

**La gestión de crisis en España.  
Una propuesta de renovación  
ante la revisión de la Estrategia  
Española de Seguridad**

Álvaro Frutos Rosado  
Documento de Trabajo N° 73/2013



## **Álvaro Frutos Rosado**

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Director General de la Dirección de Crisis de la Presidencia del Gobierno entre 1989 y 1996. Profesor en excedencia de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de Empresas la Universidad Europea de Madrid y miembro del Consejo Social de la Universidad Carlos III. Ha sido presidente del Grupo Cofivacasa, dependiente de la SEPI. Ha dirigido desde 2008 la ONG Carta Mediterránea.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Álvaro Frutos Rosado

ISBN: 978-84-15860-02-0

Depósito Legal: M-9552-2013

# Índice

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>1. Necesidad de compartir una filosofía común sobre la gestión de crisis</b>	<b>8</b>
<b>2. Los sistemas nacionales europeos de gestión de crisis</b>	<b>20</b>
2.1. La Gestión de Crisis en el Reino Unido.	21
2.2. La Gestión de Crisis en la República Federal Alemana.	22
<b>3. La renovación de los instrumentos para la prevención de crisis en España. Una propuesta orgánica y funcional</b>	<b>25</b>
3.1. Las crisis en la gestión pública	25
3.2. Un hito importante: Introducción del Concepto Seguridad Nacional en el ordenamiento jurídico español.	28
<b>4. Consideraciones para una revisión del modelo español de gestión de crisis</b>	<b>30</b>
<b>5. Propuestas para una revisión del sistema español de situaciones de crisis</b>	<b>32</b>
5.1. Posibles reformas estructurales y orgánicas	32
5.2. El gobierno de las situaciones de crisis	32
5.3. Autoridad nacional delegada para la gestión de crisis. Órgano delegado del Presidente del Gobierno para la gestión de crisis.	35
5.4. Comisión de apoyo	35

5.5. Comisiones interministeriales de crisis	36
5.6. Unidades orgánicas especializadas del sistema	37
5.7. Células ministeriales de gestión de crisis	38
5.8. Reformas funcionales	39
<b>6. El precedente como guía de actuación. Examen retrospectivo</b>	<b>48</b>
<b>A modo de conclusión y reflexión final</b>	<b>49</b>

# Resumen Ejecutivo

En los 25 años en los que lleva el sistema nacional de gestión de situaciones de crisis han sucedido diferentes procesos de cambio que obligan en este momento a efectuar una reflexión sobre el mismo.

En este documento se establecen una serie de consideraciones previas que no pueden en ningún caso pasarse por alto, siendo en primer lugar que cualquier modelo o sistema de gestión de crisis tiene un responsable último, que es el Presidente del Gobierno, y una serie de objetivos a perseguir que son los valores constitutivos de la Nación. Por tanto, cuando hablamos de gestión de crisis, hablamos de la acción política del Gobierno y también nos referimos a que los principios rectores de toda la actuación en la gestión de crisis son valores superiores que deben de priorizarse y garantizarse sobre cualquier otro tipo de acción política partidaria.

El objeto principal del Estudio es realizar una serie de propuestas de mejora en el Sistema Nacional de Gestión de Crisis para adaptarse a la nueva realidad ante la que nos sitúa tanto el contexto internacional como los riesgos y amenazas internas que tiene España. Este proceso de adaptación se ha venido produciendo, y por las mismas razones, en otros países de nuestro entorno, como en la República Federal Alemana o el Reino Unido. Por otro lado, es necesario realizar una advertencia: estamos ante una cuestión compleja y básicamente organicista lo cual obliga al lector a tener un cierto conocimiento de la realidad

administrativa española pues proceder a una prolija explicación de la misma excedería las pretensiones del Estudio.

El Sistema Español de Gestión de Crisis tenía ya en su origen una concepción moderna y anticipada a su tiempo, buscando lo que es esencial en la cuestión que no es otra cosa que asegurar la acción del Gobierno ante las condiciones más difíciles, garantizar la vida y los intereses de los españoles y lograr estos objetivos con el mayor grado de eficacia y el mejor funcionamiento a pesar de las condiciones adversas.

Tras estos 25 años hay determinados elementos que sería muy importante reforzar y consolidar. En primer lugar, el marco normativo que permita que el Sistema Nacional de Gestión de Crisis quede en sus principios generales y estructuras básicas de actuación afianzado y fuera del debate político dotando de rango normativo suficiente a órganos que están llamados a actuar ante estas situaciones como son las Comisiones Interministeriales o las Células Ministeriales.

En segundo lugar, el sistema está necesitado de una reforma en profundidad de aspectos funcionales, tarea siempre pendiente, de difícil desarrollo si no cuenta con el liderazgo político suficiente y con el impulso del más alto nivel de responsabilidad. Dotar al sistema de mecanismos de análisis y evaluación de riesgos y amenazas permanentes, implicar y vincular a todas las administraciones públicas del Estado. Si ello no se consigue, solamente estaremos hablando de pura nomenclatura periodística. Asimismo, **la tarea prioritaria que ha de llevar a cabo el Sistema Nacional de Gestión de Crisis es establecer un conjunto de medidas de respuesta que permitan una aplicación rápida y coordinada de actuación ante situaciones de crisis** permitiendo al decisor político y a los diferentes sistemas operativos o de la Administración General actuar eficientemente, sin entrar en procesos de pérdida de control de la situación. Hay elementos esenciales que deben incorporarse al Sistema Nacional de Gestión de Crisis. Nos referimos a los Servicios de Inteligencia e Información y a toda la estructura territorial del Estado.

Finalmente, creemos muy importante que **el Sistema Nacional de Gestión de Crisis sea algo perfectamente conocido por las Administraciones Públicas y todos sus componentes y también por la ciudadanía en general.** En definitiva, estamos hablando de asegurar la vida, la libertad y el bienestar de los españoles a través de los mecanismos que gestionan sus servidores públicos y en beneficio de los ciudadanos.

# 1. Necesidad de compartir una filosofía común sobre la gestión de crisis

Un Sistema de gestión de crisis es un modelo de organización y funcionamiento del que se dota una organización político administrativa para poder actuar eficazmente ante una situación de emergencia o conflicto. Cada organización tiene la suya propia basada en su identidad y en los riesgos o amenazas a los que tiene que hacer frente. Por ello, cada organismo multinacional, Estado, Ente Territorial, e incluso empresas privadas han configurado aquellas estructuras y procedimientos que dan respuesta a sus necesidades y peculiaridades. Así se han ido creando diferentes modelos y tipologías de gestión de crisis que en algunos casos están llamadas a coordinarse entre sí. Por ejemplo, el sistema español deberá coordinarse y/o cooperar con el Sistema de Gestión de Crisis de la Unión Europea, de la Alianza Atlántica y de Naciones Unidas, pero obviamente cada sistema debe de responder a sus propias peculiaridades políticas y administrativas.

