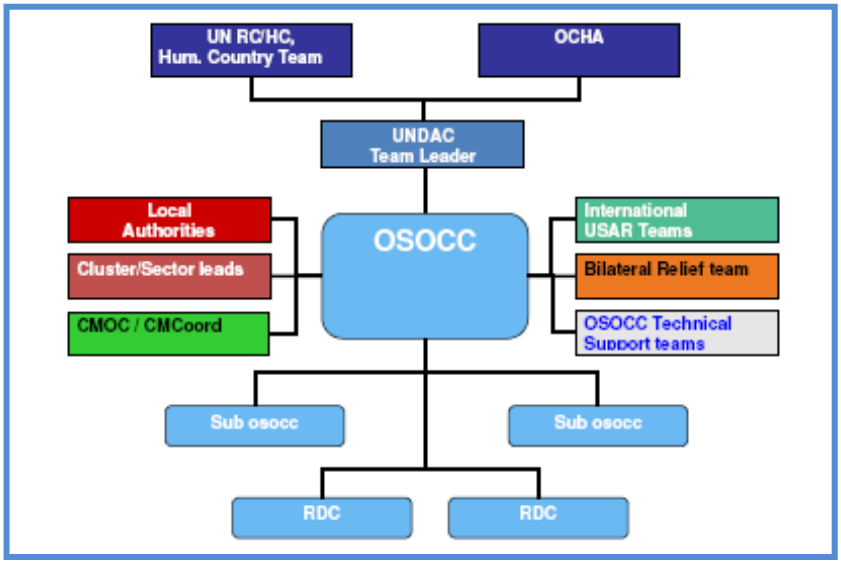
[875] Del inglés "*cluster*", que se puede traducir de manera adaptada como grupo de organizaciones de interrelacionadas que trabajan en un mismo sector o en un mismo contexto y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes.

Con los "clúster" se facilita que las áreas funcionales y sus diferentes recursos y organizaciones de todo tipo se pongan a disposición del sistema de gestión de la respuesta. Con esta manera de operar conjunta, se garantiza la coordinación de todos los esfuerzos y de todas sus agencias/organismos.

Además, la ONU despliega en la zona de la emergencia el OSOCC (*On-Site Operations Coordination Centre*)[876] cuya misión es asistir y dar soporte a los países afectados en relación con la coordinación de la ayuda y asistencia internacional y cuando se estima necesario se complementa con el despliegue del RDC (*Reception Departure Centre*)[877].

Este elemento es además una herramienta de gestión, coordinación y apoyo de los equipos UNDAC e INSARAG desplegados en las zonas de operaciones. El cual es también un elemento de integración y cooperación con las actividades de la *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC),

Tradicionalmente, el diseño y marco organizacional del OSOCC, como elemento avanzado de gestión del sistema de Naciones Unidas, ha respondido al siguiente esquema[878]:



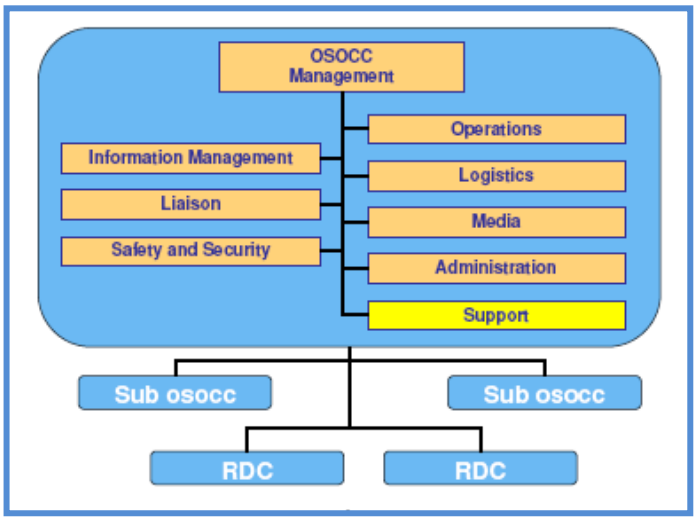
Fuente: OCHA, ONU.

[876] OSOCC, traducido como "Centro de Coordinación de Operaciones en el lugar" (se podría considerar como Centro de Coordinación "Avanzada").

[877] RDC, traducido como: "Centro de Recepción y Salidas" (se puede considerar como un "punto de tránsito" o CRM -Centro de Recepción de Medios-).

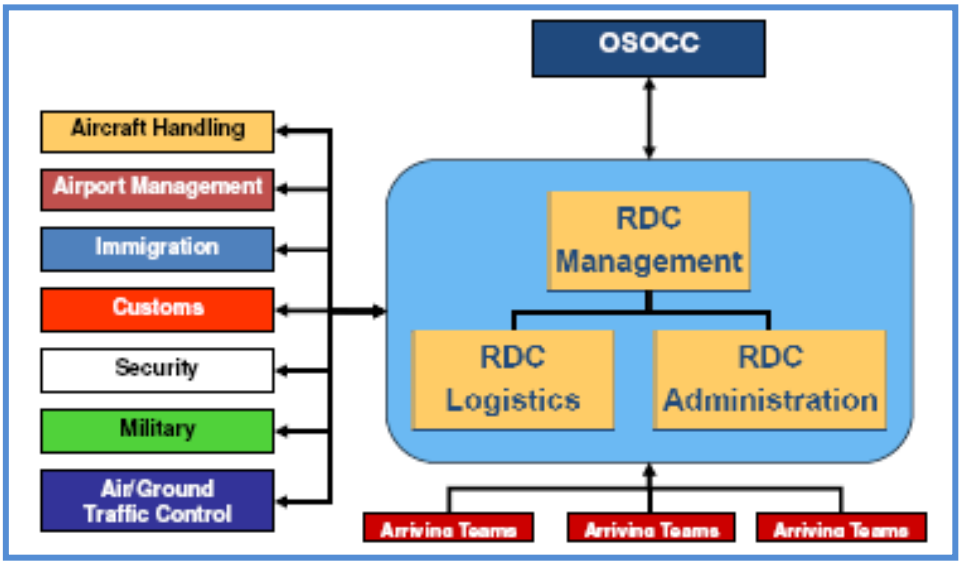
[878] "*OSOCC Guidelines*". *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA). Organización de Naciones Unidas (ONU). Segunda edición. 2009.

Asimismo, el diseño funcional del OSOCC ha respondido a la siguiente estructura de operación que, como se puede observar, es consistente en sus componentes con lo expuesto en el NIMS/ICS/FEMA, en las STANAG/OTAN y por la NFPA:



Fuente: OCHA, ONU.

Como ya se ha expuesto, el OSOCC se complementaba con el apoyo del RDC que se componía de los siguientes elementos funcionales:

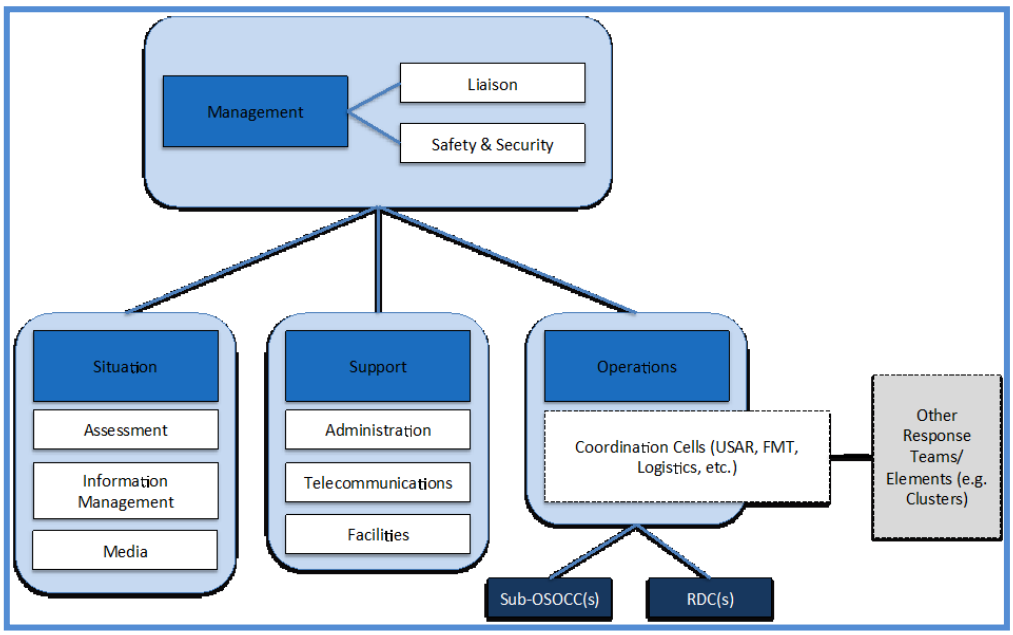


Fuente: OCHA, ONU.

No obstante y tras el análisis de las lecciones aprendidas, en las últimas actualizaciones del modelo organizacional se han incorporado una serie de modificaciones al respecto (ONU/OCHA, 2018)[879].

[879] *"On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC), Guidelines 2018"*, OCHA Emergency Response Support Branch (ERSB). United Nations Organization. July 2018.

En todo caso, las funciones y capacidades pueden variar en base a las necesidades de la operación, manteniéndose una estructura de gestión básica y única que es la que se expone a continuación:



Fuente: OCHA, ONU.

Esta estructura funcional mantiene un elemento superior al que se le asigna la responsabilidad sobre el resto de la estructura ("*Management*"), el cual coordina y lidera este nodo en su conjunto. Si bien no se le puede denominar "*Incident Commander*" -ni similar- dada la propia naturaleza e idiosincrasia del papel que juega la ONU sobre el terreno.

No obstante, este elemento sistémico ejerce el control sobre los recursos y áreas de actividad que se le asignen. Por lo que su labor si es de dirección y mando sobre los mismos.

Por eso directamente al órgano directivo le reportan los elementos de enlace y las funciones críticas que afectan a la seguridad y salud de todos los componentes (en todas sus manifestaciones).

Además se cuenta con tres elementos o áreas funcionales que se denominan:

- Operaciones.
- Soporte.
- Situación.

Esta estructura -si la analizamos con detalle- vemos que tiende a simplificar pero de una manera integrada lo que ya hemos expuesto para el resto de referenciales (DoD, FEMA, OTAN y NFPA).

Ya que el concepto "**soporte**" supone la gestión de los procesos administrativos, garantiza las TIC/CIS y los elementos físicos de tipo logístico. Mientras que el concepto "**situación**" conlleva las actividades de evaluación, gestión de la información aplicada (que básicamente son labores de **inteligencia**) y relación con los medios.

De hecho, el cambio organizacional en la estructura de respuesta frente a emergencias, desastres y catástrofes por parte de la ONU dando un mayor peso y relevancia al ámbito funcional "situación", tiene mucho que ver con lo que bien expone ALEMÁN ROMERO (2016)[880].

Pues al final la ONU trabaja como un Estado (o como un "*pan-Estado*" que incluso tiene su propio aparato de fuerza basado en elementos policiales y militarizados) el cual necesita desarrollar herramientas que le aporten "conciencia situacional" en todos los niveles y en todos las esferas en las que se mueve.

Con ello puede ajustar los procesos de toma de decisión a la realidad de cada escenario en el que se opera. Y, además, debe tratar de hacerlo en las mejores condiciones de seguridad y protección posibles.

Lo que sólo se consigue con información aplicada, útil y elaborada. Es decir, con "Inteligencia" lo que conlleva contar con sistemas, mecanismos, capacidades, procesos y herramientas para generación y aportación de esa misma "Inteligencia".

Ciertamente, la información es poder, por tanto, hay que protegerla y hay que tener posibilidad y capacidad para obtenerla al objeto de analizar y anticiparse a los riesgos y amenazas -internos y/o externos- a los que se está -o se pudiera estar- expuesto en función de la situación.

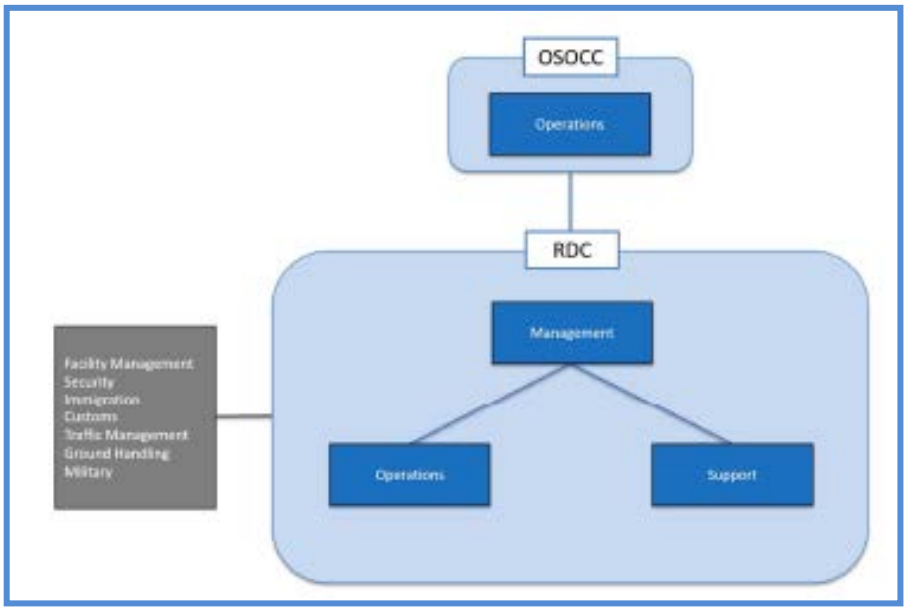
Como también apunta ALEMÁN ROMERO (2016)[881] muy acertadamente, la ONU en todas sus actuaciones debe aplicar y observar el "**Ius ad Intelligentiam**" y el "**Jus in Intelligentia**"

[880] ALEMÁN ROMERO, Daniel. Tesis Doctoral: "*Inteligencia Basada en Efectos para la Seguridad Humana de las Naciones Unidas*". Departamento de Derecho Público y de Ciencias Histórico-jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Barcelona. 2016.

[881] ALEMÁN ROMERO, Daniel. Tesis Doctoral: "Inteligencia Basada en Efectos para la Seguridad Humana de las Naciones Unidas". *Op. cit*. Páginas 300 y 301.

Ya que los diferentes niveles decisionales deben conocer todo aquello que se considere que se debe saber para tomar las mejores decisiones según los fines perseguidos. Y, además esto, se debe hacer observando ciertos límites para que no se infrinjan ni quebranten regulaciones normativas de ningún tipo ni derechos fundamentales de terceros.

En este sentido, con las últimas actualizaciones funcionales también se ha clarificado el funcionamiento del RDC ya que pasa a depender funcionalmente del área de operaciones y como cualquier nodo de gestión supone que se conforme por un elemento de coordinación que gestiona e integra las operaciones y las actividades de soporte a las mismas en su nivel. Lo que responde al siguiente esquema:



Fuente: OCHA, ONU.

En todo caso, lo que es el entorno de las organizaciones que proveen de ayuda internacional en este ámbito todas ellas tienen desarrollados unos cuerpos doctrinales los cuales se reflejan en las "guías de operación" y "manuales de campo" de la ONU.

Elemento técnicos que definen las distintas funciones y capacidades de los diferentes involucrados que conforman el sistema de gestión de emergencias/desastres/catástrofes y crisis relacionadas de la ONU.

Además, hay establecido un programa de formación y capacitación mediante el cual se otorga la acreditación a quienes superan estos cursos y así pueden participar e integrarse en estos equipos.

Estas guías de operación para la gestión de emergencias/desastres/catástrofes y/o crisis asociadas, la ayuda humanitaria y las actividades CIMIC-MCDA[882] se estructuran y siguen estándares que son consistentes y coherentes con las doctrinas militares básicas de funcionamiento (sobre todo del entorno de la OTAN).

Por lo tanto, lo son también por extensión con los sistemas de gestión vigentes en otros entornos y que siguen y tienen los mismos criterios, principios y funciones operacionales (como son el ICS-NIMS, las normas STANAG y/o las normas NFPA, entre otros).

Otro actor de peso en este campo es el papel que desempeñan las instituciones europeas tras establecer el mecanismo común de ayuda mutua y el de ayuda a terceros en situaciones de crisis[883].

Como muy bien explica URBINA TREVIÑO (2017)[884]:

> "[…] *la ayuda humanitaria es un ámbito diferenciado de la acción exterior de la Unión que responde a las necesidades en caso de catástrofe natural o de origen humano.*
>
> *La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO)[885] de la Comisión financia operaciones de socorro y coordina las políticas y la acción de los Estados miembros. El Parlamento y el Consejo de la Unión Europea actúan como colegisladores en la configuración de la política de ayuda humanitaria de la Unión y participan en los debates celebrados a escala mundial en torno a la cuestión de una acción humanitaria más eficaz.*
>
> *El consenso europeo sobre la ayuda humanitaria, suscrito en 2007 por las tres instituciones de la Unión (la Comisión, el Consejo y el Parlamento), recoge el marco general de la política en materia de asistencia humanitaria.*

---

[882] "*Military and Civil Defence Assets*" (MCDA), según se define en "*Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*". Oficina de la Secretaría General de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), Marzo 2003 - Revisión I, enero 2006.

[883] Decisión 2007/779/CE, EURATOM del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil.

[884] URBINA TREVIÑO, Gonzalo. "*La ayuda humanitaria*". Sitio web oficial del Parlamento Europeo. Bruselas. 2017 (Fuente: http://www.europarl.europa.eu).

[885] DG ECHO, en sus siglas en inglés "*Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*".

El texto define la visión común, los objetivos políticos y los principios de la Unión respecto a, entre otros temas, la cooperación humanitaria internacional, las buenas prácticas en materia de donaciones, la reducción de riesgos y la preparación, la protección civil y las relaciones entre los sectores civil y militar […]"

"[…] *La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO, por sus siglas en inglés) fue creada en 1992 como organismo central para la prestación y coordinación de la ayuda humanitaria europea. En 2004, ECHO pasó a ser una dirección general (DG) de la Comisión Europea, aunque conservó la forma abreviada de su antiguo nombre. Su mandato incluye desde 2010 la protección civil, a fin de garantizar una mejor coordinación y respuesta a las catástrofes tanto dentro como fuera de la Unión*."

"[…] *La Unión (Europea) es el principal donante de ayuda humanitaria del mundo y proporciona una gran parte de los fondos mundiales de ayuda de emergencia a las víctimas de catástrofes naturales o de origen humano. ECHO no ejecuta programas de asistencia humanitaria por sí misma, sino que financia operaciones que ejecutan sus socios. Cuando ocurre una catástrofe natural o cualquier otro acontecimiento que requiera asistencia humanitaria, los expertos en ayuda humanitaria de ECHO realizan una evaluación inicial de la situación sobre el terreno. A continuación, los fondos se desembolsan rápidamente sobre la base de dicha evaluación, lo que se conoce como «enfoque basado en la necesidad», definitorio de cómo trabaja ECHO*."[886]

"[…] *La asistencia de la Unión cuenta con tres estructuras más: el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria y un nuevo marco jurídico para la prestación de asistencia urgente en la Unión*".

El "**Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea**" (EUCP)[887], creado en 2001 y formado por los veintiocho Estados miembros de la Unión más la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia y Turquía, se sustenta en tres elementos instrumentales más uno complementario:

[886] La canalización de la ayuda se hace a través de más de doscientos socios, entre los que se hallan agencias de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales como la Cruz/Media Luna Roja Internacional, con los que ECHO ha firmado acuerdos contractuales previos.

[887] La Decisión nº 1313/2013/UE, adoptada el 17 de diciembre de 2013, establece como su base jurídica el artículo 196 del Tratado de Fundación de la UE y garantiza su financiación hasta 2020.

a. La **Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias** (EERC, *European Emergency Response Capacity*) ofrece una reserva común voluntaria de medios de respuesta previamente comprometidos por los Estados participantes y un proceso estructurado para detectar las posibles carencias de capacidad.

b. El **Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias** (ERCC, *Emergency Response Coordination Centre*) ejerce la función de centro operativo facilitando la coordinación de las intervenciones en materia de protección (en servicio permanente 24/7).

c. El **Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia** tiene por objeto mejorar la comunicación de emergencia mediante una aplicación web de alerta y notificación.

d. También se preveía una **red de expertos cualificados** que estuvieran disponibles a corto plazo. La Comisión llevó a cabo una evaluación intermedia del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, que se publicó en agosto de 2017 ("*Interim evaluation of the Union Civil Protection Mechanism 2014-2016, Final Report*"[888]).

En 2016 se adoptó el nuevo Reglamento del Consejo relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión Europea, a fin de dar respuesta a la difícil situación humanitaria provocada por la crisis de los refugiados.

No obstante, se podría solicitar ayuda en respuesta a otras crisis o catástrofes excepcionales con graves consecuencias humanitarias, como accidentes nucleares, atentados terroristas y epidemias[889].

En consecuencia, como se puede observar, el Sistema de Gestión de Emergencias/Crisis de la UE utiliza todos los recursos al servicio de la UE (ya sean civiles y/o militares) y se basa en:

– Normativa (factor estratégico y de nivel político que da continuidad y genera compromisos).

[888] Fuente:: http://www.proteccioncivil.es/documents/20486/156799/ucpm_final_report.pdf/

[889] Vemos aquí también, -al igual que en el caso de EEUU y la OTAN- que se aporta e incorpora la visión más "holística" e integrada de la gestión de la seguridad y las emergencias en todas sus manifestaciones (incluyendo específicamente el terrorismo). Al igual que ya se ha introducido esta visión en nuestro ordenamiento jurídico a través del la Ley de Defensa Nacional, la Directiva de Defensa Nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional y en la propia Ley del Sistema Nacional de Protección Civil.

- Elementos de coordinación y de generación de reservas (factor táctico de tipo técnico que genera la inteligencia suficiente y necesaria para apoyar al nivel decisorio y soportar las operaciones que deban desarrollarse).

- Capacidades y medios de intervención proyectables (factor operativo que permite el despliegue en la zona de operaciones y a la consecuente necesidad de planificación/planeamiento, conducción, mando y control).

- Y, por último, una plataforma operacional que gira en torno a las capacidades y recursos personales que aportan los expertos seleccionados con los que cuenta el mecanismo y a la gestión del conocimiento que se hace de éstos.

En este sentido, debe reseñarse que -en los primeros momentos y desde las instituciones europeas- se fue trabajando en la generación de unos "manuales de campo" y "guías de operación" con una metodología propia de trabajo.

Esto suponía que, en la práctica, se estuvieran generando estructuras operacionales duplicadas (cuando no triplicadas). Además con la paradoja de que expertos de un mismo país, desplegados en un mismo entorno y en función de la organización en la que se les comisionara, debían trabajar de maneras distintas aunque el fin fuera el mismo y el país "donante" [890] también.

Esta situación no tenía sentido por lo que el Mecanismo Europeo de Protección Civil ha ido asumiendo como propia la doctrina y la metodología ya implantada en base a las actividades previas de la ONU y de las estructuras militares de cooperación. De esta manera se garantiza la compatibilidad, la interoperabilidad y la alineación de acciones y objetivos entre todas ellas.

De hecho, gran parte de las actividades de formación, acreditación y certificación de expertos y del resto de personal desplegable se hace de manera conjunta entre la UE, la ONU y, en determinados casos, con la colaboración de otras organizaciones militares y civiles, incluidas las no gubernamentales.

- **AIIMS y NZ-CIMS.**

Australia (incluida Tasmania) y Nueva Zelanda tienen un pasado colonial común y una realidad contemporánea parecida, como países angloparlantes y desarrollados, por lo que se suele hacer referencia a ellos como Australasia.

[890] Término genérico que se utilizada en el entorno de la cooperación internacional para designar a la organización de toda índole que aporta los recursos, generalmente de tipo económico, para soportar un proyecto o una operación determinada.

En ambos casos, tanto Australia como Nueva Zelanda, han desarrollado sus respectivos sistemas de gestión de emergencias bajo las mismas bases, es decir, usando de referencia el ICS americano y evolucionándolo en los mismos términos que lo hizo el NIMS.

En el caso de Australia la denominación es "***Australasian Inter-Service Incident Management System***" (AIIMS), fue puesto en marcha a principios de los años ochenta, su última revisión se ha llevado a cabo en 2017 siendo plenamente consistente con el ICS-NIMS americano.

En el caso de Nueva Zelanda la denominación actual es "***New Zealand Co-ordinated Incident Management System***" (NZ-CIMS) cuya 2ª revisión fue hecha en 2015 con el compromiso de ser actualizada cada 5 años. Por lo que la 3ª edición entró en vigor en julio de 2020 reemplazando a todas las versiones anteriores [891].

Las primeras versiones de este sistema, que surgieron a mediados de los años noventa, se basaban en el NIMS americano adaptando e incluyendo el concepto de gestión de emergencias británico basado en el "*GSB Command System*"[892] y tomando de referencia y como base el sistema desarrollado por Australia.

Este sistema, después de su última revisión, se integra en el "*National Civil Defence Emergency Management Plan*" completamente y es, en muchos sentidos, muy parecido al "*National Response Framework*" establecido por el Departamento de Seguridad Nacional de EEUU integrando capacidades y recursos civiles y militares.

En todo caso, ambos sistemas comparten todos los elementos, principios y funciones básicas, salvo algunas diferencias semánticas en algunos términos pero sin discrepar en lo fundamental. De hecho, al compartir un espacio geográfico común y al tener la misma problemática en muchos aspectos, han desarrollado sistemas convergentes con un grado muy elevado de interoperabilidad.

En este sentido es llamativa la estructura tanto del AIIMS como del NZ-CIMS que han introducido específicamente la "función de inteligencia" dentro de las funciones operacionales básicas de gestión.

En el caso del IIMS australiano, la estructura itera el modelo del ICS/NIMS con un elemento directivo (que en este caso se denomina "*Incident Controller*" en vez de

[891] Fuente: https://www.civildefence.govt.nz/resources/coordinated-incident-management-system-cims-third-edition/

[892] "*Gold, Silver and Bronze Command System*", se traduce como "Sistema de Mando Oro, Plata y Bronce" en relación a los niveles jerárquicos que pueden encontrarse en la estructura de mando y control.

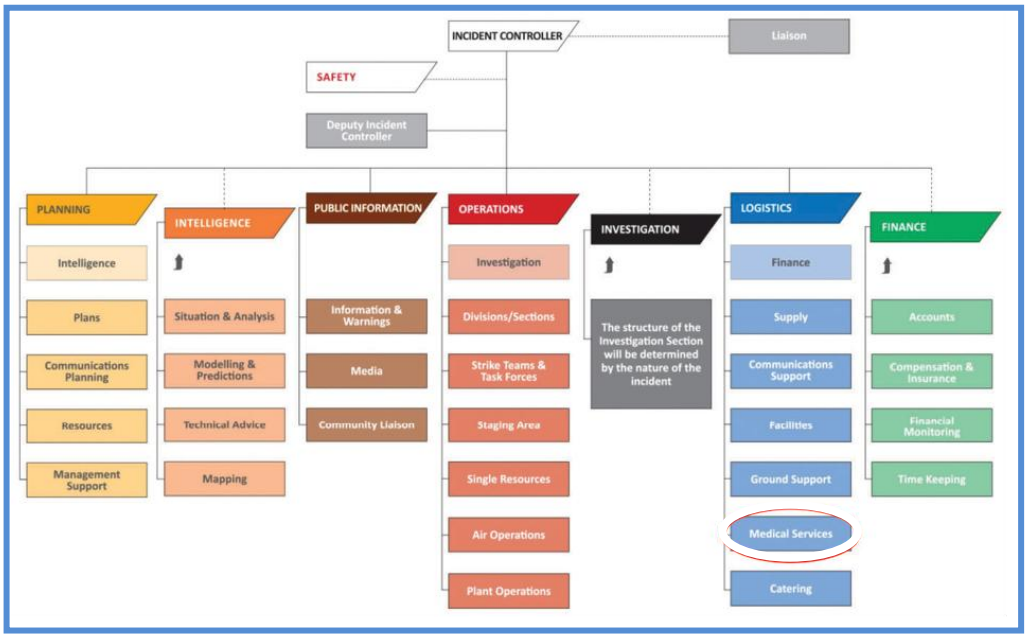
"*Incident Commander*") el cual retiene directamente el reporte de los elementos de enlace y al responsable de seguridad ("*safety*").

Además se fija directamente como elemento contingente y de apoyo dentro de la estructura un representante delegado del "*Incident Controller*" ("*deputy*") lo que garantiza y facilita el principio de continuidad que requiere todo sistema de gestión.

Además a las tradicionales funciones de "**Operaciones**", "**Planes**" y "**Logística**" se le une, a un mismo nivel, la "**Información Pública**" (que no se retiene por parte del IC como un elemento de dependencia directa crítica) más las funciones específicas de "**Investigación**", "**Inteligencia**" y "**Finanzas**".

No obstante, si las necesidades de la situación lo requirieran, la función "Investigación" se puede integrar en la parte de "Operaciones", la de "Inteligencia" en la de "Planes" y la de "Finanzas" en la de "Logística".

Lo que se puede representar de la siguiente manera:



Fuente: "*Australian Journal of Emergency Management*"[893].

Asimismo, este mismo diseño sistémico introduce y desarrolla conceptos como el "**Ciclo de Inteligencia**", la "**gestión por objetivos**" e implementa el "**Proceso de Planeamiento**" normalizado. Integrando las funciones de "Planificación" e

[893] LUKE, Stephen. Artículo técnico: "*AIIMS Health check*". Volumen 31, Tema 2, 2016. Editado por AJEM (*Australian Journal of Emergency Management*). [Fuente: www.ajem.infoservices.com.au/items/AJEM-31-0309]

"Inteligencia" como parte colaboradora del diseño del "Plan de Acción" (que es desarrollado desde la función de "Operaciones").

Asimismo, normaliza, formaliza e integra en el proceso de gestión el establecimiento y la confección de los informes de situación como elementos básicos para generar "Conciencia Situacional" y la COP, tanto a nivel organizacional como individual (mediante los **SitRep**, del inglés "*Situation Report*").

Como se puede observar las exigencias de funcionamiento convergen -más si cabe- con los mecanismos de funcionamiento de las estructuras militares. Ya que para poder poner en marcha el "Ciclo de la Decisión" en el ámbito militar -doctrinalmente y en el entono de la OTAN- el mando necesita el apoyo de la sección de Inteligencia, de la sección de Operaciones y de la sección de Logística.

En todo caso, es lógica esta convergencia -hecha además con naturalidad- dada la importante relación entre la sociedad civil y el estamento militar, donde su componente principal -el personal- (y al igual que en gran parte de los ejércitos de los países de la *Commonwealth*) se vincula profesionalmente de manera temporal con las Fuerzas Armadas o bien se vincula voluntariamente como parte de las fuerzas de reserva.

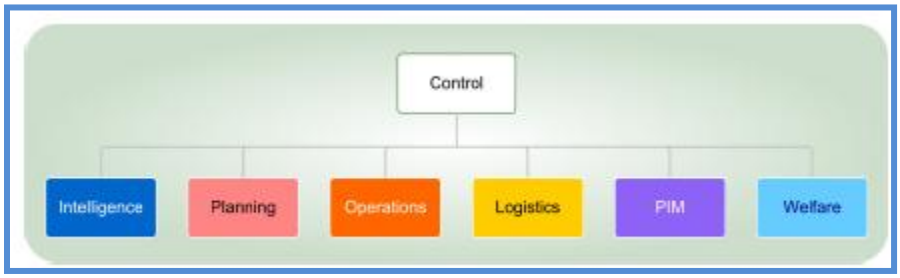
Por otra parte, tenemos el NZ-CIMS neozelandés que, aunque nace hermanado con el australiano, presenta divergencias y diferencias sistémicas en su evolución.

Este sistema es la base del funcionamiento operacional de la NEMA (*National Management Emergency Agency*), órgano que cuelga del Sistema de Seguridad Nacional (en su denominación originaria "*National Security System*"-NSS-).

En su conceptualización más sencilla y básica, cuenta con un máximo responsable que asume la función denominada "C*ontrol*" (por lo cual éste se denomina "*Incident Controller*" en el nivel que corresponda) y del que cuelgan funcionalmente las áreas de:

- Inteligencia.
- Planes.
- Operaciones.
- Logística.
- Gestión de la Información Pública.

Además a esto hay que añadir la denominada área de "***Wellfare***" (que podría traducirse como "Asistencia y Apoyo Psicosocial" en un sentido muy amplio, ya que incluiría lo referente a la asistencia de las personas pero también incluiría, entre otros aspectos, a los animales).



Fuente: NZ-CIMS.

Es llamativo el uso del concepto "*Control*" pues, desde este sistema, se entiende que es un elemento directivo que se aplica horizontalmente a través de los equipos unidades y la propia organización mientras que el concepto "*Command*" se aplica de manera vertical.

En todo caso, la estructura del NZ-CIMS en su 2ª edición, era la siguiente de manera expandida:

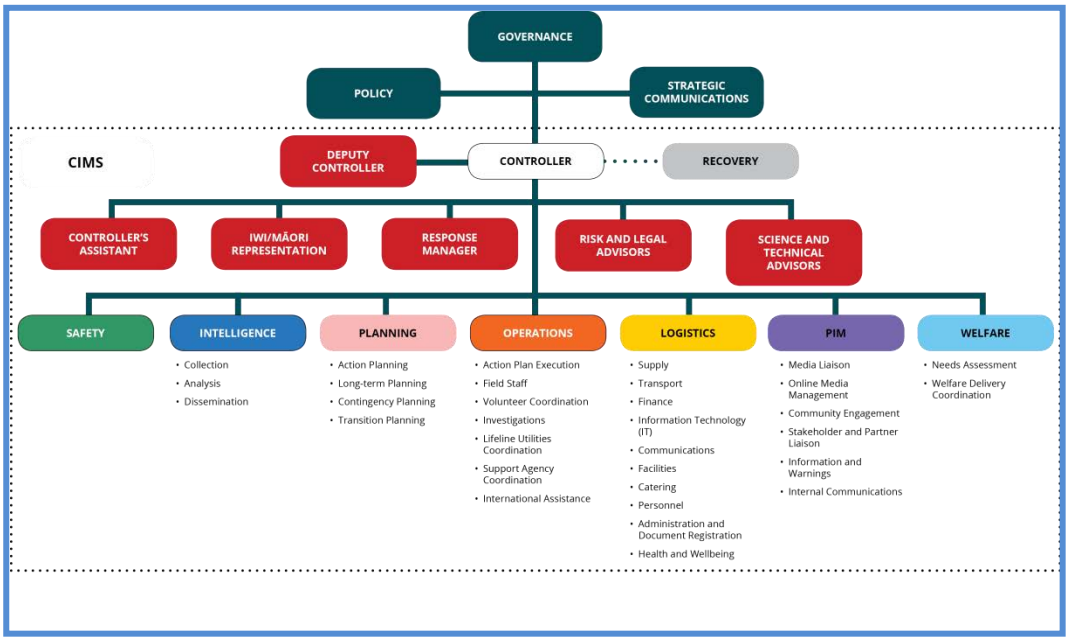


Fuente: NZ-CIMS.

Como elemento de apoyo a la persona que ocupa el "*Control*" -y dentro de la estructura- se fija un representante delegado -el "*Controller Deputy*"- lo que garantiza y facilita el principio de continuidad que requiere todo sistema de gestión. Al igual que pasa en el AIIMS.

Asimismo, es llamativo también que dentro de la propia estructura del NZ-CIMS en su 2ª edición, quede recogida una función denominada "*Risk, Safety, Legal and Reputation*" lo que sin duda la vincula con elementos tales como la responsabilidad social corporativa, el "*compliance*" y la "*due diligence*".

Por su parte, como mecanismo de revisión y aplicación de las lecciones aprendidas, la estructura del NZ-CIMS en su 3ª edición (2019/2020) ha sufrido una serie de modificaciones, quedando de la siguiente manera:



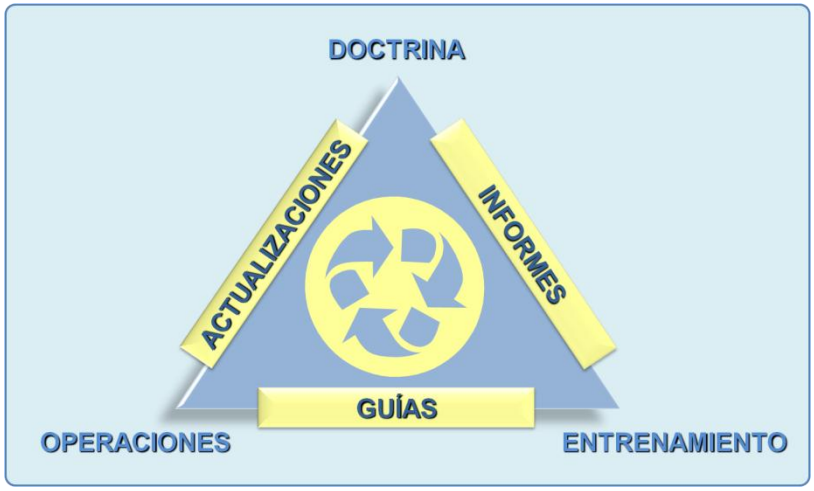
Fuente: NZ-CIMS.

Con este nuevo desarrollo se da un papel importante a la comunicación estratégica y se incorpora la visión del nivel político ("*Governance*") dentro de todo el proceso operacional.

Asimismo también se le da un papel funcional como tal a las actividades de recuperación ("*Recovery*") dentro del conjunto del sistema de gestión.

Y resaltar también la aparición de una nueva figura (puesto funcional) denominado "*Response Manager*" que, en términos militares, es equivalente a la figura del "*Capitán de Batalla*" en un puesto de mando de este ámbito.

Por último, reseñar un concepto interesante que, aunque ligeramente evolucionado con respecto a lo que ya se incluía en la anterior edición de 2015, permite retroalimentar y mejorar el sistema mediante un proceso de gestión del conocimiento e incorporación de lecciones aprendidas. El cual es el siguiente:



Fuente: Adaptación propia a partir del NZ-CIMS.

Además y como particularidad, el sistema se basa en tres conceptos fundamentales ("*Command, Control and Coordination*") más uno ciertamente novedoso que es el de "*Unified Control*" o "**Control Unificado**", que no "**Mando Unificado**" como se suele utilizar.

De hecho, en este sistema se contempla la posibilidad de que se integren en el "Control Unificado" entidades no gubernamentales o gestores de infraestructuras públicas. En todo caso, el NZ-IMS es en la actualidad uno de los sistemas que, manteniendo los elementos tradicionales, incorpora novedosas particularidades.

- **GSB/COBR-UK.**

El caso de Gran Bretaña es particular ya que tiene una serie de territorios diferenciados que son Inglaterra, Gales, Escocia y el Norte de Irlanda más otras soberanías con estatutos particulares.

Aunque cada territorio tiene cierta capacidad tanto legislativa como organizativa, el sistema de gestión de emergencias y crisis actúa en base a una norma legal común "*The Civil Contingencies Act 2004 (Contingency Planning) Regulations 2005*"[894] -conocida como CCA-. Asumiendo todos los actores del sistema la estrategia de seguridad nacional ("*National Security Strategy and Strategic Defence and Security, Review 2015"*).

[894] Fuente: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/2042/contents/made

Estrategia que ha buscado la integración de todos los aspectos que pueden suponer una amenaza o un daño efectivo, lo que incluye las situaciones de origen accidental y las intencionales.

De hecho, tanto el diseño como la estructura sistémica de gestión se basan y se construyen a partir de tres elementos (o fases) fundamentales:

1. La preparación ("*preparation*").
2. La respuesta ("*response*").
3. La recuperación ("*recovery*").

Para la gestión de contingencias civiles se tienen en cuenta dos escenarios básicos, cuando hay indicios de actividad terrorista y cuando no. Sin embargo, el sistema funciona mediante los mismos mecanismos en todos los casos.

Dado que el sistema se orienta hacia la acción y la reacción, la fase de **respuesta** tiene un especial tratamiento y atención. Para ello entiende que existen dos elementos funcionales que -aunque separados- están estrechamente relacionados e incluso se solapan (*UK GOVERMENT*, 2013)[895].

Es por ello que la respuesta a las emergencias se entienda con dos orientaciones y dos visiones complementarias:

a. La "**Gestión de la Crisis**" (*Crisis Management*).

b. La "**Gestión del Impacto**" (*Impact/Consequences Management*).

Con la gestión del impacto se complementa en los primeros momentos las actuaciones operacionales inmediatas de control, mitigación y limitación de los daños y las pérdidas. Así facilita la supresión de los factores de riesgo -tanto potencial como efectivo-.

Por lo cual coadyuva a evitar al máximo los procesos disruptivos y su escalada. Y, del mismo modo, facilita asegurar el escenario de las operaciones poniendo la situación bajo control.

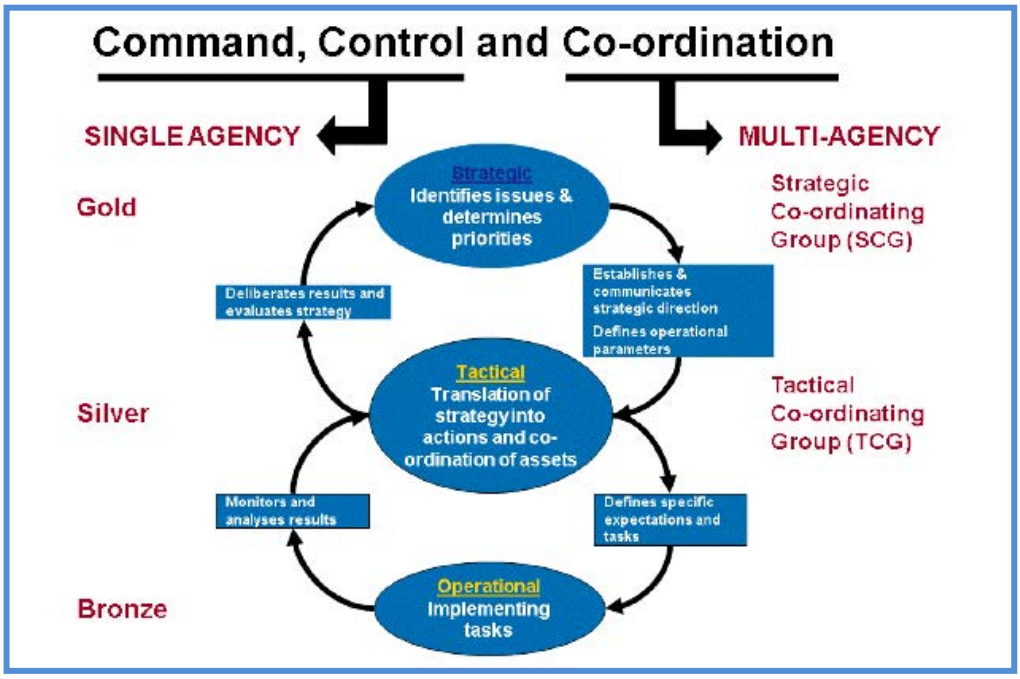
Por tanto, en aquellos ámbitos donde la situación ha sido estabilizada se puede pasar a la fase siguiente de recuperación. Lo que se hace mediante la implementación de actividades de rehabilitación, recuperación, restauración y

[895] "Responding to Emergencies, the UK Central Government Response. Concept of Operations (CONOPS)". Cabinet Office, UK Government. Actualizado 2013.

reconstrucción. Lo que se entiende puede ser un proceso de inmediatez limitada y, por tanto, algo a medio y largo plazo[896].

Este sistema, que tiene un nivel elevado de descentralización funcional, otorga a los responsables políticos la capacidad de integración de los diversos organismos en una estructura jerarquizada de mando conocida como "**Oro, Plata y Bronce"** [***G**old-**S**ilver-**B**ronze **C**ommand, **C**ontrol and **C**o-ordination **S**ystem*].

En referencia a los niveles oro/estratégico, plata/táctico y bronce/operativo y reservándose el nivel "**Platino**" a los incidentes de máxima gravedad y del máximo nivel de gestión política. Lo que se resume en el siguiente esquema:



Fuente: *UK Goverment*.

Denótese que los conceptos de **Mando y Control** ("*Command and Control*") se aplican de manera vertical mientras que el concepto **Coordinación** ("*Co-ordination*") se aplica en las relaciones de tipo horizontal[897]. Lo que lo acerca mucho conceptualmente a la doctrina militar al uso.