En todo caso, si hay algo a lo que nadie se atrevería, sería a pensar que el ser humano ni individual ni colectivamente está exento de verse afectado por una situación de riesgo en una sociedad como la actual. Si ello es una constante histórica puede que el último decenio nos haga a todos aprender la lección. Sin embargo, nos cuesta admitir, e incluso rechazamos la idea de prepararnos y más aún de prevenir para hacer frente a lo que ya en el lenguaje de la calle se ha normalizado como una situación de crisis. Si hacer frente a estas situaciones es una responsabilidad de todos, tiene unos actores protagonistas: El Gobierno (Los

Gobiernos) y la Administración Pública (las Administraciones Públicas) como instrumento ejecutivo de aquél y como responsables ambos de la seguridad y bienestar de sus ciudadanos.

Es por ello que cuando pensamos que por la naturaleza de estos riesgos pueden ser afectados de forma grave la vida o propiedades de los ciudadanos, el orden público o la seguridad ciudadana, al sistema socioeconómico de la nación, el medio ambiente, o dicho genéricamente, están en peligro la seguridad o los intereses colectivos de España, vemos palmariamente que nos encontramos ante una pregunta esencial en el sistema de convivencia democrática: **¿cómo hacer frente a una situación excepcional que ha de requerir de forma insoslayable una actuación gubernamental que prevea, minimice y conduzca de forma rápida y eficiente la situación de “peligro”?**

Teniendo en cuenta que, debido a la excepcionalidad, esta actuación no puede regirse por los procedimientos, ni utilizar los medios (recursos) y seguir las pautas de comportamiento que se utilizan en la gestión ordinaria de los asuntos públicos.

Este planteamiento por obvio que parezca no siempre es comúnmente aceptado. Una crisis, independientemente de su tipología, es una alteración de la normalidad en la que debido a la naturaleza (casi siempre compleja y multifactorial) de lo que está ocurriendo o puede ocurrir, los mecanismos habituales de la Administración para la gestión de los asuntos ordinarios pueden quedar desbordados, agravando la situación y haciendo más difícil la vuelta a la normalidad.

En definitiva, **una crisis va a necesitar en todo caso la actuación coordinada y extraordinaria de un conjunto de órganos de Gobierno y Administración y el empleo de una serie de resortes legales, medios humanos y/o materiales o protocolos de funcionamiento que no se utilizan habitualmente.**

En los Estados modernos y desarrollados como España y el resto de países de la Unión Europea, es posible estudiar y prever los peligros o crisis a los que pueden verse enfrentadas sus sociedades, pues estas situaciones son a la vez nuevas y recurrentes. Todos somos conscientes de que determinados sucesos ocurren con un ritmo posible de predecir pero ello no nos puede hacer olvidar que por el contrario constantemente suceden situaciones casi imposibles de prever. La Globalización económica, social y política nos ha hecho comprobar esto de manera a veces excesivamente trágica por las consecuencias producidas.

Ello obliga a que en garantía del bienestar general, los Gobiernos y sus Administraciones estén dotados de los medios (recursos) y procedimientos oportunos (marco legal) para hacer frente a estas situaciones imprevistas y trabajar (información, inteligencia y análisis) sobre ellos de manera cotidiana.

Si bien la memoria es perezosa y cuesta trabajo recordar, y más todavía hacer previsiones, desde la responsabilidad pública es necesario luchar contra ello, pues el mundo desarrollado en el que vivimos, la cambiante situación internacional, la creciente dependencia de nuestro bienestar de decisiones que se adopten fuera de nuestra órbita de actuación y los compromisos en los que necesariamente nos vemos envueltos, ocasionarán, tarde o temprano, situaciones que nos apartarán de la normalidad.

Por ello, **los Estados deben incluir en su agenda de trabajo realizar estudios sistemáticos de las situaciones que pueden generar crisis y formas de enfrentarlas, huyendo de la autocomplacencia** y pensando que el mejor análisis de la situación es el que aún no hicimos, y la medida de solución a aplicar la que todavía no pensamos.

Decíamos que la característica principal de una situación de crisis es la incapacidad de los medios ordinarios para hacerlas frente. La Administración, con su organización compartimentada, sectorializada y territorialmente distribuidas sus competencias en diferentes órganos de decisión y gestión, se ve

desbordada por el carácter multidisciplinar de la situación, siendo necesario acudir a mecanismos de decisión ágil y de coordinación de su actuación

**La cooperación, colaboración e integración de decisiones y actuaciones tanto hacia abajo (niveles territoriales nacionales) como hacia arriba (UE y Organizaciones Internacionales) no es una cuestión de difícil solución con la adopción de los protocolos de actuación necesarios y los ejercicios de preparación pertinentes.**

De igual forma, tampoco es excesivamente complejo y es necesario **disponer de una legislación de emergencia, crisis o conflicto específica** para tratar la situación que se pretende solventar. Igualmente, estar dotados de una **estructura que apoye al Gobierno** en esta tarea y que fundamentalmente haga frente a las labores de coordinación entre las diferentes unidades de la organización administrativa que sea funcional y operativa, tampoco plantea excesivos problemas. Esta estructura adquiere mayor valor en una **organización pública como la española con un alto grado de fragmentación funcional derivada de la distribución competencial.**

El sistema español no puede decirse nuevo, tiene la experiencia de 25 años, pero tampoco los más de 60 de los diferentes Estados Europeos en la búsqueda de soluciones para estos problemas.

El concepto de conducción de crisis tuvo su origen durante la *guerra fría* ante la necesidad de desplegar una acción preventiva de un conflicto bélico que hubieran tenido unas consecuencias desastrosas debido a las características de las armas que se hubieran utilizado. También hubo un factor tecnológico importante para su desarrollo gracias a las posibilidades que proporcionaban el rápido avance en los sistemas de comunicación. Este período histórico es un hecho diferencial cultural de España y el resto de países de la Unión Europea donde con rapidez y facilidad el concepto de gestión de crisis se introdujo en las jergas de gobierno y administración pasando de un concepto prebélico a una acepción más

omnicomprensiva extendiéndose a cualquier situación de riesgo a la que se vea enfrentada la comunidad.

Este devenir histórico también facilitó **el desarrollo de la conciencia nacional propiciando la configuración de sistemas en los que se ven implicados, en mayor o menor medida, no ya todos sus departamentos ministeriales, organizaciones regionales y locales, sino también los ciudadanos.**

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 y debemos detenernos en ellas.