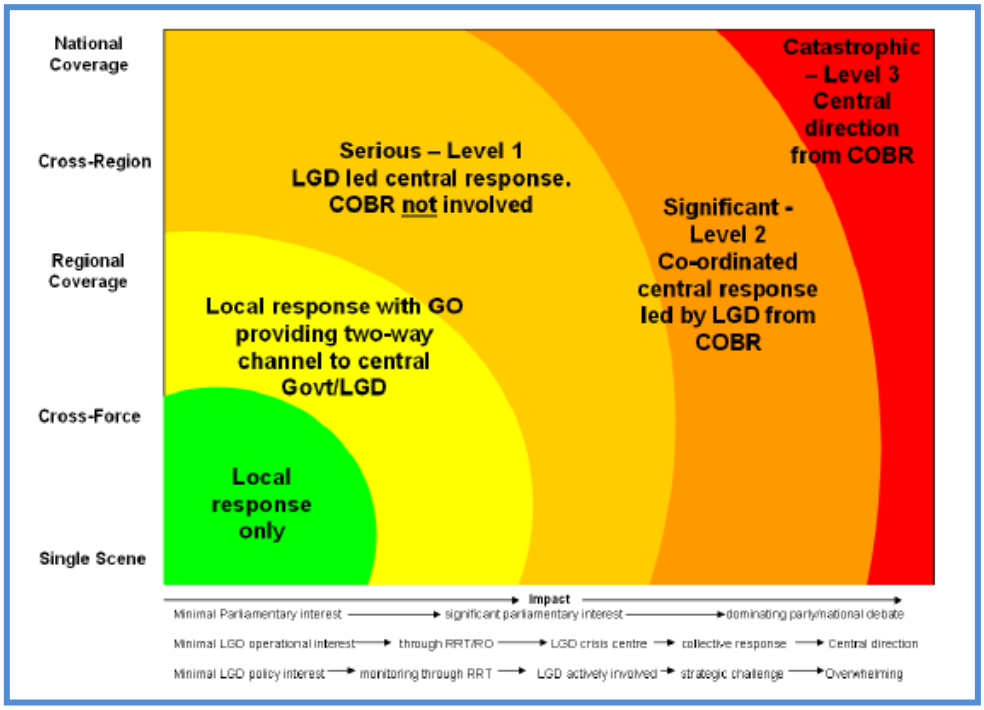
[896] Hago notar el enfoque integral que se le da a lo siguiente: "[…] *the recovery process can take a considerable amount of time (months or years), as it seeks to support affected communities in the reconstruction of the physical infrastructure and restoration of emotional, social, economic and physical well-being*".

[897] Lo que conceptualmente lo diferencia de los sistemas australiano y neozelandés, donde el concepto de aplicación para la gestión de las relaciones horizontales jerárquicamente no dependientes es el "control".

Dada la dispersión y la falta de claridad en los procesos de gestión derivados de la complejidad política así como por las particularidades e idiosincrasias de cada territorio, se han fijado una serie de **niveles de emergencia** que sirven para tipificar los despliegues y activaciones de cada nivel. Siendo éstos los siguientes:

- Nivel 1 ("*Significant Emergency*").
- Nivel 2 ("Serious Emergency).
- Nivel 3 ("Catastrophic Emergency").

Lo que responde a la siguiente estructura **escalable** y donde la complementariedad y la **subsidiariedad** son la clave:

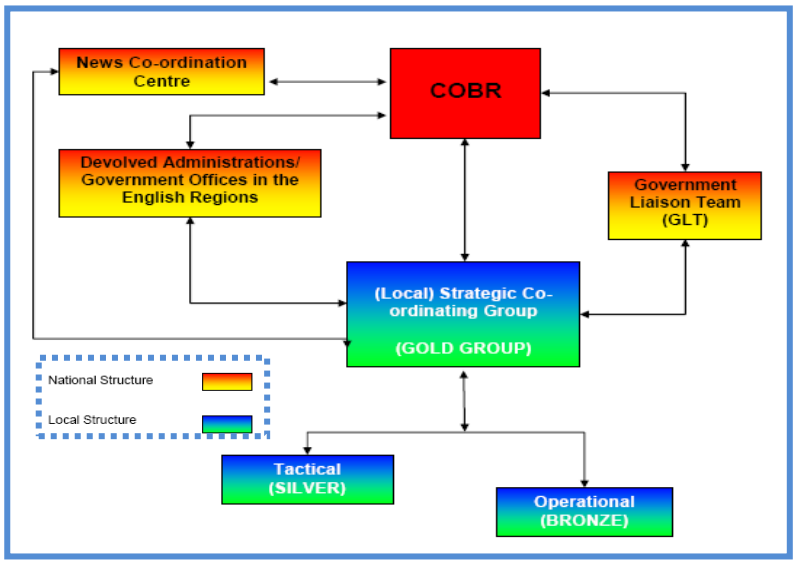


Fuente: *UK Goverment*.

En el primer nivel prima la respuesta de las autoridades locales con o sin apoyos de terceros.

En el segundo nivel y dado el tipo de impacto, se hace necesaria una colaboración y participación más activa y estrecha de las autoridades y recursos regionales y/o nacionales (lo que puede requerir para la coordinación de la respuesta la activación del "*Cabinet Office Briefing Rooms*" -COBR/COBRA-).

Y, por último, en el tercer nivel la excepcionalidad y/o el alto potencial de impacto requiere la inmediata dirección y soporte del gobierno central con el Primer Ministro al frente.



Fuente: *UK Goverment*.

En todo caso la "*Civil Contingencies Act*, *2004*" (CCA) obliga a que funcionalmente se desarrollen unas guías que deben ser implementadas por los organismos con atribuciones operativas para garantizar el trabajo conjunto de los respectivos órganos de las administraciones públicas (se coordina el conjunto desde la Secretaria de Contingencias Civiles de la Oficina del Primer Ministro).

No obstante, cada respectivo servicio no pierde sus correspondientes competencias ni funciones ya que se asignan responsabilidades y tareas en base a cada situación o supuesto.

De hecho, el sistema establece dos tipos de actores (categoría 1 y categoría 2), siendo:

– Los de "**Categoría 1**" los que tienen las atribuciones y cometidos directamente relacionadas con la Protección Civil.

– Los de "**Categoría 2**" los que aportan capacidades complementarias y de soporte.

Es más, el sistema estructuralmente se basa en tres elementos básicos diferenciados que son:

1. Los Cuerpos de Policía.

2. El Servicio de Bomberos.

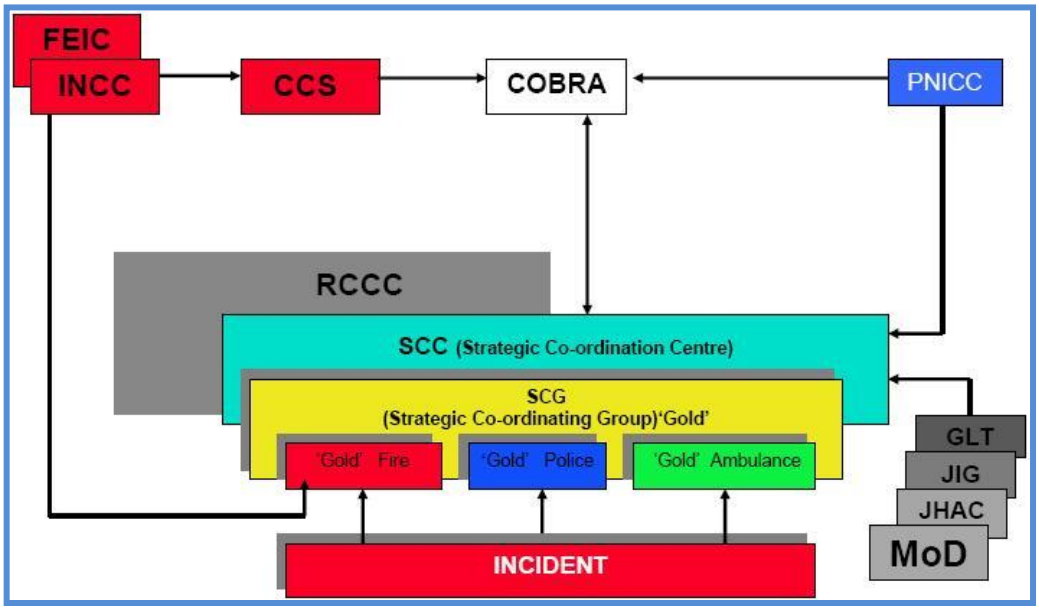
3. El Servicio de Ambulancias.

Teniendo los responsables de la parte policial y de seguridad, por una cierta tradición y peso en la estructura, una mayor atribución en los órganos de coordinación ocupando los puestos más significados y significativos.



Fuente: *UK Goverment*.

Valga de ejemplo el gráfico que a continuación se acompaña sobre el "**Sistema de Gestión y Coordinación Nacional, Mando Interagencias**" que aporta ARBUTHNOT (2005)[898].



Fuente: ARBUTHNOT, K. "Multi-Agency Incident Command in the UK" (2005).

[898] ARBUTHNOT, K. "*Multi-Agency Incident Command in the UK*". International Workshop on Emergency Response and Rescue, Taipei, República de China (2005).

De hecho, en este esquema gráfico se representa el conjunto de relaciones que se establecen y que refuerza lo ya expuesto. Es decir, una "*triunvirato*" formado por los responsables de la Policía, los Bomberos y el Servicio de Ambulancias que se reúnen en un "**Centro de Coordinación Estratégico**" ("*Strategic Co-ordination Centre"*, conocido por sus sigla en inglés SCC).

Por su parte, cada pata del sistema tiene que desarrollar sus funciones tal y como se establece en las guías[899] que edita el Gobierno de Su Majestad para cada área, siendo también inspeccionado y comprobado el grado de cumplimiento por los auditores de este nivel.

En consecuencia, se trata de un sistema donde cada pieza está diferenciada orgánicamente y donde se consigue la integración de cada una de ellas mediante dos vías:

a. Mediante la obligación de que cumplan unos requisitos funcionales que al trabajar de manera conjunta unas con otras las hace complementarias, compatibles e interoperables.

b. Mediante un sistema de intercambio y compartición de la información que le otorga coherencia y consistencia al conjunto.

Con la combinación de estos elementos, este mecanismo consigue que se le ofrezca al elemento "decisorio" -que tiene un componente político muy grande- las capacidades y los elementos de juico que para su acción necesita.

De hecho, el tema del manejo de la información -en todas sus vertientes- es tan determinante y sensible para el sistema que conlleva un tratamiento especial supervisado por el Servicio de Seguridad e Inteligencia y que tiene su expresión en dos documentos complementarios de la CCA que se denominan:

– "*Data Protection and Sharing, Guidance for Emergency Planners and Responders (Non-statutory guidance to complement Emergency Preparedness and Emergency Response & Recovery)*".

– "*Data Protection and Sharing in Emergencies, Guidance for Local Authority Responders*".

[899] Sirvan de ejemplo los siguientes: "*Fire Service Guides to Risk Assesment"*. Volumen I, *"A guide for Senior Officers"*; Volumen II "*A guide for Fire Service Managers"*, *"A guide to Operational Risk*"; "*Fire Service Manual*". Volumen 2 "*Fire Service Operations, Incident Command*".

Desde el punto de vista de las autoridades británicas, la información[900] y el sistema de gestión de la información tienen un papel fundamental y como proceso funcional determinan lo siguiente:

> "[…] *information is critical to emergency response and recovery and the collation, assessment, verification and dissemination of information must be underpinned by appropriate information management systems.*
>
> *These systems need to support single and multi-agency decision making and the external provision of information that will allow members of the public to make informed decisions to ensure their safety*".

Apuntar dos cuestiones, lo expuesto en el párrafo anterior no deja de ser conceptualmente la definición del "Ciclo de la Inteligencia" y, por otro lado, la metodología británica diferencia las actividades de información con los medios de comunicación como un elemento, vinculado, pero diferenciado[901].

No obstante, este diseño organizacional es posible gracias a la potestad que tiene el gobierno británico para regular y hacer mandatorio directamente la determinación de los requisitos y los elementos organizativos que deben implementar el resto de administraciones y servicios a ellas adscritas. Sumado a la fuerte centralización territorial y la poca dispersión que tienen las organizaciones que conforman los servicios de emergencias.

Por último, es necesario hacer una serie de consideraciones sobre un elemento fundamental sobre el cual pivota la gestión y la dirección del sistema de emergencias (el cual, además no hace una distinción funcional en relación al concepto de "crisis"). Este es el denominado "*Cabinet Office Briefing Rooms*" (conocido por sus siglas como COBR/COBRA).

El COBR (o COBRA) se ubica en la sede central del Gobierno del Reino Unido en Londres y es el espacio físico acondicionado para cuando se activa y se convoca el "Comité de Contingencias Civiles" (CCS).

---

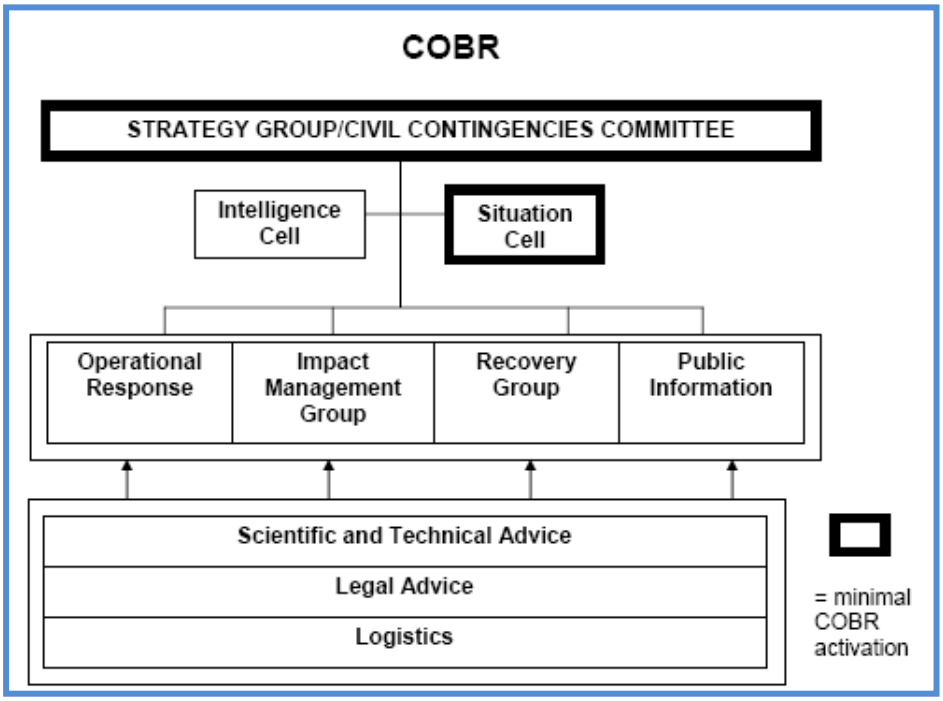
[900] Definición contenida en el documento público oficial: "*Emergency Response and Recovery Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004. Emergency Response and Recovery revised version October 2013*".

[901] Capítulo titulado "*Working with the Media*", "*Emergency Response and Recovery Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004. Emergency Response and Recovery revised version October 2013*".

El CCS es el elemento de seguimiento, conducción y gestión de aquellas situaciones de emergencia graves o que pueden generar importantes disrupciones y que requieren la intervención directa del gobierno central británico.

Estas instalaciones comenzaron a funcionar como centro de situaciones de emergencia a partir de 1972, siendo su propósito la coordinación de alto nivel y la toma de decisiones en caso de emergencias graves o catastróficas, incluidos los desastres naturales, los ataques terroristas, los accidentes industriales importantes o las interrupciones de actividades esenciales, críticas y/o estratégicas[902].

Este elemento cuenta con la siguiente estructura y esquema de funcionamiento[903]:



Fuente: *UK Goverment*.

El COBR cuenta con el apoyo de la Secretaría de Contingencias Civiles, que forma parte de la Secretaría de Seguridad Nacional dentro de la Oficina de Gabinete. Los CCS son responsables de la planificación de emergencias de alto nivel, incluido el mantenimiento del Registro Nacional de Riesgos, la coordinación de la resiliencia entre gobiernos y otros planes de contingencia para emergencias importantes.

[902] Como vemos, la estructura del sistema de respuesta es común, convergente y unificada para todo tipo de supuestos incidentales.

[903] *"UK Emergency Planning: Our context and approach (v.1.0.)". Civil Contingencies Secretariat* (CCS). *Cabinet Office, UK Government*. 2010.

Se desarrolló tras una revisión de la preparación para contingencias civiles después de la crisis de fiebre aftosa de 2001. Tienen un papel permanente para planificar posibles emergencias, apoyar la maquinaria a través de cualquier crisis y luego llevar a cabo las lecciones aprendidas sobre cómo mejorar la preparación.

Como se puede observar el diseño sistémico en el Reino Unido es único pero de carácter adaptativo, recayendo la responsabilidad en unos órganos u otros en función del tipo de situación. Para lo cual, en función del incidente se determina qué agencia u organismo asume el liderazgo y cuáles las actividades de soporte y apoyo.

En todo caso, es de interés para el objeto de esta tesis la conceptualización que se hace sobre lo que es una "contingencia civil" (en contraposición de lo que es una "contingencia militar") lo que evita hacer distinciones administrativas entre lo que es una situación de emergencia y una situación de crisis.

Entendiéndose todas ellas como una misma materia, con independencia del origen incidental de que se trate, lo que se engloba en el concepto categorizado ampliamente como "emergencia" (ya sea de tipo "*Significant*", "Serious" o "*Catastrophic*").

En todo caso, todo dentro de la misma conceptualización de lo que es la Seguridad Pública y, además, incardinado dentro de la propia estructura de Seguridad Nacional.

- **GOC-MRT (FR).**

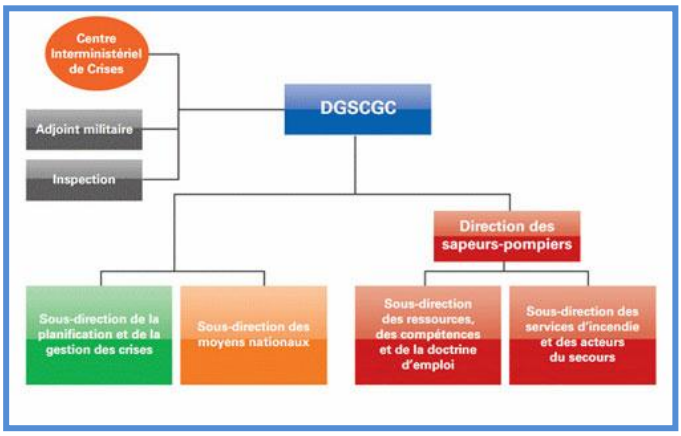
En relación con los sistemas de gestión (y dirección) de emergencia/crisis, el caso francés se muy singular debido a que el sistema político y su organización administrativa territorial es muy centralista. Cuna y origen de la concepción "jacobina" del Estado.

Las competencias sobre seguridad interior -lo que afecta a la seguridad pública en todos sus ámbitos, lo cual abarca también a las estructuras de gestión de emergencias y protección civil- quedan asumidas por el Ministerio del Interior.

Administrativamente, en la actualidad y bajo dependencia de este mismo ministerio, está la **Dirección General de la Seguridad Civil y la Gestión de Crisis** ("*Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises*") como órgano competente en la materia.

Siendo el Ministro del Interior el que aglutina todas las potestades y atribuciones públicas en la materia, y siendo también el responsable directo de los diferentes

aparatos de seguridad de tipo policial. Lo que incluyen también a los Servicios de Extinción de Incendios y Socorro (que, además, en algunos casos están compuestos específicamente por personal militar).



Fuente: Ministerio del Interior, República de Francia.

No obstante, tras las diferentes reformas normativas llevadas a cabo para la modernización del sistema de seguridad pública francés en 1987[904] y, posteriormente, en 2004[905], se ha pasado del concepto tradicional originario y "paramilitar" de la Defensa Pasiva/Defensa Civil al actual modelo "holístico" de la Seguridad Civil y la Gestión de Crisis como elementos integrados y complementarios.

Eso sí, no sin antes pasar por un modelo intermedio basado en un Servicio Nacional de Protección Civil (posteriormente también órgano denominado "*Direction de la Défense et de la Sécurité Civile*") que desarrollaba dos estructuras convergentes pero diferenciadas y que en parte se mantiene en la actualidad.

De estas estructuras, una era para el desarrollo del asociacionismo altruista y el voluntariado social y la otra para la organización general de tipo administrativa y operacional (tanto civil como militar).



Fuente: Adaptación propia a partir del Ministerio del Interior francés.

[904] Ley de Organización de la Seguridad Civil, de 22 de julio de 1987.

[905] Ley de Modernización de la Seguridad Civil, de 13 de agosto de 2004.

En todo caso, el actual sistema de protección civil como base de los sistemas de gestión (y dirección) de emergencias/crisis se conforma y desarrolla, fundamentalmente, bajo la idea conceptual de la "Seguridad Civil" ("*Securité Civile*") como la parte no policial de la seguridad pública y que, en todos los aspectos, queda incardinada en los Códigos (leyes) de la Seguridad Interna, de la Seguridad Nacional y de la Defensa.

Desde el punto de vista directivo -y sin obviar el papel que tienen los alcaldes ("*maires*")- dentro de la estructura político-administrativa hay una figura de especial relevancia, la del "Prefecto".

El cual aglutina la representación de la República en su ámbito de competencia y, por extensión, tiene una serie de potestades y capacidades de mando sobre todos los recursos asignados, ya sean civiles o militares.

Estas atribuciones las desarrolla dentro de los "Planes de Defensa Nacional" que específicamente se denominan en la actualidad "**Plan ORSEG**" ("***O****rganisation de la* ***R****éponse de* ***SE****curité* ***C****ivile"*)[906].

Con este tipo de planes se dispone de una organización única y unificada, bajo cuya responsabilidad se desarrollan el conjunto de actividades que hacen posible la gestión y la atención de todas las situaciones de "urgencia"[907].

Por tanto, los planes ORSEC se configuran como elementos normativos y administrativos fundamentales que vertebran la respuesta y permiten disponer y desplegar aquellos dispositivos de tipo operacional que sean necesarios en todos sus niveles de gravedad. De hecho y como se recoge de manera oficial por parte del Ministerio del Interior francés, tenemos:

> "[…] *El sistema operativo ORSEC se constituye como una organización global de gestión de incidentes que se adapta a la naturaleza, escala y evolución del citado evento lo cual lo hace de manera progresiva y modular.*
>
> *Asimismo organiza el intercambio de información de personas públicas y privadas con el fin de garantizar una vigilancia permanente.*

[906] "*Guide ORSEC Départemental. Méthode Générale Organisation de la Réponse de Securité Civil*", Tomo G.1. Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles, Ministerio del Interior. Gobierno de la República. Francia. 2006.

[907] Sirva aquí lo ya expuesto en esta tesis sobre el uso y las denominaciones que se hacen en el francés para caracterizar las diferentes situaciones. Entiéndase, por tanto, el término francófono "*urgence*" como equivalente al de "emergencia".

Esta organización global incluye disposiciones generales que tratan los elementos necesarios para la gestión de cualquier tipo de evento, complementadas, en su caso, por disposiciones específicas para hacer frente a las consecuencias previsibles de cada uno de los riesgos y amenazas identificados".

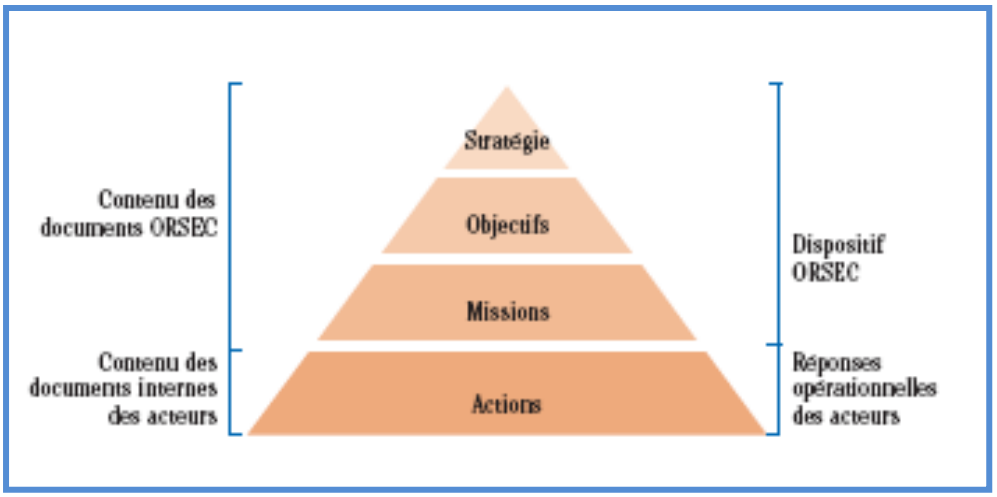
Originariamente, se disponía del "*Plan Rouge*" (Plan Rojo) para la gestión de crisis y emergencias pero este tipo de herramienta tenía una orientación muy centrada en la parte de la intervención operativa de los dispositivos.

Esto anterior supuso la búsqueda de nuevas fórmulas de planificación más acordes con las necesidades del momento. Por lo que para ello se desarrollaron los primeros planes departamentales bajo la autoridad del "Prefecto". Los cuales se pasaron a denominar "ORSEC" ("***OR****ganisation des* ***SEC****ours"*).

Estos planes ORSEC obligaban a cada departamento[908] a tener el suyo propio, los cuales confluían en uno superior a nivel zonal (que coincide con las "Zonas de Defensa y Seguridad") y, por último, en uno nacional.

De hecho, el "*Plan Rouge*" (Plan Rojo) ha evolucionado al "Plan ORSEC-NOVI" o "Plan NOVI" para la tención de situaciones con múltiples víctimas.

El sistema se articula en un marco regulatorio legal que aprueba una serie de guías y manuales que establecen y detallan la doctrina de planificación que debe guiar los ORSEC en su concepción actual y que es la base para el diseño y actuación operacional.



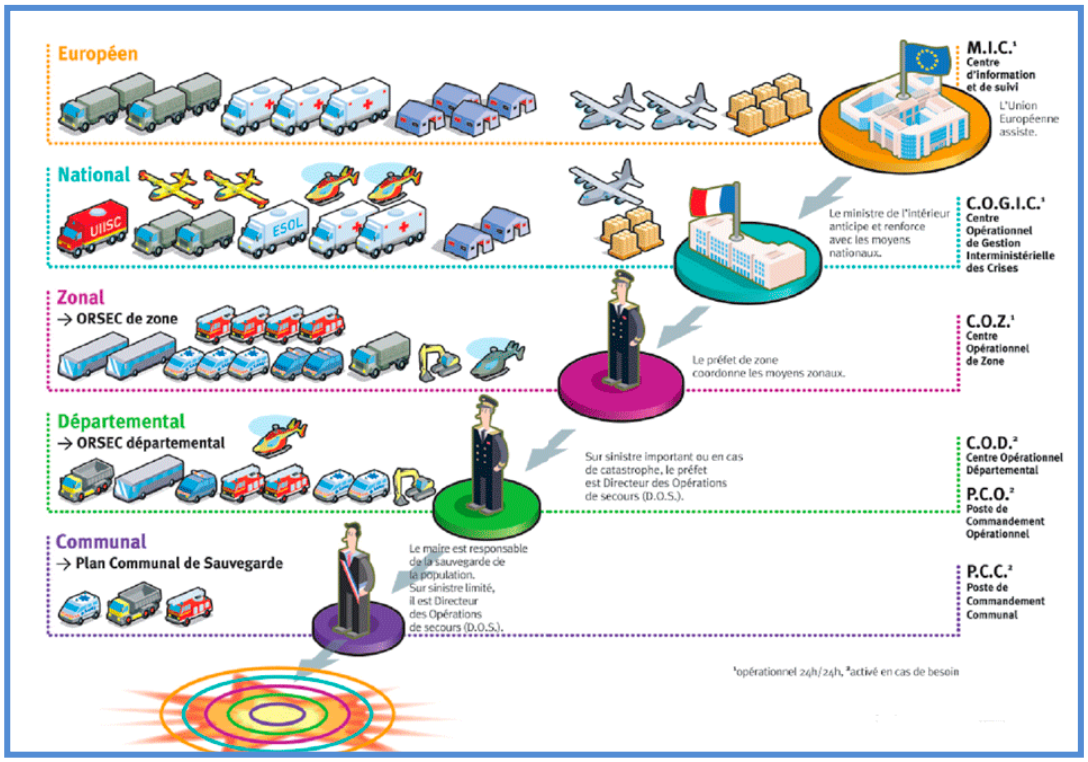
Fuente: Ministerio del Interior, República de Francia.

[908] Unidad territorial de tipo administrativa que agrupa a varias "comunas", siendo las comunas el equivalen a los ayuntamientos en España.

En consecuencia y a nivel sistémico, en la actualidad conviven:

- El sistema **ORSEC zonal** a cargo del Prefecto de la Zona de defensa y Seguridad.
- El sistema **ORSEC departamental** a cargo del Prefecto Departamental.
- El sistema **ORSEC marítimo** bajo la responsabilidad del Prefecto Marítimo.
- El "**Plan de Salvaguarda**" (protección) municipal a cargo del alcalde.

El sistema ORSEC es también considerado como una medida de policía administrativa que atribuye capacidades y potestades especiales a determinados órganos de la administración pública. Y que obliga a todos los ciudadanos a la ejecución de las disposiciones que emitan las autoridades y sus agentes en sus respectivas esferas de competencia.



Fuente: Ministerio del Interior, República de Francia.

De hecho, todos los actores afectos a un dispositivo ORSEC activado actúan bajo una única dirección la del Prefecto que actúa como "**Director de las Operaciones de Socorro/Emergencia**" (DOS).

Éste es también el responsable de decidir la emisión de las alertas correspondientes a la población, así como de gestionar los aspectos

administrativos de un incidente importante, debiendo asegurar la vuelta a la normalidad ("post-crisis").

Cuando el evento afecta a varios departamentos o al menos a un departamento y al ámbito marítimo, es el prefecto de zona quien coordina las acciones realizadas por los diferentes directores de operaciones (DOS).

En un plan departamental ORSEC la dirección de operaciones de emergencia (DOS) recae, como ya hemos apuntado, en la figura del Prefecto del departamento en cuestión el cual es asesorado por el "**Comandante de Operaciones de Socorro/Emergencia**" (COS). Que, generalmente, es un oficial de bomberos.

Para ello se cuenta con una serie de elementos de apoyo y soporte a la función y a la acción de mando en todos sus aspectos y cuyos componentes son:

- **Centro Operativo Departamental** (COD), ubicado en la prefectura y de carácter multisectorial.
- **Puesto de Mando Operativo** (PCO), que se ubica lo más cerca posible de la zona afectada lo que permite una visión directa de las operaciones.

  Este punto es una extensión del COD en el campo, el PCO reúne a representantes de los diversos servicios que intervienen en el lugar, bajo la presidencia de un miembro del cuerpo de la prefectura (generalmente subprefecto).

  El PCO asegura la retroalimentación de información y las solicitudes de recursos adicionales al COD, así como la transmisión de las orientaciones estratégicas tomadas por el DOS.
- **Centro Operativo de Zona** (COZ), el cual depende del prefecto de la Zona de Defensa y Seguridad correspondiente desde donde se facilita el enlace vertical de la estructura y se encarga de solicitar recursos departamentales adicionales.
- **Centro Operativo para la Gestión de Crisis Interministerial** (COGIC) de la Dirección General de Seguridad Civil y Gestión de Crisis (DGSCGC) ubicado en la sede del Ministerio del Interior en París.

Las "Disposiciones Generales" del ORSEC forman el núcleo común del plan que recoge la organización de la gestión de crisis, la alerta, la retroalimentación de información, las estructuras de mando, así como la organización de misiones previamente identificadas (llamadas "modos de acción").

Lo que se complementa con las "Disposiciones Específicas" para supuestos incidentales y escenarios tipificados (derivados tanto de riesgos como de amenazas).

De hecho, a continuación y a modo de ejemplo se contiene el esquema para el caso de las inundaciones:



Fuente: Ministerio del Interior, República de Francia.

En este sentido el sistema de Protección Civil francés (en términos amplios con la acepción y denominación de la "Seguridad Civil" lo que incluye también la gestión de crisis) ha tenido siempre una importante jerarquización y presencia militar (la Brigada de Zapadores Bomberos de París -BSPP-, el Batallón de los Marinos Bomberos de Marsella -BMPM- y las Formaciones Militares de la Seguridad Civil -UIISC-, entre otros), por lo que su sistema de funcionamiento se ha visto fuertemente influenciado por este aspecto.

Además cabe recordar que la Fuerzas Armadas en Francia son un elemento de apoyo directo a las funciones policiales, a los que se le suma que la propia Gendarmería tiene estatuto militar, entrenamiento militar y doctrina y procedimientos de tipo también militar (similar a lo que pasa en España con la Guardia Civil, con los Carabineros en Italia o la Guardia Nacional Republicana en Portugal).

No obstante, como apunta RATINAUD (2016)[909], se hace necesario repensar el esquema tradicional de los niveles organizacionales utilizados a fin de facilitar y de

[909] RATINAUD, Christophe. "*De la Tactique à la Stratégie: Le nécessaire changement de paradigme de l'officier supérieur de sapeur-pompier*". Revista: "*Dossier, Le Management Stratégique des Situations de Crise*". École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP), *Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises* (DGSCGC). Ministerio del Interior. Aix-an-Provence, Francia. Agosto, 2016. [Fuente : http://pnrs.ensosp.fr/Plateformes/Operationnel/Actualites/]

que prevalezcan los aspectos técnicos en el manejo de las situaciones de crisis (término utilizado de manera equivalente al de emergencia en el sistema francés). Para ello expone lo siguiente:



Esto supone que el nivel político quede diferenciado del nivel estratégico en términos operacionales. Lo que es una propuesta interesante en su ámbito aunque conceptualmente no es demasiado novedoso pues es el esquema que ya se está utilizando en el ámbito militar aliado conjunto.

De hecho, esto es equivalente y responde del mismo modo al esquema "Nivel Estratégico" (en sus diversos niveles), "Nivel Operacional" y "Nivel Táctico". En todo caso, el sistema de gestión de emergencias/crisis, a nivel operativo y desde el punto de vista de la intervención (es decir, a nivel operacional), se basa fundamentalmente en dos elementos diferenciados:

- La parte policial (con la Gendarmería y la Policía Nacional como actores principales).
- La parte no policial que la lideran los Servicios de Bomberos (en los cuales se encuadran -en la mayoría de los lugares- la asistencia extrahospitalaria de urgencia, sin menoscabo de la actuación de los denominados SAMU[910] pertenecientes al sistema de salud).

En este sentido, aunque los servicios son de gestión comunal o departamental, el Ministerio del Interior tiene capacidad para determinar la mayoría de los aspectos que regulan estos servicios.

[910] Del francés: *Service d'Aide Médicale d'Urgence* (SAMU).

De hecho la formación, que es la manera de garantizar la unidad de criterio y la doctrina del conjunto, se la reserva en dos niveles: en la formación de mandos (sobre todo los oficiales) y en la formación de especialistas.

Para ello cuenta con dos centros donde se imparte todo lo que tiene que ver con lo que se denomina GOC ("*Gestion Opérationnelle et Commandement*") en todos sus niveles. Uno es la "*École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers*" (ENSOSP) y el otro es la "*École d'Application de Sécurité Civile*" (EcASC).

En todo caso, por cuestiones de tradición, organizativas y doctrinales, el sistema tiene una fuerte influencia militar y, por tanto, su sistema de organización se hace siguiendo estos criterios. Es más, la base de su sistema de gestión de emergencias/crisis, en su parte operacional, se sustente en el denominado MRT ("*Méthode de Raisonnement Tactique*") como elemento, herramienta y forma de trabajo común, coherente y consistente que sustenta la propia GOC en su conjunto.

Método que nace y se apoya en la doctrina militar francesa, la cual es consistente con la doctrina operacional de la OTAN. Por tanto, sirva aquí lo expuesto en esta tesis en relación con este respecto.

Además cabe reseñar que el MRT es el sistema, tanto organizativo como de funcionamiento e intervención, que también es entrenado y aplicado por el resto de organismos vinculados con la seguridad y la defensa (es decir, las policías, la gendarmería -que es un cuerpo de carácter militar- y el conjunto de las Fuerzas Armadas). Esta metodología se basa en un nivel de formación que debe ser acreditado en base al puesto que se ocupa. Para ello se definen:

1. Cuatro niveles de responsabilidad operacional ("*Chef de Sortie*", "*Chef de Groupe*", "*Chef de Colonne*", "*Chef de Site*" que asumen el papel de COS[911] según la situación).

2. Un sistema de despliegue modular donde se van incorporando recursos y capacidades (lo que afecta también a la estructura de mando y control).

3. Unos protocolos y procedimientos de gestión normalizados e implantados en toda la estructura.

4. Una serie de procedimientos normalizados técnicos para que el manejo que se hace de la información y del proceso de toma de decisiones esté estructurado igual en todos los niveles y sea común.

[911] Del francés: *Commandant des Opérations de Secours* (COS).

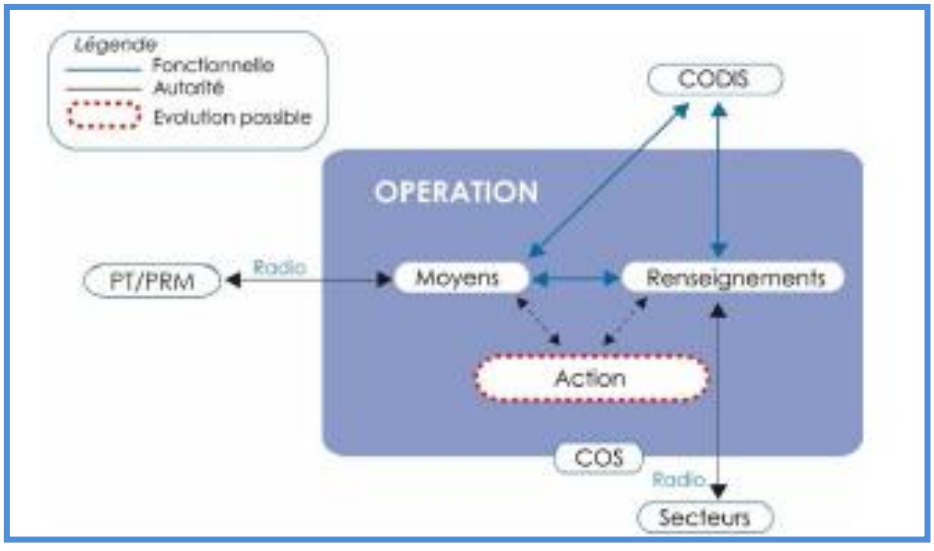
5. Se dispone de una serie de herramientas de apoyo y gestión predefinidas y preestablecidas y que son iguales en toda la estructura. Siendo éstas las siguientes:

   a. El "Cuadro de Órdenes".
   b. La "Idea de Maniobra".
   c. La determinación de la "Zona de Intervención" (ZI).
   d. La "Marcha General de las Operaciones" (MGO).
   e. El "Sistema de Representación Táctica" (SITAC).

El sistema es modulable y escalar, manteniendo siempre todos los puestos de mando una serie de funciones operacionales que son las que vertebran al sistema y que además se mantienen iguales en todos los niveles.

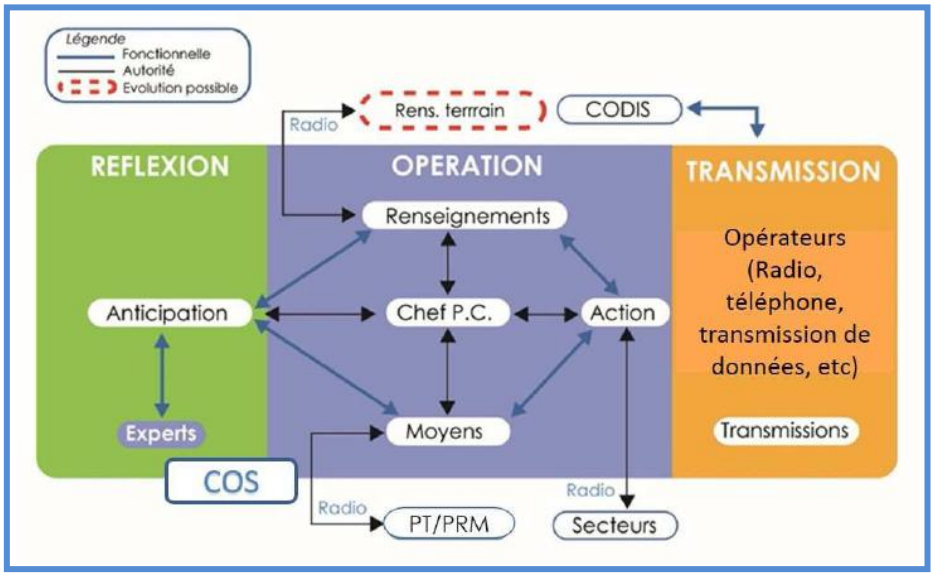
Dentro de esta estructura de dirección y mando -y a fin de poder hacer efectiva las actividades de gestión de las situaciones de emergencia/crisis- lo anterior se apoya en una cadena de mando dotada de una serie de medios e infraestructuras

En su primer escalón se tiene el Puesto de Mando que se ubica de manera avanzada en la zona directa de la intervención ("*Poste de Commandement*") el cual concentra el ejercicio de funciones en una estructura mínima de mando. Lo que responde al siguiente esquema y se centra en la "operación":



Fuente: (ENSOSP) Ministerio del Interior, República de Francia.

En caso de ser necesario ampliar la estructura de dirección y mando por un incremento de los medios actuantes y derivado -también- de una mayor complejidad y/o gravedad, sobre el elemento anterior se complementa éste con otras funciones de refuerzo y apoyo. Lo que responde al siguiente esquema:



Fuente: (ENSOSP) Ministerio del Interior, República de Francia.

Todas las **funciones operacionales** están al servicio del elemento de dirección y mando en cada nivel al objeto de que se puedan tomar las mejores de las decisiones posibles así como garantizar el planeamiento y la conducción de las operaciones a su nivel.

Por tanto se entiendo que es un trabajo colectivo y que supone compartir información para dar respuesta a las necesidades del área de responsabilidad encomendada. Para ello se cuenta con las siguientes funciones (DGSCGC, 2019 y actualización 2020)[912]:

- Mando ("*Chef*").

- Acción ("*Action*").

- Medios ("*Moyens*").

[912] *"Guide de Doctrine Opérationnelle (GDO) : Exercice du Commandement et Conduite des Opérations, 2ème édition". École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP), Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises* (DGSCGC). Ministerio del Interior. *Aix-an-Provence*, Francia. 2019 (actualización 2020).

- Información ("*Renseignements*").

- Transmisiones ("*Transmissions*").

- Anticipación ("*Anticipation*").

- Expertos ("*Experts*").

En este punto cabe hacer una apreciación terminológica muy importante, en francés la palabra "*Renseignements*" se suele traducir por "información" pero también es el término que se utiliza para denominar a los servicios de inteligencia ("*service de renseignement*") y, en su acepción militar, significa también espionaje.

Además esta función tiene como cometido buscar toda la información disponible sobre el terreno ("*renseignement terrain*") y sobre los condicionantes del incidente, estimar su posible evolución (en base a los análisis e información preparada por la función de "anticipación") y ayudar a confeccionar las líneas de acción.

Además, debe también mantener actualizada la situación mediante el SITAC (garantizando que haya una "COP" -*Common Operational Picture*- ajustada a la situación y que refleje la realidad de las operaciones).

Por último, también desarrolla lo que se denomina "*renseignement moyens*" al objeto de poder identificar los medios y equipos que pudieran ser necesarios como elemento también de la "anticipación".

Por otra parte, las cinco primeras funciones anteriores (es decir, "*Chef*", "*Action*", "*Moyens*", "*Renseignements*" y "*Transmissions*"), en un puesto de mando están ubicadas en la parte de la gestión de la **operación**, es decir, en la parte de "**ruido**", mientas que las dos últimas ("*Anticipation*" y "*Experts*") están en la parte de "**silencio**" ya que son actividades de **reflexión**.

Por tanto y como se puede observar, el alineamiento, la convergencia y la consistencia del sistema se optimiza al máximo ya que las estructuras organizacionales de tipo operacional son las mismas en todos los ámbitos y todas ellas tienen las mismas fuentes doctrinales (aunque con sus respectivas adaptaciones a las especificidades de cada organización concreta). Y tanto para los

civiles como para los militares y tanto para los voluntarios como para los profesionales[913].

- **SIOPS (PT).**

En relación con Portugal se ha producido una evolución similar a la de Francia en relación a sus sistemas de gestión de emergencias/crisis.

Esto se ha debido a la similitud existente entre las estructuras político-administrativas y territoriales de ambos entornos. Ya que, en los dos casos, se presenta una fuerte centralización y se cuenta solamente con un nivel administrativo municipal y otro distrital por debajo de la administración nacional de la República.

Por estos motivos el sistema de gestión (y dirección) de emergencias/crisis portugués ha tomado de referencia una parte importante del diseño organizacional y de los componentes doctrinales básicos del sistema francés.

Apuntar en este sentido que, tras el cambio de régimen en el año 1974, se extinguió la Legión Portuguesa y la Organización Nacional de Defensa Civil, creándose al año siguiente el Servicio Nacional de Protección Civil dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.

En el año 1991 se aprobó la Ley Básica de Protección Civil y con ella se definió, en un primer nivel, los principios generales, el marco, la coordinación, la dirección y la ejecución de la política de protección civil, otorgando competencias a la Asamblea de la República y al Gobierno, así como la creación de un Consejo Superior de Protección denominado "Comisión Nacional de Protección Civil".

Con este marco normativo se definió la estructura, servicios y agentes de protección civil, estableciendo que el Sistema Nacional de Protección Civil comprendía el Servicio Nacional, los Servicios Regionales y los Servicios Municipales.

También se estableció la forma de organización de los centros de operaciones de protección civil y la necesidad de contar con planes de emergencia, como instrumentos específicos para la aplicación de la conducción de las operaciones de protección civil y como parte fundamental de dichos órganos de coordinación.

[913] Sirvan de referencia los datos oficiales del Ministerio del Interior francés, en 2016 había en Francia 246.900. De los cuales un 78% eran voluntarios (193.800), un 17% profesionales civiles (40.800) y un 5% militares (12.300). Reseñar que del total de personal profesional más de un 23% son militares.

Con ello en el año 1993 se estableció la organización, atribuciones, competencias, funcionamiento y estatus de los servicios que integran el Sistema Nacional de Protección Civil, así como la organización y atribuciones del Servicio Nacional de Protección Civil. Cabe recordar que tradicionalmente el sistema de respuesta portugués se ha basado, durante mucho tiempo y en bastas áreas del país, en servicios exclusivamente de bomberos voluntarios (con forma jurídica de Asociaciones Humanitarias).

Por su parte desde la administración central se estableció el Servicio Nacional de Bomberos (SNB) como organismo con personalidad jurídica de derecho público, con autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. Este ente ejerció su acción en el territorio del Continente y estuvo sujeto a la tutela del Ministro de Administración Interna al objeto de orientar, coordinar, supervisar y apoyar la actividad de los cuerpos de bomberos.

En el año 2001 y de manera similar al modelo francés, los servicios de inspección del SNB se reorganizaron por distritos con el fin de coordinar las intervenciones del propio SNB con las de los cuerpos de bomberos y el Servicio Nacional de Protección Civil. Para ello se crearon los Centros de Coordinación de Socorro nivel nacional y distrital (CCSN-CCSD).

Por otra parte, la Comisión Nacional Especializada en Incendios Forestales (CNEIF) fue creada con el SNPC con el propósito de apoyar y promover las actuaciones de las Comisiones Especializadas de Incendios y de los órganos de protección civil distrital.

No obstante y con el fin de mejorar la coordinación y la integración de las actividades de los órganos que actúan separados, en el año 2003 se decide unificarlos creando el Servicio Nacional de Bomberos y Protección Civil (SNBPC).

En el año 2006, se reestructuran los servicios de carácter operativo del Ministerio de Administración Interna pasando el Servicio Nacional de Bomberos y Protección Civil (SNPC) a denominarse Autoridad Nacional de Protección Civil (ANPC).

Tras esto se dotó a la ANPC de un nuevo marco jurídico y un nuevo modelo organizativo que asegurase el ejercicio de las actividades encomendadas a este ente en el ámbito de la previsión y gestión de riesgos, de la actividad protección y socorro, las actividades de los Servicios de Bomberos y en materia de planificación de emergencias[914].

[914] Ley de Bases número 27/2006, de 3 de julio, que aprobó la Ley Básica de Protección Civil.

Complementariamente a lo anterior, se inicia la implementación del "**Sistema Integrado de Operaciones de Protección y Socorro**" ("*Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro*") -conocido por sus siglas como SIOPS-, el cual se define de la siguiente manera:

> "(…) *Es el conjunto de estructuras, normas y procedimientos que aseguran que todos los agentes de protección civil actúan, en el plano operacional, de manera articulada bajo un mando único, sin perjuicio de la respectiva dependencia jerárquica y funcional*" [915]

Este paso ha sido trascendental para el sistema portugués de gestión (y dirección) de emergencias/crisis dado que ha supuesto la reforma de la función de socorro y la mejora estructural de los aspectos organizacionales y operacionales vinculados con ella.

Por otra parte, a nivel de la estructura operativa, ésta evolucionó de un modelo de lógica "distrital" a una organización sustentada en una lógica "*supradistrital*" (conformada finalmente por un total de 5 unidades administrativas superiores que agrupan a varios distritos en cada una de ellas de los 18 mandos distritales que existentes a este nivel)[916].

Además, en 2012 se le traspasaron a la ANPC las competencias del "Consejo Nacional de Planificación Civil de Emergencias" (CNPPCE), pasando a ser la ANPC el órgano encargado de velar por la planificación y la coordinación en el ámbito de la planificación civil y la emergencia.

Asimismo, entre sus competencias se incluyeron además -y también- todas las actividades de planificación tanto de las situaciones de crisis como las derivadas de posibles conflictos armados o enfrentamientos bélicos (guerra/Defensa Civil).

En este contexto es muy importante y útil acotar terminológicamente qué se entiende en el marco de la legislación portuguesa por "**emergencia**", "**desastre**", "**catástrofe**" y "**crisis**".

Los cuales recoge BARBOSA PAIVA (2017)[917] en los siguientes términos:

---

[915] Conforme a la legislación portuguesa siguiente: Decreto-Ley 73/2013, de 31 de mayo, Decreto-Ley 134/2006, de 25 de julio y Decreto-Ley 114/2011, de 30 de noviembre.

[916] Lo que se asimila al modelo francés con las Zonas de Defensa y Seguridad las cuales están dotadas de un Centro Operacional de Zona (COZ).

[917] BARBOSA PAIVA, Marco André. "*Sistema de Socorro e Emergência: Planos de Emergência de Proteção Civil e O Papel da Sala de Operações e Gestão de Emergências*". Trabajo Fin de Máster (TFM):

- **Emergência**: "*Qualquer acontecimento exigindo coordenação acrescida ou resposta para além da rotina de modo a salvar vidas, proteger a propriedade, proteger a saúde pública e a segurança, ou diminuir ou evitar a ameaça de um desastre*".

- **Desastre**: "*Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo Homem, sobre um ecossistema vulnerável, que dão origem a danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos económicos e sociais. Um desastre é quantificado através da intensidade dos danos e prejuízos. A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema afetado. Normalmente o fator decisivo para a intensidade de um desastre é o grau de vulnerabilidade do sistema afetado*".

- **Catástrofe**: "*É o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e eventualmente vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em determinadas áreas ou na totalidade do território nacional*".

- **Crise**: "*Situação delicada, em que por circunstâncias de origem interna ou externa, se verifica uma rutura violenta da normalidade ou do equilíbrio dinâmico de um sistema, o que favorece a sua desorganização e descontrolo. es la colección de procesos que se dan dentro de un sistema que es lo que lo hace funcionar y/o cambiar en algún aspecto*".

Por este motivo desde ese mismo año, la ANPC asumió la responsabilidad de asegurar la representación nacional en el "**Comité de Planificación de Emergencias Civiles**" de la OTAN.

Finalmente en 2019 se modifica la estructura existente naciendo la **Autoridad Nacional de Emergencias y Protección Civil** (ANEPC), la cual se mantiene como un servicio central de la administración directa del Estado, dotada de autonomía administrativa y de activos financieros y propios[918].

Lo que ha ido afectando también al diseño de la imagen en sus distintas etapas como se puede comprobar en la figura adjunta:

"*Dinâmicas Sociais Riscos Naturais e Tecnológicos, na especialidade de Ciências do Risco*". Facultad de Economía, Universidad de Coimbra. Portugal. Septiembre 2017.

[918] Según el Decreto-Ley número 45/2019, de 1 de abril.



Fuente: Adaptación propia a partir de fuentes oficiales.

Con las últimas modificaciones normativas se han tratado de reforzar las actuaciones tanto de prevención como de respuesta a situaciones de accidentes graves y catástrofes requieren la articulación de varias instituciones y que todas ellas están operativamente bajo un sólo mando.

En este sentido el fortalecimiento de la ANEPC se sustenta en varios pilares fundamentales:

- La creación de la "Fuerza Especial de Protección Civil" la cual se constituye como una unidad de respuesta ante todo tipos de emergencias altamente cualificada y con un despliegue territorial que abarca todo la superficie del país.
- En el campo de los incendios forestales y rurales conseguir acercar las actividades de prevención y lucha se está tratando de mejorar la profesionalización, la formación y la especialización. De hecho, no se puede obviar en este punto que también la Guardia Nacional Republicana (GNR, fuerza de policía con carácter y estatuto militar) cuenta con unidades operativas de intervención en incendios, rescates y salvamentos.
- La mejora de la estructura operativa con un aumento de las capacidades del "Comando Nacional de Emergencias y Protección Civil" (CNEPC).
- Un cambio profundo en el modelo de relaciones entre los diferentes niveles de la administración, central, regional y subregional mediante el desarrollo los "**Comandos Regionales**" y "**Comandos Subregionales**" de Emergencia y Protección Civil.
- La integración de todas las actividades de planificación en materia de protección civil de manera conjunta y desde todas sus perspectivas.

De hecho, se debe reseñar que estos temas están en la primera línea de la agenda política (están "segurizados" en los términos en esta tesis ya expuestos) derivado

de los graves acontecimientos de estos últimos años (sobretodo derivados de las consecuencias de la gestión de los incendios forestales)[919].

En este contexto merece una consideración especial el ya mencionado "***Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro***" (SIOPS)[920] puesto que ha incorporado en su diseño una parte importante del sistema francés así como elementos de otros sistemas.

Lo que ha generado un sistema de mando operacional basado en la siguiente estructura:



Fuente: Adaptación propia a partir de fuentes oficiales.

Desde la creación de la Autoridad Nacional de Protección Civil (ANPC) y debido a la participación intensa de Portugal en las actividades del Mecanismo Europeo de

[919] Sirva de ejemplo lo sucedido en la localidad de *Pedrógao Grande*, con 66 muertos en 2017.

[920] "*Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro*" (SIOPS) "es el conjunto de estructuras, normas y procedimientos que aseguran que todos los agentes de protección civil actúan, en el plano operacional, de manera articulada bajo un mando único, sin perjuicio de la respectiva dependencia jerárquica y funcional" conforme a la legislación portuguesa siguiente: Decreto-Ley 72/2013, de 31 de mayo, Decreto-Ley 134/2006, de 25 de julio y Decreto-Ley 114/2011, de 30 de noviembre.

Protección Civil (EUCPM), se han intensificado las relaciones de este país y Francia derivado de un mayor conocimiento y colaboración mutua entre ambos.

Lo anterior, sumado a lo ya comentado sobre sus similitudes en la organización político-administrativa y territorial, ha supuesto que fácilmente se optara por adoptar y adaptar el MRT como base de su sistema de gestión operacional vinculándolo también en diversos aspectos con el NIMS-ICS.

De hecho, existe un "*Comandante de las Operaciones de Socorro*" (COS, igual que en el sistema francés) que se sitúa en un "*Puesto de Comando Operacional*" (PCO, también igual que en el sistema francés).

El cual se sustenta y se apoya funcionalmente en tres "células", siendo éstas las siguientes:

- **Combate** (que bien podría denominarse "operaciones" o "acción").
- **Logística**.
- **Planes**.

De hecho y al igual que en el NIMS-ICS, las funciones de "**seguridad**", "**información pública**" y el contacto con los "**oficiales de enlace**" del resto de organismos quedan vinculados directamente al COS.

En todo caso y como ya hemos visto, los fundamentos de origen se basan en dos sistemas que nacen y se alimentan de las doctrinas militares compartidas por los entornos de las Fuerzas Armadas de los países aliados (recordemos que Portugal es también miembro de la OTAN así como de otras estructuras militares europeas -además participa en misiones internacionales de Naciones Unidas-).

Lo que, conceptual y doctrinalmente, suponía que fuera fácilmente asimilable y aceptado por los diferente actores, bien como sistema bien como metodología.

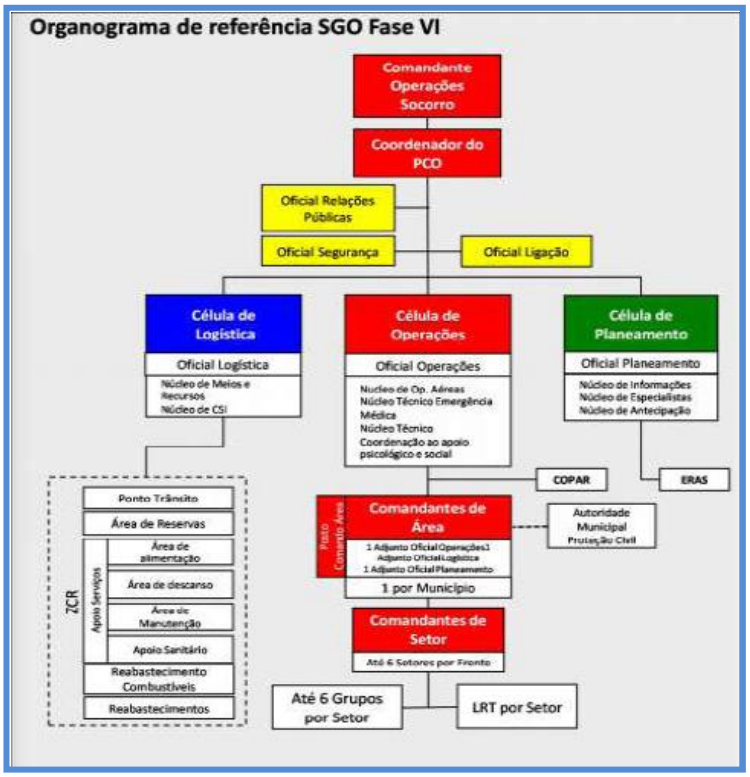
De hecho, no se puede olvidar tampoco el papel de las Fuerzas Armadas lusas en las situaciones de crisis y emergencias, así como tampoco se puede obviar el carácter militarizado de ciertos órganos policiales (como es el caso de la Guardia Nacional Republicana, como ya se ha comentado).

Ni tampoco que diversos servicios profesionales de zapadores-bomberos -aún siendo funcionarios civiles pertenecientes en gran medida a las Cámaras Municipales- tienen estatuto y funcionamiento militar y sus mandos pueden provenir y pertenecer a la carrera militar.

Tanto es así que, como muy bien indica PILAV (2019)[921], el uso de elementos del campo doctrinal militar supone una fácil y directa incorporación de unidades y componentes militares al "*Sistema de Comando Operacional*" garantizándose la total interoperabilidad e integración.

De hecho, siguiendo a este mismo autor, si se necesita, por ejemplo, integrar una unidad de Fuerzas Aéreas sólo hay que expandir dentro del sistema la rama necesaria para acoger operacionalmente al nuevo elemento. Tal y como se muestra a continuación.

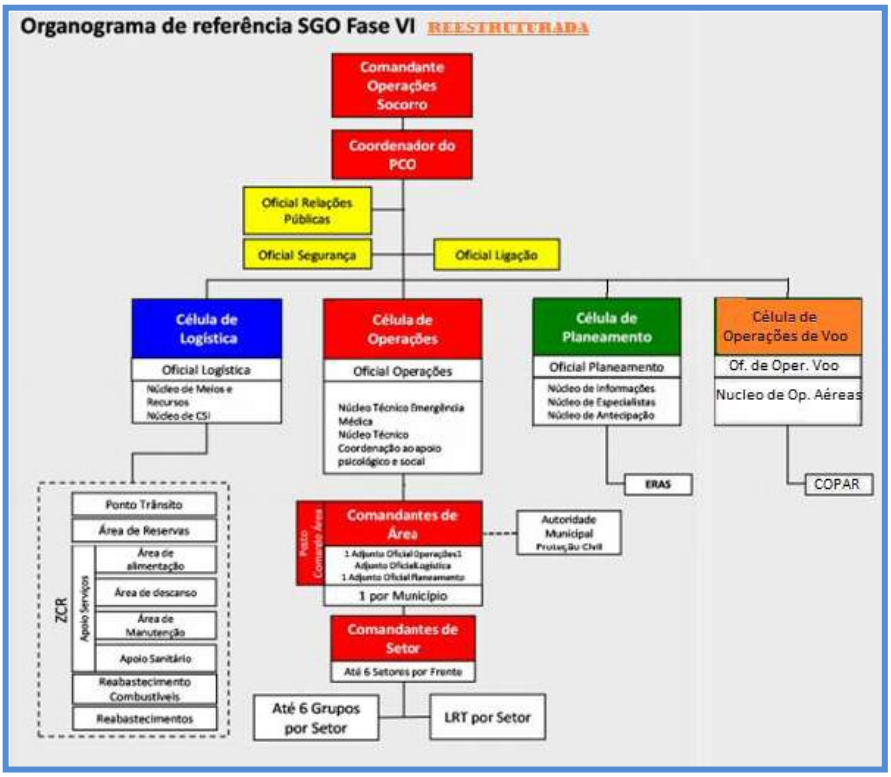
Si partimos de este diseño en origen antes de hacer la incorporación de medios de refuerzo, tenemos -como expone el autor anteriormente citado-:



Siguiendo con el anterior esquema, en el momento que hace falta incorporar nuevas funciones éste se expande y adapta de la siguiente manera integrando las nuevas funcionalidades y/o lo nuevos recursos.

Quedando la estructura y el esquema operacional de la siguiente manera, también siguiendo con lo expuesto por el autor anteriormente citado:

[921] PILAV, Pedro Alves Luís. Trabajo de Investigación Individual: "*A participação da Força Aérea portuguesa no Comando e Operação do Combate aos Incêndios*". *Departamento de Estudos Pós-graduados, Instituto Universitário Militar*. República de Portugal. CPOS-FA 2018/2019. Páginas 10 y 14.



En todo caso como se puede comprobar por lo expuestos por BARBOSA PAIVA (2017)[922] el sistema se articula en los elementos de coordinación formal desarrollados por los planes ("*Planeamento de emergência e socorro da Proteção Civil*") y en los elementos que los articulan operativa y operacionalmente ("*Sala de Operações e Gestão de Emergências* -SALOGE- *do Comando Distrital de Operações de Socorro* -CDOS- *do distrito*").

Elementos todos ellos que permiten permite asegurara el apoyo técnico y logístico de las organizaciones afectas al "*Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro*" (SIOPS).

- **Entorno normalizador ISO-EN-UNE.**

Como hemos visto a lo largo de los capítulos y guiones anteriores en esta misma tesis, las bases de los sistemas de gestión de emergencias/crisis -en sus distintas modalidades y en sus diferentes entornos- se han venido desarrollando en gran medida a partir de los sistemas, las doctrinas y las experiencias derivadas del ámbito militar.

[922] BARBOSA PAIVA, Marco André. "*Sistema de Socorro e Emergência: Planos de Emergência de Proteção Civil e O Papel da Sala de Operações e Gestão de Emergências*". *Op. cit.*

Esto ha supuesto la aparición de órganos de normalización de diversa índole que tratan de garantizar que los diferentes elementos en sus respectivos niveles sean confiables, seguros e interoperables.

De hecho, la **normalización** es la actividad mediante la cual se unifican criterios respecto a determinadas materias y posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto (artículo 8, Título III de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria).

La normalización (o "estandarización") es un elemento crucial en el entorno de las Fuerzas Armadas ya que es el mecanismo que garantiza el trabajo conjunto, la armonización y la calidad en los procesos, asegura los resultados y facilita la interoperabilidad[923].

Abundando en lo ya expuesto en esta tesis, la actividad de normalización comprende dos aspectos:

- Medios tecnológicos, productos, equipos y materiales.

- Terminología, conceptos, criterios de empleo, procesos, técnicas y procedimientos vinculados con áreas de actividad específicas que vinculan doctrinalmente.

Este proceso supone, consecuentemente, asumir de manera obligatoria y/o voluntaria, el mandato y los requerimientos establecidos en un "estándar" o una "norma" de referencia[924].

El **cumplimiento** de un **estándar** -o norma de referencia- supone someterse a un proceso de **evaluación y auditoría**. Actividad de comprobación que es susceptible de ser **certificada**.

Es por ello que la **normalización** y el **aseguramiento de la calidad** son dos elementos básicos que sustentan el **Sistema de Gestión** de una organización.

Como ya hemos visto, la normalización en el ámbito de la OTAN tiene por objeto el desarrollo de conceptos, doctrinas, procedimientos y diseños para alcanzar

[923] En el caso de las Fuerzas Armadas españolas esta actividad está encomendada a la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) de quien depende el Servicio de Normalización Militar de Materiales del Órgano Central.

[924] Una norma es un documento de aplicación voluntaria que contiene especificaciones técnicas basadas en los resultados de la experiencia y del desarrollo tecnológico y deben estar aprobadas por un organismo de normalización reconocido (art. 8, Ley 21/1992, de Industria).

mayores niveles de intercambiabilidad, interoperabilidad e identidad en los campos operativo, administrativo y de materiales de las fuerzas de la Alianza Atlántica.

Para lo cual se cuenta con los siguientes elementos que permiten los procesos de normalización:

- STANAG (*STANdardization AGreement*)[925].
- STANREC (*STANdardization RECommendation*).
- AP (*Allied Publication*).

En todo caso, las citadas normas están sujetas a procesos de participación, ratificación e implantación por parte de las distintas naciones aliadas. Lo que facilita los intercambios intersectoriales retroalimentándose mutuamente lo "militar" y lo "civil".

También en el ámbito militar pero ya en un contexto europeo, está el "**Sistema Europeo de Información sobre Normalización de Defensa**" (EDSIS) que es el portal central para todos los servicios europeos de normalización para materiales de defensa.

El "**Sistema de Referencia de Normas Europeas de Defensa**" (EDSTAR) dispone de una plataforma web que contiene orientación sobre el uso de aproximadamente 2000 normas y especificaciones para optimizar la eficacia, la eficiencia y la interoperabilidad.

Los estados miembros de la EDA, a través del MSG (*Materiel Standardization Group*), deciden sobre las principales peticiones de cambio y propuestas de EDSTAR.

Por otra parte y como principal actor por relevancia y ámbito geográfico, tenemos a la **Organización Internacional de Normalización** (ISO, en siglas en inglés). Entidad que tiene por objeto la creación de estándares internacionales y está compuesta por las organizaciones nacionales de estandarización designadas oficialmente al efecto.

Fue fundada en 1947 y su misión principal es la promoción del uso de estándares propietarios, industriales y comerciales a nivel mundial. Su sede está

[925] Normaliza los aspectos que en los campos operativo, administrativo y de materiales de las fuerzas de la alianza atlántica, se consideren fundamentales y críticos para lograr un elevado nivel de interoperabilidad.

en Ginebra (Suiza) y tiene estatus consultivo general en el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Queda claro que el uso de estándares facilita la creación de productos y servicios que sean seguros, fiables y de calidad, definiéndose en este contexto la **normalización** como:

> "*La actividad que aporta soluciones para aplicaciones repetitivas que se desarrollan fundamentalmente en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la economía, con el fin de conseguir una ordenación óptima en un determinado contexto*".

A nivel de Europa tenemos el **Comité Europeo de Normalización** (CEN). El CEN es una organización sin ánimo de lucro, fundada en 1961 por los diferentes organismos nacionales de normalización para el desarrollo de los estándares europeos (EN).

Su misión es fomentar la economía europea en el negocio global, el bienestar de ciudadanos europeos y el medio ambiente proporcionando una infraestructura eficiente a las partes interesadas para el desarrollo, el mantenimiento y la distribución de sistemas estándares coherentes y de especificaciones. Es el representante oficialmente reconocido de la estandarización de todos los campos a excepción de electrotécnico (CENELEC) y las telecomunicaciones (ETSI).

En este contexto un estándar para el CEN es:

> "*A technical document designed to be used as a rule, guideline or definition. It is a consensus-built, repeatable way of doing something*."

Por último, tenemos la **Asociación Española de Normalización** (UNE)[926]. Esta asociación es el único Organismo de Normalización en España y, como tal, así está designado a través del Ministerio competente ante la Comisión Europea. Asimismo, es el representante español en los organismos internacionales ISO/IEC y en los europeos CEN/CENELEC siendo, asimismo, el organismo nacional de normalización de ETSI.

[926] Las siglas UNE se utilizan para referirse genéricamente a la Asociación Española de Normalización pero su significado real y originario es "Una Norma Española", lo que sirve para indicar su ámbito de desarrollo y aplicación.

Las normas UNE se elaboran por los **Comités Técnicos de Normalización** (CTN) gestionados por los servicios técnicos de UNE. Cada CTN tiene un campo de actividad aprobado y definido, dentro del cual puede desarrollar su actividad[927].

En definitiva, este tipo de organizaciones normalizadoras -con su cuerpo doctrinal y procedimental en materia de sistemas de gestión- hace que los nuevos elementos que desarrollan sus respectivos Comités Técnicos sean compatibles y consistentes con otros elementos normalizables y certificables (calidad, medioambiente, prevención de riesgos laborales, etc…).



Fuente: Adaptación propia.

Por último, tenemos a la **Entidad Nacional de Acreditación** (ENAC) que **e**s una asociación sin ánimo de lucro y declarada de utilidad pública, siendo la entidad designada por el Gobierno, para operar en España como el único Organismo Nacional de Acreditación, en aplicación del Reglamento (CE) nº 765/2008 que regula el funcionamiento de la acreditación en Europa.

Su estructura y principios de funcionamiento garantizan que todas sus actuaciones se basan en los principios de imparcialidad, independencia y transparencia,

[927] En 1986 se constituye la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) siendo la primera entidad designada y reconocida oficialmente para desarrollar tareas de normalización. No obstante, ante los posibles conflictos de intereses entre las actividades de normalización y las de certificación y los problemas de competencia desleal con el resto de empresas privadas de auditoría, formación y certificación se decide en 2016 la separación jurídica, funcional y contable de ambas actividades. Desde enero de 2017, UNE es la entidad sin ánimo de lucro encargada de la normalización en España y la nueva entidad mercantil AENOR INTERNACIONAL SAU ofrece servicios de auditoría y certificación en igualdad de condiciones que le resto de de empresas acreditadas por ENAC.

contando en sus órganos de gobierno con todas las partes interesadas en el proceso, esto es, los acreditados, la industria usuaria de sus servicios y las administraciones públicas. Y tiene como objeto **determinar la competencia técnica de las entidades de evaluación de la conformidad**, siendo éstas las responsables de los procesos de auditoría, evaluación y certificación posterior en relación a una norma de referencia concreta.

A la vista de lo expuesto -y a las ya comentadas normas STANAG y demás organismos y organizaciones de referencia en este sector-, es necesario destacar a los efectos de esta tesis el cuerpo normalizador del entorno ISO-EN-UNE.

La ISO originariamente tenía un Comité Técnico denominado ISO/TC-223 ("*Societal Security*") destinado a la elaboración de normas relacionadas con la protección y seguridad de los ciudadanos.

No obstante, en el año 2014, se decidió unirlo con otros comités con los que estaba vinculado para crear el Comité Técnico lSO/TC-292 ("*Security and Resilience*") y así mejorar la coordinación interna. De hecho, este Comité Técnico de Normalización tienen su espejo en UNE en el AEN-CTN 196, "Protección y Seguridad de los Ciudadanos" (siendo su Secretaría técnica desarrollada por AENOR).

De las actividades en este ámbito, surgió Norma UNE-ISO 22320, "Protección y Seguridad de los ciudadanos. Gestión de emergencias. Requisitos para la respuesta ante incidentes".

Como ya se ha expuesto es esta tesis, actualmente en España está vigente la versión del año 2011 de la norma anterior y está pendiente de ser ratificada la nueva versión ISO 22320:2018. Por lo que en nuestro entorno están "conviviendo" ambas versiones en la actualidad. Las cuales, aunque tienen una base y principios comunes, difieren en elementos importantes ya que la versión de 2011 (en España ratificada en 2013) es menos concreta y completa que la actual del 2018.

En este contexto, es especialmente remarcable la reciente incorporación de la norma ISO 22300:2018 ("*Security and Resilience*. Vocabulary") no solo como una norma nacional (UNE) sino también como una norma europea (EN). Ahora denominada a nivel nacional como UNE-EN-ISO 22300:2020 (Seguridad Resiliencia. Vocabulario).

De hecho, en relación con la UNE-ISO 22320, en su última edición de 2018 es prácticamente convergente con los sistemas de gestión emergencias/crisis que tienen su origen en el entorno militar aliado de la OTAN y demás organismos internacionales (en sus versiones adaptadas tanto militares como civiles).

Esta norma se ha desarrollado tomando de referencia la mayoría de estándares actuales y las "*best-practices*" sectoriales en materia de sistemas de gestión de emergencias/crisis.

Con la implantación de esta norma se permite a las organizaciones demostrar su capacidad para dar una respuesta eficaz ante un incidente que comprometa la continuidad de la actividad, los servicios básicos de una organización o comunidad y las infraestructuras críticas de un determinado entorno.

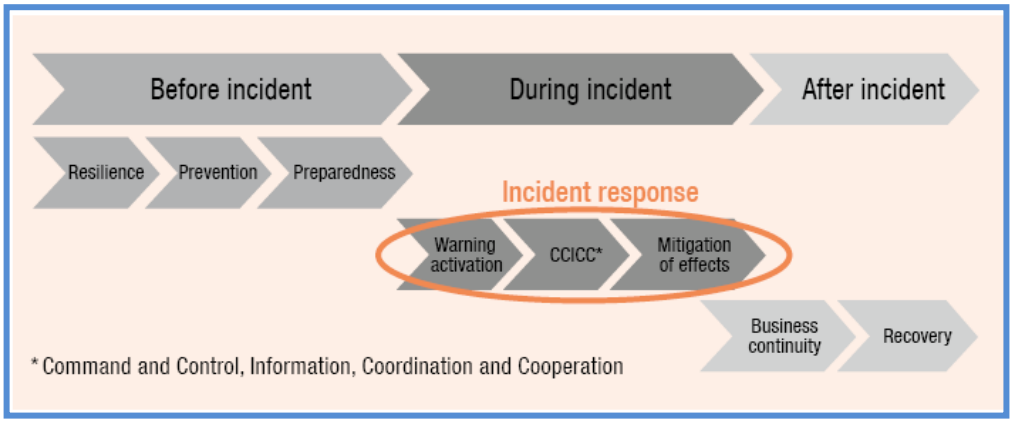
Es un sistema de gestión que ayuda a garantizar la información oportuna, relevante y precisa, especificando procesos, sistemas de trabajo, captura de datos y gestión.

También ayuda a establece las bases de coordinación y cooperación entre todas las partes involucradas minimizando el riesgo de malentendidos y garantizando un uso más eficaz de los recursos combinados.

Siendo además aplicable a cualquier organización (privada, pública, gubernamental o sin ánimo de lucro) que participe en la preparación y en la respuesta ante incidentes en todos los ámbitos y a todos los niveles.

En todo caso, desde la perspectiva ISO, la gestión de las situaciones que pueden acabar desembocando en una situación de emergencia y/o crisis debe abordarse desde tres momentos temporales diferentes: antes del incidente, durante el incidente y después del incidente.

Como se observa en el siguiente esquema:



Fuente: ISO.

Para ello, la ISO ha desarrollado una serie de estándares para cada uno de estos momentos. Lo que supone la gestión integral del riesgo mediante lo siguiente:

1. Fase Previa (Resiliencia, Prevención, Preparación):

- UNE-ISO 31000:2018, Gestión del riesgo. Directrices.
- UNE-ISO/TR 31004:2015, Gestión del riesgo. Orientación para la implementación de la Norma ISO 31000.

2. Fase de Respuesta:

   - UNE-ISO 22320:2013. Protección y seguridad de los ciudadanos. Gestión de emergencias. Requisitos para la respuesta a incidentes.

3. Fase Posterior (Continuidad y Recuperación):

   - UNE-EN ISO 22301:2020. Seguridad y resiliencia. Sistema de Gestión de la Continuidad del Negocio. Requisitos. (ISO 22301:2019).
   - UNE-EN ISO 22313:2020. Seguridad y resiliencia. Sistemas de gestión de la continuidad del negocio. Directrices para la utilización de la norma ISO 22301. (ISO 22313:2020).

Por tanto, desde el punto de vista del sistema de gestión con estas normas se cierra el ciclo completo de gestión mediante un proceso que al estar contar sus respectivas normas es, consecuentemente, certificable. Lo que tradicionalmente ha expuesto AENOR en el siguiente esquema gráfico:



Fuente: AENOR.

En todo caso, la norma UNE-ISO 22320, Gestión de emergencias, obliga a desarrollar y contemplar los requisitos mínimos siguientes:

- El establecimiento de las estructuras y los procesos organizacionales para el mando y de control, el apoyo a las decisiones, la trazabilidad, la gestión de la información, y la interoperabilidad.

- Ayuda a asegurar que la información sea operativa, oportuna, pertinente y precisa, estableciendo procesos de planificación, recopilación, procesado, explotación y revisión de la información.

- Asimismo, establece las bases para la coordinación y la cooperación, asegurando que todas las partes pertinentes actúan en base a objetivos consensuados, es decir, no se producen problemas en la asunción del mando, de comunicaciones entre los distintos agentes y se aseguran el uso de los recursos de manera combinada y efectiva.

- Establece como parte esencial, requisitos sobre la interoperabilidad entre las organizaciones involucradas para conseguir el éxito en la respuesta ante incidentes.

- Obliga a establecer unos objetivos y metas, así como definir para cada uno de los posibles escenarios, sus correspondientes procedimientos y protocolos de actuación con los medios y recursos disponibles y necesarios.

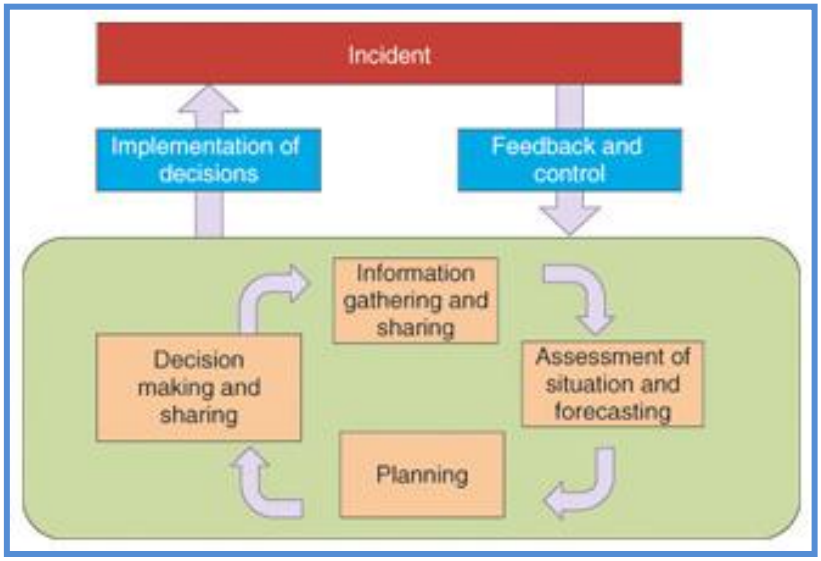
En conclusión, implantar los contenidos de las normas anteriores de cara, también, a un posible proceso de certificación, tiene una doble ventaja.

Por un lado, la UNE-ISO 22320 se ha sustanciado y ha tomado de referencia la mayoría de los sistemas de **gestión de emergencias** más significativos y más probados. Lo que es también aplicable para la **gestión de crisis** mediante la implantación de la UNE-EN ISO 22301:2020.

Y, por otro lado, busca ser compatible tanto para instituciones y organismos públicos como para las entidades privadas, lo que facilita la integración y la interoperabilidad. En todo caso y como se puede apreciar en los esquemas que a continuación se detallan, en la norma UNE-ISO 22320 el proceso de gestión pivota en torno a la gestión de la información (operacional) como sistema básico de funcionamiento del conjunto.

De hecho, y como vemos en la gráfico siguiente, la primera fase del proceso de mando y control es la obtención y divulgación de la información proveniente del incidente al objeto de, en su segunda fase, poder hacer la correspondiente valoración de la situación y su estimación de evolución.

Por tanto, el desarrollo del proceso decisional se hace, en buena lógica, en base a los datos e informaciones aportadas desde las diferentes fuentes. Que es lo que permite la ejecución de las acciones que sean necesarias realizar y su correspondiente control. Lo que se resume a continuación:



Fuente: ISO.

No obstante, el concepto de obtención y diseminación de la información aquí utilizado a efectos operacionales (por eso se le denomina "proceso de información operacional") es exactamente igual que el denominado "Ciclo de la Inteligencia" ya expuesto en este tesis.



Fuente: ISO.

Con ello se está en disposición de proceder a planificar los diferentes aspectos que permitan la gestión del incidente[928], lo que se configura como la tercera fase.

[928] Esto es lo que tradicionalmente se ha venido denominando "*Plan of Action*" (PoA) -o en castellano "Plan de Acción" (PdA)-. Este tipo de planes son acciones de tipo operacional y que en la actualidad se tienden a llamar "*Incident Management Plan*" (IMP) -o en castellano "Plan de Gestión del Incidente" (PGI)-.

En su cuarta fase y cerrando el ciclo, está el proceso de conformación de la decisión y su correspondiente traslado para su efectiva ejecución.

Lo que se transforma en la implementación de la decisión en forma de órdenes e instrucciones con el correspondiente "*feedback*" y control tanto del resultado como de la ejecución.

AII.3. ANTECEDENTES Y CONTEXTO.

Visto lo analizado en los puntos anteriores de este capítulo y tomando en consideración lo ya expuesto en esta misma tesis, queda introducir el análisis que sirva de comparación del resto de entornos en relación con el desarrollado y efectuado en nuestro ámbito.

En esta tesis no se pretende volver a hacer una exposición de la legislación más o menos pormenorizada y de tipo -más que explicativa- justificativa de nuestra realidad sistémica en materia de gestión de emergencias y/o crisis.

Para ello diversos autores, obras colectivas y demás publicaciones ya se han encargado de hacer una enumeración y un desglose de los diferentes componentes. Por lo cual no ha lugar a iterar en este sentido y si a construir con propuestas diferentes que ayuden al avance conceptual y metodológico en este campo. Teniendo en cuenta, además, el margen de mejora existente y los desajustes sistémicos actuales.

En todo caso, sirvan de referencia las aportaciones sistémicas generales a este nivel hechas específicamente por ROLDAN PASCUAL (Coord., *et al*.) (2014)[929]; ISTURITZ PEREZ (2013)[930]; GIMENO ARANGUEZ (Coord., *et al*.) (2018)[931]; AVILÉS FARRÉ (2002)[932]; GARRIDO REBOLLEDO (Coord., *et al*.) (2007)[933] y ANITUA ALDECOA (2007)[934].

[929] ROLDAN PASCUAL, José Emilio (Coord., et. al). "*Cuadernos de Estrategia 165. España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*". Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 2014.

[930] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. "*Regulación y organización de Servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial*". Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Barcelona, 2013.

[931] GIMENO ARANGUEZ, Manuel (*et al*.). "La *función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". Documento de Trabajo 03/2018, Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 6, Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2017 asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2018.

[932] AVILÉS FARRÉ, Juan. "*Por un concepto amplio de Seguridad*", en "Monografías del CESEDEN, nº 55 (Revisión de la Defensa Nacional)". Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones. Madrid. 2002.

[933] GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord., et. al.). "*Documentos de Seguridad y Defensa 8. Modelo español de Seguridad y Defensa*". Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 2007.

[934] ANITUA ALDECOA, Pedro. "*Manual de Protección Civil*". Gobierno Vasco. Vitoria. 2007.

Sirvan también aquí las aportaciones de FERNANDO PABLO (1989)[935]; IZU BELLOSO (1990)[936], (2006)[937], (2009)[938] y de MARCOS FERNÁNDEZ (Coord., *et al*.) (2011)[939]. En relación con los encajes competenciales en los distintos niveles de las Administraciones Públicas así como en relación con la evolución conceptual en el ámbito de la protección civil y la gestión de emergencias/crisis que ponen de manifiesto, entre otras cuestiones, los desfases producidos entre la terminología de cuño más reciente y la falta de reflejo de ésta en los textos normativos.

A lo que se le deben sumar las aportaciones de CÁRDENAS HERNÁNDEZ (2002)[940] y MOLINER GONZÁLEZ (Coord., *et al*.) (2013)[941] en relación con el concepto crisis y su análisis sistémico y funcional.

Incluyendo, sin duda, los análisis de ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ (Coord., *et al*.) (2008)[942] y TALAVERA ESTESO (2015)[943] o los ejercicios de inferencia hechos por DUEÑAS MOLINA

[935] FERNANDO PABLO, Marcos Matías. "*El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las comunidades autónomas*". Revista Vasca de Administración Pública, número 23, 1989. Páginas 47-72.

[936] IZU BELLOSO, Miguel José. "*El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*". Revista española de derecho administrativo. Editorial Civitas, número 69 (enero-marzo). 1990. Páginas 99-118.

[937] IZU BELLOSO, Miguel José. Ponencia "*Marco legal del sistema integrado de Protección Civil en el Estado de las autonomías*". "II Encuentro sobre Economía y Gestión de Emergencias. Nuevos enfoques en la gestión y en la legislación de emergencias". Escuela Gallega de Administración Pública. Santiago de Compostela, 25 de noviembre de 2006.

[938] IZU BELLOSO, Miguel José. "*De la protección civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo*". Revista aragonesa de administración pública, número 35, diciembre. 2009. Páginas 301-369.

[939] MARCOS FERNÁNDEZ, Ana de (coord.); MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Artículo "*Protección Civil y emergencias, régimen jurídico*". Revista "El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados", 2011. Página 656 y ss.

[940] CÁRDENAS HERNÁNDEZ, José Miguel. "*Aproximación a un modelo de gestión de crisis español*". Revista Boletín de Información, Centro Superior de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. Madrid. 2002.

[941] MOLINER GONZÁLEZ, Juan Antonio (Coord., et. al). "*Documentos de Seguridad y Defensa 57. Situación de Crisis y reforma del sector de la Seguridad*". Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 2013.

[942] ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ, Manuel (Coord., et. al). "*Documentos de Seguridad y Defensa 20. La Intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes*". Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 2008.

[943] TALAVERA ESTESO, Fernando. Artículo "*La ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil*". Revista Digital "Reducción del Riesgo De Desastres". Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Dirección General de Protección

(2015)[944], (2016)[945], (2017)[946], (2017)[947] al objeto de tratar de asentar y proyectar doctrinalmente una serie de conceptos que, desafortunadamente, mientras no se cuente con los desarrollos de los instrumentos jurídico-técnicos y políticos necesarios (como es la norma básica de Protección Civil ajustada a la vigente ley, la aprobación del Plan Estatal General, el acuerdo para contar con la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil aprobada en el seno del Consejo Nacional de Protección Civil) no dejan de ser estudios, fundamentados y de gran valor orientador, pero en muchos aspectos especulativos y de interpretación.

De hecho, derivado de la falta manifiesta de una ley específica de Seguridad Pública que articule y regule este ámbito, se han generado desarrollos normativos dispersos y una falta de unidad de criterio, de acción y de dirección, de terminología, de doctrina y de procedimientos que, al final, acaban repercutiendo en todos los elementos del sistema.

Lo que ha impedido otros despliegues normativos más amplios pero integrados en el anterior y que abarcan los elementos desregulados y deslavazados sistémicos actuales que dejan sin el amparo debido a las actividades de muchos servicios y entes que atienden a las emergencias y/o crisis en sus diferentes perspectivas.

Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Número 2, septiembre-diciembre. 2015. [Fuente: http://www.proteccioncivil.es/revistadigital].