1. **El celo competencial.** 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, sino por el contrario lograr que en aquellos momentos en que, por la complejidad de la dificultad ante la que se encuentre la acción de gobierno y sea necesaria la actuación de más de un departamento u organismo de la Administración, ésta se haga de la forma más coherente, rápida y eficaz, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de las mismas. Empero, **no ha sido visto así y más, se ha considerado como una pretensión de sustraer competencias de la que había que defenderse.**

2. **El protagonismo personal en la gestión de crisis.** 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. Esto es, un conjunto de medidas que pudieran adoptarse para asegurar una

reacción inmediata y adecuada en caso de situaciones de emergencia o de crisis. 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, incluso, equipos distintos** que cuando se gestiona la normalidad de los asuntos públicos. **Los entornos políticos y funcionariales se resisten a perder protagonismo** en esos momentos y a dejar demostrar que ellos son los más capaces y protectores de la figura del máximo responsable de la gestión de la crisis: el Presidente del Gobierno. Ello lleva aparejada una 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.

3. **Compartir la información.** No debemos de olvidar nunca que la actuación de cualquier sistema de gestión de crisis (con indiferencia de tipología y gravedad) se basa en disponer de la información oportuna y contrastada, la actuación preventiva y la respuesta rápida. La información para poder actuar con seguridad debe siempre residenciarse en el entorno de la más alta autoridad para la gestión y responsable político último de la conducción del hecho (el Presidente del Gobierno). Ello supone revertir una vieja tendencia administrativa consistente en no compartir la información.

La información que ha de servir para tomar decisiones se ha de obtener siempre de fuentes de información pública contrastadas que nos den una visión real del suceso, es decir de la propia Administración (en sus distintos niveles). Esto hace necesario que en los diferentes departamentos ministeriales, Comunidades Autónomas o Entes Locales, se dote y forme a personal cualificado con capacidad en el análisis de prevención de posibles situaciones de crisis que puedan darse en su entorno competencial y con criterio político y técnico para seguir su desarrollo siendo siempre personal, implicadas en la gestión ordinaria de la respectiva organización.

La actuación preventiva y de respuesta nos van a determinar nuestra capacidad de reacción. Ésta es consecuencia de la labor ordinaria de la Administración en su acción cotidiana de planificación y gestión de sus competencias. No podemos llegar a pensar que lo que no funciona en normalidad va a hacerlo en momentos de crisis. Ahora bien, esta **actuación preventiva y la respuesta rápida solo se consiguen con la existencia de una cultura de planificación y previsión de la que permanecen ayunas las Administraciones españolas, tanto autoridades, como personal técnico.** De esta consideración hay que exceptuar aquellos órganos que están específicamente destinados y preparados para actuar en una situación de riesgo (Fuerzas Armadas, Cuerpos de Seguridad Pública, Protección Civil, Salvamento Marítimo, etc.). Ya que su labor ordinaria es estar capacitados y pertrechados de planes preventivos y de actuación. Es su misión constitucional o legalmente asignada.

### **El modelo español de gestión de crisis. EL Real Decreto 2639/86.**

El Consejo de Ministros, en el Real Decreto 2639/1986, justificó la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, y lo basó en su Exposición de Motivos diciendo *«La inexistencia en España de un sistema que permita al Gobierno la prevención, así como el control y conducción de una eventual situación de crisis de carácter nacional o internacional que pudiera atentar a la vida, seguridad o bienestar de los españoles, la ausencia de la necesaria normativa y de los planes de actuación posibles para afrontar con éxito una situación de esta naturaleza, consiguiendo una utilización coordinada, rápida y eficaz de todos los recursos públicos y privados disponibles viene siendo una preocupación permanente del Gobierno»*, con lo que extiende el concepto de crisis y de conducción de crisis a otros supuestos fuera del campo de la confrontación internacional. En línea con lo que posteriormente marcarían la Estrategia Europea y Española de Seguridad al establecer los posibles escenarios de crisis europeos y españoles.

**El Sistema Nacional de Conducción de Crisis nació con vocación de homologación funcional con los países de nuestro entorno.** En su desarrollo se tuvieron en cuenta, además de experiencias extranjeras, las peculiaridades de nuestra Administración.

El sistema español fue desarrollado, a partir de 1987, en su mayor parte por Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, y refrendado en ocasiones por el Consejo de Ministros con la publicación de la norma jurídica correspondiente.

El punto focal del sistema español de gestión de crisis es la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC) como órgano supremo del gobierno de la crisis. La **Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis**, creada por el referido Real Decreto 2639/1986, ha sido parcialmente modificado por el Real Decreto 1161/1995, la integran, como miembros permanentes, el presidente del Gobierno, el vicepresidente o vicepresidentes y los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda e Interior. Como indica el reglamento, podrán formar parte de la Comisión los demás ministros que, en cada caso y en función de los asuntos a tratar, designe el Presidente del Gobierno. Asimismo, podrán ser incorporados altos cargos de la Administración y, excepcionalmente, aquellas personas que puedan prestar una contribución singular al tema que se trate.

El Real Decreto 1194/2004 de 14 de mayo determina que la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis tendrá la siguiente composición: a) El Presidente del Gobierno, que la presidirá, b) Los Vicepresidentes del Gobierno, c) Los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa y del Interior, d) El Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado-Director del Centro Nacional de Inteligencia, e) El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno ejercerá las funciones de Secretario de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. El Presidente del Gobierno será sustituido

en esta función por la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, que será suplida a estos efectos, en caso de vacante, ausencia o enfermedad, por el Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda.

La Presidencia de la Comisión Delegada o Gabinete de Crisis, bien en su acepción legal o en la periodística, corresponde originariamente al Presidente del Gobierno, quien podrá delegar el ejercicio de esta función en cualquiera de los Vicepresidentes o en un ministro. Corresponde a la citada Comisión, en la parte material de su regulación, conforme al artículo 2 del R. D. 2639/1986, aprobar la normativa necesaria para el establecimiento de un sistema de conducción de situaciones de emergencia o crisis, tanto de carácter nacional como internacional, que puedan atentar a la vida, seguridad o bienestar de los españoles; aprobar los planes y programas de infraestructura y actuación que sean precisos para garantizar la continuidad de la acción del Gobierno y el funcionamiento normal de la vida ciudadana; y dirigir y coordinar las actuaciones encaminadas a prevenir, controlar y conducir las situaciones de crisis.

**El sistema español de gestión de situaciones de crisis construyó un modelo teórico bien conceptualizado recogiendo experiencias de todos los países de nuestro entorno europeo y con suficientes potencialidades de futuro** (ya que nació finalizada la Guerra Fría y cuando el mundo y España se veía abocados a nuevos y diferentes riesgos y amenazas) para alcanzar su eficacia. Sin embargo, ha sido reiteradamente olvidado por los responsables políticos como instrumento esencial de la acción política en un estado moderno, prácticamente desde el año 1995. Aunque, a través de los medios de comunicación se ha hecho referencia informativa entre lo misterioso y lo cinematográfico de diferentes situaciones de crisis desde *la Guerra del Golfo Pérsico* hasta *la Crisis Económica* pasando por el *efecto 2000* y *la Guerra Libia*, y se han tenido noticias de las reuniones del conocido como Gabinete de Crisis, pero no ha supuesto que se estuviera creando un cuerpo de doctrina y una práctica asentada con su reflejo procedimental de estructura y funcionamiento.