[944] DUEÑAS MOLINA, Carlos. Artículo *"¿Por qué hay que hablar de resiliencia en la gestión del riesgo de desastres?"*. Revista Digital "Reducción del Riesgo De Desastres". Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Número 2, septiembre-diciembre. 2015. [Fuente: http://www.proteccioncivil.es/revistadigital]

[945] DUEÑAS MOLINA, Carlos. Artículo "*La planificación en la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil*". Revista Digital "Reducción del Riesgo De Desastres". Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Número 5, septiembre-diciembre. 2016. [Fuente: http://www.proteccioncivil.es/revistadigital]

[946] DUEÑAS MOLINA, Carlos. Artículo "*El concepto de "Interés Nacional" y sus Implicaciones en la planificación/gestión de emergencias de Protección Civil*". Revista Digital "Reducción del Riesgo De Desastres". Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Número 7, mayo-agosto. 2017. [Fuente: http://www.proteccioncivil.es/revistadigital]

[947] DUEÑAS MOLINA, Carlos. Artículo "*El principio de territorialidad en la distribución de competencias en materia de Protección Civil*". Revista Digital "Reducción del Riesgo De Desastres". Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Número 8, septiembre-diciembre. 2017. [Fuente: http://www.proteccioncivil.es/revistadigital]

En todo caso y en relación con los antecedentes y con el contexto actual sistémico en el campo de la gestión (y dirección) de situaciones de emergencia y/o crisis, podemos afirmar que:

a. No se han dejado de sufrir las improntas políticas de turno y los personalismos para sacar rédito político y/o mejorar la imagen o bien, y al contrario, las marcadas ausencias y/o regates en las responsabilidades propias para evitar el desgaste o el coste en este nivel.

b. Se ha sufrido también la indiferencia política sobre estos temas (y en gran medida también la de los niveles funcionariales más altos[948]) en muchos casos por falta de conocimiento, en muchos casos por falta de peso y de visión estratégica en los órganos asesores y, en otros tantos, por entender que no había ni oportunidad ni rendimiento político que justifique el esfuerzo.

c. A lo anterior se le suman los "vaivenes" derivados de una falta de modelo claro y propio que ha ido a remolque de las exigencias externas, las cuales se han ido imponiendo sin una sensibilidad al respecto y sin un convencimiento claro de su necesidad.

d. Los problemas políticos derivados de un sistema imperfecto, indefinido e inacabado de distribución de las competencias que ha buscado ser perfilado por la lenta vía del conflicto judicial y que, sumado a las aspiraciones de nacionalismos, regionalismos y localismos, han socavado la posibilidad de una prestación homogénea, equilibrada, bien dotada y coherente en el campo de la seguridad.

e. No se ha dado un pacto o consenso amplio a nivel político y administrativo que sea asumido por todas las partes y que determine un modelo claro, sentido como propio por todos los actores y que se haya desarrollado en plenitud de manera ágil y rápida como una prioridad y herramienta fundamental de Estado.

---

[948] Como bien indica SOTERAS ESCARTÍN en relación al "[…] *innecesario tránsito de estructuras de normalidad a crisis: La mayoría de los Gobiernos, aun constatándose situaciones de crisis bien identificables, prefieren conducir la gestión de las mismas a través de las estructuras de gestión administrativas establecidas para tiempos de normalidad por varias razones, entre ellas: la falta de adaptación a las nuevas estructuras y procedimientos, la difícil gestión de las mismas, la falta de entrenamiento y entendimiento, y la complejidad de la propia sistémica*".
Lo que queda de manifiesto según este autor en "[…] *Los ejercicios de gestión de crisis, tanto nacionales como internacionales, que se organizan periódicamente dentro del SNCSC* […]" pues "[…] *son un fiel reflejo de esa problemática, pero también de ese claro desinterés de los responsables políticos en los niveles superiores de la Administración General del Estado* […]".
En "*Documentos de Seguridad y Defensa 57. Situación de Crisis y reforma del sector de la Seguridad*" (*Op. cit.*). Capítulo "Génesis del Sistema Español". (2013). Página 39 y 40.

De hecho, una aproximación "contaminada" y condicionada -en algunos casos tendenciosa e interesadamente- además de una inadecuada comprensión y/o una interpretación poco rigurosa de los términos "emergencia" y "crisis" (en sus diversas acepciones, gradaciones y conceptualizaciones) ha supuesto, por lógica, diversas y comprensibles indeterminaciones en el desarrollo jurídico.

Como bien apunta MOLINER GONZÁLEZ (2013)[949]:

> "[…] *El concepto de crisis no es introducido en las disposiciones normativas españolas sobre seguridad y defensa hasta el año 1984 con la Directiva de Defensa Nacional, que demanda establecer una normativa, planificar los recursos del Estado y garantizar la acción en el control de las crisis. Después, es la Directiva de Defensa Nacional 1/1986 la que retoma el concepto ordenando desarrollar un sistema de conducción de crisis* […]".

Por tanto, queda reconocida la tradicional visión de que existe una Defensa Nacional de carácter militar y una serie de elementos que, paralelamente, también defienden la nación pero que son recursos de naturaleza civil y que se aplican también a situaciones de naturaleza no militar. Aunque en origen esto es, como es bien sabido, la Defensa Civil, los sistemas modernos de Protección Civil tienen un mayor espectro de funcionamiento y aplicación. Entendiéndose como estructuras civiles vinculados con la seguridad nacional aunque con participación de componentes e instrumentos de naturaleza militar.

Como consecuencia de lo anterior, se crea en el año 1986, el **Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis** (SNCSC), el cual se ha ido modificando y desarrollando para pasar, en 2010, a denominarse **Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis** (SNGC). Finalmente en 2012 acaba con su configuración actual, transformándose en el **Departamento de Seguridad Nacional** (DSN).

Sin duda, ha sido un movimiento pendular por cuanto inicialmente el primer cambio supone pasar conceptualmente de la "conducción" (que se orienta sobre todo a la decisión) a un concepto mucho más amplio como es la "gestión" (asumiendo y abarcando el análisis de causas y efectos, actividades de preparación, prevención y alerta más un sistema regulatorio específico mediante normativas y procedimientos propios), para acabar con un concepto -sin duda muy interesante en su concepción- por cuanto aparece como sistema (de Seguridad Nacional) pero de indeterminado papel por cuanto hay un departamento (de Seguridad Nacional) que no gestiona el

[949] MOLINER GONZÁLEZ, Juan Antonio. "Revisión del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis. Introducción" en "*Documentos de Seguridad y Defensa 57. Situación de Crisis y reforma del sector de la Seguridad*". Op. cit. Páginas 15 y 16.

sistema sino que se limita a actuar de "asesor" al máximo nivel político. Retornando, en cierto modo, a la idea inicial de apoyo a la conducción y una visión más "blanda" y menos ambiciosa en relación con las actividades sistémicas de gestión.

Continuando con el mismo autor, éste exponía que:

> "[…] *el propio sistema nacional español de conducción de situaciones de crisis entiende* (en ese momento) *por crisis «las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, tales como desastres naturales o industriales, otras situaciones internas que afecten al desarrollo normal de la vida de la nación, las situaciones internacionales que pudieran, asimismo, afectar al desarrollo normal de la vida de la nación, y las situaciones de conflicto armado y cualquier otra que sea considerada como tal por la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis».*
>
> *En la OTAN se ha ido desarrollando un concepto de crisis que, además de tener una mayor importancia en los sucesivos conceptos estratégicos, se puede interpretar de forma general como situaciones nacionales o internacionales en la que se amenazan valores, intereses y objetivos prioritarios o esenciales de las partes afectadas* […]".

Recordemos que la primera ley específica de Protección Civil nace en el año 1985 de espaldas a ese concepto jurídico inicial de "crisis" (y que, sin embargo, le toca de lleno). Y recordemos también que, paralelamente, el ámbito militar internacional donde España empieza a actuar es un factor y un motor que va muy por delante de la realidad nacional.

No se puede perder de vista que las estructuras de la OTAN han sufrido una ampliación de su marco conceptual de actuación en el caso de la gestión de crisis. Pasando de un sistema en el que se gestionaban recursos civiles en una situación de conflicto militar, a una gestión de protección civil que afronta y apoya en situaciones desastre y catástrofe.

Esto supuso también una necesaria adaptación de las estructuras de España a las de la OTAN. Organización que se constituyó como el marco referencial que inspiró en gran medida al propio sistema español.

De hecho, el contexto internacional donde nuestras Fuerzas Armadas han ido desarrollando su actividad, ha supuesto que se hayan asumido con naturalidad por parta de éstas las diferentes misiones actuales así como las exigencias vigentes en este campo.

Ya que, además, el papel de las FAS -aunque se desconozca o se haya pretendido soslayar u olvidar- ha sido un pilar permanente y esencial en la acción del Estado en todas las etapas de nuestra historia reciente (y tanto en el interior como en el exterior). Por lo que se ha demostrado que es también un instrumento de desarrollo y consolidación democrática.

VEGA FERNÁNDEZ (2013)[950] en su momento definía crisis como:

> "*Toda situación de alteración significativa coyuntural y perjudicial de la normalidad que exija medidas, medios o procedimientos extraordinarios para su resolución*".[951]

Por tanto, concepto inclusivo que hace un abordaje comprensivo del término pero que, sin embargo, choca con la realidad organizacional y sistémica de los marcos competenciales de los diferentes órganos y entes.

Como consecuencia de lo anterior la obra coordinada por MOLINER GONZÁLEZ (2013)[952] es especialmente valiente y relevante por cuanto que es capaz de poner encima de la mesa diversos aspectos disfuncionales derivados del diseño sistémico y su evolución, de reconocer los efectos (no siempre positivos) de las sucesivas reformas, de identificar las necesidades de adecuación en diversos órdenes y, en definitiva, de ser conscientes de las carencias y la consecuente infrautilización del conjunto de elementos vinculados con el sistema de gestión de crisis. Lo que afecta a la propia estructura de gestión de emergencias por cuanto que es un elemento coadyuvante (cuando no subordinado o implícitamente integrado) del anterior.

En consecuencia, tenemos unas estructuras tradicionales vinculadas con la seguridad y la defensa que, por diversos motivos en los cuales aquí no entraremos, tienen un fuerte arraigo y peso en el conjunto de la Administración del Estado las cuales conviven con otras estructuras vinculadas con la seguridad y las emergencias no homogéneas y de peso específico y de características muy variables.

---

[950] VEGA FERNÁNDEZ, Enrique. "La participación de las FAS en el SNCSC" en "*Documentos de Seguridad y Defensa 57. Situación de Crisis y reforma del sector de la Seguridad*". Op. cit. Páginas 76 y ss.

[951] También se da en este contexto la siguiente definición: "*Una crisis es una grave alteración de la normalidad en la que, debido a la naturaleza de lo que está ocurriendo corre peligro la vida, la libertad o el bienestar de los ciudadanos y los mecanismos habituales de la Administración para la gestión de los asuntos ordinarios no bastan para combatirla. Necesita especialmente de la actuación coordinada de un conjunto de órganos de la Administración y el empleo de una serie de resortes legales, medios o protocolos de funcionamiento que no se utilizan habitualmente*".

[952] MOLINER GONZÁLEZ, Juan Antonio. (Coord. *et al*.) "*Documentos de Seguridad y Defensa 57. Situación de Crisis y reforma del sector de la Seguridad*". Op. cit.

Las cuales también han evolucionado al margen de lo anterior, lo que sin duda, no es un éxito para el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional. Aunque se intente corregir esto con una ley de diseño sistémico (la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil como componente del Sistema de Seguridad Nacional) que desde hace cinco años tras su aprobación sigue sin desarrollarse como corresponde.

Apuntalando y ahondando en lo anterior FRUTOS ROSADO (2020)[953] expone:

> "[…] *En diciembre de 1986 el sistema empezó a ver la luz con la creación de dos órganos para cumplir este objetivo: la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis y Emergencia (CDGSC), y como órgano de apoyo y gestión del sistema, la Dirección General de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis (DISCC).*
>
> *La CDGSC inició un proceso de desarrollo del modelo español cumpliendo los requisitos a tal efecto indicados por la OTAN, y los propios derivados de nuestras especificidades, y a aplicar ante cualquier alteración de la normalidad que no fuera de carácter militar. La actividad de planificación y respuesta tendría que servir indistintamente tanto para situaciones bélicas o de carácter civil* […]".

Asimismo FRUTOS ROSADO (2013)[954] también dice:

> "[…] *Ahora bien, las causas de no haber logrado en estos 25 años la consolidación y un desarrollo adecuado del Sistema Español de Gestión de Crisis ha estado especialmente provocado por cuestiones que radican en el ámbito de lo político y que sin ambages puede decirse que ha sido lo que ha hecho que el sistema languideciera y no tuviera la fortaleza necesaria. Las razones son simples* […]".

De hecho este autor enumera como tales razones el celo competencial, el protagonismo personal en la gestión de crisis y la compartición de la información. Para lo cual arguye:

> "[…] *Con estos sistemas no se pretende alterar las atribuciones ni las responsabilidades de las autoridades políticas o administrativas del Estado, ni del resto de las Administraciones Públicas Territoriales con competencias políticas o ejecutivas en la gestión de crisis* (…) *Empero no ha sido visto así y más, se ha*

[953] FRUTOS ROSADO, Álvaro. "*Sistema Nacional de Gestión de Crisis. Reformas institucionales después de la crisis*". Revista Temas número 305-306. Fundación Sistema. Mayo-junio 2020. Páginas 10-12. [Fuente:https://fundacionsistema.com/wp-content/uploads/2020/06/Trib.Frutos_T305-306.pdf]

[954] FRUTOS ROSADO, Álvaro. "La *gestión de crisis en España. Una propuesta de renovación ante la revisión de la Estrategia Española de Seguridad*". Fundación Alternativas. Documento de Trabajo número 73/2013. 2013. [Fuente: https://www.fundacionalternativas.org]

considerado como una pretensión de sustraer competencias de la que había que defenderse […]".

"[…] *La autoridad máxima en la gestión de una crisis corresponde en todo caso al Presidente del Gobierno de la Nación. Para que esta actuación del órgano superior de decisión política sea eficaz se crean en el entorno del Presidente del Gobierno estructuras de apoyo y se le dota de procedimientos de actuación que faciliten la gestión* (…) *Sin embargo, hay una resistencia a entender lo que ello significa. Gestionar la crisis supone actuar de manera diferente y según otros procedimientos y reglas e, incluso, equipos distintos que cuando se gestiona la normalidad de los asuntos públicos* […]".

De hecho, vinculado con el sistema de Protección Civil y en relación con lo anterior DUEÑAS MOLINA (2016)[955] también apunta en el mismo sentido:

"[…] *Por ello, las organizaciones establecidas en los planes son organizaciones "de excepción", en el sentido de que prevén órganos nuevos, distintos a los que funcionan ordinariamente en las administraciones públicas, que se ponen en funcionamiento únicamente en casos excepcionales y que establecen unas dependencias funcionales también excepcionales* […]".

En todo caso y siguiendo con el argumentario de FRUTOS ROSADO:

"[…] *Los entornos políticos y funcionariales se resisten a perder protagonismo* (…) *consecuencia: las estructuras de apoyo y los procedimientos de actuación para la crisis, se ven superados por los profesionales del día a día que terminan convirtiendo a estas caras y preparadas estructuras de gestión de crisis en meros suministradores de mapas y cafés* […]".

Lo que reafirma la manida -pero cierta- frase de "la información es poder". Por tanto, se debe romper la tradicional propensión a que cada nivel y órgano se "quede" con la información y la "administre" a su criterio e, incluso, interés y sentido de la oportunidad. Por lo que no se debe olvidar que la actuación de cualquier sistema de gestión de crisis se sustenta en la disponibilidad de la información adecuada, oportuna y contrastada en el momento preciso en el que se toma la decisión.

A todo esto, hay que sumarle la evolución social, cultural, política y económica que se ha ido produciendo desde la Transición (y si se me apura desde el propio final de nuestra última Guerra Civil). Lo que ha configurado nuestro sistema político-administrativo en un complejo (y en muchos aspectos disfuncional) entramado de

[955] DUEÑAS MOLINA, Carlos. Artículo "*La planificación en la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil*". *Op. cit*.

competencias. Lo que requiere implementar un proceso adaptativo de revisión, participación, información y consulta permanente.

Este último autor mencionado expone lo siguiente y que resume con acierto lo que debe suponer un sistema de gestión en este campo:

> "[…] *La misión* (…) *es, básicamente, conseguir mantener en todo momento la acción de gobierno (Gobierno de Crisis y Estructura de Apoyo), implantar un único mando (Autoridad Nacional para la Gestión de Crisis), una máxima coordinada utilización de los recursos (Sistema de Alerta, Mando, Control y Comunicaciones), una única línea de actuación, una única voz y un único discurso (Comunicación de la Crisis) y conseguir la continuidad en el funcionamiento del aparato del Estado procurando una vuelta rápida a la normalidad* […]".

Y, a modo de conclusión en este punto, finalizamos estando completamente de acuerdo con la siguiente afirmación:

> "[…] *En materia de seguridad nacional la responsabilidad del Estado es preservar la legitimidad de los Poderes, proteger los intereses nacionales en su vertiente nacional e internacional, en definitiva, garantizar los valores básicos: paz, justicia, bienestar y seguridad* […]".

Lo que, en definitiva, sólo puede conseguirse con un marco normativo y conceptual claro desde un punto de vista jurídico y doctrinal. Por lo que la legislación debe ser una herramienta que refleje las necesidades de la realidad.

Y, en materia de emergencias y/o crisis, las necesidades de la realidad decisional y operacional que hace posible el conjunto de las acciones con todas las garantías (ordinarias y extraordinarias) que eviten las disfunciones en momentos de gravedad o, incluso, una instrumentalización y un uso desviado y torticero de las circunstancias.

AII.4. CONTEXTO SISTÉMICO DE LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y CRISIS EN ESPAÑA.

En este apartado de esta tesis se va a proceder a analizar el contexto sistémico que afecta al conjunto de actividades vinculadas con la gestión de situaciones de emergencia y/o crisis que se producen a nivel nacional en España.

En consecuencia, sirva aquí y se den por reproducidos y referenciados todos los elementos de carácter jurídico-técnico y organizacional (e, incluso, funcional) ya referidos a lo largo de esta tesis.

De hecho, el objeto de este epígrafe es el estudio desde un punto de vista sistémico, estructural y organizacional de los diferentes **componentes funcionales**.

Para ello hay que tener claro que dentro del **marco** legislativo actual las **relaciones sistémicas** que se establecen -así como los niveles referenciales que se desarrollan como consecuencia de ello- son los factores que sirven para definir el **modelo** y sus correspondientes **estructuras**.

En este contexto se debe partir de la base que ofrece la propia Constitución Española la cual establece el marco básico que permite el correspondiente desarrollo de los elementos que son de interés para el objeto de esta tesis.

Lo que sirve, a su vez y a este nivel, para definir sistémicamente el ámbito de la gestión (y dirección) de las situaciones de emergencia/crisis y acotar de manera adecuada el correspondiente marco relacional.

Por tanto, teniendo de referencia el marco constitucional, el primer sistema que permite la gestión (y dirección) de las situaciones de emergencias y/o crisis es la propia estructura político-administrativa que da cobertura y soporta a los titulares de los órganos que tienen conferidas determinadas potestades públicas.

Es decir, en primera instancia y como sistema al más alto nivel organizacional tenemos al "Sistema de Gobierno" (lo que permite la Gobernanza en este ámbito). Lo que puede ser considerado, de manera simplificada, como el sistema matriz de referencia[956].

Como sistema de apoyo al "**Sistema de Gobierno/Gobernanza**" -y, por tanto, actuando como componente funcional sistémico o subsistema del anterior- tenemos de manera

[956] Digo de manera simplificada porque el sistema de gobierno (poder ejecutivo) nace de un marco jurídico más complejo que lo legitima y estructura. Y que, a su vez, este marco jurídico nace de un sistema político encargado de acordarlo y del cual nace (poder legislativo). En todo caso, todo ello condicionado al sistema judicial como mecanismo de control y de garantía de ejecución del marco normativo. Sustento todo ello de la división de poderes como base de un sistema democrático.

específica y especializada al "**Sistema de Seguridad Nacional**". Sistema el cual, longitudinalmente, se divide en diferentes niveles organizacionales.

Apuntar sobre este sistema que la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, establece que la Política de Seguridad Nacional es una política pública en la que bajo la dirección del Presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno, participan todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias, y la sociedad en general, para responder a las necesidades de la Seguridad Nacional.

De hecho, se define la **Seguridad Nacional** como:

> "*La acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.*"

Son componentes fundamentales del **Sistema de Seguridad Nacional**: la **Defensa Nacional**, la **Seguridad Pública** y **la Acción Exterior**, apoyados por los **Servicios de Inteligencia e Información del Estado**. Sin embargo, en muchos de los ámbitos de especial interés recogidos en la **Estrategia de Seguridad Nacional**, como son la ciberseguridad o la seguridad energética, no solo se requiere la actuación de los componentes fundamentales, sino del conjunto de las administraciones y de la sociedad en general.

Para materializar esta visión inclusiva del conjunto de los componentes del sector público, del sector privado y de la sociedad en su conjunto en la plasmación de la política de Seguridad Nacional, la citada Ley prevé que la "**Estrategia de Seguridad Nacional**"[957] se configure como el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional.

Asimismo prevé que ésta contendrá el análisis del entorno estratégico, la concreción de los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, la definición de las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y la promoción de la

[957] Aprobada mediante RD 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Asimismo. se crea el Departamento de Seguridad Nacional mediante la aprobación del RD 1119/2012 y, simultáneamente, se crea también el Consejo de Seguridad Nacional en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional mediante el RD 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del RD 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.

optimización de los recursos existentes[958]. Es más la aplicación de esta visión deriva de lleno de los compromisos que actualmente tiene contraídos España en diversos ámbitos internacionales y, muy especialmente de los acuerdos suscritos en 2016 que derivan de la presentación de la "**Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea**".

En este punto cabe reseñar que el concepto y desarrollo de lo que se entiende por "Seguridad Nacional" se sustenta en el artículo 149.1.4.ª y 29.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa y Fuerzas Armadas y en materia de seguridad pública[959].

Por tanto, la Estrategia de Seguridad Nacional es el marco de referencia para la política de Seguridad Nacional, una política de Estado que parte de una concepción amplia de la seguridad. Lo que da cobertura al desarrollo sectorial y parcial de numerosos elementos vinculados con los riesgos y las amenazas.

En este contexto y derivado de la posición geoestratégica de España, se han identificado, por una parte, las amenazas que comprometen o socavan la Seguridad Nacional y por otra parte, los desafíos que, como retos y sin tener la entidad de amenaza, suscitan vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de nuevas amenazas.

Las principales **amenazas** identificadas son los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje, las ciberamenazas y las amenazas sobre las infraestructuras críticas. En cuanto a **desafíos** a tratar se señalan la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética, los movimientos migratorios, las **emergencias y catástrofes**, las epidemias y pandemias y el cambio climático.

Dichas amenazas y desafíos no existen aislados, sino que están interconectados, sus efectos traspasan fronteras y se materializan con frecuencia en los espacios comunes globales, como el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre.

---

[958] Se refuerza la actuación del Consejo de Seguridad Nacional con la creación de cuatro Comités Especializados en los ámbitos de: la seguridad marítima, la ciberseguridad, la ordenación de flujos migratorios y la gestión de crisis, todos ellos coordinados por el Departamento de Seguridad Nacional en calidad de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional.

[959] La Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CCAA en el marco de sus respectivos Estatutos de Autonomía (art. 149.1.29 C.E.). Para el Tribunal Constitucional la "Seguridad Pública" se identifica con la «*actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano*» (SSTC 33/1982, 117/1984,123/1984 y 104/1989) comprendiendo las medidas necesarias que en virtud de la "protección civil" deban ser adoptadas para «*la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia*» (STC 133/1990).

A la vista de estas amenazas y los desafíos para la Seguridad Nacional se identifican cinco objetivos generales que son comunes a todos los ámbitos de la política de Seguridad Nacional y que permiten, de este modo, su integración orientando la acción del Estado en materia de Seguridad Nacional. Siendo éstos los siguientes:

- Avanzar en un modelo integral de gestión de crisis.
- Promover una cultura de Seguridad Nacional.
- Favorecer el buen uso de los espacios comunes globales.
- Impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico.
- Fortalecer la proyección internacional de España.

En consecuencia, el desarrollo del "Sistema de Seguridad Nacional"[960] responde a la necesidad de hacer frente de forma coordinada, rápida e integral, a las distintas amenazas y desafíos a la seguridad.

Esto tiene una dimensión orgánica que, a través del "**Consejo de Seguridad Nacional**" y bajo la dirección del Presidente del Gobierno, permite reforzar y mejorar la coordinación y eficacia de la acción del Estado y la participación de la sociedad.

El Consejo de Seguridad Nacional asume, entre otras funciones, la dirección y coordinación de las actuaciones de gestión de crisis en los términos previstos en la Ley de Seguridad Nacional. Para ello su composición es abierta y flexible y contempla la participación de representantes de los partidos políticos.

Este Consejo de Seguridad Nacional es asistido por un **Comité de Situación**, que busca mejorar la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, con el fin de favorecer la rapidez y flexibilidad en la respuesta a estas situaciones de crisis.

Es imprescindible a los efectos que nos ocupan, reseñar que dentro del Sistema de Seguridad Nacional hay dos circunstancias que son determinantes y facilitadoras de múltiples herramientas de generación de información y de articulación de líneas de acción sectoriales: las emergencias y las catástrofes y los efectos derivados del cambio climático.

Las **emergencias y catástrofes** siguen siendo uno de los principales desafíos del mundo moderno. Su impacto no sólo afecta a la vida y salud de las personas sino, también, a

[960] Capítulo 6 de la "Estrategia de Seguridad Nacional" (RD 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional).

los bienes patrimoniales, al medio ambiente y al desarrollo económico. Circunstancias que vienen condicionadas por tres factores.

- El primero es de carácter demográfico. Está motivado por el incremento de población urbana en zonas de peligro ambiental o antrópico.
- El segundo factor está ligado a la vulnerabilidad de las infraestructuras económicas y tecnológicas. Ello hace que se acentúe la rapidez y propagación de los riesgos y se produzcan efectos en cascada.
- El tercer factor es la degradación de los ecosistemas, que reduce las defensas naturales.

Por último, hay que tener en cuenta el incremento de magnitud y frecuencia de algunos fenómenos adversos (tales como olas de calor, sequías, incendios forestales, inundaciones o erosión) a consecuencia del cambio climático.

Por tanto, los efectos derivados del cambio climático en estos últimos años han adquirido tal relevancia que se justifica su análisis desde una perspectiva de seguridad.

A nivel global, existe una creciente relación de los efectos del cambio climático con la competencia por el acceso a los recursos, sobre todo el agua, los movimientos migratorios forzosos y la aparición de vectores que favorecen la propagación de enfermedades.

El incremento de las temperaturas globales está teniendo como consecuencias más destacadas el aumento en frecuencia e intensidad de diversos fenómenos meteorológicos extremos, el incremento de los niveles del mar, la acidificación del océano, la desertificación, la degradación del suelo, la disminución de los recursos hídricos y la inseguridad alimentaria.

En este contexto, la región mediterránea está identificada como una de las regiones europeas con mayor vulnerabilidad frente al cambio climático. En España destacan la escasez de los recursos hídricos y el incremento de la frecuencia y severidad de sequías, inundaciones e incendios.

La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la lucha contra la pérdida de biodiversidad, la revisión de los sistemas de abastecimiento y uso de la energía, la gestión conjunta de bienes compartidos como el agua o los recursos pesqueros, así como un pacto global de países industrializados y países emergentes, son requerimientos imprescindibles para afrontar las consecuencias del cambio

climático. Necesaria visión integral que contempla y guía todas las dimensiones que afectan a la seguridad.

Por tanto, se puede observar que el "**Sistema de Seguridad Nacional**" tiene un marcado planteamiento **integrador** e **integral** al objeto de configurarse, desde el punto de vista de la Seguridad Pública, en un "**sistema de sistemas**". "Sistema de sistemas" que busca articular la participación y colaboración de las diferentes administraciones públicas, de los distintos sectores y actores de la sociedad así como la propia acción ciudadana.

Por tanto, el Sistema de Seguridad Nacional -entendido desde esta perspectiva como "sistema de sistemas"- tiene como asignatura pendiente ser realmente un sistema **integrado**, por cuanto que muchos de los actores imprescindibles o no se han incorporado, o no se les ha incorporado de manera activa y real o no comparten de manera proactiva su participación.

Cuestión que tiene una especial incidencia en el caso de la protección de las infraestructuras críticas y en el caso de la Protección Civil y la gestión de emergencias, lo que supone y presenta una necesidad imperiosa de contar con **espacios colaborativos amplios**. Y no sólo donde se incorporen los operadores de las denominadas y calificadas "**infraestructuras críticas**" sino donde se integre también el concepto de "**servicios esenciales**" así como la definición de sus componentes a los efectos que nos ocupan.

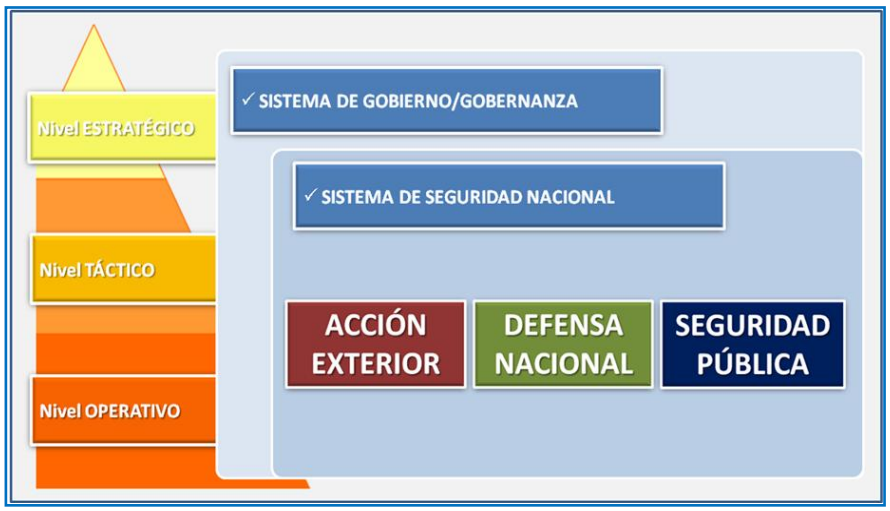
No obstante, contar con espacios colaborativos amplios supone construir desde la base. Es decir, los conceptos y la terminología -así como el valor jurídico de estos- es trascendental que estén normalizados y consensuados al máximo y con el mayor rigor y coherencia posible.

Pues elementos tales como -por ejemplo- "amenazas", "desafíos", "emergencias" y "catástrofes" deben ser definidos de manera inequívoca, común y de forma compartida en todos los ámbitos de las "seguridades". Esfuerzo propio de esta tesis.

Como ya se ha expuesto, este sistema (el de Seguridad Nacional) se basa, a su vez y como se desglosará en detalle más adelante, en tres componentes sistémicos básicos y fundamentales que son:

- La "**Defensa Nacional**".
- La "**Seguridad Pública**".
- La "**Acción Exterior**".

Lo que gráficamente se puede representar de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

Estos tres componentes funcionales sistémicos actúan, a su vez y a su nivel, como sistemas concretos y específicos para el desarrollo del ámbito encomendado.

Sin embargo y como mecanismo articulador, estructurante y regulador, tenemos un nivel intermedio que nace del sistema jurídico y que sirve para configurar el "Sistema de Administración y Función Pública".



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, en este contexto sistémico la dificultad estriba en entender que los componentes funcionales (o subsistemas a su nivel) no son elementos estancos ni fundamentalmente subordinados sino condicionantes y/o limitantes.

Y, por tanto, todos estos elementos deben engranarse tanto de manera vertical como de manera horizontal. De lo contrario es cuando aparecen los problemas y las disfuncionalidades derivadas de un inadecuado diseño organizacional de conjunto.

Diseño que, sin lugar a dudas, nace de una necesidad material y operacional y que debe ser adecuadamente reflejada en la realidad jurídica que contextualiza, regula y da cobertura.

En todo caso y a los efectos de esta tesis -y tal y como se establece en la normativa vigente-, el **Sistema de Seguridad Nacional** se basa en los tres **componentes fundamentales** que son -como ya se ha apuntado y en términos sistémicos- los siguientes:

- El "Sistema de Defensa Nacional" (SDefNac).
- El "Sistema de Seguridad Pública" (SSegPub).
- El "Sistema de Acción Exterior" (SAccExt).

Lo que queda representado en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

A su vez, el Sistema de Seguridad Nacional (SSN) consta de dos elementos más que pueden ser considerados **componentes de apoyo** del sistema. Los cuales, a su nivel y desde su perspectiva funcional, actúan también como componentes sistémicos.

Por eso -y desde esta tesis- se les considera funcionalmente también como componentes sistémicos en su ámbito y en relación con el Sistema de Seguridad Nacional a los siguientes elementos:

- El "Sistema de Apoyo a la Gestión de Crisis" (SAGesC).
- El "Sistema conjunto de Inteligencia e Información del Estado" (SCIntIE).

Lo que, como aportación de esta tesis, queda representado en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

El aquí denominado "**Sistema de Apoyo a la Gestión de Crisis**" se compone fundamentalmente de los elementos que aporta el **Departamento de Seguridad Nacional** (DSN).

Órgano "heredero" del antiguo **Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis** (DISSC) el cual actuaba como elemento de soporte del denominado entonces **Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis** (SNCSC).

En todo caso, el Departamento de Seguridad Nacional (DSN) -"*del Gabinete de Presidencia del Gobierno*" (de España), que es su nombre completo- es un elemento instrumental de asesoramiento y de apoyo a la coordinación interdepartamental sin capacidad ejecutiva y sin mando -ni orgánico ni funcional- sobre ningún elemento del Sistema de Seguridad Nacional[961].

[961] Fuente: https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional.

> "[…] *es el órgano de asesoramiento al Presidente del Gobierno en materia de Seguridad Nacional. Mantendrá y asegurará el adecuado funcionamiento del Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional para el ejercicio de las funciones de seguimiento y gestión de crisis, así como las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno*".
>
> "[…] *desarrolla funciones en el ámbito de la gestión de las situaciones de crisis. Mantiene y asegura el adecuado funcionamiento del Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional para el ejercicio de las funciones de seguimiento y gestión de crisis, así como las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno* […]".
>
> "[…] *realiza aquellas actividades que sean necesarias para asegurar la colaboración, cooperación y coordinación de los órganos competentes de la Seguridad Nacional conforme a las disposiciones legales y reglamentarias que sean de aplicación* […]".

Sirva aquí lo ya expuesto en esta tesis recalcando que la anterior denominación era mucha más acertada y ajustada a la realidad del órgano actual. Dado que su actual denominación como Departamento de Seguridad Nacional (DSN) genera confusión y una inadecuada interpretación de su papel puesto que tiene como objetivo exclusivo asesorar al jefe del Ejecutivo y no es el órgano gestor del Sistema de Seguridad Nacional como pudiera inferirse.

No obstante, el sistema de apoyo a la gestión de crisis se soporta también de manera efectiva en las actividades desarrolladas en ordinario por el **Consejo de Seguridad Nacional** (lo que abarca las actuaciones de los órganos especializados -Consejos / Comités- con las subsiguientes estrategias concretas de desarrollo sectorial).

Asimismo, dentro de este sistema de apoyo -y para aquellas situaciones que así lo requieran- se cuenta con un órgano colegiado de alto nivel denominado **Comité de Situación**.

Visto lo anterior y por otro lado, tenemos el "**Sistema Conjunto de Inteligencia e Información del Estado**" el cual se compone del conjunto de Servicios de Inteligencia e Información del Estado (o "Comunidad de Inteligencia"[962]).

[962] En este contexto se entiende por "Comunidad de Inteligencia" el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), los órganos específicos del Ministerio del Interior (Guardia Civil, Policía Nacional e Instituciones Penitenciarias), el Servicio de Vigilancia Aduanero (SVA) y las unidades especializadas de las Policías Autonómicas (tanto propias como adscritas).

Los cuales, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, deben apoyar permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional, proporcionando los elementos de juicio, la información, el análisis, los estudios y las propuestas que sean necesarias necesarios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización.

Por último, reseñar que en relación con el objeto de interés de esta tesis nos vamos a centrar en el componente funcional "Sistema de Seguridad Pública" por cuanto el análisis del "Sistema de Acción Exterior" y del "Sistema de Defensa Nacional" -aun estando en estrecha vinculación- exceden con mucho el alcance de lo aquí contemplado.

En todo caso, la Ley de Seguridad Nacional establece el siguiente esquema de componentes fundamentales básicos, de los cuales el Sistema de Seguridad Pública se compone, a su vez, del "Sistema de Seguridad Ciudadana", del "Sistema Nacional de Protección Civil" y del "Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas".



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto es muy llamativo que exista un marco muy específico y concreto para regular la Acción Exterior del Estado y el papel específico del Servicio Exterior y de su personal afecto de carácter diplomático.

Además, es igualmente reseñable, que exista un marco también específico y regulado al máximo nivel como es el ámbito de la Defensa Nacional (desde la perspectiva militar) así como el estatuto de su propio personal.

Y, sin embargo y a diferencia de las esferas anteriores, el Estado no se ha dotado de una norma marco de máximo nivel que regule un campo tan específico y fundamental

como es el de la **Seguridad Pública**. Cuando, además, es reconocido como un título competencial habilitante propio y exclusivo en la misma Constitución. Como se expondrá más adelante.

En conclusión y al objeto de interpretar adecuadamente las diversas situaciones y relaciones que convergen en este ámbito, es importante tener en cuenta el siguiente esquema que recoge los diferentes **componentes funcionales** que conforman el **Sistema de Seguridad Nacional** y que son los que interesan a los efectos de esta investigación.



Fuente: Elaboración propia.

Expuesto el gráfico anterior, reseñar que el sistema de apoyo a la gestión de crisis actúa funcionalmente como elemento orgánico que da soporte al elemento rector del conjunto del Sistema de Seguridad Nacional y sólo en ese nivel.

Mientras que el sistema conjunto de inteligencia e información del Estado cuenta con un órgano sistémico superior e integrador que es el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) el cual, además de sus actividades propias, se alimenta e interactúa también con el resto de subsistemas de inteligencia e información que provienen y se integran en el resto de componentes funcionales fundamentales.

En todo caso, la "Seguridad Nacional" sistémicamente debe ser entendida como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores

constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Lo que se articula en cuatro ejes fundamentales que son: la unidad de acción; la anticipación y la prevención; la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos; la resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación.

Este concepto es aglutinador, estratégico y superior pues se sustenta en el conjunto de sistemas y subsistemas que garantizan el funcionamiento de toda la estructura de la nación y que se vertebra en tres elementos fundamentales: la "**Ley de Seguridad Nacional**", la "**Estrategia de Seguridad Nacional**" y el "**Sistema de Seguridad Nacional**".

En este contexto se consideran "factores potenciadores" los que, sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos (pobreza, desigualdad, extremismos ideológicos, cambio climático, desequilibrios demográficos, uso nocivo de las nuevas tecnologías).

Por otra parte, dentro de la "Estrategia de Seguridad Nacional", se contempla la relación de riesgos y amenazas que se describen a continuación: Conflictos armados; Terrorismo; Ciberamenazas; Crimen organizado; Inestabilidad económica y financiera; Vulnerabilidad energética; Proliferación de armas destrucción masiva; Flujos migratorios irregulares; Espionaje; Emergencias y catástrofes; Vulnerabilidad del espacio marítimo; Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

Lo que da paso a exponer y explicar las particularidades de los componentes sistémicos y funcionales sobre los que se sustenta.

- **Sistema "Acción Exterior".**

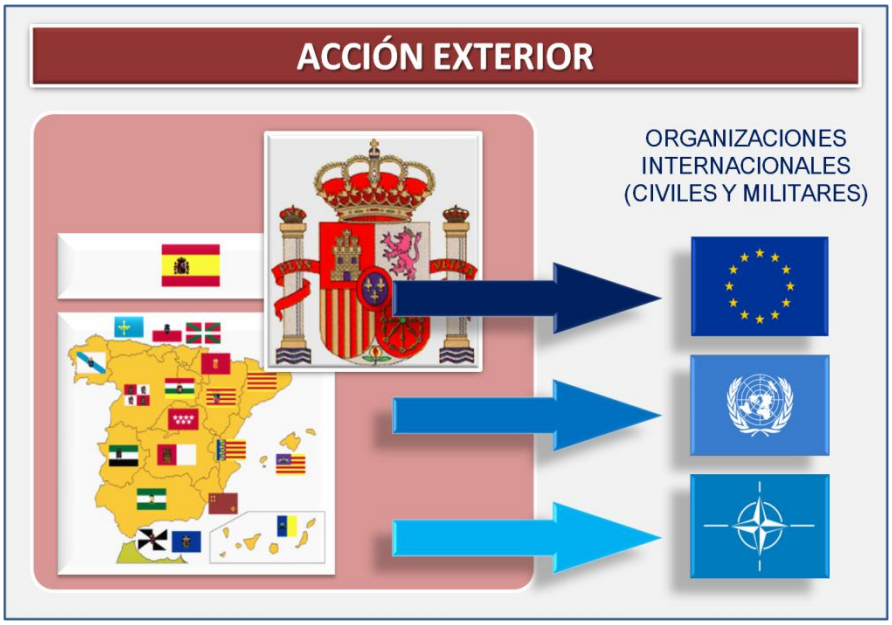
  La **Acción Exterior** se enmarca dentro del Sistema de Seguridad Nacional debido a que es el mecanismo político básico de promoción y protección de los intereses de España en relación con el resto del mundo.

  Así como también es un mecanismo fundamental que, apoyado en las capacidades de disuasión y de defensa (propias y en conjunto con las de nuestros aliados), garantiza la integridad territorial y trata de evitar las injerencias de actores externos

  En este sentido la Acción Exterior se configura como un elemento que responde a los intereses nacionales de manera directa, a los interesas nacionales integrados dentro del marco de la Unión Europea y a los intereses nacionales en base a los

acuerdos y compromisos internacionales suscritos por España en todas sus dimensiones y modalidades.

Lo que conlleva participar, a su vez y mediante estructuras y recursos propios, en estructuras combinadas y/o integradas de ámbito superior y tanto de tipo civil como militar.



Fuente: Elaboración propia.

Para ello, la Acción Exterior es también la proyección de los valores que como sociedad se tienen.

Por tanto, mediante la Acción Exterior se elaboran, canalizan y materializan las políticas, las aportaciones y las contribuciones para la cooperación y el desarrollo; para la intervención en situaciones de emergencia y crisis; para aportación de recursos y ayudas humanitarias; para el soporte en la resolución de conflictos; para el mantenimiento y promoción de la Paz y la Seguridad.

Lo que queda intrínsecamente incardinado en el "**Marco de Sendai**" preconizado desde la ONU y en el concepto de "**Seguridad Humana**" también desarrollado en este ámbito. Tal y como ya se ha expuesto en esta misma tesis.

- **Sistema "Defensa Nacional".**

La **Defensa Nacional** se enmarca dentro del ámbito de la Seguridad Nacional como un **componente funcional sistémico fundamental y específico** al haber evolucionado en los últimos años primer concepto hacia una visión más holística en cuanto a fines, utilidades, medios y capacidades.

Convirtiéndose la Defensa Nacional en un medio más de la acción del Estado en materia de Seguridad Nacional, en vez de ser tratado como un fin en sí mismo al estilo tradicional.

En la Doctrina del Ejército de Tierra (DO1-001) del año 2003, aunque no está vigente en este momento, se definía la **Seguridad** como:

> "[…] *el estado deseado por una sociedad, en el que pueda desarrollarse y prosperar libre de amenazas*".

Mientras que la **Defensa** se definía como:

> "[…] *la adopción práctica de medidas conducentes a mantener la seguridad deseada*".

Por su parte, en la derogada Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar del año 1980, modificada parcialmente en 1984, definía la Defensa Nacional específicamente como:

> "[…] *Disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación ante cualquier forma de agresión* (…)".
>
> "[…] *Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución*[963] (…)".
>
> "[…] *La Defensa Nacional será regulada de tal forma que, tanto en su preparación y organización como en su ejecución, constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad nacional* […]".

Sin embargo, este concepto, el de Defensa Nacional, no está definido en la vigente Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional (LODN) aunque si define la finalidad de la **Política de Defensa** como (artículo 2):

> "[…] *la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España.*

[963] "*El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*".

Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España".

No obstante, en relación con este marco conceptual -y como muy acertadamente apunta FELIÚ ORTEGA (2012)[964]- la ambigüedad terminológica y la falta de una definición clara del concepto Defensa Nacional conlleva:

"[…] *resaltar que también produce confusión identificar Defensa con Defensa Militar, que es sólo una parte de ella, e ignorar la Defensa Civil que tampoco debe identificarse sólo con la Protección Civil de la cual ésta es sólo uno de sus componentes, como ocurre en otros países (…)*".

"[…] *es igualmente incorrecto interpretar que la Defensa (militar) y por lo tanto el empleo de las Fuerzas Armadas se refiere solo a la defensa frente ataques militares o a los sistemas militares* (…)".

"[…] *A esta imprecisión contribuye la citada ley Orgánica 5/2005 que, sin definir la Defensa, cita la política de defensa de forma que da entender que es política de defensa militar aunque luego en el Consejo Nacional de Defensa queda claro que la Defensa es algo más que la defensa militar* […]".

Ciertamente la Defensa, desde la perspectiva de la acción de los Estados y tal y como se interpreta en la actualidad, es un concepto amplio -aunque instrumental- el cual tradicionalmente se ha fundamentado en los aspectos más militares. Exponente de lo cual son las Fuerzas Armadas.

Por este motivo es importante contextualizar el término Defensa Nacional en relación con las propias **misiones** que tienen encomendadas las Fuerzas Armadas en nuestro marco constitucional. A saber (artículo 15, LODN):

"1.Las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución[965], tienen atribuida la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2.Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de

[964] ORTEGA FELIÚ, Luis. "*La confusa terminología de la Seguridad y la Defensa*" en Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *Op. cit.*

[965] artículo 8. punto 1. "*Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*".

las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria.

3. Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

4. Las Fuerzas Armadas pueden, asimismo, llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses".

Esto conlleva que las **misiones** que se le pueden encomendar se traduzcan en **operaciones** concretas las cuales deben responder, doctrinalmente, a lo siguiente (artículo 16, LODN):

"*El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión*".

Lo que tipológicamente se traduce y supone el siguiente elenco de operaciones:

a. La vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, la vigilancia del espacio aéreo y el control del espacio aéreo de soberanía nacional y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses.

b. La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos.

c. El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento.

d. La respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses. A

estos efectos, el Gobierno designará la Autoridad nacional responsable y las Fuerzas Armadas establecerán los procedimientos operativos pertinentes.

e. La colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

f. La participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero, de conformidad con los criterios de coordinación y de asignación de responsabilidades que se establezcan.

Las Fuerzas Armadas no sólo son la piedra angular de la Defensa ("militar") sino que se convierten también en un instrumento fundamental "*complementario y subsidiario*", cuando no coadyuvante, del resto elementos funcionales sistémicos vinculados con el Sistema de Seguridad Nacional. Apoyando tanto en el ámbito de la Acción Exterior como en el de la Seguridad Púbica -y tanto desde una perspectiva interna como desde una perspectiva externa-.



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior supone que las Fuerzas Armadas deban tener un marco claro de actuación en el contexto de la Defensa Nacional, lo que afecta a los criterios doctrinales de empleo y a sus aportaciones al conjunto de la Seguridad Nacional.

Como muy bien expone ALEJANDRE MARTÍNEZ (2018)[966] en el prólogo de la vigente "*Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*":

> "*El entorno estratégico mundial actual reviste una enorme complejidad y esconde una permanente incertidumbre. Los rápidos procesos de transformación, la permeabilidad de todo tipo de fronteras, la variedad y persistencia de los conflictos, la diversidad de actores, y las diferentes naturalezas y alcances de las amenazas, afectan a nuestras expectativas de seguridad al poner en riesgo la paz, el ejercicio de derechos y libertades, la soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.*
>
> *Este escenario en el que la seguridad es responsabilidad de todos, exige que esta sea abordada desde enfoques integrales y globales. Para España supone un compromiso con la seguridad regional y global sin solución de continuidad con la propia, y el empleo solidario de todos los instrumentos de poder del estado y de la nación, en la forma y en el lugar donde sea necesario.*
>
> *Si bien la defensa militar de España sigue siendo la razón de ser de las Fuerzas Armadas y estas su instrumento capacitado para la disuasión y el combate, este nuevo entorno requiere de ellas una adaptación militar constante para optimizar su eficacia operativa y para asumir responsabilidades de la defensa nacional integrando su acción con los demás instrumentos de poder nacionales*".

En este sentido, detallar los principios morales, legales y doctrinales permite:

a. Determinar cómo se ejecuta la acción conjunta, la combinada con nuestros aliados, y la integrada con los demás instrumentos de poder

b. Describir el entorno y el espacio de las operaciones, añadiendo a los ámbitos físicos tradicionales, el cibernético y el formado por la información y las percepciones.

c. Indicar cómo sincronizar el planeamiento concurrente y la ejecución dinámica de operaciones en los niveles estratégico, operacional y táctico.

d. Ayudar a reflexionar sobre el ejercicio del mando en operaciones.

[966] ALEJANDRE MARTÍNEZ, Fernando. "*Prólogo*". Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01(A) "*Doctrina para el empleo de la fuerzas Armadas*". Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2018.

En definitiva, el conjunto de principios morales, legales y doctrinales formalmente reconocidos y aprobados proporciona sólidas herramientas de pensamiento, entre las que destacan los valores y los principios operativos, para que quienes participan en operaciones actúen dentro de un marco delimitado, reconocido y reconocible que les oriente con disciplina intelectual e iniciativa. Elementos que aportan garantías en todos los órdenes.

El Sistemas de Defensa Nacional, por su propia idiosincrasia, hace aportaciones transversales al resto de elementos sistémicos que configuran el Sistema de Seguridad Nacional.

Por ello, para su actuación en situaciones de crisis y/o emergencia se dota de un elemento específico superior de gestión colegiado, coordinado, asesor y consultivo (**Consejo de Defensa Nacional**) y participa como piedra angular en el elemento superior general de gestión (**Consejo de Seguridad Nacional**).

La transversalidad de la actuación del ámbito militar ha supuesto, entre otras muchas cuestiones, hasta la creación de la Unidad Militar de Emergencias como exponente de todo ello.

Como bien indica BALLBÉ MALLOL (2007[967], 2014[968]):

> *"[…] España, como es bien sabido, ha tenido una tradición de militarismo prácticamente hasta la instauración del régimen constitucional en 1978. Pocos administrativistas vislumbran que el Derecho administrativo por excelencia en España no fue el Derecho del Consejo Real o del Consejo de Estado, como había ocurrido en Francia, sino que nuestro Derecho administrativo por excelencia fue el proveniente de la Administración y del Derecho militar. Fundamentalmente porque la Administración encargada de hacer cumplir la ley y los reglamentos era militar o militarizada; porque amplias competencias en materias civiles también estaban en manos de las autoridades militares; porque frecuentemente las infracciones administrativas o penales, al intervenir la policía militarizada, las transformaba en delitos militares (insulto o desobediencia a fuerza armada); porque la jurisdicción competente en muchas materias (desde el contrabando hasta los conflictos laborales) acababa siendo*

[967] BALLBÉ MALLOL, Manuel. Artículo "*El futuro del Derecho Administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización"*. Revista de Administración Pública número 174. Madrid. Septiembre-diciembre 2007. Páginas 215-276.

[968] BALLBÉ MALLOL, Manuel. Artículo "*El sheriff global (Bush) y el imperio de la ley del Oeste en el mundo*". En Wordpress.com, 10 de diciembre 2014.
[Fuente: https://ballbe.wordpress.com/author/manuelballbemallol/]

la jurisdicción militar y no la ordinaria, por lo que venía a establecerse una ley marcial encubierta; porque muchos cargos gubernativos y administrativos estaban en manos de militares, y, por último, porque, a pesar de todas estas medidas propias de la ley marcial, además, cada año se declaraba en algún punto del país el estado de excepción […]".

De hecho, este autor hace suyas las palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA:

"[…] *El mantenimiento del orden público ha estado entregado al ejército en nuestra patria y, correlativamente, a la jurisdicción de guerra, sin interrupción alguna: monarquías y repúblicas, conservadores y liberales, dictaduras y regímenes constitucionales, derechas e izquierdas, han coincidido, por de pronto, en esa sorprendente fórmula*"[969].

Y añade:

"*[…] no es hasta 1986 cuando se realiza una de las reformas administrativas que ha pasado más desapercibida pero que ha significado la auténtica transformación de la estructura del viejo Estado autoritario: la desmilitarización de los 40.000 policías nacionales por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

Esta reforma, que algunos habían pronosticado como el desmantelamiento del Estado, veinte años después ha demostrado su éxito ya que el Cuerpo Nacional de Policía, como los demás cuerpos de seguridad de España, tiene los más bajos índices de corrupción y los más altos de prevención y esclarecimiento de delitos, como hemos señalado anteriormente […]".

En consecuencia, frente a las reticencias de determinados sectores por el uso de elementos militares en diversos aspectos de la vida civil, se hace necesario dar normalidad a ello en base a la coyuntura actual.

Circunstancias comprensibles por el devenir histórico, pero injustificadas en un estado moderno democrático y de derecho. Se hace necesario, como decíamos, normalizar la actuación legítima y legal de los poderes del Estado utilizando de la mejor manera posible las diferentes herramientas que tienen a su disposición, sean del tipo que sean.

[969] Prólogo de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. En BALLBÉ MALLOL, Manuel "*Orden Público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*". Alianza Universidad, 1983.

Elemento claro y argumento que apuntala también BALLBÉ MALLOL (2007)[970]:

> "[…] *La España constitucional ha sabido corregir de raíz toda esta tradición jurídica institucional militar, ha alcanzado una mayor seguridad pública y una mayor integración nacional, configurando al ejército como una institución nacional por excelencia sin enemigos interiores y como fuerza internacional de paz bajo el mando de Naciones Unidas.*
>
> *Se ha conseguido un modelo constitucional de Administración Pública y de seguridad civil, una hegemonía de la jurisdicción ordinaria, y ahora es un modelo en la globalización incluso en la lucha contra el terrorismo internacional con eficacia, transparencia y garantías, como se ha comprobado con el proceso judicial ordinario del 11M* […]".

De hecho, en la actualidad nadie se cuestiona ni nadie se solivianta, por ejemplo, con el papel que desempeña la Guardia Civil como cuerpo policial. Y, sin embargo, como instituto armado de carácter militar es, por consiguiente, parte de la estructura de las Fuerzas Armadas.

En este mismo sentido, como bien expone GONZÁLEZ GARCÍA (2013)[971], la integración entre lo civil y lo militar en las Sociedades democráticas más evolucionadas y modernas no representa ninguna disfunción, en tanto en cuanto son herramientas que responden a necesidades específicas.

De hecho, siguiendo al autor anterior y en relación a lo comentado, en nuestro entorno directo tenemos que:

> "[…] *Para el desarrollo de estas funciones la OTAN cuenta con el Comité de Planeamiento Civil de Emergencia (CEPC). (…) El comité dispone de grupos especializados en temas de protección civil, transportes; recursos industriales, telecomunicaciones; salud pública, alimentación y agricultura. La función principal de estos grupos es establecer procedimientos de actuación ante situaciones de crisis.*

[970] BALLBÉ MALLOL, Manuel. Artículo "*El futuro del Derecho Administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*". *Op. cit.*

[971] GONZÁLEZ GARCÍA, José Luis B. Capítulo Segundo "*Aspectos civiles de la gestión de crisis*" en "*Documentos de Seguridad y Defensa 57. Situación de crisis en la UE. Conducción de crisis y reforma del sector de la seguridad*". Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. Abril, 2013.

Representantes de los gobiernos nacionales y de los órganos militares de la Alianza, así como expertos de los diferentes sectores forman parte de la composición de los grupos.

Las medidas de planeamiento civil de emergencia se articulan a través del denominado Sistema de Respuesta a Crisis de la OTAN, un instrumento de carácter integrador que reúne el conjunto de medidas políticas, militares y civiles que la OTAN puede aplicar en una crisis […]."

Asimismo y desde un enfoque y aplicación operacional -y tanto para las crisis como para las emergencias- se tiene que:

"[…] *Además, en la sede de la OTAN existe un Centro Euroatlántico para la Coordinación de la Respuesta ante Desastres (EADRCC), que actúa como punto focal para coordinar las actuaciones de la OTAN y de los países asociados en caso de requerirse asistencia. En los últimos años el EA-DRCC ha colaborado en numerosas catástrofes naturales* […]".

Por otra parte y dentro de los compromisos que tiene España en relación con el marco de la Unión Europea (y derivado del Tratado de Lisboa), se ha establecido la posibilidad de recurrir a medios civiles y militares en misiones que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Complementariamente a lo anterior la principal herramienta de gestión de crisis y emergencias con la que cuenta la Unión Europea es el propio Mecanismo Comunitario de Protección Civil, establecido y gestionado por la Comisión Europea.

Como parte integrada de la "**Estrategia de Seguridad y Defensa**" de la UE, el sistema institucionalmente se ha dotado de estructuras organizativas propias y especificas, de elementos doctrinales de uso y funcionamiento así como de procedimientos concretos que facilitan las operaciones y la gestión de las situaciones de emergencia y/o crisis.

Es más, uno de los principales logros del sistema ha sido el diseño de una combinación de instrumentos de carácter civil y militar que permiten abordar las crisis de una forma global.

De hecho, tanto en el ámbito de la UE como en el propio ámbito de la ONU (que tienen muchas similitudes ambas en su concepto de funcionamiento) se es plenamente consciente de la necesidad de poder contar con el concursos de los

medios militares y que éstos deben complementar las capacidades civiles que sean necesarias para hacer frente de forma global a las situaciones de emergencia y/o crisis que se planteen.

En consecuencia, si este marco está completamente normalizado en el exterior, si además -y por comparación- esta filosofía de empleo de medios y recursos también está normalizada en nuestro entorno cercano (con el que, incluso, compartimos estructuras políticas comunes), si los recursos civiles y militares de la Administración del Estado ya contribuyen en forma de esfuerzos conjuntos y comunes en materia de Acción Exterior, no es razonable que este esquema no pueda implementarse de puertas hacia adentro respetando el marco de competencia que en cada nivel se tenga.

- **Sistema "Seguridad Pública".**

La **Seguridad Pública**, como ya se ha expuesto, se enmarca dentro del ámbito de la **Seguridad Nacional** como un **componente funcional sistémico específico**. El cual, a su vez y también como ya hemos visto, se dota formalmente de tres compones funcionales (o "subsistemas") a su nivel.

Ciertamente y desde una perspectiva más anglosajona, el término Seguridad Pública proviene -en su concepción más actual- del término "*Public Safety*".

El cual se aplica y abarca a aquellos elementos que pueden afectar de manera global a la protección y a la integridad de los ciudadanos y que, por tanto, va más allá del concepto puro tradicional de "Security" en su vertiente más policial.

Cuestión que, como veremos más adelantes, es también consistente con el concepto jurídico genérico manejado en nuestro entorno.

Según el artículo 149, punto 1, apartado 29 de nuestra Carta Magna, la Seguridad Pública es **competencia exclusiva** del Estado sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en el marco de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En este sentido, para el Tribunal Constitucional (SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984 y 104/1989) la "**Seguridad Pública**" se identifica con:

> "[...] la *actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano*".

Asimismo, esto también comprende para el Tribunal Constitucional (STC 133/1990):

> "[…] las medidas necesarias que *en virtud de la "protección civil" deban ser adoptadas para "la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia*" […]".

Esto ha servido para configurar y caracterizar expresamente la Seguridad Publica como el compendio de tres ámbitos esenciales y estrechamente vinculados entre sí como son (como ya se ha expuesto):

- La Seguridad Ciudadana.
- La Protección Civil.
- La Protección de las Infraestructuras Críticas.

En todo caso, esquema sistémico que queda de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto y teniendo de referencia el Sistema de Seguridad Nacional, es muy llamativo que exista un marco muy específico y concreto para regular la Acción Exterior del Estado y el papel específico del Servicio Exterior y de su personal afecto de carácter diplomático[972].

[972] Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Además, es igualmente reseñable, que exista un marco también específico y regulado al máximo nivel como es el ámbito de la Defensa Nacional (desde la perspectiva militar) así como un estatuto específico regulador para su propio personal[973].

Y, sin embargo y a diferencia de las esferas anteriores, el Estado no se ha dotado de una norma marco de máximo nivel que regule un campo tan específico y fundamental como es el de la **Seguridad Pública**. Más si cabe cuando además es reconocido como un título competencial habilitante propio y exclusivo en la misma Constitución.

Cierto es que se ha dado un nivel máximo de regulación mediante ley orgánica a una parte del personal que se considera integrado en este sistema de Seguridad Pública (Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

No obstante, una parte importante carece de una definición y descripción de su propio estatuto singular a nivel estatal. Como es el caso del personal de los Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento que según la Ley de Bases de Régimen Local éstos deberían contar, al igual que se contemplaba para las Policías Locales, con un Estatuto Básico de desarrollo específico que nunca se hizo.

De hecho, no hay definición formal del concepto legal de "Bombero" lo que está generando también problemas de interpretación del trabajo que desarrollan los "bomberos urbanos", los "bomberos de empresa", los "bomberos industriales", los "bomberos privados" y/o el personal de las brigadas forestales de prevención y lucha contra incendios que preconizan el reconocimiento de la categoría laboral de "bombero forestal".

O el caso del personal de los Servicios técnicos de la Administración (no del voluntariado) que ejercen las competencias en materia de Protección Civil. Lo que abarca tanto desde el personal de dirección, coordinación, ordenación, planificación y atención de emergencias en todos sus niveles como el personal de los centros de atención y coordinación de urgencias y emergencias.

Es más, ni la propia Administración del Estado cuenta con un cuerpo propio de personal funcionario que desempeñe estas funciones, sino que tiene una serie de plazas cubiertas con personal laboral -que pasando la misma oposición que el personal funcionario- tiene, sin embargo, vedado el acceso a los puestos de

[973] Entre otras: Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas; Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar; Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería; Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas; Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

responsabilidad por carecer su relación de la connotación pura administrativa. Tal y como ya se ha comentado.

Este, si se me permite, "desbarajuste" y "batiburrillo" sólo ha servido para la precarización, la atomización, la desregulación, la desintegración, las duplicidades, la proliferación de "*reinos de taifa*", la incoherencia, la inconsistencia, la falta de visión de conjunto y el despilfarro. En cambio, la UME ha quedado fuera de esta coyuntura dado que su condición militar ya le provee de un marco regulador específico, estricto y claro (al igual que pasa con la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía).

De hecho y con independencia de los criterios de idoneidad, oportunidad e ideológicos que pudieran subyacer en la creación de la UME, la realidad es que todo su personal cuenta con una relación de servicios administrativos (ya sea de carrera o de empleo -permanente o temporal-) con unas reglas tasadas de acceso, formación, promoción, retribución, etc…. Y como garantía añadida -para el ciudadano y para el propio prestador- en el ejercicio de sus funciones tienen la consideración de agentes de la autoridad en el desempeño de sus funciones.

A lo que hay que añadir que estas garantías se extienden de la misma forma y modo a los contingentes extraordinarios que pudieran movilizarse e incorporarse provenientes, especialmente, de la reserva voluntaria.

Y, para mayor abundamiento, se enmarca su actuación en la aportación que se hace desde el campo de la Defensa Nacional (y por extensión desde las Fuerzas Armadas) al ámbito de la Seguridad Pública y a la Acción Exterior. Ya que también participa esta Unidad de manera directa en las misiones internacionales para las que sea requerida. Por tanto, es una herramienta de triple acción.

No obstante, hablar de Seguridad Pública en el marco de la Seguridad en nuestro país tiene un largo recorrido por las connotaciones culturales, sociales, políticas e ideológicas que encierran estos términos.

De hecho, la **Seguridad Pública** se ha vinculado con los términos "**Orden Público**" y "**Seguridad Ciudadana**" en la actuación de los Poderes Públicos.

Como expone BOSCH i MESTRES (2001)[974]:

> "[…] *en Europa la idea de orden público ha ido cambiando de significado: hoy en Francia, Inglaterra o Italia no significa lo mismo que hace 50 años aunque se*

[974] BOSCH i MESTRES, Jaume. Artículo "Orden público o seguridad ciudadana". Periódico El País, publicado el 28 de septiembre de 2001.

utiliza la misma expresión. En cambio, en España, el uso que el franquismo había hecho del concepto obligó a cambiar significado y significante. La Constitución de 1978 sustituyó, por ejemplo, la denominación 'fuerzas de orden público' por la de 'fuerzas de seguridad' (…) *El propio RECASENS define la clara distinción de objetivos y misiones de ambos conceptos. Mientras que el 'orden público' pretende mantener la autoridad y perpetuar una norma, la 'seguridad ciudadana' desea preservar derechos y libertades y ofrecer un servicio público. Mientras que la primera expresión busca forzar la obediencia de los ciudadanos a la norma, la segunda desea proteger la seguridad de las personas y mejorar su calidad de vida* […]".

Este autor cita también a BALLBÉ MALLOL refiriendo que:

"[…] *Creo importante evitar la integración en el ordenamiento jurídico democrático de conceptos manipulados y prostituidos por el uso que la dictadura hizo de ellos, hasta el punto que propugnaría como necesaria la sustitución del mismo concepto de orden público por otro que careciese de esas connotaciones antidemocráticas como, por ejemplo, seguridad pública* (…) *El sistema democrático se basa, pues, en esa nueva concepción que permite que la Constitución de 1978, en su artículo 104, atribuya a los cuerpos y fuerzas de seguridad la misión de 'proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana* […]"

Conviniendo con gran parte de lo expuesto por estos autores, queda claro que:

"[…] *determinadas reformas, las garantías jurídicas establecidas por las normas, las modificaciones sustanciales de los sistemas de selección y formación, la profesionalización de los cuerpos y fuerzas de seguridad, la aparición de policías autonómicas, la creciente preparación de las policías locales y el papel claramente democrático desempeñado por autoridades y jueces impusieron y consolidaron el concepto de seguridad por encima del superado orden público* […]".

En consecuencia, en un lenguaje actualizado que huya de las posibles connotaciones peyorativas que pudieran darse en otro momento histórico, el concepto de "Seguridad Ciudadana" no debería vincularse de manera directa y exclusiva con el concepto de "Orden Público".

Aunque bien es cierto que determinadas actuaciones vinculadas con el orden público quedarían incardinadas dentro del genérico Seguridad Ciudadana. Del mismo modo que la noción actual que representa la "Seguridad Pública" no puede

restringirse únicamente a los ámbitos expresados con los conceptos anteriores de "Orden Público" y "Seguridad Ciudadana".

La regulación de la Seguridad Ciudadana (concepto definido competencialmente como exclusivo del Estado según el artículo 104.1 de la CE) y el establecimiento del marco de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LO 4/2015 y la LO 2/1986 respectivamente) son el complemento binomial y mutuo adecuado.

No obstante, son una herramienta imperfecta por cuanto no abarcan -y ni tampoco agotan- la necesaria regulación de una esfera más amplia, compleja multisectorial y multidimensional como es conceptualmente el término **Seguridad Pública**.

En el preámbulo de la LO 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, se recoge que:

> "[…] *La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1.29.ª). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando,* ***con matices****, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana* […]".

No obstante, en este mismo texto se reconoce:

> "[…] *En el marco del artículo 149.1.29.ª de la Constitución y siguiendo las orientaciones de la doctrina constitucional, esta Ley tiene por objeto la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana, e incluye un* ***conjunto plural y diversificado de actuaciones, de distinta naturaleza y contenido****, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico protegido* […]".

Y añadiéndose también que:

> "[…] *Una parte significativa de su contenido se refiere a la regulación de las intervenciones de la policía de seguridad, funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aunque con ello* ***no se agota el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública****, en el que se incluyen otras materias* […]".

De hecho, para garantizar la Seguridad Ciudadana desde nuestro Estado democrático y de Derecho se dispone de tres mecanismos fundamentales que son:

> "[…] *un ordenamiento jurídico adecuado para dar respuesta a los diversos fenómenos ilícitos, un Poder Judicial que asegure su aplicación, y unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad eficaces en la prevención y persecución de las infracciones* […]".

En consecuencia, la pretendida identidad terminológica derivada de la jurisprudencia que, con "matices", se atisba entre los conceptos "Seguridad Ciudadana" y "Seguridad Pública" queda desacreditada en el mismo texto legal por cuanto que con el primero no se agota el ámbito material y el alcance del segundo.

Además, los tres mecanismos que esta Ley enuncia para garantizar la "Seguridad Ciudadana" tampoco agotan los recursos y herramientas que se ponen a disposición de la "Seguridad Pública" en toda su extensión.

Por tanto, se puede colegir que no queda duda de la **incomprensible distorsión y falta de visión global** -e, incluso, sistémica- que supone la **inexistencia de una ley básica marco** que reconozca, defina, ampare y regule -inequívoca y taxativamente- la **Seguridad Púbica** como concepto y como sistema.

De hecho, ley que acabaría con las inconcreciones y con las "creatividades" organizativas y competenciales en relación con la forma de prestar determinados servicios públicos.

Dentro de esta "creatividad" aparecen términos de "huída" y de "apariencia" y "simulación" competencial como son por ejemplo el concepto de "**Protección Ciudadana**"[975] o el de "**Seguridad Civil**"[976].

De hecho, los tres ámbitos fundamentales que componen la Seguridad Pública (recordemos: la Seguridad Ciudadana, el Sistema Nacional de Protección Civil y el Sistema de Infraestructuras Críticas) son esferas que se han ido desarrollando en momentos temporales distintos y en coyunturas políticas, económicas y sociales

[975] Término que ya usó en su día la Comunidad de Madrid para denominar a su órgano directo competente. De esta manera evitaba algunas de las denominaciones que bien podían suponer un conflicto competencial (como Seguridad Pública o Seguridad Ciudadana) o bien no abarcaban la totalidad del ámbito competencial que se tenía encomendado (Protección Civil).

[976] Término, el de "Seguridad Civil", también utilizado en España durante un tiempo por alguna comunidad autónoma (concretamente, Cataluña con el término "*Seguretat Civil*") para tratar de asimilar su organización administrativa a la de una estructura de "Estado", en este caso, del estado francés. Y así desmarcarse y evitar las denominaciones tradicionales recogidas en la normativa estatal española para las competencias a este nivel.
De hecho, cabe reseñar que el concepto de "Seguridad Civil" no está definido ni contemplado en la legislación española puesto que es una fórmula propuesta en Francia para poder diferenciar las estructuras y los conceptos que abarcan la "Defensa Pasiva", la "Defensa Civil" y la "Protección Civil" y que cuentan e integran elementos civiles y militares en todas ellas.

diversas. Y, además, desde ámbitos y niveles competenciales también distintos y, en muchas ocasiones, con criterios dispares no unificados.

Lo que ha generado una progresión y desarrollo asimétrico, una evolución desigual, divergencias terminológicas y conceptuales y, por último, un desajustado funcionamiento sistémico en diversos aspectos.

Y todo ello, en gran medida y como ya hemos dicho, como consecuencia de la inexistencia de una Ley específica de ámbito estatal que regulase la Seguridad Pública.

Tanto es así y tan clara ha sido la necesidad de cubrir este trascendental hueco normativo, que en el ámbito autonómico se han visto obligados a desarrollar de manera integral e integrada leyes de regulación específica.

Sin obviar que en algunos casos la necesidad se ha forzado de una manera un tanto artificiosa por cuanto que la motivación era cubrir intencionadamente espacios propios del Estado pero no ocupados por éste o bien forzar el conflicto competencial en las posibles áreas de concurrencia para tensionar el sistema.

Tenemos tres comunidades autónomas con cuerpo policial propio que son Navarra, el País Vasco y Cataluña que han promulgado leyes denominas específicamente de Seguridad Pública. A saber:

- Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña.

  "[…] *El objeto de la presente Ley es la ordenación de las competencias de la Generalidad en materia de* ***seguridad pública****, especialmente las de* ***policía****, y su integración con las de* ***protección civil****,* ***tráfico****,* ***juego y espectáculos*** *y* ***seguridad privada****, en un* ***sistema general de seguridad propio de Cataluña****, participado por las otras administraciones con competencias en esta materia* […]"

  "[…] *El* ***sistema de seguridad pública de Cataluña*** *tiene por objeto contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención y protección eficaces en el aseguramiento de los derechos y libertades de los ciudadanos, la preservación de la convivencia y el fomento de la cohesión social* […]".

- Ley Foral 8/2006, de 20 de Junio, de Seguridad Pública de Navarra.

  "[…] *tiene por objeto la ordenación de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de* ***seguridad pública****, especialmente las de* ***policía****, en*

*un **sistema global de seguridad** que, participado por las diferentes Administraciones Públicas y por los órganos de coordinación y participación ciudadana con responsabilidad en la materia, contribuya al establecimiento y desarrollo de políticas realistas, prácticas y eficaces para garantizar la **seguridad ciudadana*** […]".

– Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública del País Vasco.

"[…] *Es objeto de esta ley la ordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de **seguridad pública**, especialmente las de **policía** y **seguridad ciudadana**, y su integración con otras tales como las de **emergencias** y **protección civil**; **tráfico y seguridad vial**; **juego**; **espectáculos y actividades recreativas**, y **seguridad privada**, en un **sistema general de seguridad propio**, participado por las otras administraciones con competencias en esta materia Todo ello con la finalidad de proporcionar a la ciudadanía la protección frente a toda clase de riesgos y garantizar el libre y pacífico ejercicio de derechos y libertades de una forma integral* […]".

Tenemos el caso particular de la Comunidad de las Islas Canarias que, teniendo también un Cuerpo de Policía autonómico propio no quiso entrar en un conflicto abierto y directo de tipo competencial por lo que aplicó el concepto indeterminado de Seguridad sin adjetivo alguno y lo unió al de Emergencias[977]:

– 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 por objeto la ordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de seguridad pública mediante la organización del **Sistema Canario de Seguridad y Emergencias*** […]".

"[…] *Las Administraciones Públicas Canarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, aseguran en su conjunto la salvaguarda de la **seguridad pública** en la Comunidad Autónoma, ateniéndose en sus relaciones recíprocas y con la Administración General del Estado a los principios de colaboración, cooperación, coordinación, asistencia mutua y lealtad institucional* […]".

[977] Indeterminación que se ha usado también para las denominaciones de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias o la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

También de manera singularizada tenemos la situación de la Comunidad de Castilla y León que hace un alarde de burda creatividad utilizando un indeterminado término de supuesto nuevo cuño, el de "**Protección Ciudadana**"[978]. Término el cual ya fue empleado en tiempo por la Comunidad de Madrid, como bien indica RODRÍGUEZ MONTOYA (2018)[979]. A saber:

– Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León

> "[…] *El objeto de esta Ley es la ordenación y regulación de las actuaciones y actividades dirigidas a la protección de las personas frente a los riesgos derivados de fenómenos naturales, tecnológicos o sociales. Para ello, se crea como* ***un servicio público el sistema de protección ciudadana*** *de la Comunidad de Castilla y León, que está constituido por el conjunto de disposiciones, procedimientos, medios y recursos que aseguren su organización y funcionamiento integrado* […]".

En todo caso, es importante reseñar y tener en consideración que las leyes anteriormente citadas recogen el esfuerzo integrador de entender la Seguridad Pública de una manera integral (aunque se tenga un marco relativamente restringido de competencias y atribuciones al respecto). Por lo que se incluyen, además de los elementos típicamente policiales, los que tienen que ver también con la protección civil y la gestión de emergencias.

Por último tenemos el resto de Comunidades Autónomas que han preferido regular mediante dos instrumentos normativos los dos ámbitos primordiales que caracterizan la Seguridad Pública.

Para ello la mayoría tiene una ley que regula la coordinación de las policías locales y otra que regula las emergencias (bien como protección civil, bien como gestión de emergencias, bien como ordenación de emergencias, bien como atención de emergencias o bien como una mezcla terminológica de ellos).

Con una llamativa reseña, la salvedad de la Comunidad de Madrid que paradójicamente no cuenta con una ley específica de protección civil y/o gestión de emergencias (pero si con una supuesta "agencia" que realmente es una

[978] Este término, el de Protección Ciudadana -aunque no se aplica para denominar una ley- si caló en las denominaciones de los órganos autonómicos de Castilla-La Mancha (Dirección General de Protección Ciudadana o Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha).

[979] RODRÍGUEZ MONTOYA, José María. Tesis doctoral "*La Institucionalización de la Seguridad Ciudadana en la Comunidad de Madrid*". Universidad Complutense de Madrid (UCM). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Madrid, 2018.

viceconsejería encubierta a todos los efectos puesto que no cuenta con personalidad jurídica diferenciada y propia como tal)[980].

No obstante, con o sin ley que use el término Seguridad Pública en su denominación, la gran mayoría de administraciones autonómicas (y algunas locales) han optado por ir introduciendo el término "Seguridad Pública" en la denominación de diversos órganos (bien por moda, bien por una aparente modernidad/modernización, bien por dar un supuesto mayor estatus y equipación a las policías locales con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bien por un poco de todo lo anterior).

De hecho tenemos: la Academia Gallega de Seguridad Pública (AGASP), el Instituto de Seguridad Pública de las Islas Baleares (ISPIB), la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía (ESPA), la Academia de Seguridad Pública de Extremadura (ASPE); La Escuela de Seguridad Pública del Principado de Asturias (ESPPA), etc…

Por otra parte, como consecuencia también de la inexistencia de una Ley específica de ámbito estatal que regule de manera integral la Seguridad Pública acaba provocándose una falta de regulación de las actuaciones de parte del personal que actúa en esta esfera.

Asimismo se producen también abusos y precarizaciones que afectan tanto a la protección y garantía de los derechos de los ciudadanos como en las condiciones de prestación de determinados servicios (lo que incluye los abusos cometidos contra el personal de los mismos).

Por tanto, la Seguridad Pública, en general -y específicamente en lo que se refiere a los sistemas de gestión y dirección de emergencias y crisis- es un ámbito que está **segurizado** y es una esfera que -por sus características- debe estar **publificada** al objeto de gozar de todas las garantías.

Esto supone que, reiterando lo ya expuesto en esta tesis, el **interés público** y el **interés general** deben regir cualquiera de las actuaciones de los diferentes actores en este ámbito. Debe haber también una supervisión y un control judicial específico en determinado tipo de actividades y, además, debe garantizarse la regulación de las condiciones de prestación del personal en este ámbito.

[980] Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, con rango de Viceconsejería, depende orgánica y funcional de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, ejercer las competencias previstas en el artículo 44 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, respecto de los centros directivos adscritos a la misma y, en particular, el impulso, coordinación, apoyo y supervisión de las actividades que competen a la Consejería a la que se adscribe en estas materias. Decreto 73/2019 de 27 de agosto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 204 de 28 de agosto).

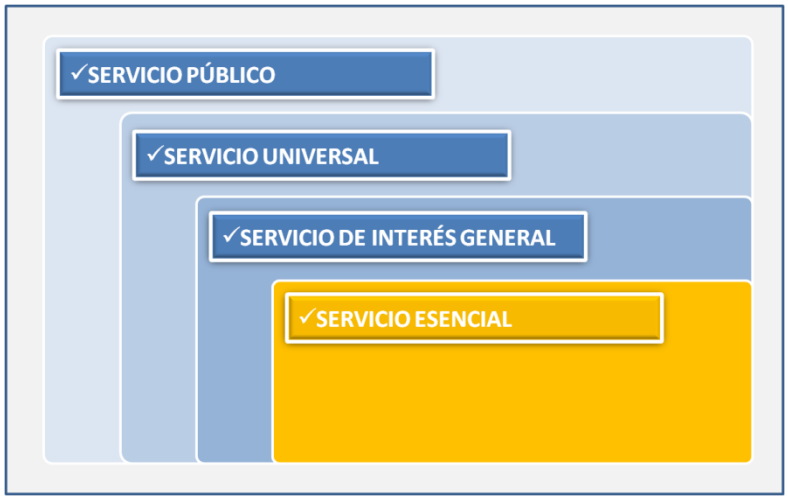
Queda adecuadamente justificado que la protección de las personas en las situaciones más comprometidas y de mayor riesgo -como es el caso de las emergencias y las situaciones de crisis- necesita dotarse de una serie de estructuras, sistemas y mecanismos que tengan como núcleo principal una serie de organizaciones que se ajusten a la siguiente definición:

> *Servicios públicos de carácter no económico, de tipo universal, de interés general y de carácter esencial que, como conceptualización y como actividad prestacional, tienen como objetivo la satisfacción de los derechos fundamentales y las libertades públicas. En tanto en cuanto son bienes constitucionalmente protegidos para lo cual se obliga al despliegue de todas las potestades públicas que permitan garantizar tal fi*n.

En consecuencia este ámbito debe ser considerado un servicio público prestado por elementos organizativos públicos con capacidades completas que faciliten el ejercicio amplio de las potestades públicas (incluido el ejercicio de autoridad).

Todo ello con independencia de la concurrencia de las actividades satelitales, complementarias y/o instrumentales del resto de actores que puedan verse involucrados y que puedan ser requeridos en momentos o para actividades concretas.

Por tanto y a los efectos que nos ocupan y tal y como ya se ha expuesto, si omitimos las consideraciones relacionadas con la posibilidad de la contraprestación económica, podemos decir que las actividades que interesan en materia de Seguridad Pública (y que en esta tesis interesan especialmente las vinculadas con la gestión de emergencias y situaciones de crisis como elementos configuradores básicos de la protección de los ciudadanos) responden al siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

Se trata, por ende, de un marco orientador que está dentro del concepto de las políticas de desarrollo de la Seguridad Pública y que debe configurarse como un servicio público en los términos arriba definidos. Lo que supone, consecuentemente, limitar las opciones de gestión pública en este tipo de áreas.

En definitiva, es imperioso disponer de una ley que integre la Seguridad Pública en sus diferentes manifestaciones y dimensiones y que equipare los diferentes elementos funcionales del Sistema de Seguridad Nacional.

Lo que supone, en primer lugar, reforzar, fortalecer y prestigiar al órgano directivo vinculado con la protección civil y emergencias que dependen del Estado poniendo, cuanto menos, al mismo nivel orgánico que el resto de órganos vinculados con la Seguridad Pública.

En segundo lugar y a este mismo nivel, se deben desterrar las supuestas figuras técnicas instrumentales del personal con condición laboral cuando desarrollan todos ellos actividades estructurales y propias de la Administración Pública. Lo que debe conllevar la creación de un cuerpo técnico funcionarial específico y especializado de protección civil (y gestión de emergencias) con todas las garantías para los ciudadanos de desempeño, profesionalidad y profesionalización.

De hecho y como elemento que se sugiere desde esta tesis como posible área de interés para un futuro estudio, está **la condición y estatus del personal** que presta sus servicio y/o colabora en el ámbito de la Seguridad Pública.

Esto último tiene una derivada trascendental, y son las condiciones que deben cumplir las personas que presten su actividad en este ámbito dada la variable confluencia de perfiles de muy diversa índole y tipo que coinciden en él.

El caso del personal de los diferentes Cuerpos y Fuerzas de Seguridad es claro, pero no lo es así de manera homogénea en el resto de colectivos. Téngase en cuenta además que en este ámbito confluyen empleados públicos (funcionarios y laborales), personal de entes instrumentales vinculados al sector público, personal de empresas adjudicatarias, de empresas contratista, de empresas subcontratadas, de organizaciones no gubernamentales, voluntarios y activistas de asociaciones de toda índole, etc… los cuales necesitan un marco y un **estatuto legal específico** que los ampare y proteja en sus actuaciones.

Para ello se propone en esta tesis desarrollar la figura de la "**Autoridad de Seguridad Pública**" y el concepto de "**Agente de Seguridad Pública**" en sus distintos niveles y tipos. Lo que supone la configuración y definición de una serie

de atribuciones en función de su condición. Y tanto en situaciones ordinarias como en las extraordinarias.

Es decir, se propone establecer un marco común y regulado mediante el cual se aporte una evolución adecuada y moderna del término "**agente de autoridad**" que huya de los simples matices penales y administrativista del término que tanto contamina y enturbia la comprensión de este instituto.

Lo que supondría reconocer una condición específica, la de "**agente de Seguridad Pública**", y dotarlo de todas las garantías y coberturas jurídicas necesarias tanto de cara al ciudadano como de cara a su propio desempeño[981].

No obstante, no todos los "agentes de seguridad pública" deben estar en el núcleo del ejercicio de los poderes públicos por lo que se hace la siguiente propuesta a los efectos de esta tesis:

AGENTE DE SEGURIDAD PÚBLICA (Propuesta)	
TIPOLOGÍA	**CARACTERIZACIÓN**
Agente Tipo I:	Funcional.
Agente Tipo II:	Instrumental.
Agente Tipo III:	Auxiliar o de apoyo.
Agente Tipo IV:	Facultado.
Agente Tipo V:	Colaborador.
Agente Tipo VI:	Colaborador voluntario.
Agente Tipo VII:	De infraestructura Crítica.
Agente Tipo VIII:	De Servicio Esencial.
Agente Tipo IX:	Prestación personal voluntaria.
Agente Tipo X:	Prestación personal obligatoria.

Fuente: Elaboración propia.

A los cuales se les puede reconocer "funciones de policía", al estilo de lo que plantea el autor argentino GALLEGOS FEDRIANI (2014)[982]. Lo que supone que en

[981] De manera comparada, en el Reino Unido y en materia de gestión de contingencias civiles se hace la distinción entre los agentes "*blue ligths*" (luces azules) y el resto de agentes u operadores. En alusión a los que llevan los elementos prioritarios lumínicos de color azul en sus vehículos y que son todos los de los servicios de seguridad y emergencia en todos los órdenes.

función de su puesto se le atribuyan potestades inspectoras y/o capacidades de policía gubernativa, criminal o de orden, de policía de investigación, fiscal o judicial, de policía administrativa, de policía administrativa especial, de policía de prevención, etc… en virtud de cada caso.

De hecho, como refiere este autor:

> "[…] *el poder de policía debe ser entendido como el poder genérico y ordenador que el Estado posee para hacer que los derechos constitucionales de los individuos sean ejercidos en forma armónica y compatible con los derechos de los demás. Por ello, el poder de policía no sólo tiene una fase visible, que sería la de la prohibición, sino una fase de protección de los derechos, que es su fundamento último* […]".

Por tanto, aquellos que actúen de manera estructural, circunstancial y/o coyunturalmente dentro del Sistema de Seguridad Pública bien por sus propias responsabilidades y atribuciones bien por haber sido requeridos para ello (con un cierto grado de obligación) deben tener un marco claro regulador que establezca el alcance y la responsabilidad al respecto cuando actúan en este ámbito y bajo el requerimiento de las autoridades públicas competentes.

Lo que ayudaría a dar carta de naturaleza y a clarificar la situación del personal que presta diversas actividades en este ámbito con cierta ambigüedad e indeterminación.

Como es el caso de determinado personal laboral al servicio de las administraciones públicas y sus entes (técnicos y personal de los servicios de protección civil, policías portuarios, personal con título habilitante de vigilante de seguridad privada y/o escolta y demás especialidades, vigilantes municipales, auxiliares de policía, alguaciles, serenos, etc…) o como es el caso del personal de los entes instrumentales vinculados al Sector Público (tanto las entidades públicas empresariales como las sociedades mercantiles de todo tipo vinculados con la gestión de emergencias, la atención de los "Centros de Coordinación 112", la extinción de incendios, el rescate y el salvamento en todas sus modalidades -lo que incluye el Salvamento Marítimo-, la asistencia psicológica, la seguridad vial,

[982] GALLEGOS FEDRIANI, Pablo. "Poder de policía y poder de policía en la emergencia" en "El Derecho Administrativo en Argentina: Situación y tendencias actuales (I)". Revista Documentación Administrativa, número 267-268 (sept. 2003-abr. 2004). Páginas 485-500.
De hecho este autor distingue el concepto de "**poder de policía**" el cual se describe como una "[…] facultad de esencia legislativa que implica la posibilidad de reglamentar, y por ende limitar, derechos […]" mientras que la "**función de policía**" comporta la aplicación administrativa de esas regulaciones.

etc…)[983] o como es el caso del personal de asociaciones o agrupaciones de voluntarios en este campo (Cruz Roja, DYA, agrupaciones de protección civil locales y/o autonómicas, miembros de la REMER del Ministerio del Interior, bomberos voluntarios, Asociaciones de Defensa Forestal, etc…).

También tenemos personal facultativo o de apoyo asistencial que presta sus servicios en empresas públicas o en empresas privadas concesionadas encargadas de la asistencia médica urgente y la asistencia psicosocial. Lo que es también muy importante a efectos de Seguridad Pública ya que conllevaría reconocer su doble funcionalidad (Sanidad/Seguridad Pública) y la extensión de determinadas figuras de protección jurídica.

Asimismo cabe mencionar en este punto las empresas privadas prestadoras de servicios para las administraciones públicas -bien contratadas bien adjudicatarias de servicios y concesiones-. Como es el caso de las empresas que aportan medios aéreos o maquinaria especializada e, incluso, con sus correspondientes tripulaciones complementarias[984].