Ello es debido a que **una vez que la crisis adquiere determinada envergadura y transfiere su gestión plenamente al campo de “lo político” se claudica sobre procedimientos, métodos y lecciones aprendidas ante una impronta personal de los gestores.**

Así, el Sistema Nacional de Conducción de Crisis, por denominarlo técnicamente como ha sido conocido hasta la fecha, es público y conocido en la organización de su estructura en su máximo nivel. Ahora bien, ha sido totalmente desconocido e ignorado, aunque pudieran parecer obvias las razones de su confidencialidad, la existencia de procedimientos completos de actuación, sistemas de información operativa y de telecomunicaciones, la existencia de Comités Técnicos y Científicos que proporcionen la capacidad necesaria para su más eficaz funcionamiento. En gran medida, como se decía anteriormente, por haber sacrificado esta labor dando cauce a la improvisación política y a la tormenta de ideas en los órganos decisorios. Numerosos son los ejemplos que podrían ponerse encima de mesa de las consecuencias de esta anarquía innecesaria en la gestión de diferentes situaciones de crisis vividas.

Valga uno de tantos ejemplos, si estos procedimientos hubiesen estado desarrollados e interiorizados en el Gobierno y en la Administración en el “caso del Prestige” una de las primeras medidas a tomar hubiera sido convocar al Comité Científico-Técnico, que todo desastre tecnológico demanda, cosa que no se hizo al igual que en otras ocasiones con independencia de que el Gobierno fuera de uno u otro signo.

Por otro lado, sobra decir que la experiencia diaria y la extraída de la actuación durante crisis reales no han servido de pauta permanente de reflexión y análisis que permitirán la adaptación de los métodos de trabajo y funcionamiento existentes para conseguir el fin último del Sistema Nacional de Crisis, preservar la vida, la libertad, seguridad y bienestar de los españoles ante cualquier situación que pueda producirse; así como trasladar a la comunidad que la gestión gubernamental es la correcta y la posible.

En definitiva podemos decir que, en la actualidad **todo responsable público, político o administrativo, encargado de un área de gestión debe ser consciente de que las crisis pueden afectar a cualquier parte de su área de responsabilidad.** Aunque la palabra "crisis" en principio nos hace pensar en desastres (tanto naturales como causados por el hombre), en pérdidas de vidas humanas, atentados terroristas y en grandes daños materiales, la mayor parte de las veces estos gestores tendrán que enfrentarse a crisis relacionadas con sus responsabilidades diarias, como pueden ser el desarrollo de determinados programas, la aplicación de normas o la interpretación de determinadas políticas. Y que, en esta vida, todo problema tiene un inicio y que de su mala gestión, en muchos casos, depende la gravedad del mismo y que frente a lo súbito existe el concepto de lo preventivo.

Desde este amplio sentido de conducción de crisis como un ámbito importante de la gestión política es al que nos referimos en este documento.

No hay referencias por no ser objeto del Estudio, por considerarse conocida, entre la gestión de crisis y las acciones operativas, entre otras, de protección civil, seguridad pública, salvamento marítimo, lucha contra la contaminación, contra el fuego, terrorismo, delincuencia organizada y la propia actuación de las Fuerzas Armadas en el ejercicio de su misión de la defensa nacional en cumplimiento, en todos estos casos, de sus cometidos constitucionales y de los compromisos internacionales de España.

En este segundo caso estaríamos hablando de los instrumentos operativos del Sistema, que tienen tanto a nivel nacional, como europeo o internacional cometidos esenciales que se desarrollan dentro de su marco normativo específico y con el deber constitucional de coordinar con todo el aparato público sus respectivos procesos de planeamiento, de medidas de ayuda a la población ante emergencias que surjan como consecuencia de desastres (tanto naturales como provocados por el hombre), de defensa del territorio y del orden público democrático. Por ello, **no puede ni debe confundirse la naturaleza política en la gestión de la crisis y la**

**garantía de preservar la Seguridad Nacional con los instrumentos de la gestión operativa de la Defensa, la Seguridad Pública y la Protección Civil.**

En definitiva, todo hecho que afecte o pueda afectar a los valores esenciales de una comunidad puede suponer la generación de una situación de crisis. Y en la gestión de toda crisis hay que diferenciar lo político de lo operativo o ejecutivo. Lo incuestionable es que ante las situaciones de “máximo riesgo” para la Sociedad, lo operativo además de ser eficaz en la solución del problema responda al criterio político marcado en todo momento.

## **2. Los sistemas nacionales europeos de gestión de crisis**

Los sistemas nacionales europeos de gestión de crisis se ven ampliamente influenciados por lo que ha sido el sistema adoptado por la Alianza Atlántica, aunque bien es cierto que todos ellos han adaptado su modelo a las peculiaridades propias de su organización administrativa interna, como no podía ser de otra manera.

El sistema que ha adoptado la Unión Europea para la Gestión de Crisis tanto militares como de protección civil o de otra naturaleza, ha sido un proceso dilatado y complejo. Similar al desarrollado por la propia Unión Europea en su organización interna. En la parte final de este Estudio incluimos un gráfico en el cual se plasma cuál es la organización estructural esencial de la Unión en la gestión de crisis. Ahora bien, los sistemas nacionales nacen con una vocación de poder servir con eficacia y rapidez a las demandas para la gestión de crisis que se planteen a los Estados miembros por parte de los órganos decisorios, tanto de la Alianza Atlántica como de la Unión Europea. Sobre ambas cuestiones existe una amplia bibliografía a la cual nos remitimos para el estudio y entendimiento de los dos sistemas de gestión de crisis y que no son objeto de este estudio.

Sí nos parece oportuno a nuestros efectos el hacer, aunque sea una simple referencia, al modelo de gestión de crisis del cual está dotado el Reino Unido por su novedad y al de la República Federal Alemana el cual contempla el hecho

territorial con mucha semejanza jurídico-administrativa al sistema constitucional español de distribución de competencias.

## **2.1. La Gestión de Crisis en el Reino Unido.**

*The Civil Contingencies Act* (CCA) de 2004 introdujo un nuevo marco normativo para la protección de la población tras los sucesos del 11 de septiembre. Significaron múltiples cambios en el sistema, poniéndolo al día el antiguo sistema de defensa civil heredado de la segunda guerra mundial. La CCA puso en marcha dos líneas de acción relevantes; una destinada a definir la regulación la dirección y gestión de crisis y los objetivos y responsabilidades de todos las organizaciones implicadas en los diferentes niveles territoriales, regulando incluso las misiones de los responsables locales en función de sus distintas competencias. La segunda parte del cambio ha significado una actualización del Emergency Power Act of 1920 destinado a regular los casos de emergencia más graves dando la competencia a la Oficina del Gabinete del Primer Ministro, regulando los términos de identificación de la crisis y de los responsables de todas las organizaciones implicadas así como la coordinación entre las agencias locales y nacionales sustituyendo el anticuado sistema de poderes extraordinarios y estableciendo los poderes excepcionales del Gobierno ante estas situaciones.

Define una crisis el CCA como "*una situación o la serie de los acontecimientos que amenaza o causa el daño serio al bienestar humano, el entorno o la seguridad en el Reino Unido*" reconociendo que los dato estadísticos e históricos demuestran que la frecuencia de desastres continuamente aumentan en el Reino Unido (el cambio climático, los niveles de crecimiento del nivel del mar, amenaza potencial del terrorismo, la industria, etc.), hacen a la comunidad mucho más vulnerable. Es por ello por lo que se realizan los cambios en la respuesta a las situaciones de emergencia en el Reino Unido.

La estructura de dirección de desastre deja al gobierno central el papel de coordinador y la dirección general de conducción de la situación mientras las agencias locales y sus gobiernos dan la respuesta operativa al desastre. La estructura de dirección de la emergencia en el Reino Unido es descentralizada. La mayor parte de los casos incidentes, según su complejidad, son gestionados en el nivel local sin la participación de Gobierno Central (Secretaría de Contingencias Civiles). Las Agencias locales son siempre los primeros en responder y asumen la dirección de la emergencia.

La Oficina del Gabinete conocida como la COBRA, es la unidad responsable de gestión de crisis del gobierno británico, que es activado en los incidentes o los acontecimientos de importancia nacional. Cuando el desastre afecta a varios departamentos de gobierno, que requieren una acción colectiva, el gobierno mantiene y activa COBR. Incorporándose a dicha unidad desde el Primer Ministro a los diferentes miembros del Gabinete, autoridades clave para la gestión del asunto y los Servicios de Inteligencia. Los espacios donde se celebran las reuniones de COBR son provistos de todos los medios necesarios de comunicación, con la intención principal de proporcionar la comunicación oportuna y eficaz por todas las estructuras del gobierno.

## **2.2. La Gestión de Crisis en la República Federal Alemana.**

*El Libro Blanco sobre la Seguridad de República Federal de Alemania y la Situación y el Futuro de la Defensa Alemana* proporciona una evaluación de los intereses de Alemania y su orientación estratégica. En vista de los nuevos y complejos desafíos para la política de seguridad, señala el Libro Blanco, el término "seguridad" está definido en toda su amplitud para incluir los riesgos potenciales: militares, políticos, económicos y diplomáticos.

La República Federal de Alemania ha desarrollado un sistema de respuesta de emergencia para tratar con las situaciones internas de amenaza extraordinaria o daño. Los estados de Alemania (Länder) son los responsables de la dirección de la prevención y la respuesta para tratar con catástrofes naturales, accidentes laborales, epidemias y amenazas planteadas por el terrorismo internacional. Proporciona una amplia gama de apoyo federal para los Estados. Al mismo tiempo, dependiendo la situación, la coordinación estatal es responsabilidad federal (por ejemplo, en el Centro Conjunto de Contraterrorismo GAZT).

El sistema de gestión de crisis alemán ha buscado su eficacia no dando respuesta a amenazas específicas; por el contrario concentra sus capacidades en objetivos estratégicos globales y asegurando su mayor flexibilidad.

A nivel estatal de acuerdo con el artículo 30 de la Ley Fundamental de Alemania en relación con el artículo 70 y siguientes de la división de los poderes legislativos entre la Federación son los estados, los estados alemanes (Länder) los responsables de las medidas de prevención de amenazas, siempre y cuando estas no tengan que ver con la Defensa, tal y como se define en el artículo 73 de la Ley Fundamental. Por regla general, la base jurídica de los estados para responder a las emergencias de gran escala se proporciona a través de una serie de leyes estatales.

A nivel federal, en virtud del derecho constitucional alemán (Ley Fundamental (artículo 73), la Federación es responsable de la Defensa, incluida la de proteger a la población civil en un potencial conflicto bélico. En el Sistema de Gestión de Crisis alemán la Defensa Nacional se divide en defensa militar y civil. Esta última incluye la continuidad de la acción de gobierno, protección civil, y suministros y apoyo civil al esfuerzo de guerra. La Ley Fundamental permite "leyes de emergencia" que se aplicarán durante un estado de tensión o de guerra. Las leyes de emergencia contienen todas las disposiciones legales necesarias para gestionar una emergencia y están destinadas a permitir una acción rápida y eficaz del gobierno, para proteger a la democracia, al público y el imperio de la ley; esto

incluye legislación que sólo se puede aplicar en un estado de tensión o de guerra, como las leyes para garantizar el suministro de alimentos o la prestación de transporte. Dependiendo de la específica amenaza o emergencia, el ministerio con primacía en la responsabilidad afectada coordina la gestión de crisis en su nivel federal. Sin embargo, el Canciller Federal puede asumir la responsabilidad de la coordinación y la dirección si la situación es especialmente grave. Los ministerios que participan en la gestión de una amenaza o emergencia tienen preestablecida la organización política y técnica, designación de los contactos de los grupos de trabajo específicos de crisis.

El ministerio líder en la gestión de la crisis es responsable de la coordinación a nivel federal y de coordinar con los estados afectados por la amenaza o emergencia; los demás ministerios han de asegurar que los oficiales de enlace pueden ser adscritos a corto plazo a la gestión de crisis bajo las órdenes del ministerio designado como gestor de la situación. Todos los ministerios deben reportar a los centros de situación de la Cancillería Federal y del Ministerio Federal del Interior toda la información necesaria para la gestión de la crisis. De igual forma Todo los ministerios han debido designar a los responsables de planificación y coordinación interministerial y que compondrán el Grupo Interministerial Nacional de Gestión de Crisis.

El Ministerio Federal del Interior es el ministerio encargado del Grupo Interministerial para la Gestión de Crisis Nacional responsable de las cuestiones estratégicas, organizativas y de procedimiento relacionadas con la gestión de crisis.