Además tenemos personal con capacitaciones profesionales específicas que trabajan en el sector privado pero con incidencia en la Seguridad Pública, como son los Detectives, los Directores y Vigilantes de Seguridad Privadas (se incluyen los Guardas Rurales y sus especialidades[985]), los Bomberos de Empresa, las Brigadas de

[983] Llamativo es el caso del personal laboral de entes instrumentales que actúan como directores técnicos de extinción en incendios forestales al amparo de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, donde se recoge:
Artículo 46, punto 2. "*El director técnico de la extinción será un profesional que haya recibido formación acreditada específica sobre comportamiento del fuego forestal y técnicas adecuadas para su extinción*".
Artículo 47. punto 1. "[…] *El director o responsable técnico de las tareas de extinción tiene la condición de agente de la autoridad y podrá movilizar medios públicos y privados para actuar en la extinción de acuerdo con un plan de operaciones* […]".
El cual además tiene potentes atribuciones que impactan de lleno en el ejercicio de las potestades públicas tales como: "[…] *podrá disponer, cuando sea necesario y aunque no se pueda contar con la autorización de los propietarios respectivos, la entrada de equipos y medios en fincas forestales o agrícolas, la circulación por caminos privados, la apertura de brechas en muros o cercas, la utilización de aguas, la apertura de cortafuegos de urgencia y la quema anticipada mediante la aplicación de contrafuegos, en zonas que se estime que, dentro de una normal previsión, pueden ser consumidas por el incendio.* […]". O el caso también del personal laboral de multitud de consorcios públicos para la prestación del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento (Servicios de Bomberos). Sirva de ejemplo el caso de Asturias, Cantabria, algunas provincias de Galicia, Aragón o Ciudad Real. O como es el caso de empresas públicas y privadas que prestan el servicio de asistencia extrahospitalaria urgente.

[984] Estas empresas ofrecen servicios de rescate, salvamento, extinción, transporte sanitario en todas sus modalidades, tareas de vigilancia, apoyo en funciones de control, etc…

[985] Según el Artículo 34 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. En relación con los Guardas Rurales, Guardas de Caza y Guardapescas Marítimos.

Salvamento Minero, los controladores aéreos, los comandantes de naves y aeronaves, el personal de infraestructuras críticas o de servicios esenciales, etc…

Incluso contar con un estatuto que determine la figura del "agente de Seguridad Pública" en sus diferentes modalidades y perspectivas ayudaría a determinar también el alcance de la responsabilidad de los diferentes actores cuando se actúa por cuenta y a requerimiento (incluso forzoso) de las autoridades públicas[986] [987].

En consecuencia y tal como ya se avanzaba y analizaba en la presente tesis, no es posible asegurar los elementos que configuran la protección del ciudadano como un Servicio Público si las condiciones del personal que lo presta -y sus especiales y singularizadas atribuciones- no presentan todas las garantías jurídicas correspondientes. Y, además, en todos los órdenes.

Por otra parte, el sistema de "Seguridad Pública" tiene en uno de sus componentes un instrumento fundamental dentro del propio sistema a este nivel y en el superior de Seguridad Nacional. Este es del **Sistema Nacional de Protección Civil**.



Fuente: Elaboración propia.

[986] Como hace la citada Ley de Montes que establece en su artículo 49 que "*La Administración General del Estado, a través del Consorcio de Compensación de Seguros, garantizará la cobertura de indemnizaciones por accidente exclusivamente para las personas que colaboren en la extinción de incendios*".

[987] Recordemos el rescate del pequeño de 2 años de edad Julen Roselló que se precipitó por un pozo de prospección a más de 60 m. de profundidad en la localidad malagueña Totalán (España) el 13 de enero de 2019. Dispositivo que tuvo al frente del operativo a un grupo de ingenieros que fueron requeridos por las autoridades. De hecho, el ingeniero jefe del operativo (Ángel García Vidal) era un profesional particular quién además y circunstancialmente era también el delegado del Colegio de Caminos, Canales y Puertos en la provincia de Málaga.

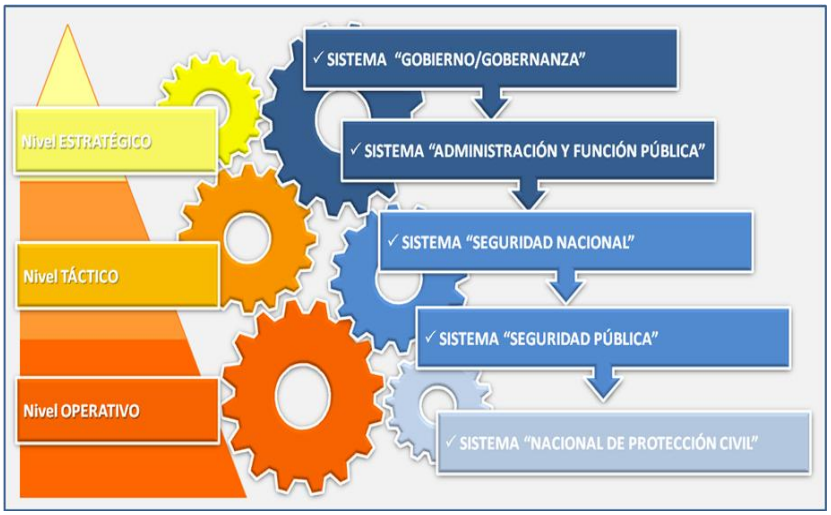
Este sistema se puede considerar, tal y como se recoge en la figura anterior, como un componente funcional (o subsistema) del sistema de Seguridad Pública. El cual, lo es a su vez del Sistema de Seguridad Nacional.

En consecuencia, la ubicación sistémica del Sistema Nacional de Protección Civil quedaría de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

Y, por tanto, sus procesos engranados de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia.

Lo que se analizará a continuación de manera específica por el interés central que supone para el objeto de esta tesis.

- **Definición y componentes del (sub) Sistema Nacional de Protección Civil.**

Después de un largo periodo sin una revisión crítica y sin una voluntad política real de modificar el marco de la Protección Civil en su conjunto (fundamentalmente por los conflictos competenciales que esto ha generado con algunas comunidades autónomas), en julio de 2015 ve la luz la nueva ley reguladora básica de este campo a nivel estatal, donde ya se reconoce de manera efectiva el carácter sistémico de la Protección Civil.

De hecho, esta nueva Ley, como ya hemos apuntado, obliga a que este sistema se incardine dentro de un sistema de ámbito superior que es el "Sistema de Seguridad Nacional"[988].

Por tanto, el "Sistema Nacional de Protección Civil"[989] actúa como un subsistema del Sistema (global) de Seguridad Nacional cuyo objetivo es

> "*Establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada antes los distintos tipos de emergencias y catástrofes originados por causas naturales o derivados de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada*".

Hay que tener en cuenta que el origen de la Protección Civil (bajo sus distintas denominaciones: Defensa Pasiva, Defensa Civil, Seguridad Civil, etc…) nace como respuesta a situaciones bélicas y/o de conflicto armado y en muchas ocasiones, como organización militarizada o paramilitarizada.

En España, con la asunción por parte del Ministerio del Interior en 1982 de la competencia en materia de Protección Civil (con la creación de una Dirección General especifica), se busca dar un enfoque moderno y completamente civil a una actividad que tradicionalmente venía siendo asumida por el estamento militar.

No se puede obviar que con la instauración de la democracia se trató de desmilitarizar y/o dejar fuera de la estructura y del poder militar numerosas actividades del Estado (como fueron la Policía Nacional, las Brigadas de Socorro de

[988] Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional y Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, que crea el Consejo de Seguridad Nacional. Con esta nueva estructura el Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis queda transformado desapareciendo la "Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis" que se sustituye por el Consejo de Seguridad Nacional y, entre otros cambios, el "Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis" se sustituye por el Departamento de Seguridad Nacional.

[989] Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

la Cruz Roja, el Salvamento Marítimo, determinados servicios e infraestructuras esenciales y numerosas industrias públicas estratégicas para el país).

De hecho, dentro del mundo de la "Seguridad" se contrapuso lo "militar" a lo "policial" y, por cuestiones también de tipo social y de imagen, lo "policial" a lo "no policial" -es decir, a la Protección Civil y al resto de servicios encuadrados en este ámbito (servicios de extinción de incendios y salvamento, servicios de ambulancias y asistencia extrahospitalario urgente, grupos de rescate y socorrismo, etc…)-.

Todo ello con el objeto de que estos servicios relacionados con la seguridad -pero no de tipo policial- tuvieran una buena imagen quedando desvinculados y al margen de cualquier relación con el aparato "represor"[990] o "coercitivo" del Estado.

Esto ha supuesto que, debido a la importante carga emocional y simbólica que lo "militar" tenía sobre amplios sectores de la sociedad, el Estado haya ido negando una realidad (a lo mejor no tanto en el fondo pero si en la estética política) y es que las Fuerzas Armadas de un país son un instrumento más de los poderes públicos y, probablemente, el brazo más potente que éstos tienen para la intervención en situaciones de crisis (entendido el término "crisis" de manera amplia).

Esta situación de disfuncionalidad, por diversos factores, no se da en el resto de países de nuestro entorno (en los que se incluye de manera especial los alineados con la OTAN y los miembros de la UE) ya que la cooperación cívico-militar y la participación y el empleo de sus respectivas Fuerzas Armadas allí donde hacen falta es una realidad completamente normalizada. Es más, en algunas circunstancias que vienen motivadas por el cambio de paradigma de los riesgos y las amenazas, su utilización es una exigencia social.

No obstante, la tendencia en nuestro país en este sentido se ha ido invirtiendo por diversos motivos (por un papel plenamente integrado en la Constitución con pleno sometimiento al poder político, por la suspensión del servicio militar, por la modernización y profesionalización de nuestras FAS, por el desarrollo de misiones no bélicas -tanto humanitarias como de mantenimiento de la paz-, por el prestigio ganado en la esfera internacional, por el desarrollo de un marco normativo sectorial actualizado e integrador[991], por la aparición de una reserva voluntaria,

[990] Se utiliza intencionadamente el término "represor" por hacer referencia a la dialéctica y al imaginario de algunos colectivos donde se enfrenta al ciudadano contra el poder del Estado y sobre todo en aquellas actividades donde se pretende deslegitimar el uso de la fuerza que se pueda hacer por parte de los poderes públicos.

[991] Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

etc…) y cuyo culmen ha sido la aparición de la Unidad Militar de Emergencias (UME).

Esta unidad totalmente militar (tanto en estructura como en funcionamiento) se está empleando con total normalidad en el entorno civil y como una herramienta más del sistema y que pone sus capacidades al servicio del conjunto del sistema.

En sus actuaciones se integra en las estructuras de mando que corresponda, asumiendo las directrices establecidas por el director de la emergencia en la que estén interviniendo, ya sea civil o militar, ya sea personal de la administración autonómica o de la Administración del Estado y ya sea en el marco de una intervención en territorio nacional o bien dentro de cualquier misión encomendada a través de los mecanismo de ayuda internacional en los que España participa.

Sin negar que esta situación haya supuesto una verdadera catarsis tanto en el mundo civil como en el estamento militar y un esfuerzo de adaptación enorme en todos los sentidos.

En consecuencia, el nuevo marco normativo que crea formalmente y regula el Sistema Nacional de Protección Civil no puede dar la espalda a la realidad y a las necesidades sociales actuales.

Es más, España como miembro activo de la comunidad internacional no puede dar la espalda tampoco a las tendencias y compromisos adquiridos y que obligan a armonizar y adaptar nuestro sistema jurídico y organizacional con el del resto de nuestros "aliados".

En este contexto, la propia OTAN ha ido redefiniéndose y readaptando sus funciones y capacidades, sirva de ejemplo una frase muy acertada del profesor ARTEAGA[992]:

> "[…] l*a OTAN que empezó siendo una organización de defensa, que en 1991 se transformó en una organización de defensa y seguridad, que tras la cumbre de Lisboa de 2010 se convirtió en una organización de seguridad y defensa, de seguir este camino terminará siendo una organización clásica de seguridad*"[993].

Por tanto y como ya hemos visto, doctrinalmente para la OTAN la gestión de crisis ("*Crisis Management*") se define como:

[992] ARTEAGA, Félix. Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

[993] "*Gestión de Crisis en la OTAN*". Conferencia, Instituto Universitario "Gutiérrez Mellado". Madrid. 2015.

> "[…] *el conjunto de medidas militares y no militares que son necesarias adoptar para responder a una situación de crisis que amenace la seguridad nacional o internacional". Esta situación de crisis puede ser de naturaleza política, militar o humanitaria, y puede ser causada por disputas políticas, conflictos armados, incidentes tecnológicos o desastres naturales*"

Y para ello, bajo dependencia directa del máximo órgano de la OTAN, el "Consejo del Atlántico Norte", cuenta con un órgano consultivo denominado "Comité de Planes Civiles de Emergencia" que se encarga de desarrollar los planes civiles de urgencia y las cuestiones ligadas al socorro y a las ayudas de emergencia en caso de catástrofes. En este sentido, el valor añadido de la OTAN reside en su experiencia y capacidad y -en particular- en unos procedimientos probados y en una estructura integrada de mando.

Estas circunstancias permiten a esta organización gestionar un amplio elenco de situaciones en un entorno de seguridad cada vez más complejo, utilizando un conjunto de herramientas, políticas y militares, variado y completo[994].

En este sentido el binomio seguridad y defensa es un elemento transversal que busca la protección del ciudadano como realidad individual y la protección de la sociedad como realidad colectiva.



Fuente: Elaboración propia.

De esto se derivan tres consecuencias muy importantes que condicionan nuestro nuevo marco jurídico:

[994] ttp://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/Gestioncrisis

a. La Protección Civil se suma como un elemento más al concepto integral e integrador de la seguridad recogidos en la Ley Orgánica de Defensa Nacional, en la Directiva de Defensa Nacional y en la Estrategia de Seguridad Nacional.

b. Los diferentes actores en materia de defensa, seguridad y emergencias deben converger tanto en los procesos y procedimientos de gestión como en el resto de elementos doctrinales que posibiliten una interoperabilidad real y a todos los niveles.

c. Se desarrolla la idea de la necesidad de implementar estructuras y mecanismos de gestión comunes que sirvan para dar respuesta a cualquier tipo de situación con independencia del origen que lo cause (incluso habiendo intencionalidad).

Por tanto, aquellas organizaciones con estructuras organizativas y metodologías de gestión más consistentes, más experimentadas, más sólidas y más contrastadas, como es el caso de las militares, permean y sirven de espejo y modelo para el resto de organizaciones.

Con esto, desde esta tesis no se defiende la supuesta "militarización" de los sistemas de protección civil (o de manera más amplia de gestión de emergencias y/o crisis). Sino que se pone de manifiesto una realidad organizacional que como metodología de funcionamiento se está implantado en muchos órdenes por su funcionalidad y aplicación operacional.

De hecho, recordemos que el ICS en sus orígenes lo "importan" del ámbito militar para aplicarlo a la lucha contra los grandes incendios forestales de EEUU. Es más, militarización que tampoco es tal ya que el sistema se rige y actúa bajo el mando superior de la autoridad civil correspondiente con pleno sometimiento a esta.

En todo caso, trayendo los principios consagrados en la propia Constitución Española, la todavía vigente Norma Básica de Protección Civil establece que:

> "[…] *la obligación de los poderes públicos es garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales -art. 15- en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial -art. 2- y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa -art. 103-*".

Sobre estos elementos se ha ido fundamentando la idea del concepto de "Protección Civil", el cual se ha venido definiendo tradicionalmente como:

> "*La protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria en la que la seguridad y vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente*".

En este contexto, las emergencias son situaciones en las que la integridad física y patrimonial de los afectados se ve seriamente amenazada. Por tanto, los organismos públicos y administraciones competentes encargados de controlarlas deben garantizar la máxima diligencia, eficacia, eficiencia y efectividad.

Cuestiones que suponen no sólo actuar e intervenir cuando el daño ya se ha producido, sino también se deben prever, anticipar, prevenir y planificar estas situaciones, así como las actuaciones necesarias para garantizar la recuperación y la rehabilitación posterior. Es decir, la protección civil como concepto queda vinculada directamente con el proceso completo de la gestión del riesgo.

No obstante, la protección civil presenta una doble vertiente. Es decir, por un lado como "**concepto y filosofía**" y por el otro como "**sistema y servicio público**". Con además y a su vez, una diferenciada doble funcionalidad: en tiempo de paz y en tiempo de conflicto bélico.

Como muy bien refiere TALAVERA ESTESO (2018)[995]:

> "[…] *con el nuevo Régimen político del 1978, en España, mientras las otras políticas de seguridad mencionadas se mantienen prácticamente centralizadas en su totalidad, la protección civil ha sido una de las que más se han descentralizado, como reflejo de la nueva configuración política del Estado.*
>
> *Su ejecución práctica descansa básicamente en las comunidades autónomas y en menor medida en los ayuntamientos. La Administración del Estado se reserva la coordinación general y la intervención en los casos de mayor gravedad, las emergencias de interés nacional*".

Esto anterior ha supuesto un desarrollo complejo derivado de un, también complejo, reparto competencial. Donde las Comunidades Autónomas han asumido -a través de sus propios Estatutos- el desarrollo ejecutivo de la normativa en estas materias.

Sin embargo, en este esquema organizacional y competencial complejo y, a veces, difuso e indeterminado, la aparición de la vigente Ley del Sistema Nacional de

[995] TALAVERA ESTESO, Fernando. "*Capítulo III. La información en el sistema nacional de protección civil*" en: "*La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". *Op. cit*. Página 104.

Protección Civil (LSNPC) ha supuesto un hito clarificador al respecto que ha venido apoyado por el desarrollo del propio Sistema de Seguridad Nacional.

De hecho y en relación con los riesgos que pueden generar situaciones de emergencia y catástrofe, el Sistema (global) de Seguridad Nacional necesita sustentarse en una pieza angular de la Seguridad Pública.

Es decir, necesita apoyarse en un Sistema Nacional de Protección Civil el cual quede engarzado y engranado como una parte más del mismo.

Por tanto, 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. En este sentido, en la propia Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC)[996], la Protección Civil se define como:

> "[…] el i*nstrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público 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*".

De hecho, el Sistema Nacional de Protección Civil integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante las siguientes actuaciones:

a. **Prever** los riesgos colectivos mediante acciones dirigidas a conocerlos **anticipadamente** y evitar que se produzcan o, en su caso, reducir los daños que de ellos puedan derivarse.

b. **Planificar** los medios y medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo.

c. Llevar a cabo la **intervención** operativa de respuesta inmediata en caso de emergencia.

d. Adoptar medidas de **recuperación** para restablecer las infraestructuras y los servicios esenciales y paliar los daños derivados de emergencias.

[996] Artículo 1, punto 1. Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil (en adelante LSNPC).

e. Efectuar una coordinación, seguimiento y evaluación del Sistema para garantizar un funcionamiento eficaz y armónico del mismo.

Además de facilitar la participación de las correspondientes personas físicas y jurídicas en los supuestos oportunos, las actuaciones del SNPC se regirán por los principios de: colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.



Fuente: Elaboración propia.

La Norma Básica de Protección Civil, aprobada mediante Real Decreto a propuesta del titular del Ministerio del Interior, y previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil, establece las directrices básicas para la identificación de riesgos de emergencias y actuaciones para su gestión integral, el contenido mínimo y los criterios generales para la elaboración de los **Planes de Protección Civil**, y del desarrollo por los órganos competentes de las actividades de implantación necesarias para su adecuada efectividad.

Teniendo en cuenta lo ya publicado por quien suscribe[997], el SNPC se sustenta sobre una estructura funcional basada en el reparto competencial y territorial que cada nivel de la Administración Pública tiene.

Además, el sistema se complementa con una serie de órganos de participación, cooperación, coordinación y consulta (uno de ámbito estatal[998] y otro de ámbito autonómico por cada Comunidad Autónoma[999]).

[997] GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Capítulo IV. Los sistemas de gestión de emergencias como productores y usuarios de inteligencia*" en: "La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". *Op. cit.* Páginas 139 y ss.

Esto supone que se haya desarrollado un sistema de unidades territoriales menores que se responsabilizan de un ámbito de actuación determinado e integrándose, a su vez, en una estructura territorial mayor que facilita soporte o asume la dirección de actuaciones. Actuaciones que dependerán de la situación de emergencia y de las competencias que se tengan.

Esta estructura funcional basada en elementos territoriales (responsables, a su vez, del desarrollo de las políticas correspondientes a sus respectivos ámbitos) se complementa con una organización dual técnico-jurídica.

Por un lado, está el **desarrollo normativo ordinario** que desarrolla la actividad reguladora específica en la materia. Y, por el otro, tenemos los **mecanismos técnicos específicos de planificación** como segundo elemento regulador.



Fuente: Elaboración propia.

Estos elementos tienen un carácter técnico-jurídico propio ya que se desarrollan e impulsan desde las propias Administraciones Públicas como documentos técnicos y, sin embargo, se deben realizar conforme a las directrices correspondientes aprobadas normativamente y ser sometidos a un proceso de homologación y aprobación. Una vez superado este proceso, son publicados oficialmente por lo que adquieren el rango normativo y legal que les corresponda.

Debemos tener en cuenta que -tras la derogación de la Ley 2/1985, de Protección Civil por la nueva Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC)- actualmente "conviven" la LSNPC con el RD 407/1992, Norma Básica de Protección

[998] Antes denominado "Comisión Nacional de Protección Civil" y ahora, según el art. 39 de la LSNPC, "Consejo Nacional de Protección Civil", que además tiene carácter de Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.

[999] Denominados de manera genérica en la anterior Ley de Protección Civil "Comisión Autonómica de Protección Civil" y en la actual norma "Órganos territoriales de participación y coordinación en materia de Protección Civil" con la denominación que en cada ámbito se les quiera dar.

Civil (NBPC), estando a la espera de que este RD sea también modificado (mandato que queda recogido en el artículo 13 de la nueva ley). En todo caso, la LSNPC establece en materia de planificación -y siguiendo sustancialmente con lo que ya estaba regulado- lo siguiente:

a. En la Norma Básica de Protección Civil se establecen directrices básicas para la identificación de riesgos de emergencias y actuaciones para su gestión integral, el contenido mínimo y los criterios generales para la elaboración de los Planes de Protección Civil.

b. 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*".

c. Los **Planes de Protección Civil** son el Plan Estatal General, los Planes Territoriales, de ámbito autonómico o local, los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección.

d. El Plan Estatal General y los Planes Territoriales y Especiales de ámbito estatal o autonómico deberán ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, a los efectos de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil.



Fuente: Elaboración propia

En base a la tipología de planes expuesta, se tiene lo siguiente:

➔ **Plan Estatal General.**

Debe desarrollar la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las otras Administraciones Públicas, en casos de emergencia de protección civil, así como ejercer la dirección y coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas en las emergencias declaradas de interés nacional. La aprobación del Plan Estatal General corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministro del Interior. Cabe destacar que este Plan está sin elaborar en la actualidad.

➔ **Planes Territoriales de Protección Civil.**

Son todos aquellos que se elaboran para hacer frente a los riesgos de emergencia que se puedan presentar en el territorio de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local. Dichos Planes serán aprobados por la Administración competente, autonómica o local, de conformidad con lo previsto en su legislación específica.

➔ **Planes Especiales de Protección Civil.**

Son los que tienen por finalidad hacer frente a los riesgos de: inundaciones; terremotos; maremotos; volcánicos; fenómenos meteorológicos adversos; incendios forestales; accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas; accidentes de aviación civil y en el transporte de mercancías peligrosas, así como los relativos a la protección de la población en caso de conflicto bélico y aquellos otros que se determinen en la Norma Básica.

Los Planes Especiales podrán ser estatales o autonómicos, en función de su ámbito territorial de aplicación, se elaborarán según la Directriz Básica correspondiente, pasarán un proceso de "homologación" (con la nueva LSNPC ahora este proceso es denominado de "información") y serán aprobados por la Administración competente en cada caso[1000].

Los planes especiales relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico serán, en todo caso, de competencia estatal (tradicionalmente denominados Planes Básicos), sin perjuicio de la participación en los mismos de las administraciones de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, según se establezca en la Norma Básica.

[1000] Se hace referencia al término "homologación" en base a lo que establecía la anterior Ley de Protección Civil y que, aunque el término empleado por la nueva LSNPC es "informado", en la Norma Básicas de Protección Civil -aún vigente- es el empleado.

Cabe reseñar que los análisis de riesgos y la zonificación territorial que queden especificados en los Planes Especiales elaborados, aprobados y homologados, conforme a lo dispuesto en la citada Directriz, serán tenidos en cuenta por los órganos competentes en el proceso de planificación del territorio y de los usos del suelo.

➔ **Planes de Autoprotección / Planes de Emergencia Interior.**

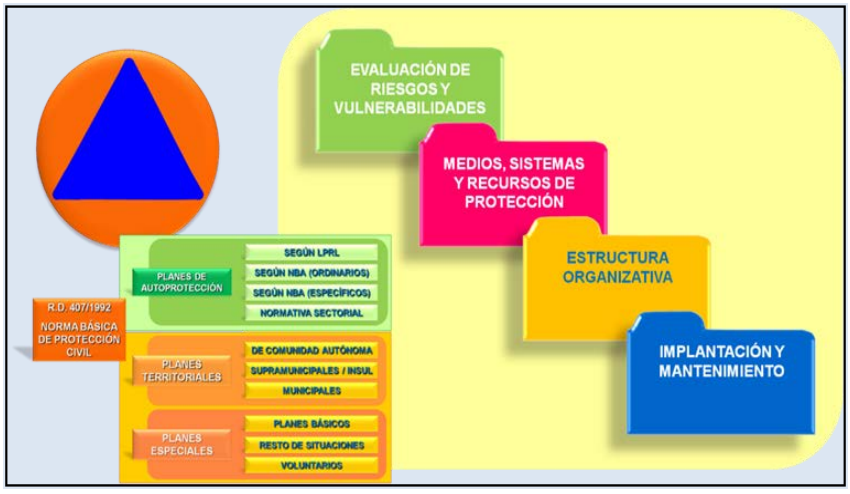
Establecen el marco orgánico y funcional previsto para los centros, establecimientos, instalaciones o dependencias recogidas en la normativa aplicable, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos de emergencia de protección civil sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada en esas situaciones.

Los Planes de Autoprotección, en su consideración de planes de emergencia "interior" y en relación al tema que nos ocupa, son muy importantes ya que afectan a determinadas instalaciones que tienen una incidencia fundamental en la generación de graves riesgos.

Por tanto, vemos que los planes tienen una doble funcionalidad, es decir, son instrumentos que facilitan el funcionamiento del sistema pero también son un "producto" que nace del sistema y que también alimentan al sistema.

Sin olvidar que nacen -sobre todo y fundamentalmente- para dar respuesta y resolver una situación de emergencia o una situación concreta de grave riesgo.

No obstante y con independencia de cómo se denomine el propio plan y sus diferentes apartados, metodológicamente todos los planes de emergencia siguen el siguiente esquema y tienen el siguiente contenido y estructura:



Fuente: Elaboración propia

El primer elemento técnico que sustenta todo lo demás todo el "análisis y evaluación de riesgos y vulnerabilidades". En este primer elemento se debe analizar el entorno en su conjunto y sus diferentes interacciones, vinculando esto con todos los aspectos que pueden afectar a la gestión del riesgo y a la gestión de la propia emergencia.

Lo que debe abarcar aspectos geográficos, medioambientales, poblacionales, culturales, sociales, políticos, económicos, etc… Ya que este análisis profundo es lo que ayudará a identificar y determinar el tipo y el nivel de riesgo (lo que incluye las vulnerabilidades, amenazas y nivel de resiliencia), las situaciones de emergencia que se puedan dar y cómo esto afectará a la población y a su actividad (lo que ayudará a determinar las necesidades de recuperación y rehabilitación tras la emergencias).

Con este estudio previo ya se está en disposición de determinar el tipo de organización, medios y recursos que un entorno dado necesita para implementar su "Sistema de Respuesta ante emergencias".

Esto último es muy importante destacarlo, porque una de las primeras consecuencias del proceso de elaboración de un plan de emergencia es la comparación y el contraste que supone la realidad y el estado de los recursos disponibles con respecto a los que pudieran ser necesarios en base a las necesidades detectadas (tanto en sentido positivo como negativo).

Por tanto, si un estudio analítico y evaluador de tipo técnico genera un conocimiento que se puede aplicar y que además sirve para apoyar en los procesos de toma de decisiones, está claro que es una actividad y un producto que genera información básica, conocimiento e "inteligencia" para apoyar los procesos de toma de decisiones.

- **Análisis estructural del (sub) Sistema Nacional de Protección Civil.**

Si utilizamos la estructura lógica que se corresponde con los términos "modelo", "sistema", "función" y "proceso" debemos relacionarlos con su correspondiente nivel de gestión. Lo que se hace a continuación.

El "**modelo**" como concepto y elemento se sitúa en los niveles más altos y por tanto tienen un carácter eminentemente estratégico. De hecho, el modelo se relaciona con la esfera más política y de mayor nivel y por tanto responde, en cuanto a su generación y desarrollo, a la actividad legislativa directa. Responde

también, en el caso de España, a la voluntad de acuerdo de los representantes elegidos democráticamente[1001].

En primer lugar, tenemos que apuntar que el indefinido reparto competencial de nuestra estructura constitucional ha supuesto un lastre para el SNPC debido a la parálisis que han creado los conflictos competenciales y que han debido resolverse por vía judicial[1002].

Esto supone que tengamos una normativa marco estatal común para todo el territorio que se complementa y desarrolla mediante una normativa ejecutiva autonómica específica para cada comunidad autónoma.

Esto ha conllevado que cada comunidad autónoma haya desarrollado sus propias leyes y reglamentos de manera independiente del resto con una elevada diversificación (y desequilibrios) en los respectivos modelos autonómicos.

En este sentido, dado que la terminología empleada ha corrido una suerte similar, se tiene que hacer notar que un término que aparece en un texto normativo tiene (o debería tener) un valor jurídico tasado. Por tanto, un mismo término no debería tener diferentes acepciones en función del texto legal que lo contenga, ni tampoco verse contaminado por la manera en que es usado por los legos en la materia.

De hecho, tal y como expone con detalle VILLALIBRE CALDERÓN (2013)[1003], nos encontramos diferentes definiciones y acepciones para términos iguales en distintos textos normativos, a saber y de modo no exhaustivo: incidente, accidente, accidente mayor, accidente con múltiples víctimas, urgencia, emergencia (ordinaria, extraordinaria, compleja), desastre, grave riesgo, catástrofe y calamidad

[1001] En nuestra Constitución, Título VIII. De la Organización Territorial del Estado, Capítulo tercero. De las Comunidades Autónomas, Artículo 149, se establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 4ª Defensa y Fuerzas Armadas. 29ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. El artículo 1 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil establece que "*La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público 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*."

[1002] Sentencias del Tribunal Constitucional STC 123/1984, de 18 de diciembre y STC 133/1990, de 19 de julio, mediante las que se han establecidos los límites competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Protección Civil y Seguridad Pública.

[1003] VILLALIBRE CALDERÓN, Cristina. "*Concepto de Urgencia, Emergencia y Catástrofe: Revisión histórica y bibliográfica*". TFM, Máster en "*Análisis y Gestión de Emergencia y Desastre*". Facultada de Medicina. Universidad de Oviedo. 2013. Página 2.

pública, información, comunicación. Lo que complica una primera aproximación a la materia.

Como indica ISTURITZ PEREZ (2013)[1004] en su tesis doctoral, con la aparición de la primera Ley de Protección Civil del Estado en el año 1985 y tras quedar esta norma "herida" por el recurso de inconstitucionalidad presentado por parte de varias Comunidades Autónomas, se produjo un *impasse* -hasta que fue resuelto el citado recurso- durante el cual varias comunidades autónomas sacaron sus propios textos reguladores con sus propios criterios y terminología.

No obstante y en descargo del legislador, se debe apuntar que la evolución de los textos legales (con apariciones de unos nuevos y sin las derogaciones o actualizaciones correspondientes de otros antiguos que quedan vigentes) provoca que coexistan normas de diferentes rangos que responden a realidades temporales distintas y que hacen que el uso del léxico responda a ese momento concreto (lo que tampoco ayuda en lo que se refiere al desarrollo doctrinal).

Es más, la primera Ley de Protección Civil del Estado (Ley 2/1985) del periodo democrático reciente ha estado vigente durante treinta años (sustituida por la "Ley del Sistema Nacional de Protección Civil" en 2015) sin sufrir modificaciones sustanciales y siendo desarrollada siete años después mediante de la Norma Básica de Protección Civil de 1992 (RD 409/1992).

No obstante, la aparición de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y el desarrollo de Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN), la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN), la puesta en marcha de la Directiva de Seguridad Nacional (DSN) y la implementación de la "Estrategia de Seguridad Nacional" (ESN), han supuesto un motor de cambio indirecto.

Llama la atención que, del mismo modo que se han desarrollado actividades y herramientas estratégicas transversales de tipo político en otras áreas de más reciente creación -como ha sido en la ya mencionada "Estrategia de Seguridad Nacional"-, no se haya hecho lo propio con la Protección Civil[1005]. Al objeto de evitar las acciones inconexas que debilitan el sistema en su conjunto y facilitando y

[1004] ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. "*Regulación y organización de Servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial*". Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Barcelona, 2013.

[1005] Como ya se ha analizado en esta misma tesis, existe una Estrategia Nacional de Protección Civil que emana del Consejo de Seguridad Nacional pero no se ha desarrollado la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil que debe nacer en el seno del Consejo Nacional de Protección Civil.

articulando la integración y participación del resto de administraciones públicas competentes.

El "**sistema**" es el primer paso para la operacionalización del modelo, por tanto deriva en un primer nivel de la actividad legislativa directa cuando se trata de establecer las definiciones conceptuales, las estructuras orgánicas, las potestades, las áreas de gestión y las responsabilidades de las diferentes autoridades y órganos públicos. Si este "sistema" se configura como el "sistema de sistemas" y se dirige desde los máximos niveles políticos del gobierno, su enfoque es estratégico.

Por el contrario, si es un sistema que soporta a otros sistemas de nivel superior (actuando como un subsistema) su desarrollo normativo es más de tipo jurídico-técnico y por tanto su enfoque y orientación puede ser de tipo táctico-estratégico o puramente táctico.

La primera consideración que hay que hacer a este respecto es la elevada diversificación en los modelos de gestión que hay actualmente en nuestro país, lo que hace que convivan organismos públicos administrativos, con entidades instrumentales públicas, con empresas privadas (contratadas o gestionando servicios de manera indirecta mediante adjudicación), con formulas mixtas, con agrupaciones de interés económico, con entidades consorciadas, etc…. Y, a veces, todo a la vez.

En este sentido y desde una posición más táctica, cabe destacar la fuerte "municipalización" de determinados servicios esenciales. Servicios que son de titularidad de la administración local[1006] pero que, sin embargo, no tienen la capacidad legislativa (como si la tienen las Comunidades Autónomas) y por tanto no son la entidad que los regula, perdiendo -o cediendo- determinados aspectos del poder de autoorganización.

Por otra parte, el sistema se basa en una estructura teóricamente integradora de las unidades territoriales menores en las superiores aportando datos, información y una estructura de soporte.

No obstante, la realidad es que el peso de sistema recae en un nivel que tiene dificultades técnicas, administrativas y económicas para asumir estas tareas ya que la mayoría de estos municipios tienen menos de 5.000 habitantes, por lo que las comunidades autónomas desarrollan su planificación sin la aportación de esta información fundamental de detalle.

[1006] Se entiende por administración local, de manera general a los siguientes entes territoriales: ayuntamientos, provincias, cabildos y consejos insulares.

Del mismo modo ha pasado con el Estado en diversas ocasiones ya que ha debido desarrollar sus planes sin que estuvieran desarrollados los de ámbito inferior con la dificultad e inconcreción que esto supone. De hecho, se estima que menos del 20% de los municipios españoles tienen plan territorial.

Otro elemento a considerar es que para la gestión de las competencias compartidas y concurrentes están los planes de emergencia (tanto territoriales como especiales) que deberían asumirse por todos los involucrados y no sólo como una labor de un único actor que es el que tiene la obligación legal de su desarrollo.

Apuntar también que un problema importante es que los planes sufren un proceso de homologación formal y documental pero no material. Lo que supone que un plan homologado no quiere decir que funcione y ni que sea operativo. De esto hay una derivada directa y es la necesidad de establecer mecanismos de control y de auditoría operacional externa, que tampoco lo hay. Por tanto, si los simulacros y ejercicios sirven para evaluar operacionalmente el funcionamiento de un Plan, resulta que el que prepara la evaluación es el evaluado.

Otro elemento importante es que los niveles máximos de decisión y dirección de las emergencias son políticos y no técnicos. Niveles a los que, a diferencia de otros países, ni se les exige ningún requisito y ni tampoco hay prevista ni estructurada una formación básica *ad-hoc* una vez se ocupa un determinado cargo.

El ámbito de la Protección Civil no es ajeno a otras realidades y del mismo modo que un hospital no funciona sino tiene médicos, nuestro SNPC no puede hacerlo de manera correcta si el capital humano no está adecuadamente formado. Como muy bien apunta TALAVERA ESTESO (2014)[1007]:

> "[…] *el (sub)sistema de formación de protección civil en España se caracteriza por su complejidad y su falta de integración, como consecuencia natural de la descentralización de este servicio público, es una competencia compartida entre los diferentes niveles, no existe ni normativa común, ni hay establecida una función coordinadora ni mecanismos formales para llevarla a cabo.*
>
> *De hecho, los organismos especializados en este tipo de formación en emergencias tienen dependencia orgánica y funcional de los tres niveles referidos y se gestionan y organizan de manera diferente, por falta de una estructura coordinadora y armonizadora. En consecuencia, la oferta formativa*

[1007] TALAVERA ESTESO, Fernando (et .al.), Capítulo: "*El Sistema Nacional de Protección Civil*". Cuadernos de Estrategia 165 "*España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*". Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE-CESEDEN). Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2014.

es heterogénea y sin reconocimiento mutuo entre los diferentes centros de formación públicos y privados que operan […]".

Es cierto que actualmente en el "Catálogo Nacional de Cualificaciones" del INCUAL[1008] existen una serie de cualificaciones directamente relacionadas con el campo de las emergencias y la Protección Civil (que venían impuestas por Europa, no lo olvidemos) lo que está permitiendo que haya una muy limitada oferta para la acreditación de las competencias por medio de los procesos formales de evaluación puestos en marcha por las comunidades autónomas.

De hecho, en el campo de las Formación Profesional reglada el Ministerio de Educación ha hecho un gran avance con la aprobación de dos títulos de FP de la rama de Seguridad y Medioambiente y que son el de "Técnico en Emergencias y Protección Civil" (FP Grado Medio)[1009] y el de "Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil" (FP Grado Superior)[1010].

No obstante, la oferta educativa es muy limitada y casi experimental (no hay temarios, no hay diseños curriculares, los institutos no tienen instalaciones adecuadas para estas enseñanzas, el perfil del profesorado titular no es adecuado, etc…), con un profesorado "especialista" que cuesta encontrar al no tener la competencia pedagógica reconocida y al no ser reconocida la FP en muchos casos como formación superior (por lo que no se otorgan las compatibilidades necesarias para los profesionales que están al servicio de alguna administración pública).

Coligo también con el autor antes mencionado que esta formación (al tener dos niveles) puede ser la única forma eficiente de armonizar la formación de los niveles operativos y de mandos intermedios del SNPC.

Otra cuestión también apuntada y evidenciada es que a los niveles superiores y técnicos se les exige como requisito tener formación universitaria, pero de diferentes especialidades, incluida la militar superior, aunque no todas están adaptadas a los requerimientos del desempeño real. De hecho no hay ninguna

[1008] Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL).

[1009] RD 907/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico en Emergencias y Protección Civil y se fijan sus enseñanzas mínimas.

[1010] RD 906/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil y se fijan sus enseñanzas mínimas.

carrera que habilite facultativamente[1011] en materia de Gestión de Emergencias y Protección Civil.

Más allá de las posibles bondades de la multidisciplinariedad, esto representa un problema cuando se carece de una base de conocimientos comunes. Por tanto, la falta de doctrina -generada de manera comúnmente aceptada por el sector- unido a los condicionantes del "*background*" específico de cada perfil -e, incluso, de cada profesional en concreto- supone una dificultad añadida para la cohesión del sistema.

Esto último supone además un problema estructural para el sistema en su conjunto ya que estos niveles son los que deben tomar las decisiones y/o generar los elementos analíticos, de contrastación y de proyección que apoyen al elemento decisorio.

Es decir, es un problema de "Inteligencia" transversal y vertical desde el punto de vista de la "**función**" (al no haber consistencia en los perfiles, sin formación común y sin bases doctrinales), de los "**procesos**" (cada organización se estructura como le parece conveniente, tiene los puestos que le parece y con la denominación que mejor estime) y de las "**tareas**" (cada puesto tiene un contenido y unas responsabilidades, unas herramientas y unas formas de actuar propias).

De hecho, de esto anterior han sido muy conscientes en el Mecanismo Europeo de Protección Civil en relación con la red de expertos cualificados desplegables por lo que el principal esfuerzo ha sido: definir los puestos, determinar las necesidades del puesto y establecer la formación necesaria. Teniendo en cuenta que además a estos expertos de la UE hay que sumarle las dificultades con las diferencias culturales y el problema del idioma.

La "**función**" se sustenta en las atribuciones formales y responsabilidades que se otorgan a un órgano concreto y sus capacidades vendrán determinadas por los recursos materiales, humanos y organizacionales que tenga asignados o sobre los que pudiera tener control en un momento dado.

Dentro del marco y los límites que tenga establecidos, podrá combinar los recursos a su cargo y/o coordinarse con otros órganos de su mismo nivel. Por tanto, su actuación y enfoque es eminentemente táctica.

[1011] Acepción hecha en el sentido de "profesión regulada" en los términos que contiene artículo 4 del RD 1837/2008.

En este sentido es importante tener en cuenta que nuestra planificación en la materia no habla de capacidades o funciones operacionales, lo hace de "grupos de acción" y, además, mezcla éstos con elementos físicos y con cargos singularizados.

Esto supone una distorsión conceptual completa que arrastra gran parte de los problemas de interpretación de la estructura de respuesta (motivo por el cual no se puede implementar en su conjunto y de manera directa el conocido "*Incident Command System*" de EEUU o el "MRT" francés).

De hecho, estas particularidades son también la dificultad que encuentran las estructuras militares para su integración en los elementos de mando y control civiles relacionados con la Protección Civil.

De hecho, habría que definir las funciones de "mando" y las funciones de "soporte al mando" de cada organización así como su esfera de responsabilidad y competencia (como hace el ICS-NIMS) para luego ponerlas en común con el resto organismos con lo que se debe relacionar.

Con esto se consigue identificar los elementos comunes de todas las estructuras, garantizando de este modo la integración funcional real y valorando las capacidades transversales y horizontales para que queden definidas y puedan ser asignadas a quien corresponda (como hace el ICS-NIMS con los conceptos "*single-agency incident*" y "*multi-agency incident*")[1012].

Además la estructura presenta otras disfunciones ya que conceptualmente no es ni escalable ni modulable en cuanto a las necesidades de la emergencia, puesto que su diseño responde a un criterio de tipo orgánico y político y no operacional.

De hecho, los niveles de la emergencia se establecen desde el punto de vista del que asume la responsabilidad de la dirección (o deja de asumirla) -e incluso desde su conveniencia-, pero no desde criterios objetivos y objetivables que determinen, en función de los factores de la emergencia, la necesidad de la declaración del nivel correspondiente (motivo por el cual no se ha declarado en España ningún incidente de nivel 3).

En todo caso y en relación con la "función de inteligencia" -a excepción de la UME, del resto de las FAS, las FFCCEE y de aquellos que actúan en el marco de la ONU, la UE, la OTAN o similar- dentro del SNPC no hay una estructura consciente de esta función (aunque se haga) y tampoco hay, por tanto, una serie de "productos" de

[1012] Conceptos ICS (*Incident Command System*) como parte de la evolucionada estructura de gestión de emergencias de EE.UU. denominada NISM (*National Incident Management System*) y que se trata con mayor profundidad en epígrafes posteriores.

inteligencia tasados que respondan a necesidades concretas de cada usuario en cada uno de sus niveles. De hecho, sirva aquí lo comentado en relación a la información y la comunicación en los párrafos anteriores.

Aclarar también que la generación de inteligencia no es ni estratégica, ni táctica ni operativa puesto que esta caracterización depende y está en función de la visión y el alcance ("*scope*") que le dé el correspondiente usuario/receptor -a su nivel y en base a sus necesidades- y no tanto por el elemento que lo genera.

Los "**procesos**" están en función del diseño y de la estructura de la organización correspondiente y se definen como "*el conjunto de trabajos, tareas, operaciones correlacionadas o interactivas que transforma elementos de entrada en elementos de salida utilizando recursos*"[1013].