# 3. La renovación de los instrumentos para la prevención de crisis en España.

## Una propuesta orgánica y funcional

### 3.1. Las crisis en la gestión pública

Originariamente el concepto de “gestión de crisis” aparecerá muy ligado al propio desarrollo de la OTAN y a toda la acción político-militar durante el periodo de *guerra fría*. Es verdaderamente a partir de la “crisis de los misiles” soviéticos en Cuba en octubre de 1962, de la que se han cumplido ahora medio siglo, cuando se comienza a hablar propiamente de gestión de crisis en el sentido de cómo manejar las crisis internacionales y orientar a los decisores políticos a proteger los intereses nacionales pero con el objetivo primordial de evitar la guerra (la guerra no es crisis, es guerra). Será durante este episodio cuando se crea el primer “Gabinete de Crisis” en el entorno del Presidente norteamericano y a través de una frase del entonces Secretario de Defensa norteamericano Robert McNamara relatado en sus memorias de aquel suceso, *Blundering into disaster*, donde con una frase a los periodistas delimitó el concepto de gestión de crisis al afirmar: “ya no existe la estrategia, sólo la gestión de crisis”. Este hecho ponía de manifiesto que había un método de gestión que tenía como finalidad en el ejercicio de la gestión política no alcanzar la victoria militar sino evitar, con todos los medios políticos a su alcance (incluyendo la amenaza del uso de la fuerza), unas consecuencias más trágicas donde todos pueden ser perdedores.

Es decir una metodología más política que militar: la utilización de medidas de medidas de negociación y presión dejando la fuerza como último recurso. Los objetivos militares quedaban supeditados a los objetivos políticos.

La actual situación mundial y la cada vez mayor reiteración de riesgos naturales como tecnológicos, obliga a que los mecanismos e instrumentos políticos, militares, económicos, diplomáticos, legales, de asesoramiento, de ejecución, etc., han de estar permanentemente activados y encaminados a facilitar a los responsables políticos implicados en la decisión una reacción rápida en un marco flexible y operativo de actuación.

En definitiva, el término **conducción de crisis** es un concepto cargado de polisemia y utilizado tanto en los textos legales, directivas, recomendaciones, informes, etc., con contenidos heterogéneos e incluso contradictorios. Por ello que cuando nos referimos a la gestión de crisis estamos hablando de un “Sistema” en el sentido organizacional del término. Un modelo de gestión pública diferenciado del utilizado normalmente en la gestión pública ordinaria al tener que actuar en un entorno temporal y material excepcional y aplicar medidas que se consideran extraordinarias. Por ello el Sistema de Gestión de Crisis siempre tiene que responder a tres principios: Las crisis son inevitables, se puede planificar su gestión y son parte integrante de la responsabilidad de todos los gestores públicos<sup>1</sup>.

El establecimiento de un sistema de gestión extraordinario es una tarea ardua y compleja al tener que ser superpuesto sobre el modelo ordinario de gestión. Debe de evitarse la creación de estructuras de respuesta excesivamente artificiosas que inhabiliten al sistema al proyectarse sobre realidades administrativas de

---

<sup>1</sup>Como ponen de relieve la inmensa mayoría de los autores de comportamiento organizacional, muchos de los principios que sostienen la gestión de crisis son puestos en cuestión por los gestores políticos y administrativos por considerarlos obvios. Lo que verdaderamente llama la atención es que gran parte de lo que se necesita para conducir una crisis es sencillamente sentido común, aquello de lo que se suele prescindir y olvidar a la hora de gestionarla ya que en definitiva es una auto defensa de la gestión ordinaria.

funcionamiento poco dotadas para la flexibilidad en su actuación y portadoras de culturas autosuficientes y defensoras a ultranza de sus competencias.

De igual manera interiorizar la cultura de gestión en la Administración y en la Sociedad es una de las grandes asignaturas pendientes en España. La excesiva opacidad de la que se dotó al modelo español, la indiferencia de Responsables políticos y Altos Cargos de la Administración ante estas cuestiones y la total falta de rigor con la cual los medios de comunicación han venido tratando el tema. Son algunas de las causas de que el sistema no se desarrollara satisfactoriamente. De cara a futuro es muy deseable que no se olvide este carácter pedagógico y de responsabilidad compartida que el sistema debe tener.

Hoy esta filosofía se encuentra avalado por la actual *Estrategia Española de Seguridad*, subtitulada como: *Una responsabilidad de todos* y se inicia diciendo “*Garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno. También de la sociedad. De la Administración General del Estado –que debe liderar y coordinar -, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, así como de la ciudadanía, organizaciones sociales, empresas y medios de comunicación. La seguridad es hoy responsabilidad de todos*”.

Para ello la sociedad no debe de ignorar la existencia del sistema de Gestión de Crisis Español. Esto no significa que las materias que tengan carácter reservado o clasificado establecido según la Ley queden protegidas para su no difusión.

Por otro lado, durante la Gestión de la Crisis las razones que justifican el suministro de información y consecutivamente la aplicación inmediata de medidas de actuación de manera coordinada para solventar el problema, son mucho más convincentes que las razones para no hacerlo.

## **3.2. Un hito importante: Introducción del Concepto Seguridad Nacional en el ordenamiento jurídico español.**

El Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de creación del Departamento de Seguridad Nacional introduce el concepto Seguridad Nacional en nuestro ordenamiento jurídico. Importante la inclusión pues no se hace simplemente como una cuestión de nomenclatura orgánica ya que atribuye a dicho Departamento una misión muy concreta y estratégica en la materia. Asigna a este Departamento la misión de contribuir a la elaboración, implantación y revisión de las estrategias, así como la coordinación y el seguimiento de las directivas y la integración de los planes que en materia de seguridad nacional se desarrollen, así como participar en la elaboración de propuestas normativas, estudios e informes sobre Seguridad Nacional y la divulgación de la información que resulte de interés en esa materia. En segundo lugar, diferencia esta misión de la propia de Gestión de Crisis.

La Estrategia Europea de Seguridad y las Estrategias Nacionales han incluido nuevas cuestiones de amenaza y riesgo como son la migración, el medio ambiente, los problemas étnicos y raciales, los derechos humanos y gobernabilidad entre otras. Podemos hablar de seguridad militar, seguridad medioambiental, seguridad energética, seguridad económica, seguridad social, seguridad política, etc.

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.

La evolución del concepto seguridad nacional ha ido evolucionando a la par que se han producido progresivos cambios en nuestra sociedad asumiendo nuevos riesgos y vulnerabilidades. Por tanto, la seguridad nacional se garantiza

asegurando la acción del Gobierno de la Nación, como responsable máximo del Estado, posibilitando el ejercicio de sus poderes previniendo y actuando ante cualquier amenaza interna o externa que ponga en peligro los intereses de la sociedad gestionando cualquier situación de crisis que se genere.

## 4. Consideraciones para una revisión del modelo español de gestión de crisis

Todos los Gobiernos en un momento u otro de su periodo de actuación han de hacer frente a una situación de ruptura de la normalidad, muchos no solamente han sobrevivido, sino que al final han mejorado su imagen pública<sup>2</sup>.

La acción de Gobierno de la Nación ante una crisis no puede fallar y no puede dejar nada a la improvisación. Los responsables de la gestión de crisis tienen que estar preparados para actuar, concentrar el esfuerzo de gestión en el problema y saber transmitir a la población que se está actuando correctamente.

Estamos ante un proceso continuado de actuación que comprende: la prevención, evitando la ruptura de la normalidad; el seguimiento preventivo de todos los hechos relevantes de la vida pública y la planificación de contingencias. Si la crisis se plantea, lo importante es la decisión, gestión y operación que evite la escalada e impida un mayor deterioro de la situación. Y, finalmente, la gestión de la postcrisis, es decir, la vuelta a la normalidad.

Las respuestas a las situaciones de crisis pueden y deben ser planificadas, sistematizadas y responder a estrategias de implementación apropiadas (Catálogo de Medidas de Actuación). Con una gestión estratégica anticipada y planificada

---

<sup>2</sup> Valga por todos las graves inundaciones sufridas en la República Alemana en el verano de 2002, pocos meses antes de las elecciones generales que se presentaban como una clara derrota para el Canciller alemán, la rápida y eficaz gestión de la catástrofe fue un factor determinante en la victoria del SPD.

puede restablecerse el orden y la coherencia en el momento oportuno llamado a actuar (Sistema de Activación de Estructuras y Medidas).

La misión de esta gestión 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)<sup>3</sup> y conseguir la continuidad en el funcionamiento del aparato del Estado procurando una vuelta rápida a la normalidad.

---

<sup>3</sup> El valor que ha de darse a la comunicación es esencial. Ahora bien, a esta altura del estudio puede resultar ocioso recordar que: La gestión de crisis ha utilizado siempre la comunicación con un componente publicitario, pero sin reconocerla como un valor estratégico y aunque la comunicación es un instrumento al servicio de la gestión, no es en absoluto un modelo de gestión.

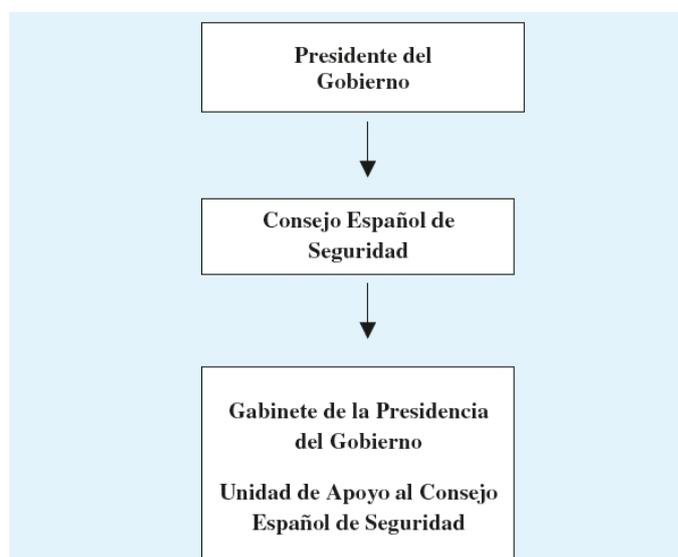
# 5. Propuestas para una revisión del sistema español de situaciones de crisis

## 5.1. Posibles reformas estructurales y orgánicas

El Gobierno de España se plantea en estos momentos la revisión de la Estrategia Española de Seguridad. A tal efecto, en las siguientes páginas de este Estudio planteamos una propuesta de modificación o renovación de distintos aspectos del modelo organizativo y funcional del Sistema de Gestión de Crisis Español.

## 5.2. El gobierno de las situaciones de crisis

El Capítulo 5 de la actual Estrategia Española de Seguridad se denomina “*Un modelo institucional integrado*” y plantea la siguiente estructura:



La mayor novedad que introduce es la creación del Consejo de Seguridad Nacional y lo justifica señalando que *“En el mapa institucional actual, no existe ningún órgano colegiado con capacidad ejecutiva, sea con funciones de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, que pueda coordinar las labores de seguridad tal y como las define la Estrategia.*

*Aunque existe un núcleo de instituciones cuya propia esencia se relaciona de modo más directo con la seguridad, el resto de departamentos ministeriales tienen también una estrecha relación con la seguridad en diferentes niveles y pueden tener un protagonismo variable según las circunstancias.*

*Es necesario establecer un único órgano político superior con las máximas responsabilidades de asesoramiento presidencial y gestión de crisis, que incorpore a los Ministros y altos cargos relevantes y permita una respuesta coordinada a los diferentes retos puestos de manifiesto en este documento. Para ello se creará el Consejo Español de Seguridad”. Estableciendo para el mismo la siguiente composición y presidencia: “El Consejo, que se reunirá tanto de forma regular como extraordinaria, estará presidido normalmente por el Presidente del Gobierno, que podrá delegar en el Vicepresidente Primero.*

*Se reunirá en diferentes formaciones, con la participación de los Ministros relevantes según las necesidades de los asuntos a tratar, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, y del Director del Centro Nacional de Inteligencia. El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno actuará como Secretario Ejecutivo del mismo. Según las necesidades se podrá asimismo convocar a otros altos cargos y expertos”.*



La propuesta que se establece de creación del Consejo Español de Seguridad es un cambio de denominación de la Comisión Delgada para Situaciones de Crisis originaria creada por el Real Decreto 2639/86.

**Es recomendable de cara a la consolación y funcionalidad del sistema asentar de forma definitiva una nomenclatura orgánica. Los ciudadanos y la sociedad en su conjunto** deben entender fácilmente que cuando se reúne la Comisión Delegada o el Consejo de Seguridad Nacional es porque va a hacer frente a una situación de gravedad que les implica. Para ello, se debería **consensuar parlamentariamente las bases conceptuales del Sistema de Gestión de Crisis y reforzar, delimitar y concretar las atribuciones excepcionales de los órganos de Gobierno de la Crisis** y los diferentes aspectos funcionales necesitados del rango legal necesario, así como, de sus estructuras básicas de apoyo y no dejar esta cuestión sujeta de manera permanente a los diferentes cambios de opción política en el Gobierno de la Nación.

### **5.3. Autoridad nacional delegada para la gestión de crisis. Órgano delegado del Presidente del Gobierno para la gestión de crisis.**

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su Título II relativo a los órganos de las Administraciones Públicas, estableciendo los principios generales y de competencia y el funcionamiento de los órganos colegiados y las reglas de competencia, delegación, avocación y encomienda de gestión permite la posibilidad de crear la figura de una Autoridad Nacional Delegada para la gestión de crisis.