De hecho, cuando los procesos de gestión se encuentran normalizados lo usual es que se encuentren registrados por escrito a modo de "procedimiento", De hecho, por procedimiento se entiende "*a aquel documento que explica cómo realizar una o varias actividades*"[1014].

Como resultado esperado de un proceso tenemos el "**producto**", ya sea éste un elemento material o inmaterial y puede responder a una necesidad interna o externa a la organización.

Visto lo anterior y en atención a lo ya expuesto, el SNPC presenta una elevada diversificación en los modelos de gestión, lo que ha supuesto que cada organización de cada entorno territorial diseñe su estructura y asigne las funciones administrativas, técnicas y operativas a su criterio.

Como primera consecuencia es que los puestos de cada organización tienen: una denominación propia; las atribuciones y los cometidos que se les otorguen en cada caso; se gestionan los procesos según el criterio y el estándar que cada organización estime y se dota de los medios que cada organización entienda (una misma respuesta para una misma emergencia puede suponer despliegues completamente diferentes en un sitio y en otro).

Esto no sólo abarca a elementos puramente relacionados con el desempeño, como es el nivel y tipo de formación (como elemento básico que crea un cuerpo teórico y

[1013] Definición según la ISO (*International Standardization Organization*) contenida en su norma "ISO 9000:2015, Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario. Términos y definiciones".

[1014] Definición según la ISO (*International Standardization Organization*) contenida en su norma "ISO 9000:2015, Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario. Términos y definiciones".

práctico en un campo profesional dado), sino también a las denominaciones de los puestos, a sus responsabilidades, al diseño y colores de la uniformidad y de los galones (lo que facilita o dificulta la identificación), a las herramientas y medios con los que se cuenta, etc…

De hecho, esta heterogeneidad y la singularidad de cada elemento tienen una incidencia directa en la capacidad de trabajo conjunto (por problemas de interoperabilidad y procedimentación) que, incluso, afecta a la propia consistencia y coherencia de los medios y equipos de comunicaciones[1015].

Un dato importante también es que los servicios públicos que intervienen en las emergencias catastróficas no están determinados en la normativa estatal vigente, lo que es comprensible ante la dificultad de tratar como elementos homogéneos a organizaciones que no lo son debido a que cada territorio ha definido su modelo con formulas muy diferentes (personal de empresas concesionados, sistemas mixtos, sociedades mercantiles de titularidad pública, entidades públicas empresariales, organismos autónomos, consorcios, prestación directa con empleados públicos -laborales y/o funcionarios-, organizaciones y asociaciones de voluntarios, etc…).

Como refieren varios autores, y como impone la realidad, las debilidades del SNPC provienen de las dificultades de coordinación y, sobre todo, de los aspectos que afectan a la integración de todos los recursos.

Por tanto, las distintas herramientas que permiten la coordinación deben garantizar la coherencia y consistencia de todo el sistema de respuesta asegurando las capacidades operativas básicas del mismo más un resultado de cierta consistencia y calidad.

- **Otras consideraciones sistémicas.**

Es difícil el análisis del diseño y ajuste de la estructura operativa del SNPC tanto por la disparidad de estructuras como la posibilidad de concurrencia de multiplicidad de riesgos (algunos sometidos a planificación especial) faltando una pieza fundamental: el Plan Estatal General.

El artículo 14 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, establece que los Planes de Protección Civil son los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes

[1015] En sus acepciones de Transmisiones / TIC / CIS.

en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir.

Como ya hemos visto, los Planes de Protección Civil son el Plan Estatal General, los Planes Territoriales (de ámbito autonómico o local), los Planes Especiales (de ámbito estatal o autonómico) y los Planes de Autoprotección.

El Plan Estatal General y los Planes Territoriales y Especiales de ámbito estatal o autonómico deberán ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, a los efectos de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil.

No obstante, la situación actual al respecto presenta lo siguiente:

– En primer lugar, es destacable la disfuncionalidad que supone la convivencia de normas que han ido surgiendo en momentos distintos y que no se han ido actualizando ni adecuando a medida que el desarrollo normativo ha ido evolucionando.

  De hecho, en este momento están vigentes y "conviven", por ejemplo, la Norma Básica de Protección Civil (del año 1992 y que nació para desarrollar la Ley 2/1985 de Protección Civil, hoy derogada) con la actual Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (aprobada en el año 2015 y sin una norma reglamentaria que la desarrolle específicamente), con normas "provisionales" y "supletorias" como el RD 1378/1985, así como con directrices básicas para la elaboración de los planes de Protección Civil surgidas en los años 90.

– Los Planes Especiales sirven para riesgos y situaciones concretas. Por tanto, cuando en una emergencia compleja con multiplicidad de riesgos materializados se deriva la necesidad de activar varios planes especiales a la vez, se hace necesaria la activación del Plan Territorial correspondiente que da cobertura a la situación en su conjunto.

  Lo anterior queda resuelto en el nivel de la Comunidad Autónoma con la activación de su respectivo Plan Territorial. Por analogía, este mecanismo debería ser igualmente válido para el nivel estatal. De hecho, el Plan Territorial tiene además carácter supletorio en defecto de Plan Especial o como elemento integrador en caso de necesitar la activación de varios planes especiales.

– Debe tenerse en cuenta que los planes especiales son herramientas jurídico-técnicas que tienen limitada su aplicabilidad al tipo de fenómeno causante del riesgo. Es decir, sólo dan cobertura jurídica cuando se aplican a su ámbito de competencia concreto. Por tanto, cuando se escala a una situación de interés

nacional se debe invocar el plan estatal especial para el caso concreto siempre y cuando se trate de un fenómeno puro que no derive en emergencias "multirriesgo" (ya que fuera de su ámbito queda sin efecto en base al "principio de competencia"[1016]).

- Por otra parte, aun existiendo los Planes Estatales Especiales (incendios forestales, riesgo sísmico, riesgo volcánico, riesgo de inundaciones, riesgo nuclear y radiológico y riesgo químico) no está desarrollado un plan general que integre y dé cobertura tanto a estas situaciones en su manifestación mixta como a las generales no sujetas a planificación especial.

  No obstante, en la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil ya se contempla la posibilidad de que sea desarrollado un plan territorial de Protección Civil de ámbito estatal que se denomina "Plan Estatal General".

- Por definición y según el artículo 15 de la LSNPC, el "Plan Estatal General" debe desarrollar la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las otras Administraciones Públicas, en casos de emergencia de protección civil, así como ejercer la dirección y coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas en las emergencias declaradas de interés nacional. La aprobación del "Plan Estatal General" corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministro del Interior.

- El Plan Estatal General no está aprobado. Por tanto, cuando desde un Plan Territorial autonómico se tiene que declarar el nivel 3 de la emergencia -por los motivos que corresponda (entre ellos la declaración de "interés nacional" de la emergencia)-, no existe continuidad en la gestión de la emergencia en este aspecto, ya que no hay posibilidad de invocar la activación de la herramienta de planificación para la coordinación del nivel superior, es decir, del nivel estatal.

  En la actualidad existe una indeterminación operacional y de responsabilidad en muchos aspectos, lo que incluye el esquema de coordinación en este nivel. Es más, tampoco quedan definidos ni el marco orgánico-funcional ni los mecanismos que permiten la movilización y la gestión de los recursos.

[1016] El "principio de competencia" opera como regla complementaria del "principio de jerarquía normativa" e implica la atribución a un órgano o ente concreto la potestad de regular determinadas materias o de dictar cierto tipo de normas con exclusión de los demás, de tal manera que cada una de ellas sólo podrá proyectar su fuerza normativa dentro de ese ámbito material. Esto supone competencia orgánica, territorial y normativa.

Como consecuencia de estas carencias y disfuncionalidades, las referencias que hay contenidas en las normas no resuelven la realidad de las necesidades operacionales ya que se trata de atribuciones genéricas que no bajan ni al nivel táctico ni desarrollan aspectos funcionales fundamentales operativos. Lo que obliga a exponer lo siguiente:

➔ **Confusión y mezcla de elementos no homogéneos ni comparables.**

En todo caso, se debe resaltar que la gran problemática de los intentos de dotar de una estructura de coordinación efectiva que quede adecuadamente reflejada en los correspondientes planes deriva de la mezcla de estructuras organizacionales, de órganos, de flujos, de jerarquizaciones y de elementos que no son ni equivalente, ni comparables, ni homogéneos.

Esta falta de rigor en la aproximación a este tema supone el origen de gran parte de las inconsistencias y disfunciones que presenta el sistema. En este sentido, se debe tener de manera diferenciada:

- Un primer **plano legislativo** que establece (o debería establecer) el marco regulador del sistema y la definición completa de cada elemento.
- Un segundo **plano orgánico** que se corresponde con los niveles políticos, el cual debe delimitar y determinar las responsabilidades, potestades y el alcance competencial de cada uno de los órganos correspondientes.
- Un tercer elemento que derivada de lo anterior, este es el **plano funcional** orgánico-administrativo que tiene un papel eminentemente ordenador y de soporte a los procesos de toma de decisiones del máximo nivel.
- Un cuarto elemento que es el **plano técnico** del cual surgen las propuestas y posibles soluciones para modular y llevar a cabo el impulso de las acciones políticas que se establecen desde los niveles superiores. Incidencia que se manifiesta de manera muy visible en los aspectos relacionados con la planificación en materia de Protección Civil y emergencias.
- Un quinto elemento que viene determinado por el **plano de las estructuras operativas** fijadas en los propios planes y que establecen y articulan tanto los ámbitos de responsabilidad de los diferentes elementos intervinientes como su posición y ubicación en relación a los nodos de coordinación y mando.

En consecuencia, no se puede tratar de resumir el diseño operacional completo en un solo “organigrama” cuando se están mezclando elementos no

homogéneos y flujos que responden a realidades, niveles y categorías diferentes.

Por tanto, no se puede representar en un solo esquema lo que es el actual marco complejo de relación, coordinación y mando, ni tampoco se pueden mezclar en la representación cargos personales y orgánicos de distinto nivel, con ubicaciones y elementos físicos y con los órganos de soporte para la coordinación y apoyo.

Esto anterior supone que, para poder explicar las operaciones, se tengan que tener en cuenta las relaciones a nivel: político/administrativo, orgánico/competencial y técnico/funcional. Lo que conlleva, para una correcta comprensión, diferenciar en su representación lo siguiente:

a. El **esquema con los flujos de mando en los distintos niveles** (estratégico, táctico y operativo), lo que viene definido por las relaciones entre autoridades y cargos concretos.

b. El **esquema con los flujos de comunicación y coordinación** que se basa en las relaciones y las dependencias que hay entre nodos, elementos de apoyo y centros de gestión.

c. El **esquema con los flujos de dependencia a nivel operativo** que sirve para visualizar el encuadramiento de las distintas organizaciones y sus respectivas unidades funcionales menores.

De hecho, la representación gráfica que se plantea del diseño operacional tiene una importante disfunción ya que se mezclan capacidades operativas con grupos funcionales. Elementos que no son equiparables por definición.

La adscripción a los “grupos de acción” -que establece la planificación en materia de Protección Civil de cada uno de los organismos que participan en la gestión de la emergencia- se hace en base a las competencias que legalmente se tienen atribuidas y no en base a las capacidades que aportan (ya que se puede dar la paradoja, incluso, de que un determinado servicio, organismo o Administración tengan la atribución legal para hacer una determinada actividad y sin embargo no tenga capacidad o recursos suficientes para ello).

Por tanto, la representación del diseño de la organización o se hace utilizando un criterio o el otro (en todo caso son complementarios, pero debe tenerse en cuenta e integrar estas particularidades). No hacerlo así lleva a un error de base y es considerar que los “grupos de acción” son una especie de “reservas

tácticas" o, en términos militares, "funciones de combate" que se aplican en base a las necesidades que se van teniendo.

En este sentido hay que apuntar sobre los "grupos de acción" que:

- Se componen de diversos organismos, servicios y organizaciones que son los que deben definir las capacidades que son capaces de aportar.
- Todos estos elementos mantienen sus estructuras y jerarquías de mando propias y reciben las instrucciones y órdenes por parte de sus mandos naturales. Por eso se crean los órganos colegiados de apoyo (puestos de mando en sus distintos niveles) para que las órdenes salgan y se reciban desde las estructuras legitimadas para ello.
- Esto anterior es muy importante conceptualmente, ya que el Director Técnico de una emergencia no manda sobre los recursos sino que los gestiona y coordina a través de los responsables orgánicos que se integran en el puesto de mando/centro de coordinación operativo de su nivel.

Esto anterior es distinto a la situación de la UME y su falta de compresión genera cierta confusión. Ya que la UME es funcionalmente un grupo transversal a los grupos de acción (no es un parte de un grupo de acción concreto) dado que aporta capacidades que pueden integrarse en cada uno de estos grupos.

Lo que obliga a hacer el salto conceptual a este nivel y, en su caso, trabajar con los distintos integrantes de los grupos de acción para determinar el **catálogo de capacidades** que cada grupo debe ser capaz de aportar y así identificar los "*gaps*" de gestión o los solapamientos y duplicidades que se pueden dar.

➔ **Concepto de "Mando Único" y "Mando Unificado".**

En relación con el concepto de "mando único" que se recoge en el artículo 8, RD 1378/1985, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, con vigencia en la actualidad pero con carácter de norma supletoria, se debe reseñar lo siguiente dado el interés que tiene su redacción:

a. El mando único será atribuido a la autoridad o persona más idónea en cada caso -por las competencias que tengan atribuidas, la proximidad territorial al siniestro, la especialidad de su preparación en relación con las características del mismo y sus posibilidades de disponer con mayor facilidad de medios para realizar la coordinación-.

b. Sobre el "mando único" recae la responsabilidad de la dirección inmediata del conjunto de las operaciones emprendidas.

c. El "mando único" constituirá de inmediato en la zona de emergencia el puesto de mando básico al que se incorporarán los Jefes, Directivos y responsables de los distintos Servicios actuantes.

d. Podrá asignarse un Director Técnico y los Asesores adecuados y un responsable de apoyo logístico, con funciones de evaluación sobre la marcha de las operaciones y las necesidades que vayan surgiendo respecto a medios de apoyo. No obstante, Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Policías autonómicas y locales, así como los distintos servicios que deban actuar estarán dirigidos por sus Mandos naturales.

e. Cuando las circunstancias lo requieran se podrán constituir puestos de mando de sector o de zona en los emplazamientos que se consideren idóneos en el área siniestrada.

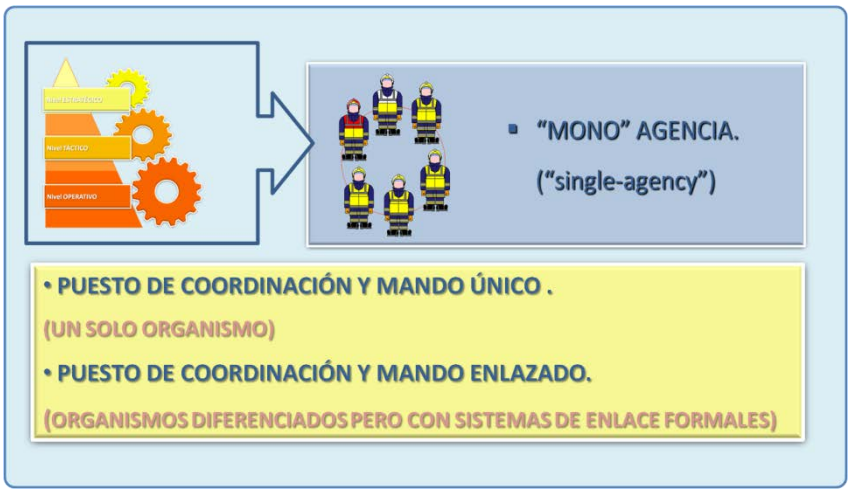
f. El mando único permanecerá en relación directa con los Organismos, Centros y dependencias que puedan facilitar información y asesoramiento y mantendrá informado de la evolución de la emergencia al Centro de Coordinación Operativa constituido en la sede de la autoridad competente.

g. Se restringirá con rigor el acceso y permanencia en la zona siniestrada y, especialmente, en los puestos de Mando. Asimismo se dispondrá en estos, siempre que sea posible, de espacios especiales para la actuación de las trasmisiones en emergencias y de los medios de la comunicación social.

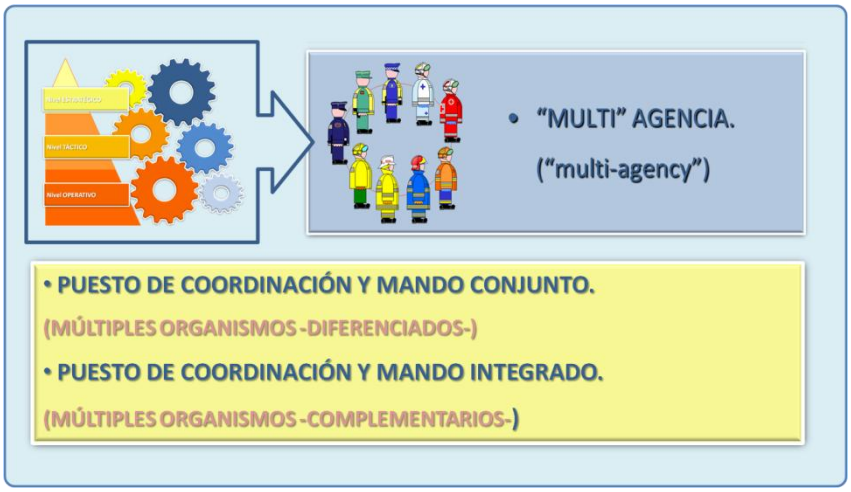
Se hacen estas observaciones ya que el concepto de "mando único" y "mando unificado" (que están en relación directa con los conceptos administrativos de "**órgano unipersonal**" y de "**órgano colegiado**") ha ido teniendo una evolución equívoca. En gran parte con el objeto de repartir y diluir las responsabilidades de los niveles más altos (fundamentalmente de tipo político).

No obstante y siguiendo con lo expuesto en esta tesis, el concepto de "mando único" y "mando unificado" está en relación directa con las estructuras de soporte a la función directiva (o de mando) que puedan establecerse.

Lo que supone que podamos encontrar lo siguiente a los efectos de identificar las posibles estructuras de apoyo y soporte en la dirección (o mando) de una situación operacional concreta:



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Hay que recordar que un puesto de mando es un elemento y un espacio físico que sirve instrumentalmente para ejercicio tanto de la función de mando como específicamente para la acción de mando.

Lo que tendrá diferentes configuraciones en función de ámbito y alcance de la responsabilidad que se tenga y de si el mismo está compuesto e integrado por personal de un mismo organismo o de varios.

➔ **La convivencia con otras estructuras sistémica externas no integradas.**

Aunque la filosofía y la inspiración de la normativa de Seguridad Nacional y, por tanto, de las estructuras y elementos organizacionales que nacen de ellos lo hacen con una vocación holística la realidad normativa es otra.

Ya que hay esferas sistémicas que actúan de manera independiente y, en cierta medida, autónoma. Sin que se establezcan mecanismos directos integrados con

el que lo vinculen con el Sistema de Seguridad Nacional en sus aspectos más operacionales.

El Sistema Nacional de Seguridad Nacional, como ya hemos visto, se sostiene en una serie de componentes sistémicos que tienen las atribuciones "operacionales" en sentido estricto. Donde destacan las capacidades y recursos del Sistema de Defensa Nacional o los del Sistema de Seguridad Pública (recordemos que es donde se incardina el grueso operacional aportado por el Sistema Nacional de Protección Civil).

No obstante el sistema trata de articularse también, y como también ya se ha expuesto, en una serie de consejos o comités sectoriales especializados.

Sin embargo y de manera general, a este nivel no hay relación y vinculación ejecutiva directa si no es por los miembros del Gobierno que participan en los consejos o comités, los cuales se incorporan a los órganos superiores de dirección que pudieran establecerse en función de su cargo.

Esto supone que existan una serie de elementos satelitales de tipo sistémico que, llamativamente, no se han ni siquiera mencionado en el texto normativo y, sin los cuales, determinadas actividades -e, incluso, el propio Sistema de Seguridad Nacional- queda cojo o inoperativo en su funcionamiento.



Fuente: Elaboración propia

De hecho, en diversos aspectos estos sistemas (sin ser exhaustivos: el Sistema Judicial, el Sistema Nacional de Salud, el Sistema Penitenciario, el Sistema de Servicios Básicos y Esenciales[1017], el Sistema Nacional de Salvamento Marítimo,

[1017] No se incluye en estos los considerados como "Infraestructuras Críticas" que si tienen su reflejo dentro del Sistema de Seguridad Pública.

el Sistema de Seguridad Privada o el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo) han desarrollado sus propias regulaciones e instrumentos que les aportan unas capacidades y atribuciones específicas y diferenciadas.

Como ya se ha visto, el Sistema Nacional de Protección Civil es el ámbito especializado vinculado con la **Seguridad Pública** que tiene como finalidad la atención de emergencias en sus distintos niveles así como dar soporte, cuando se requiera, en situaciones de crisis.

Asimismo y si nos atenemos a la planificación en esta materia, la mayoría de estos mismos sistemas mencionados deben relacionarse operacionalmente con este ámbito y, sin embargo y en determinadas circunstancias, éstos han desarrollado actividades conexas pero paralelas y con un alto grado de independencia.



Fuente: Elaboración propia

En este sentido cabe reseñar el desarrollo de las estructuras del tradicionalmente llamado Ministerio de Fomento (y actualmente denominado Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) que -según su estructura orgánica actual[1018] y dependiendo directamente del Subsecretario- , se cuenta con la **Unidad de Emergencias y Coordinación de Crisis**[1019] con nivel orgánico de subdirección general.

De hecho, de este ámbito ministerial han dependido lo relacionado con el transporte marítimo y lo relacionado con el transporte aéreo. Ámbitos ambos

[1018] Según RD 645/2020, de 7 de julio.

[1019] A la que corresponde asistir al Subsecretario en la definición, adopción, control y evaluación de los protocolos y medidas necesarias para situaciones de crisis en el ámbito de las competencias atribuidas al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

que han estado -y siguen estando- operacional y ciertamente independientes en relación con el Sistema Nacional de Protección Civil. Por cuanto han tenido y cuentan con sus propias estructuras de respuesta para sus respectivos ámbito competenciales.

De hecho, los planes de emergencia de los aeropuertos han estado en un cierto limbo y forzando quedar ajenos a la planificación territorial y especial en materia de Protección Civil (ya que cuentan hasta con su propia estructura de respuesta y su propia agencia de evaluación de la seguridad[1020]).

Cuestión que se ha reconducido[1021] -en gran medida y entre otras cuestiones- por los procesos de privatización que ha sufrido AENA. Lo que ha obligado a que tengan las mismas reglas de juego que el resto de empresas que desarrollan actividades con riesgos especiales.

No obstante, la responsabilidad en la respuesta en caso de accidente fuera del área portuaria sigue siendo del Ministerio de Defensa mediante el Ejército del Aire y sus unidades especializadas del SAR[1022].

Por otro lado, tenemos el entorno marítimo donde también se cuenta con una estructura de autoridad (la Dirección General de Marina Mercante y sus Capitanes Marítimos) y una estructura instrumental de respuesta operacional dependiente de la anterior (Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima). Todo ello dentro del marco de los tradicionalmente denominados Planes Nacionales de Salvamento Marítimo y asumiendo los compromisos de España dentro del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima (SMSSM)[1023].

De hecho, el objeto de actuación en este marco y de estos organismos es amplio pues se también se crea una estructura de respuesta específica para las

[1020] Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) al amparo de Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. y de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

[1021] RD 837/2020, de 15 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil ante emergencias aeronáuticas de aviación civil.

[1022] Unidades denominadas SAR por sus siglas en inglés "*Search and Rescue*" aunque suele referirse a ellas como "Servicio Aéreo de Rescate".

[1023] Conjunto de procedimientos de seguridad, equipos y protocolos de comunicación diseñados para aumentar la seguridad y facilitar la navegación y el rescate de embarcaciones en peligro. Este sistema está regulado por el Convenio internacional para la protección de la vida humana en el mar (SOLAS), aprobado bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional (OMI), organismo dependiente de la ONU. [Fuente: http://www.salvamentomaritimo.es/]

emergencias derivadas de contaminación marítima que no recae sobre ningún elemento del Ministerio del Interior[1024].

De hecho, y a diferencia del resto de planes de emergencia estatales, en caso de declararse el nivel 3 (interés nacional) el director operativo de la emergencia (DOE) no será el Jefe de la Unidad Militar de Emergencias.

Por otra parte, en la planificación en materia de Protección Civil determinados eventos relacionados con la Salud Pública y la Sanidad Exterior, como son las pandemias, si están contempladas en la misma como elementos que activan el Sistema Nacional de Protección Civil en sus correspondientes niveles.

De hecho, también es parte contenida en la Estrategia de Seguridad Nacional y, por tanto, supuestos que pueden desencadenar la activación del Sistema de Seguridad Nacional como pretendida herramienta de gestión de crisis.

Sin embargo, la Autoridad Sanitaria en base a su propia legislación de desarrollo puede actuar de manera autónoma sin contar con lo anterior. Es más, esto queda nítidamente refutado si tomamos de referencia el contenido de la Orden SCO/564/2004, de 27 de febrero, por la que se establece el sistema de coordinación de alertas y emergencias de Sanidad y Consumo.

En el preámbulo de esta orden se refiere que en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en su artículo 26, regula la intervención de las autoridades sanitarias en los supuestos en que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, intervención reforzada en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, que faculta a las autoridades sanitarias incluso a la adopción, en estos supuestos, de medidas excepcionales.

También se expone que, por su parte, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, en su artículo 65, encomienda al Ministerio de Sanidad y Consumo, de acuerdo a las competencias estatales de coordinación general sanitaria previstas en nuestra Constitución, la adopción de medidas urgentes de intervención ante situaciones de necesidad y riesgo para la salud, sin perjuicio de su posterior comunicación a las Comunidades Autónomas afectadas.

Tales situaciones corresponden a los supuestos extraordinarios de alertas y emergencia sanitaria que supongan una amenaza real o potencial para la salud

[1024] el RD 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina.

de la población siempre que puedan tener repercusión nacional, así como las crisis producidas con ocasión de la difusión de noticias, de diferente naturaleza y gravedad, relacionadas con la salud y el consumo o con la prestación de servicios sanitarios, que provoquen inquietud o alarma social general.

A nivel estatal, además de los órganos centrales de intervención previstos en los Planes Civiles de Emergencia, el Ministerio de Sanidad y Consumo cuenta con distintas unidades con competencias, responsabilidades y capacidades de intervención en situaciones de crisis y emergencias:

a. La Dirección General de Salud Pública, responsable de los riesgos sanitarios procedentes del exterior y del sistema de tóxicovigilancia, entre otras cuestiones.

b. El Instituto de Salud Carlos III y sus distintos Centros nacionales, especialmente el Centro Nacional de Epidemiología, encargado de coordinar la vigilancia epidemiológica.

c. La Agencia Española de Seguridad Alimentaria, encargada de prevenir los riesgos de las enfermedades transmitidas o vinculadas a los alimentos garantizando un sistema de control de los mismos.

d. La Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, responsable de la red de farmacovigilancia y del sistema de vigilancia de los productos sanitarios y cosméticos.

e. El Instituto Nacional del Consumo, en lo relativo a la salud y seguridad de los bienes y servicios de consumo.

Para el mejor ejercicio de estas funciones se constituye mediante la citada Orden Ministerial el "**Sistema de Coordinación de Alertas y Emergencias de Sanidad y Consumo**" (SICAS), cuya dirección estratégica corresponde a un "**Comité Director de Situaciones de Crisis y Emergencias**" (CODISCE).

Como unidad operativa del Sistema, se crea un "**Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias**" (CCAES). El SICAS actuará, entre otras funciones, de órgano de enlace con las instancias comunitarias e internacionales y las Comunidades Autónomas, competentes en estos temas, sin perjuicio de las funciones propias de las redes específicas, de acuerdo con la normativa vigente.

De hecho, se cuenta con el Comité Director de Situaciones de Crisis y Emergencias (CODISCE) que es el órgano colegiado ministerial de dirección para la gestión de las situaciones de crisis y emergencias de salud y consumo.

El cual está presidido por el Ministro de Sanidad y Consumo o persona en quien delegue y estará integrado por una serie de miembros permanentes y no permanentes (en ningún caso hay representación ni del Ministerio del interior, ni del Sistema de Seguridad Nacional ni del Sistema Nacional de Protección Civil, los cuales tampoco participan en el Grupo Operativo de Emergencias).

Eso sí, podrá asistir como invitado al CODISCE, con voz y sin voto, cualquier otra persona que por su responsabilidad, capacidad o experiencia sea requerida por el Presidente para informar o participar en sus deliberaciones.

En todo caso, debe destacarse que le corresponden al CODISCE, entre otras funciones, la dirección estratégica y ejecutiva en cualquier situación de alerta y emergencia.

Por otra parte, en relación con el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias a éste le corresponde coordinar la preparación de los planes de respuesta del Ministerio en situaciones de crisis y emergencias, así como dar soporte y coordinar el desarrollo de un plan de contingencias del Ministerio ante situaciones de crisis y emergencias.

En consecuencia y como corolario de lo anterior, se puede observar que el sistema de gestión (y dirección) de emergencias y/o crisis es complejo verticalmente por la distribución de competencias, fundamentalmente, en base a un criterio de tipo territorial. Pero también podemos observar que no lo es menos de manera horizontal.

Anexo III.

REFERENCIAS BÁSICAS Y BIBLIOGRAFÍA.

A

AGOZINO, Adalberto. "*En torno a la Ciencia de la Seguridad*". En su blog, entrada de 19 de noviembre de 2013. [http://adalbertoagozino.blogspot.com/2013/11/en-torno-la-ciencia-de-la-seguridad.html]

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "*Gobernanza y Gestión Pública*", México, Fondo de Cultura Económica. 2008, página 38.

ALBERTS, David S. "*NATO Code of Best Practice for C2 Assessment*". *DoD Command and Control Research Program* (CCRP), *Center for Advanced Concepts and Technology* (ACT). *US Department of Defense* (DoD). *Library of Congress Cataloging-in-Publication Data*. 2002.

ALBERTS, David S.; HAYES, Richard E. "*Understanding Command and Control*". *Command and Control Research Program* (CCRP), *Center for Advanced Concepts and Technology* (ACT). *US Department of Defense* (DoD). *Library of Congress Cataloging-in-Publication Data*. 2006.

ALBERTS, David S.; HUBER, Reiner K.; MOFFAT, James. "*NATO NEC C2 Maturity Model*". *DoD Command and Control Research Program* (CCRP), *Center for Advanced Concepts and Technology* (ACT). *US Department of Defense* (DoD). *Library of Congress Cataloging-in-Publication Data*. 2010.

ALCAÑIZ COMAS, Miguel. "*El Líder ante las emergencias*". Documento de Opinión 25/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 10 de marzo de 2017.

ALCAÑÍZ COMAS, Miguel (*et al*.). "*Liderazgo y Emergencias*". Unidad Militar de Emergencias. Ministerio de Defensa. 2018.

ALEJANDRE MARTÍNEZ, Fernando. "*Prólogo*". Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01(A) "*Doctrina para el empleo de la fuerzas Armadas*". Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2018.

ALDA MEJÍAS, Sonia; DE SOUSA FERREIRA, Susana (et al.). "*La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*". Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado". Madrid, 2015.

ALEMÁN ROMERO, Daniel. Tesis Doctoral "*Inteligencia Basada en Efectos para la Seguridad Humana de las Naciones Unidas*". Departamento de Derecho Público y de Ciencias Histórico-jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Barcelona. 2016.

ALMONACID LAMELAS, Víctor. Artículo digital "*Es el momento de los Principios generales del Derecho", en la web* "Administración Electrónica, Ayuntamientos, Corrupción, Derecho". 5 de enero de 2016.

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. "*Coronavirus y Derecho (I): una introducción mínima al Derecho de necesidad*". Foro de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad de Extremadura. Publicado el 18 de marzo de 2020. [Fuente: www.forocsyj.es / INAP]

ANITUA ALDECOA, Pedro. "*Manual de Protección Civil*". Gobierno Vasco. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria. 2007.

ARBUTHNOT, K. "*Multi-Agency Incident Command in the UK*". International Workshop on Emergency Response and Rescue, Taipei, República de China (2005).

AROCA CORBALÁN, Manuel. Ponencia "*Gestión de Crisis en el ámbito nacional*". II Jornadas Técnicas de "Inteligencia y Emergencias". Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Ibiza. 26, 27 y 28 de octubre. 2018.

ARRIAGA ÁLVAREZ, Emilio Gerardo. "*La Teoría de Niklas Luhmann*". Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Centro de Innovación Desarrollo e Investigación Educativa (CIDIE). Revista Convergencia, número 32, mayo-agosto 2003.

ARROYO DE LA ROSA, Rodolfo. "*Fuerte y Claro. El enlace en la emergencia*". Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior, Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Madrid. 2014.

ASARTA CUEVAS, Alberto; BAUZÁ ABRIL, Bartolomé (*et. al*.). "*Monografías 149. El Nivel Operacional*". Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC). Editado por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. 2016.

AVILÉS FARRÉ, Juan. "*Por un concepto amplio de Seguridad*", en "Monografías del CESEDEN, nº 55 (Revisión de la Defensa Nacional)". Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones. Madrid, 2002.

AXELROD, Robert M. "*The Evolution of Cooperation*". Editorial Basic Books, Nueva York, EEUU (1984).

AXELROD, Robert M. "*An Evolutionary Approach to Norms*". *American Political Science Review*. Número 80, 1986. [Fuente: http://www-personal.umich.edu/~axe/]

B

BACIGALUPO SAGESSE, Mariano y MOLINA MORENO, Luis. Senado, Constitución, Sinopsis. 2003 (revisada en 2011). [Fuente: http://www.congreso.es]

BACIGALUPO SAGESSE, Mariano y MOLINA MORENO, José María. Senado, Constitución, Sinopsis. 2003 (revisada en 2018). [Fuente: http://www.congreso.es]

BALLBÉ MALLOL, Manuel. "*Seguridad Integral. Un nuevo concepto*". Instituto Superior de Estudios de Seguridad (ISES). Madrid, España. 2003.

BALLBÉ MAYOL, Manuel; MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser. "*Soberanía dual y constitución integradora: la reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*". Editorial Ariel, Barcelona, 2003.

BALLBÉ MALLOL, Manuel. "*El futuro del Derecho Administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*", Revista de Administración Pública, núm. 174, Madrid, septiembre-diciembre (2007).

BALLBÉ MALLOL, Manuel. "*El sheriff global (Bush) y el imperio de la ley del Oeste en el mundo*". Publicado en https://ballbe.wordpress.com/author/manuelballbemallol/. 10 de diciembre de 2014.

BALLBÉ MAYOL, Manuel; MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser. Seminario "*Los retos de la metodología doctoral*", Departamento de Derecho Público y Ciencias Historicojurídicas. Programa de Doctorado en Seguridad Humana y Derecho Público Global, Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Bellaterra (Barcelona), junio 2018.

BARBÉ IZUEL, M. Esther; PERNI, Orietta. "*Más allá de la Seguridad Nacional*". En: CUETO DE NOGUERAS, Carlos; JORDÁN ENAMORADO, Javier, "*Introducción a los estudios de Seguridad y Defensa*". Editorial Comares, Granada, 2001.

BARBOSA PAIVA, Marco André. "*Sistema de Socorro e Emergência: Planos de Emergência de Proteção Civil e O Papel da Sala de Operações e Gestão de Emergências*". Trabajo Fin de Máster (TFM): "*Dinâmicas Sociais Riscos Naturais e Tecnológicos, na especialidade de Ciências do Risco*". Facultad de Economía, Universidad de Coimbra. Portugal. Septiembre 2017.

BARRACHINA JUAN, Eduardo. "*Diccionario de Derecho Público*". Editorial PPE. Barcelona, 1992.

BAUDY, Gerhard. "*Yo digo que Nerón no quemó Roma*", periódico El MUNDO, Suplemento Crónicas, Historia. Número 322, 2001. [Fuente https://www.elmundo.es/cronica/2001/322/1008590928.html].

BOLÍVAR BOTÍA, Antonio. "*Globalización e identidades: (Des)territorialización de la cultura*". Revista de educación. Número extraordinario, 2001.

BOMBEROS POR LA INDEPENDENCIA (Asamblea Nacional Catalana, ANC). Artículos digitales: "*Bombers, estructura d'estat?*" (publicado el 16 de febrero de 2016); "*Seguretat quilòmetre zero*" (publicado el 21 de julio de 2017); "Sí: seguretat civil integrada" (publicado el 30 de agosto de2017); "*Sí: per una nova seguretat civil*" (publicado el 13 de agosto de 2017); "*Sí: seguretat civil*" (publicado el 13 de agosto de 2017). [Fuente: http://bombers.assemblea.cat]

BORJA CEVALLOS, Rodrigo. "*Enciclopedia de la Política*". 2018. [Fuente: http://www.enciclopediadelapolitica.org/organicismo/]

BOSCH i MESTRES, Jaume. Artículo "*Orden público o seguridad ciudadana*". Periódico El País, publicado el 28 de septiembre de 2001.

BUNGE, Mario A. "*Emergencia y convergencia. Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*". Editorial GEDISA, Barcelona. 2004.

BUNGE, Mario A. "*Buscar la filosofía en las ciencias sociales*". Editorial SIGLO XXI. Buenos Aires (Argentina). 1996.

BUZAN, Barry G. "*New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*", en "*Strategy and Force Planning*". *Naval War College Press*, Newport, 1996.

BUZAN, Barry (*et. al.*). "*Introducción a los estudios de Seguridad y Defensa*". Editorial Comares, Granada, 2001.

C

CAMBRIDGE UNIVERSITY, "Diccionario inglés". 2018.

CANTERO LÓPEZ DE DAVALILLO, Honorio. Secretario General del Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) del Ejército de Tierra. "*III Jornadas sobre Política y Seguridad Internacional*". Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI), Facultad de Ciencias Política y Sociología de la Universidad de Granada (2011).

CANTERO MARTÍNEZ. Josefa. Ponencia: "*Funcionarios y laborales (a propósito del ejercicio de potestades públicas en la administración y de la reserva funcionarial)*". VI Congreso Internacional sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública. Vitoria (España), días 9, 10 y 11 de junio de 2010.

CÁRDENAS HERNÁNDEZ, José Miguel. "*Aproximación a un modelo de gestión de crisis español*". Revista Boletín de Información, Centro Superior de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. Madrid. Número 277. 2002.

CASAS GRANDE, Jesús. Entrevista "Observatorio Social El Batefuegos de Oro" (OSBO), publicada el 08/03/2019. [Fuente: https://osbodigital.es/2019/03/08/entrevista-a-jesus-casas-grande-presidente-del-grupo-tragsa/]

CARVAJAL RODRIGO, Federico Jesús. Tesis doctoral "*Adaptación de modelos de datos tácticos de sistemas de información para mando y control a la gestión de emergencias". Universitat Politècnica de València*. 2007.

COLLINS EDITION. "Diccionario inglés". 2019.

COSER, Lewis A. "Las funciones del conflicto social". Editorial Fondo de Cultura Económica. México DF (México). 1961.

CUESTAS ZAMORA, Edgard Junior. "*El ocaso del paradigma estatocéntrico: la redefinición del Estado a la luz del derecho internacional y las relaciones internacionales contemporáneas*". Revista "CRITERIOS, Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional", volumen 8, número 1. Enero-junio 2015, págs. 193 a 220. [Fuente: http://www.revistas.usb.edu.co/index.php/criterio]

D

DE MARCO, David L. "*A Visual Language for Situational Awareness*". *Master of Arts In Security Studies* (*Homeland Security and Defense*). US *Naval Postgraduate School*, Monterey (California). 2016.

DELGADO, Miguel M. Película cinematográfica "*El Ministro y Yo*". 1976.

DÍAZ BLANCO, Valentín. Monografías 148. "*Inteligencia. Un enfoque integral*", Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2016.

"Diccionario de Sinónimos y Antónimos". Editorial Espasa Calpe, edición 2005.

"Diccionario francés LAROUSSE". [Fuente: http://www.larrouse.fr].

"Diccionario Jurídico de Derecho". Enciclopedia Jurídica (*on-line*). 2014.

"Diccionario Jurídico EXPANSIÓN". Editorial UNIDAD EDITORIAL INFORMACIÓN ECONÓMICA S.L., Madrid. Edición digital. 2019.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica. "*Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017 de contratos del Sector Público*". Editorial IUSTEL, Revista General de Derecho Administrativo, número 50 (enero). 2019.

DUEÑAS MOLINA, Carlos. Artículo *"¿Por qué hay que hablar de resiliencia en la gestión del riesgo de desastres?"*. Revista Digital "Reducción del Riesgo De Desastres". Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Número 2, septiembre-diciembre. 2015.

DUEÑAS MOLINA, Carlos. Artículo "*La planificación en la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil*". Revista Digital "Reducción del Riesgo De Desastres". Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Número 5, septiembre-diciembre. 2016.

DUEÑAS MOLINA, Carlos. Artículo "*El concepto de "Interés Nacional" y sus Implicaciones en la planificación/gestión de emergencias de Protección Civil*". Revista Digital "Reducción del Riesgo De Desastres". Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Número 7, mayo-agosto. 2017.

DUEÑAS MOLINA, Carlos. Artículo "*El principio de territorialidad en la distribución de competencias en materia de Protección Civil*". Revista Digital "Reducción del Riesgo De Desastres". Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Número 8, septiembre-diciembre. 2017.

E

EDELMAN, Gerald Maurice. "*The Remembered Present: A Biological Theory of Consciousness*". *Basic Books*, Nueva York, 1989.

EDITORIAL WALTERS-KLUWER. "*Guías jurídicas*". 2019.

ENCICLOPEDIA COLABORATIVA CUBANA EcuRed. [Fuente: https://www.ecured.cu]

ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS-CESEDEN). Monografías 148 "*Inteligencia. Un enfoque integral*". Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa. 2016.

F

FALCEA, Angelo. "*El principio jurídico de la apariencia*". Título original: "*Apparenza*" en *"Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica, II, Dogmatica giuridica"*. Editorial GIUFFRÉ (Milán), 1997.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA). "*Emergency Management Accreditation Program (EMAP): Standards & Accreditation: Methodology for Development, Excellence & Accountability*". EEUU. 2011.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA). "*Federal Emergency Management Agency, National Preparedness Directorate, National Training and Education Division (NTED): Course Catalog, Last Updated*. EEUU. 2017.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA). "*Guide to developing effective Standard Operating Procedures for Fire and EMS Departments*". FA-197, IOCAD *Emergency Services Group*. *United States Fire Administration* (USFA). EEUU. Diciembre, 1999.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA). "*Higher Education Program Description: Background, Mission, Current Status, and Future Planning*". EEUU. 2014.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA). "*ICS 420-1. Field Operations Guide*". *National Fire Academy* (NFA). *US Fire Administration* (USFA).EEUU. Junio 2016.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA). *"Principles of Emergency Management, Supplement*". *Emergency Management Higher Education Project. Emergency Management Institute* (EMI). *Federal Emergency Management Agency* (FEMA). EEUU. 11 de septiembre de 2007.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA). "*Risk Management Practices in the Fire Service*". Capítulo "*Managing Risk in Emergency Incidents*". *US Fire Administration* (USFA). EEUU. Enero 2018.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA) "*Span of control*". IS-700.A NIMS -*Course Summary*, IS-700.A- *National Incident Management System (NIMS), An Introduction*. EEUU. 2007.

FERNÁNDEZ ALCAIDE, Fernando. "*Las Redes Sociales y la Información. Su empleo en Emergencias"*. Escuela de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Málaga (SPAM). 2015.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Artículo: "*El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía"*. Revista LEXNOVA, edición digital. 2006.

FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Carlos. Tesis Doctoral "*Seguridad Humana*". Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Barcelona, 2015.

FERNÁNDEZ-SAVATER MARTÍN, Fernando (conocido como Fernando SAVATER). "*La aventura de pensar*". Ed. *Random House Mondadori*, Barcelona. 2008.

FERNANDO PABLO, Marcos Matías. "*El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las comunidades autónomas*". Revista Vasca de Administración Pública, número 23, 1989.

"*Field Manual 6-0, Mission Command: Command and Control of Army Forces"*, *Headquarters United States Army*, *Department of the Army* (DoA), Washington, DC, 2003.

"*Field Operations Guide, Disaster Assessment and Response, Version 3.0*", *Disaster Assistance Support Program, Office of Foreign Disaster Assistance, Bureau for Humanitarian Response. US Agency for International Development* (USAID) / USDA *Forest Service*. 1998.

FREIXES SANJUÁN, Teresa; REMOTTI CARBONELL, José Carlos. "*La configuración Constitucional de la Seguridad Ciudadana*". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Número 82, Enero-Marzo. 1995.

FORTI, Steven. Artículo: "*La ANC, el peronismo.cat que agita el independentismo catalán"*. Revista Atlántica XIII (edición digital). Publicado el 26 de enero de 2018.

FRUTOS ROSADO, Álvaro. "*Sistema Nacional de Gestión de Crisis. Reformas institucionales después de la crisis*". Revista Temas número 305-306. Fundación Sistema. Mayo-junio 2020.

FRUTOS ROSADO, Álvaro. "La *gestión de crisis en España. Una propuesta de renovación ante la revisión de la Estrategia Española de Seguridad"*. Fundación Alternativas. Documento de Trabajo número 73/2013. 2013.

FUENTES MORALES, Bulmaro Adrián. "*La gestión del conocimiento en las relaciones académico-empresariales. Un nuevo enfoque para analizar el impacto del conocimiento académico*". Universidad Politécnica de Valencia, España. 2009.

G

GALLEGOS FEDRIANI, Pablo. "*Poder de policía y poder de policía en la emergencia*" en "El Derecho Administrativo en Argentina: Situación y tendencias actuales (I)". Revista Documentación Administrativa. Número 267-268, Septiembre 2003-abril 2004.

GALTUNG, Johan. "*La violencia: cultural, estructural y directa*". Cuadernos de Estrategia. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa. Número 183, 2016.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (Prólogo) en BALLBÉ MALLOL, Manuel "*Orden Público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*". Alianza Universidad, 1983.

GARCÍA RUIZ, José Luis; GIRÓN REGUERA, Emilia. "*El sistema Constitucional de Fuentes del Derecho*". Universidad de Cádiz. 2015.

GARCÍA SILGO, Mónica; BARDERA MORA, María Pilar. Artículo: "*Introducción a la resiliencia en contextos operativos*". Revista EJÉRCITO. Ministerio de Defensa, Número 863. 2013.

GARCÍA TREVIJANO, Ernesto; MORET MILLÁS, Vicente; MIRANDA LÓPEZ, Luis. Senado, Constitución, Sinopsis. 2003 (última actualización en 2016 y revisada en 2017). [Fuente: http://www.congreso.es]

GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos María. "*Liderazgo auténtico y transformacional en Organizaciones de Defensa, Seguridad y Emergencias (OSED)*". Tesis doctoral, Universidad de Granada. 2015.

GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos María. "*Liderazgo en organizaciones de seguridad, emergencia y defensa (OSED)*". Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa. 2017.

GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos María. "*Liderazgo ético y gestión responsable como vectores de mejora en las organizaciones de seguridad, emergencia y defensa*". Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Ministerio de Defensa. Número 9. 2017.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. "*Tratado de Derecho Administrativo*". Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1972.

GARMENDIA URBIETA, Javier. Ex Presidente de ASELF. Sirva aquí a modo de semblante la entrevista "*En primera persona*". Revista Fuego. Editada por la Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Número 159, Cuarta época. 2011.

GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord., et. al.). "*Documentos de Seguridad y Defensa 8. Modelo español de Seguridad y Defensa*". Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 2007.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Organización de la Emergencia: Visión Global Integrada*". Jornadas Técnicas "Sebastián Tejera". Las Palmas de Gran Canaria. 2000.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Planes de Emergencia Exterior en la Industria Química*". Certamen Internacional "VídeoFuego". Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, Ayuntamiento de Badajoz. Badajoz. 2003.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Planes de Emergencia Exterior en la Industria Química*". Certamen Internacional "VídeoFuego-APICI". Servicio de Protección Civil y Bomberos, Ayuntamiento de Madrid y Asociación Profesional de Ingeniería Contra incendios (APICI). Madrid. 2004.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Temario propio "*Curso de Dirección y Gestión de Emergencias. Evaluación y Coordinación*". Módulo: "*Marco Organizativo y Técnico de la Gestión de las Operaciones en situaciones de Crisis, Emergencias y Catástrofes. Operativa, procedimientos y procesos de trabajo en los CECOPS y de la Dirección Operativa en el lugar del siniestro*". Escuela Nacional de Protección

Civil y Emergencias, Ministerio del Interior. Rivas-Vaciamadrid (Madrid). Ediciones: II (2007), III (2008), IV (2009), V (2010), VI (2010), VII (2011), VIII (2012) y IX (2013).

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Curso Básico de Bomberos*", Módulo: "*Gestión de Emergencias y Metodología de Intervención. La Gestión de Emergencias en los Servicios de Bomberos*". Escuela Balear de Administración Pública (EBAP). Ibiza, 22 y 23 de enero de 2007.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Gestión de Incidentes Complejos (1ª Parte)*". XXII Congreso Nacional de Bomberos / IV Congreso Internacional de Emergencias. Asociación Española de Lucha Contra el Fuegos (ASELF). Zaragoza, 7 de mayo de 2009.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Dirección de Emergencias y Razonamiento Táctico*". Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento. Consejo Insular de Menorca. Mahón, 3, 4 y 5 de octubre de 2011.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*La Formación en Emergencias*". XXIII Congreso Nacional de Bomberos, Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Toledo, 19, 20 y 21 de octubre de 2011.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Táctica Operativa y Puesto de Mando Avanzado (PMA)*". AENA Aeropuerto de Ibiza. Ibiza, 26 y 27 de enero de 2012.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Principios básicos operacionales en la dirección de emergencias*". VI Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias. Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, 25 mayo de 2012.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Coordinación en la planificación y gestión de actuaciones en eventos de riesgo*". Curso de Dirección y Gestión de Emergencias: Evaluación, Comunicación y Coordinación (Edición Iberoamericana). Escuela Nacional Protección Civil. Ministerio del Interior. 2013.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo; BENJUMENA APARICIO, Daniel. Ponencia y Taller: *"Mando y Control aplicado a la Gestión de Operaciones, la Dirección de Personas y el Desarrollo de Equipos"*. XXIV Congreso Nacional de Bomberos. Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). San Sebastián-Donostia, 30 de octubre de 2013.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Emergencias complejas con impacto social y medio ambiental: el hundimiento del buque Don Pedro*". Jornadas Técnicas IBIZA HAZMAT 2013 y Reunión "*Hazardous Materials Comission*". Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF) y Comité Técnico Internacional del Fuego (CTIF). 2013.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*El Sistema Nacional de Protección Civil, aspectos básicos sobre la planificación en emergencias*". Jornada Técnica: La Logística Sanitaria en la Gestión de Operaciones de Emergencia, SAMU061 Servicio de Salud de las Islas Baleares. Ibiza, mayo 2014.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Fundamentos de la Gestión de Operaciones en niveles tácticos*". Jornada Técnica: La Logística Sanitaria en la Gestión de Operaciones de Emergencia, SAMU061 Servicio de Salud de las Islas Baleares. Ibiza, mayo 2014

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Principios y fundamentos de la Logística Sanitaria en emergencias y catástrofes*". Jornada Técnica: La Logística Sanitaria en la Gestión de Operaciones de Emergencia, SAMU061 Servicio de Salud de las Islas Baleares. Ibiza, mayo 2014.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Logística operacional y soporte al despliegue sanitario*". Jornada Técnica: La Logística Sanitaria en la Gestión de Operaciones de Emergencia, SAMU061 Servicio de Salud de las Islas Baleares. Ibiza, mayo 2014.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo; BENJUMENA APARICIO, Daniel. "*Dirección de personas y Gestión de Operaciones en niveles tácticos*". Consorcio de Emergencias de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria. Junio, 2014.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Planificación Modular en Emergencias*". IX Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. San Sebastián-Donostia. 29 de mayo, 2015.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Legislación de PRL en Equipos de Intervención de Seguridad y Emergencias en España: Modelos/Ejemplos*". Jornada Técnica sobre Protección de Riesgos Laborales en los Cuerpos de Bomberos. FORO SICUR, Salón Internacional de la Seguridad, SICUR 2016. Madrid, 24 de febrero de 2016.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Seguridad Operativa y Conciencia Situacional*". X Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias. Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. San Sebastián-Donostia, 27 mayo, 2016.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo; BENJUMENA APARICIO, Daniel. Módulos: "*1. El Mando*", "*2. Liderazgo*", "*3. Toma de Decisiones*"," *4. Dirección de Personas*", "*5. El mando y la Seguridad*". Temario curso: "*Mando y Control*". Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento. Consejo Insular de Mallorca. Palma de Mallorca. Noviembre, 2016.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. "*Los sistemas de gestión de emergencias como productores y usuarios de inteligencia*", "Documentos de Seguridad y Defensa 81, La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes". Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa. 2019.

GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia: "*La LPRL y su adaptación al ámbito de los Servicios de Bomberos: el recurso preventivo*". Plan Formativo sectorial del Cuerpo de Bomberos. Centro Integral de Formación de Seguridad y Emergencias (CIFSE). Ayuntamiento de Madrid. Madrid, 24 de junio de 2019.

GIMENO ARANGUEZ, Manuel (*et al*.). "La *función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". Documento de Trabajo 03/2018, Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 6, Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2017 asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2018.

GIMENO ARANGUEZ, Manuel. "*Introducción*" en: "La *función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". Documento de Trabajo 03/2018, Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 6, Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2017 asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2018.

GIMENO ARANGUEZ, Manuel (*et al*.). "*Documentos de Seguridad y Defensa 81.La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA. "*PD3-308 Inteligencia*", publicación interna del Ejército de Tierra, Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), 2014.

GÓMEZ EXPÓSITO, Carlos Antonio. Ponencia: "*La tasa de Extinción de Incendios Forestales en Andalucía*". 4ª Conferencia Internacional Sobre Incendios Forestales (*Wildfire Workshop* 2007), Sevilla, 13 al 17 de mayo de 2007. [Fuente: http://www.wildfire07.es]

GÓMEZ RODRÍGUEZ, Amparo. "*Filosofía y metodología de las Ciencias Sociales*", colección Filosofía y Pensamiento. Editorial ALIANZA EDITORIAL, Madrid. 2003.

GÓMEZ QUÍNTELA, FERNANDO. "*La Dirección de la Emergencia*" (Previnsa). Jornada Técnica. "La Ingeniería en la Gestión de la Seguridad de Infraestructuras Críticas", Fundación Fuego. Madrid, noviembre 2012.

GONZÁLEZ GARCÍA, José Luis B. Capítulo Segundo "*Aspectos civiles de la gestión de crisis*" en "*Documentos de Seguridad y Defensa 57. Situación de crisis en la UE. Conducción de crisis y reforma del sector de la seguridad*". Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. Abril, 2013.

GRACIA LAGARDA, Luis Antonio. "*Historia de ASELF*". Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Zaragoza. 1993.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Luz. Varios artículos. "*Investigaciones psicosociales sobre técnicas de información a la población sobre riesgos y emergencias y Aplicación del Programa de Información a la Población sobre Planes de Emergencia Nuclear en España*". CEISE, Dirección General de Protección Civil, Ministerio del Interior, España. 1992-1997.

GUZMÁN MARTÍNEZ, Grecia. Artículo web: "*Estructuralismo: qué es y cuáles son sus ideas clave*", 2019. [Fuente: https://psicologiaymente.com]

H

HAYES, Evelyn R.; CARTER, Shirley V.; CARROLL, Mary C.; MORIN, Karen H. "*Managing Fear Associated with Nursing in Urban Environments: First Steps*". Public *Health Nursing, University of Delaware, College of Nursing, Newark* (EEUU), 1996.

HERZ, John H. "*International Relations in the Atomic Age*". *Columbia University Press*, Nueva York, 1959.

HODGSON, Geoffrey M. "*¿Qué son las instituciones*?". Universidad de Hertfordshire (Gran Bretaña) y Universidad Nacional de Colombia (Colombia). Revista CS, número 8, julio-diciembre 2011.

HOUGHTON, Robert J.; BABER, Chris; McMASTER, Richard; STANTON Neville A.; SALMON, Paul; STEWART, Rebecca; WALKER, Guy. "*Command and control in emergency services operations: A social network analysis*". *Journal of Ergonomics*, Volumen 49, Capitulo 12-13, 2006. [Publicado en línea el 20 Febrero de 2007].

I

ISTURITZ PÉREZ, José Julián. "*Regulación y organización de Servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial*". Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Barcelona, 2013.

ISTURITZ PÉREZ, JOSÉ JULIÁN. "*Perspectivas actuales de la formación en el ámbito de la atención en emergencias*". XXV Congreso Nacional de Bomberos, Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF), Valladolid. 2015.

ISTURITZ PÉREZ, José Julián. *"De la Protección Civil a la Atención de Emergencias: nueva visión".* Revista Cuadernos de Seguridad. Madrid, enero 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS CUALIFICACIONES (INCUAL). "*Procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales. Guías de evidencia de la competencia profesional. Cualificación profesional: Extinción de Incendios y Salvamento -Código: SEA129_2 nivel: 2-*". Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, Dirección General de Formación Profesional. Ministerio de Educación, 2015.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF FIRE CHIEFS (IAFC). "*The National Fire Fighter Near-Miss Reporting System*" para EEUU. Enero, 2007.

ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ, Manuel (Coord., et. al). "*Documentos de Seguridad y Defensa 20. La Intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes*". Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 2008.

IZU BELLOSO, Miguel José. "*El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*". Revista española de derecho administrativo. Editorial Civitas, número 69 (enero-marzo). 1990.

IZU BELLOSO, Miguel José. Ponencia "*Marco legal del sistema integrado de Protección Civil en el Estado de las autonomías*". "II Encuentro sobre Economía y Gestión de Emergencias. Nuevos enfoques en la gestión y en la legislación de emergencias". Escuela Gallega de Administración Pública. Santiago de Compostela, 25 de noviembre de 2006.

IZU BELLOSO, Miguel José. "*De la protección civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo*". Revista aragonesa de administración pública, número 35, diciembre. 2009.

J

JAVATO MARTÍN, Antonio María. "*El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales*". Revista Jurídica de Castilla y León, número 23 (febrero). 2011.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. "*Las aguas vuelven a su cauce (Funcionarios interinos y Policía Local: Reflexiones de urgencia sobre la STC de 19-IX-2019)".* Artículo digital. Fundación "Hay Derecho", Editorial EXPANSIÓN. Publicado en el Blog digital HAYDERECHO el 29 de septiembre de 2019.

K

KAHNEMAN, Daniel. "*Thinking, Fast and Slow*" (*Pensar rápido, pensar despacio*). Editorial Debate. Barcelona. 2012.

KEEGAN, JOHN. "*Inteligencia Militar. Conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda*". Editorial Turner, 2003. Primera edición en castellano 2012.

KEEGAN, JOHN. "*La máscara del mando*". Editorial Turner, 2016.

KENNETH, Gergen J. "*Construccionismo social, aportes para el debate y la práctica".* Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Psicología, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO). Ediciones Uniandes, Bogotá (Colombia), 2007.

KORSTANJE, Maximiliano. "*Reconsiderando el concepto de Riesgo en Luhman"*. Universidad de Chile, Departamento de Antropología. Revista Mad, número 22, 2010.

KLEIN, Gary A. "*Sources of Power: How People Make Decisions*". Editorial MIT *Press*. Cambridge, Massachusetts.1999.

KRAJIC, Wolfgang G. (Conclusions, Lessons Learned from the Tsunami Disaster, DG Env / CPU Report, 4 Feb 2005). "*International Coordination Course* (7ICC)", Mecanismo Europeo de Protección Civil, Comisión Europea. Escuela Nacional de Protección Civil. Ministerio del Interior. 2 Septiembre 2009.

L

LA ROTTA BAUTISTA, Luis Enrique. "*Didáctico Diccionario de Seguridad Metis*". Ed. Sicurex, Instituto de Seguridad Metis. Colombia, 2005.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. "*La Administración Pública"*. Universidad de Valladolid. 2016.

LANCHARD, Wayne. "*Background "Think Piece" For The Emergency Management Roundtable Meeting: On What Is Emergency Management? And What Are The Principles Of Emergency Management*", *Emergency Management Institute* (EMI). *Federal Emergency Management Agency* (FEMA). 5 y 6 de marzo de 2007.

LÓPEZ APARICIO, Tito Antonio. "*Teoría básica del conflicto*", InWEnt, *Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH* (Capacitación y Desarrollo Internacional) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y de Desarrollo (República Federal de Alemania). Bonn, 2008.

LÓPEZ CUMBRE, Lourdes. "*Limitaciones a la incorporación de personal Laboral en el sector público. Reglas de Subrogación y empleo público*". Artículo. *Revista Galega de Dereito Social*, Sección de Doctrina, número 3. 2017. Páginas 101-147.

LÓPEZ MORALES, José Luis. "*La Escuela de Bomberos y Protección Civil de Cataluña*". XXV Congreso Nacional de Bomberos, Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Valladolid. 2015.

LUHMANN, Niklas. "*Sociología del riesgo"*. Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, Dirección de Publicaciones. Guadalajara (Estado de Jalisco), México. 1992. [Fuente: https://analisisinstitucionaluba.files.wordpress.com]

LUHMANN, Niklas. "*Sociología del Riesgo*". Versión traducida y comentada por TORRES NAFARRETE, Javier. Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, Dirección de Publicaciones. Guadalajara, Jalisco, México. 1992.

LUHMANN, Niklas. "*Sistemas sociales, Lineamientos para una Teoría General*", Editorial Anthropos, Barcelona. España. 1998.

LUKE, Stephen. Artículo técnico "*AIIMS Health check*". Editado por AJEM (*Australian Journal of Emergency Management*), Volumen 31, Tema 2, 2016.

M

MACÍAS CORTÉS, Gerardo Javier. "*Teorías de la Comunicación Grupal en la Toma de Decisiones: Contexto y Caracterización*". Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Barcelona. 2003.

MAGALDI MENDAÑA, Nuria. "*El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*". Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid. 2012.

MAGALDI MENDAÑA, Nuria. "*Los orígenes del concepto jurídico de servicio público en España a través de la municipalización del gas*". Fundación NATURGY. Madrid. 2016.

MALONE, Thomas W.; CROWSTON Kevin. "*The Interdisciplinary Study of Coordination*". Publicado en "*ACM Computing Surveys*", *Association for Computing Machinery*, Volumen 26, número 1. Marzo, 1994.

MARCOS FERNÁNDEZ, Ana de (coord.); MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Artículo "*Protección Civil y emergencias, régimen jurídico*". Revista "El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados", 2011.

MARÍN AYALA, José Antonio. "*De mayor quiero ser bombero*". Ediciones ROSETTA. Murcia, 2018.

MARÍN URIBE, Humberto. "*Efecto de la diversidad sobre la cognición y los procesos de coordinación implícita de equipos que trabajan en emergencias y desastres*". Departamento de Psicología Social. Facultad de Psicología. Universidad Complutense de Madrid (UCM). Madrid, 2016.

MARTÍN SANTOS, Luís. Artículo "*Teoría de la catástrofe: una alternativa para supervivientes*". Periódico El País, Madrid, España. Publicado el 7 de junio de 1986.

MARTÍN SANTOS, Luis. Artículo "*Teoría de Catástrofes*". Revista "Política y Sociedad". Departamento de Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Número 5, enero 1990.

MÁRTINEZ GARRIDO, JOSÉ LUÍS (et al.) -ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LUCHA CONTRA EL FUEGO (ASELF)-. "*Estudio de la Homologación de la formación de los Cuerpos de Bomberos*". Subdirección General de Prevención y Estudios, Dirección General de Protección Civil, Ministerio del Interior, 1989.

MÁRTINEZ GARRIDO, JOSÉ LUÍS. Ponencia. "*Reseña histórica de la formación en los Cuerpos de Bomberos de España*". XXV Congreso Nacional de Bomberos, Valladolid. Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Valladolid. 2015.

MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser. "*Armas. ¿Libertad Americana o Prevención Europea?*". Colección Ariel Derecho, Editorial ARIEL. 2002.

MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser. "*Armas en Estados Unidos: sangre y negocio*". Artículo. Periódico AHORA semanal, edición digital. Publicado el 16 de octubre de 2015. [Fuente: https://ahorasemanal.es/roser-martinez-quirante]

MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser; RODRIGUEZ ÁLVAREZ, Joaquín. "*Inteligencia artificial y armas letales autónomas. Un nuevo reto para Naciones Unidas*". Editorial TREA Ensayos. 2018.

MARTÍNEZ OVEJERO, ANTONIO. "*La Protección Civil en perspectiva*". Boletín de Información número 208-VIII, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Madrid, marzo 1988.

MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser; BALLBÉ MAYOL, Manuel. Conferencia inaugural "*La información y la Seguridad Humana*". II Jornadas Técnicas sobre "Inteligencia y Emergencias", Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF). Ibiza (Baleares), septiembre 2018.

MASLOW, Abraham H. "*A Theory of Human Motivation*". Revista "*Psychological Review*", Volumen 50, número 4. 1943.

MAURICE, Pierre (et al.). "*Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales*", Instituto nacional de salud pública de Quebec, Centro colaborador de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la promoción de la seguridad y prevención de traumatismos, Red de Salud Pública y Ministerio de Salud y Servicios Sociales del Quebec (Canadá). 2008.

McKINSEY REPORT. "*Report Increasing FDNY's Preparedness*" y "*Report FDNY 9/11 response*". McKinsey & Company, Nueva York, 2002.

MEILÁN GIL, José Luis. "El *servicio público en el contexto constitucional y comunitario*". Anuario da *Facultade de Dereito da Universidade da* Coruña, número 9. 2005.

MERCADER UGUINA, Jesús Rafael. "*La camaleónica figura del indefinido no fijo*". Publicación digital: www.elderecho.com. 07 de mayo de 2019.

MERRIAM-WEBSTER EDITIONS. "Diccionario inglés". 2017.

MINTZBERG, Henry. "*The structuring of organizations*". Edición disponible en línea a través del fondo documental de la *United States Nuclear Regularory Commission* (US-NRC). 1979.

MINTZBERG, Henry. "*Diseño de las organizaciones eficientes*". *Prentice Hall, Inc.* (1983). Traducción de CAPMANY DE FRASCH, Roxana M. Editorial "EL ATENEO". Buenos Aires, 1991.

MINTZBERG, Henry. Artículo: "*Gestionar el gobierno, gobernar la gestión*". Revista *Harvard Business Review*, editorial Harvard Business School Publishing. Mayo-junio, 1996.

MOGOLLÓN SANDOVAL, Óscar Jorge. "*Estrategia operacional*". Artículo web, publicado el 26 de enero de 2019 en https://delaestrategiaalatactica.com.

MOLERO MARTÍN-SALAS, María del Pilar; PACHECO JIMÉNEZ, Nieves. "*Los servicios públicos esenciales en España*". Revista *Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Volumen IV, número 15, septiembre. 2014.

MOLINER GONZÁLEZ, Juan Antonio (Coord., et. al). "*Documentos de Seguridad y Defensa 57. Situación de Crisis y reforma del sector de la Seguridad*". Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 2013.

MORALES MORALES, Samuel. "*Conceptos básicos para entender una estrategia de Seguridad Nacional* (I y II)". Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI), Universidad de Granada. 21 de noviembre, 2017.

MORALES MORALES, Samuel. "*Conceptos básicos para entender una estratégica de Seguridad Nacional (III)*". Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI). Universidad de Granada. Publicado en web el 22 de noviembre de 2017.

MORENO VISA, Mª Nieves. "*La gestión privada en los servicios esenciales para la comunidad y las garantías para su mantenimiento*". Revista TEMAS LABORALES, número 135. Octubre, 2016.

"*MSL_202_L07a: Introduction to Plans and Orders*". Manual Técnico Doctrinal. Mississippi Military College (MMC). Edición revisada 2016.

MUÑOZ SEPULVEDA, Isidro (et al.). "*Gestión Internacional de Crisis*", Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación para la Paz, la Seguridad y la Defensa (UNED). Madrid, 2006.

N

NIETO GARCIA, Alejandro. "*La nueva organización del desgobierno*". Editorial ARIEL. Barcelona, 1996.

O

ORBE, IÑAKI. "*Emergencias y medios de comunicación*". Academia Vasca de Policía y Emergencias (Arkaute). Departamento Vasco de Interior, Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco, 2012.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). "*Guía 4. Plan integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia Ciudadana*", Serie Guías "Gestión Local de la Seguridad Ciudadana y Construcción de Paz". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2015.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). "*Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*". Oficina de la Secretaría General para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA).Marzo 2003 y (revisión I en enero 2006).

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). "*Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*". Oficina de la Secretaría General para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA).Marzo 2003 y (revisión I en enero 2006).

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). "*Human Development Report 1994*" (Informe sobre Desarrollo Humano, IDH), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Oxford University Press*, Nueva York (EEUU), 1994.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). "*Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York (EEUU), 2014.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). "*Internationally agreed glossary of basic terms related to Disaster Management*". Departamento de Asuntos Humanitarios, Organización de Naciones Unidas - *United Nations Department of Humanitarian Affairs- (OCHA),* 2009/2019.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). "*Military and Civil Defence Assets*" (MCDA). Oficina de la Secretaría General de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), Marzo 2003 - Revisión I, enero 2006.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). "*On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC), Guidelines 2018*", OCHA *Emergency Response Support Branch* (ERSB). Departamento de Asuntos Humanitarios -*United Nations Department of Humanitarian Affairs*- (OCHA). 2018.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). "*OSOCC Guidelines*". Departamento de Asuntos Humanitarios -*United Nations Department of Humanitarian Affairs*- (OCHA) Segunda edición. 2009.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). "*UN-CMCoord, Manual de Campo (v 1.0), Serie 101*". Sección de Coordinación Civil-Militar (SCCM), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Noviembre, 2015.

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN). "*Doctrina Aliada para la Cooperación Cívico-Militar. AJP 3.4.9.*". Agencia OTAN de Normalización. 2014.

OROZCO RESTREPO, Gabriel. "*El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*". Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, número. 72, Instituciones para una Cooperación Internacional al Desarrollo de Calidad, Diciembre 2005-Enero 2006.

ORTEGA FELIÚ, Luis. "*La confusa terminología de la Seguridad y la Defensa*" en Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 2012.

OUTERELO DOMÍNGUEZ, Enrique. Artículo "*Teoría de catástrofes*", sección Artículo 51, Revista "Números". Editada por la Sociedad Canaria "Isaac Newton" de Profesores de Matemáticas. Número 43-44, septiembre de 2000.

OVIEDO CHAMORRO, José Miguel. "*Guantánamo: ¿un paraíso legal*?". Periódico "El País". Edición impresa, 5 de julio de 2004.

OXFORD UNIVERSITY. "Diccionario de Lengua inglesa". 2018.

P

PALOMAR OLMEDA, Alberto; FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier. Artículo "*Principios a los que se somete la Administración Pública*". Editorial VLEX. Consulta electrónica en www.vlex.com. 2019.

PANGUA CERRILLOS, Santiago (et. al). "*Plan Director del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria*". Cabildo Insular de Gran Canaria. 2019.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón. "*Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*". Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007.

PARDO, María del Carmen. Reseña de "*Gobernanza y gestión pública*" de AGUILAR VILLANUEVA, Luis. F. Foro Internacional, vol. XLVII (Abril-Junio), número 2, Editorial El Colegio de México, A.C., 2007.

PASCUA MATEO (2003), actualizado por GALINDO ELOLA-OLASO (2011) y MIRANDA LÓPEZ (2018). Todos ellos Letrados de las Cortes Generales. [Fuente: http://www.congreso.es]

PÉREZ PORTO, Julián; GARDEY, Ana. Publicado en https://definicion.de/seguridad. Actualizado, 2012.

PEARSON, Christine M.; ROUX-DUFORT, Christophe; CLAIR, Judith A. "*International Handbook of Organizational Crisis Management*". Editorial SAGE *Publications Inc*. 2007.

PÉREZ, Fernando Jesús. "*El artículo 116: los estados de alarma, excepción y sitio ¿Qué es el delito de sedición?*". Periódico "El País", Madrid, publicado el 10 de octubre de 2017.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. "*Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*". Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. 2005-2006.

PÉREZ DE FRANCISCO, Eugenio (Coord.). "*Manual de Derecho Operativo*". Banco Santander, Cátedra sobre Análisis, Gestión y Resolución de Conflictos Marcial Pons. Madrid / Barcelona / Buenos Aires / São Paulo, 2015.

PERIBÁÑEZ RECIO, José Ramón. "*Desarrollo de soluciones a la gestión de las emergencias como Sistema Complejo: aplicación a la Comunidad de Madrid*". Departamento de Ingeniería y Gestión Forestal y Ambiental, Escuela E.T.S.I. Montes, Forestal y del Medio Natural, Universidad Politécnica de Madrid. 2015.

PILAV, Pedro Alves Luís. Trabajo de Investigación Individual "*A participação da Força Aérea portuguesa no Comando e Operação do Combate aos Incêndios*". *Departamento de Estudos Pós-graduados, Instituto Universitário Militar*. República de Portugal. CPOS-FA 2018/2019.

POLJANŠEK, Karmen (*et al.*). "*Recommendations for National Risk Assessment for Disaster. Risk Management in EU Approaches for identifying, analyzing and evaluating risks. Version 0". European Union Science Hub, Joint Research Centre* (JRC). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Comisión Europea. Luxemburgo. 2019.

"*Psicosociología del Trabajo. Guía del Monitor*", Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) -actual Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social-. 1998.

R

RACIONERO GRAU. Luís. Articulo "*Teoría de las catástrofes*". Periódico El País, Madrid, España. Publicado el 25 de marzo de 1986.

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José. Artículo: "*La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño"*. Revista General de Derecho Administrativo, Editorial IUSTEL, número 45 (mayo). 2017.

RATINAUD, Christophe. "*De la Tactique à la Stratégie: Le nécessaire changement de paradigme de l'officier supérieur de sapeur-pompier*". Revista "*Dossier, Le Management Stratégique des Situations de Crise*". École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP), *Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises* (DGSCGC). Ministerio del Interior. *Aix-an-Provence*, Francia. Agosto, 2016.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) y Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE). "*Diccionario de Lengua Española*" (DLE). Madrid, 2017. [Versión electrónica 23.1, http://dle.rae.es/]

REGAN, Geoffrey. "*Historia de la Incompetencia Militar*". Editorial Crítica. Barcelona. 1987. Edición revisada 2007.

REINOSO RELEA, JAVIER; EXTREMO GARCÍA; MIGUEL ÁNGEL. "*Presente y futuro de los Servicios de Bomberos"*. XXV Congreso Nacional de Bomberos, Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF), Valladolid. 2015.

REPÚBLICA DE FRANCIA. "*Gestion Opérationnell et Commandement. La Meéthode de Reisonnement Tactique d'État-major niveau 1 (CODIS el PC site en phase 2 et 3*)". *Document Pédagogique. École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers*. Ministerio del Interior, de la Seguridad Interior y de las Libertades Locales. Francia. 2004.

REPÚBLICA DE FRANCIA. "*Guide de Doctrine Opérationnelle (GDO) : Exercice du Commandement et Conduite des Opérations, 2ème édition". École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP)* / Aix-an-Provence*, Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises* (DGSCGC). Ministerio del Interior. Francia. 2019 (actualización 2020).

REPÚBLICA DE FRANCIA. "*Guide ORSEC Départemental. Méthode Générale Organisation de la Réponse de Securité Civil*", Tomo G.1. *Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles*, Ministerio del Interior. Francia. 2006.

RICALDE, Lia. "*Conceptos Básicos Sobre Seguridad Operacional (SMS)"*. Seminario/Taller sobre el Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS) y Evaluación del Riesgo de Peligro de la Fauna Silvestre (SMS / PAF). Ciudad de Panamá (Panamá), Junio 2011.

ROBBINS, Stephen P. "*Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones"*, Editorial *Prentice Hall*, Sexta Edición, Capítulo XIII, página 461. 1994.

ROBBINS, Stephen P. (*et alt.*). "*Organisation Theory: Concepts and Cases*". Editorial *Pearson Education Australia*. Quinta Edición, 2006.

RODRÍGUEZ MANSILLA, Darío. "*Sociedad y teoría de sistemas*", Editorial Universitaria, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile (Chile). 1991.

RODRÍGUEZ MONTOYA, José María. "*La Institucionalización de la Seguridad Ciudadana en la Comunidad de Madrid*". Universidad Complutense de Madrid (UCM). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Madrid, 2018.

ROLDÁN PASCUAL, JOSÉ EMILIO. "*De la Brigada de Artillería Volante a la Unidad Militar de Emergencias*". Memorial de Artillería. Número 166/2 (diciembre). 2010.

ROLDAN PASCUAL, José Emilio (Coord., et. al). "*Cuadernos de Estrategia 165. España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*". Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa. 2014.

ROMERO GÁLVEZ, Salvador Antonio. "*Teoría del conflicto social*" en "*Negociación directa y asistida*". Asociación Promotora de Desarrollo Social (ASPDES). Lima (Perú). 2003.

ROMERO MARTIN, Juan Luís. Tesis Doctoral "*La Protección Civil municipal: Análisis de los distintos tipos de gestión y propuesta metodológica de planificación*". Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, Universidad Politécnica de Madrid (UPM), Madrid. 2015.

RIVAS ARAMBURU, Ignacio de las. Artículo "*Reglas de enfrentamiento (ROE)*". Boletín digital LEGALTODAY. Publicado 2 de mayo. 2008. [Fuente: http://www.legaltoday.com]

RIVERA VÉLEZ, Fredy. "*La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador*". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador y la Universidad Nacional de Cuyo. Quito, 2012.

RUIS ARÉVALO, Javier María. "*AC, CIMIC Y CMI algo más que un baile de siglas*", Documento de Opinión 36/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE-CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2015.

S

SÁEZ HIDALGO, Ignacio. Artículo "*El cobro de los rescates en montaña ya tiene sentencia*". Revista DESNIVEL, edición digital del 21 octubre 2018.

SALDAÑA GARCIA, Juan. Ponencia "*La UME: Organización saludable y resiliente*". III Jornadas de Psicología Aplicada a Desastres, Urgencias y Emergencias, Sociedad Española de Psicología aplicada a Desastres, Urgencias y Emergencias (SEPADEM). Salamanca. 2019.

SALLÉS FIBLA, Francesc. "*Los bomberos catalanes, 'estructura de estado' en la UE*". Periódico La Vanguardia. Barcelona. Publicado el 30 de junio 2016.

SALVAGO GONZÁLEZ, Benjamín. "*Capítulo I. La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes*" en: "*La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". Documento de Trabajo 03/2018, Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 6, Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2017 asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2018.

SAMPER LUCENA, Eduardo. "*Factores de riesgo psicológico en el personal militar que trabaja en emergencias y catástrofes*". Departamento de Personalidad, Evaluación y Tratamiento Psicológico. Facultad de Psicología. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 2014.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "*Derecho Administrativo Parte General*". Editorial Tecnos, Madrid, 2013.

SÁNCHEZ ORTEGA, Antonio José. "*Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales*". Editorial Reus, Madrid, 2013.

SAUMA FIATT, Pablo. "*Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos, y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe*", ponencia: "*Marco conceptual: pobreza, desigualdad, vulnerabilidad y protección social Mecanismos de transmisión: de los choques a la pobreza*". Organizado por: *United Nations Development Policy and Analysis Division* (UN/DESA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

SCHEDLER, Andreas. "*Conceptualizando la rendición de cuentas*". "*¿Qué es la rendición de cuentas?*". Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2004.

SCHMITTER, Philippe C. "*Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas*". Revista Metapolítica, número 39 (Enero-Febrero). 2005.

SEGURA GARCÍA, Germán. Artículo "*La explosión del acorazado Maine, ¿atentado o accidente?*". *National Geographic* España, Sección Historia. 2019.

SERNA DE LA GARZA, José María. "*Globalización y Gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*". Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Estudios Jurídicos, número 158, México D.F. (México), 2010.

SERRA, Albert; METCALFE, Les; MCCORMACK ASSELIN, Lynnette; AMMONS, David N.; ECHEBARRÍA, Koldo; INGRAHAM, Patricia W.; RUBIO, Loreto; MENDOZA, Xavier; DOVE, Suzanne; Losada, Carlos; PRATS I CATALÁ, Joan; MINTZBERG, Henry; SHEPHERD, Geoffrey; KLIKSBERG, Bernardo; LONGO, Francisco; PUIG, Toni; SISTERNAS, Xavier; ZAPICO-GOÑI, Eduardo; JARQUÍN CALDERÓN, Edmundo. "*¿De burócratas a gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*". Editor Carlos Losada i Marrodán, Washington. Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), 1999.

SERRANO RODRIGUEZ, Luis. "*Voluntariado digital en emergencias. Una necesidad acuciante*". Publicado en: www.informaciondeemergencias.blogspot.com.es, 19 de marzo de 2012.

SERRANO RODRIGUEZ, Luis. "*Información en Emergencias 2.0 #Stopbulos*". Libro digital, edita y distribuye iRescate, 2012.

SERRANO RODRÍGUEZ, LUIS. "*El 11-M y otras catástrofes*". Jornada Técnica "*La información a la población como elemento para la gestión de riesgos*". Escuela Nacional de Protección Civil, Ministerio del Interior. Madrid, 2013.

SISCO MARCANO, Claudia; CHACÓN MALDONADO, Oláguer. "*Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad*". Revista Venezolana de Ciencia Política, número 25, enero-junio 2004.

SPAK, Ulrik. "*The Common Operational Picture: A powerful enabler or a cause of severe misunderstanding?*". Universidad Sueca de la Defensa, en "*ICCRTS 2017: 22nd International Command and Control Research & Technology Symposium*", "*Track 4: Cognitive and Socio-technical Challenges*". Los Ángeles, California (EEUU). Noviembre, 2017.

STIEHM, Judith. "*US Army War College: Military Education In A Democracy*". *Temple University Press*, 2010.

SUN-TZU, "El arte de la Guerra". Libro tradicional chino escrito por este experto militar en el siglo V a.C. [Fuente: https://www.mylibreto.com/libros/es_arte-guerra-sun-tsu-estrategia-tactica.html]

T

TAGAREV, Todor; RATCHEV, Valeri. Artículo "*A Taxonomy of Crisis Management Functions*". Revista "*Sustainability*", editada por MDPI (*Multidisciplinary Digital Publishing Institute*). Número 12. 24 de junio de 2020.

TALAVERA ESTESO, Fernando (et .al.), Capítulo: "*El Sistema Nacional de Protección Civil*". Cuadernos de Estrategia 165 "*España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*". Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE-CESEDEN). Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2014.

TALAVERA ESTESO, Fernando. Artículo "*La ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil*". Revista Digital "Reducción del Riesgo De Desastres". Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Número 2, septiembre-diciembre. 2015.

TALAVERA ESTESO, Fernando. "*Capítulo III. La información en el sistema nacional de protección civil*" en: "*La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*". Documento de Trabajo 03/2018, Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 6, Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2017 asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa. Madrid, 2018.

THOM, René. "*Estabilidad estructural y morfogénesis. Ensayo de una teoría general de los modelos*" (título original "*Structural Stabiltiy and Morphogenesis*"). Editorial GEDISA. España. 1987 (primera edición enero de 1972).

THOM, René (RODRIGUEZ ILLERA, José Luis). Artículo: "*Teoría de las catástrofes y ciencias sociales: una entrevista con René THOM*". Revista "El Basilisco: Revista de filosofía, ciencias humanas, teoría de la ciencia y de la cultura", número 13, 1981-1982. Páginas 70-73.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. "*Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*". Revista ECONOMETRICA. *Ecometric Society*. Departamento de Economía, *New York University*. Volumen 47, número 2 (marzo). 1979.

U

URBINA TREVIÑO, Gonzalo. "*La ayuda humanitaria*". Sitio web oficial del Parlamento Europeo. Bruselas. 2017. (http://www.europarl.europa.eu).

UNIVERSIDAD EUROPEA/IEDE (Escuela de Postgrado). Temario. Máster Universitario en Dirección Internacional de la Seguridad y Protección Civil, "El Sistema Español de Protección Civil". Madrid. 2013.

UK GOVERNMENT. "*Civil Contingencies Act Enhancement Programme (CCAEP), Briefing Pack* 2.1". *Cabinet Office*, Gobierno del Reino Unido, Noviembre, 2009.

UK GOVERNMENT "*Emergency Response and Recovery Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004. Emergency Response and Recovery".* Gobierno del Reino Unido. Versión revisada octubre 2013.

UK GOVERNMENT. "*Fire Service Guides to Risk Assesment*". Volumen I, "*A guide for Senior Officers*". Gobierno del Reino Unido. 2008.

UK GOVERNMENT. "*Fire Service Guides to Risk Assesment*". Volumen II "*A guide for Fire Service Managers*". Gobierno del Reino Unido. 2008.

UK GOVERNMENT. "*Fire Service Guides to Risk Assesment*". Volumen III "A guide to Operational Risk". Gobierno del Reino Unido. 2008.

UK GOVERNMENT. "Fire Service Manual". Volumen 2 "Fire Service Operations, Incident Command". Gobierno del Reino Unido. 2008.

UK GOVERNMENT. "*Responding to Emergencies, the UK Central Government Response. Concept of Operations (CONOPS)*" (*Cabinet Office*). Gobierno del Reino Unido. Versión revisada octubre 2013.

UK GOVERNMENT. "*UK Emergency Planning: Our context and approach (v.1.0.)*". *Civil Contingencies Secretariat* (CCS) (*Cabinet Office).* Gobierno del Reino Unido. 2010.

UK GOVERNMENT. "*Working with the Media*", "*Emergency Response and Recovery Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004. Emergency Response and Recovery revised version October 2013*". Gobierno del Reino Unido, Versión revisada octubre 2013.

V

VAQUERO PRECIADO, M. Elena. "*Delimitación funcional entre el régimen del personal laboral y el régimen de funcionarios al servicio de las administraciones públicas siete años después del EBEP"*. Universidad Complutense de Madrid (UCM), 2015.

VALVERDE MORTD, Íñigo. Artículo "*Soft Laws*". Comisión Europea, Revista PUNTOYCOMA, número 63 (Mayo-Junio). 2000.

VEGA FERNÁNDEZ, Enrique (compilador); SEPÚLVEDA MUÑOZ Isidro (et al.). "*Gestión Internacional de Crisis"*. Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid. 2002.

VEGA FERNÁNDEZ, Enrique. "*La participación de las FAS en el SNCSC"* en "*Documentos de Seguridad y Defensa 57. Situación de Crisis en la UE y reforma del sector de la Seguridad"*. Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa. 2013.

VIDAL DELGADO, Rafael. "*Pasado, presente y futuro de la Protección Civil española"*. Seguridad Pública y Protección Civil, Belt Ibérica, Madrid, 2012.

VIDAL DELGADO, Rafael. "*Dirección de Crisis*". Foro para la Paz en el Mediterráneo. Universidad de Málaga. 2017.

VILLALIBRE CALDERÓN, Cristina. "Concepto de Urgencia, Emergencia y Catástrofe: Revisión histórica y bibliográfica". Máster en "Análisis y Gestión de Emergencia y Desastre". Facultada de Medicina. Universidad de Oviedo. 2013.

VILLAR CRESPO, Guillermo. "*Repensando el derecho de excepción: la crisis del coronavirus y los tres aprendizajes sobre el derecho de necesidad en el ordenamiento jurídico español*". Revista General de Derecho Administrativo (USTEL), número 54. Mayo, 2020. [Fuente: ttp://laadministracionaldia.inap.es/]

VILLOTA VALVERDE, Sergio. "*Accidentabilidad en montaña. Estadística de rescates en España y campañas de prevención*". Departamento de Actividad Física, Deporte y Salud, Facultad de Salud, Universidad Camilo José Cela. Madrid, 2017.

VILALTA REIXACH, Marc. "*Encargos a medios propios personificados vs. Transferencias de competencias entre entidades públicas*". Articulo en edición digital en el Observatorio de la Contratación Pública (www.obcp.es). 18 de febrero de 2019.

W

WANDERLEY DE MIRANDA, Roberto. "*El PP y la guerra de Irak: discurso bélico y derecho humanos en la prensa española (El País, El Mundo y ABC)*". Colección Vitor 231, Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca. 2009.

AMERICAN SOCIETY FOR QUALITY (ASQ). "*What Is The Plan-Do-Check-Act (PDCA) Cycle?*". Publicación propia. 2020.

WRIGTH, Quincy. "*A study of War*". Chicago University Press, Chicago University. Chicago (EEUU). 1942 (Reedición de 1983).

WONG CHACON, Luis de Jesús. "*Modelo burocrático de organización de Max Weber desde un enfoque decidofóbico*". Publicado en GestioPolis (www.gestiopolis.com) el 30 octubre 2012.

Z

ZAVALETA HERNÁNDEZ, Sandra Kanety. "*Alcances y límites de la seguridad humana como el marco de acción del Estado para proveer seguridad*" en la publicación electrónica "Seguridad Humana, una puesta imprescindible", Departamento Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana (México), 2015.