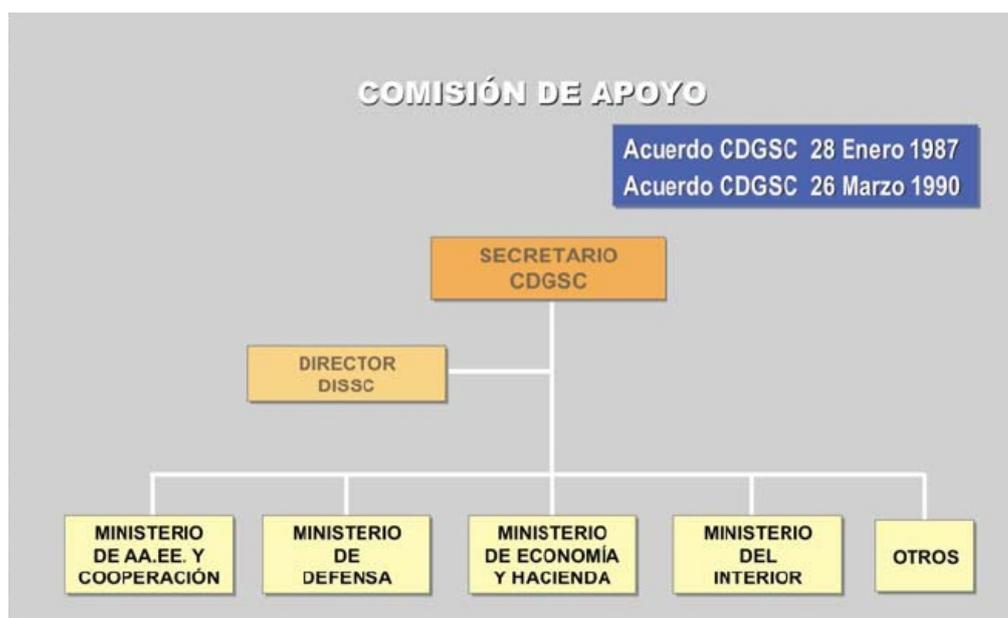
**Sin perjuicio de que es el Presidente y el Gobierno en su conjunto los llamados a gestionar la crisis, es bueno dotar de flexibilidad y operatividad al sistema. Por ello parece oportuno crear la figura de la Autoridad Nacional Delegada para la Gestión de Crisis como órgano jurídico unipersonal para la gestión de situaciones de crisis por Delegación del Presidente del Gobierno y que pueda ejercer potestades extraordinarias de coordinación y decisión sobre diferentes órganos de la Administración del Estado que en el orden normal de las cosas tendrían dependencia orgánica y funcional de otro titular. Esta delegación se debería realizar en un Ministro del Gobierno de la Nación.**

### **5.4. Comisión de apoyo**

Los segundos escalones de gestión de crisis también tienen una importancia muy relevante, nos referimos a la Comisión de Apoyo a la Comisión Delegada para Situaciones de Crisis que fue creada por Acuerdo de la Comisión Delegada de 28 de enero de 1987 y modificada por Acuerdo de 26 de marzo de 1990, pero ha

tenido una vida muy lánguida pudiendo tener un papel relevante en el desarrollo normativo y planificador del Sistema, tarea que esencialmente tiene asignada.

**Así se hace preciso revitalizar la Comisión de Apoyo y atribuirle con rango suficiente competencias en esta tarea y, sobre todo, darle el impulso político necesario para que desarrolle la misión originalmente encomendada.**



## 5.5. Comisiones interministeriales de crisis

En igual necesidad de normarla y asignarle competencias claras nos podemos referir a las Comisiones Interministeriales de Crisis, como órganos de Gestión de Crisis, en crisis de tipo medio y como Estructura de Apoyo a la Comisión Delegada. Hasta ahora se han constituido como un órgano “ad hoc” en función del asunto y con composición variable y competencias indefinidas y siendo órganos no muy diferentes de los previstos en la legislación administrativa ordinaria. Todo ello hace que la gestión de la crisis de tipo medio terminen siendo conducidas de una manera poco adecuada a la gestión que la situación requiere.

## 5.6. Unidades orgánicas especializadas del sistema

En el apartado 2 del Artículo único 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* dispone la creación del Departamento de Seguridad Nacional y la desaparición del Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, creado por Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero y de las tres Unidades de las que estaba dotado (Alerta y Seguimiento, Conducción de Crisis e Infraestructura). El *Real Decreto 1119/2012*, aunque no vienen a modificar las competencias que ya tenía asignadas el DISSC, las sistematiza y ordena así como da publicidad a algunas de las funciones que ya ejercía este órgano y estaban recogidas en Acuerdos del Consejo de Ministros y de la propia CDGSC y no habían sido publicadas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> El Art 4.3. queda redactado con el siguiente texto:

Corresponderán al Departamento de Seguridad Nacional las siguientes funciones:

- a. Contribuir a la elaboración, implantación y revisión de las estrategias, así como la coordinación y el seguimiento de las directivas y la integración de los planes que en materia de seguridad nacional se desarrollen.
- b. Contribuir a la elaboración de propuestas normativas, estudios e informes sobre Seguridad Nacional y la divulgación de la información que resulte de interés en esa materia, sin perjuicio de las funciones que correspondan a otros órganos.
- c. Estudiar y proponer, en su caso, la normativa necesaria para el funcionamiento y actuación del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis, así como programar y coordinar los ejercicios de conducción de crisis
- d. Prestar apoyo a los órganos del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis, asumiendo las funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis y de aquellos otros que determine el Presidente del Gobierno.
- e. Mantener y asegurar el adecuado funcionamiento del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis y las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno, así como proteger su documentación.
- f. Realizar el seguimiento de los riesgos, amenazas o situaciones de crisis o emergencia nacionales e internacionales, en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes, y servir como órgano de apoyo para las decisiones de la Presidencia del Gobierno o de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

**Es a destacar la creación o reformulación de este órgano, ahora bien, siguiendo el ejemplo de otras unidades similares en los países de nuestro entorno político, debe tenerse gran celo en que esta unidad refleje la realidad de la propia estructura de la Administración Pública del Estado. Con ello, no puede ser considerado ni configurado como un elemento de la Defensa Nacional ya que supondría, en este caso, un contrasentido con la estructura organización y jerarquía de las Fuerzas Armadas. La dotación de su personal debe ser un justo equilibrio entre personal civil proveniente de diferentes departamentos ministeriales en función de su especialidad y un destino civil en el caso de ser personal con estatus funcionarial militar.**

## **5.7. Células ministeriales de gestión de crisis**

Para finalizar, en lo relativo a los aspectos estructurales del sistema y considerando la estructura departamental del Gobierno de España es pertinente la recuperación de las Células de Gestión de Crisis Ministerial. Órgano interno de cada Departamento Ministerial que aunque previsto inicialmente en los Acuerdos de la Comisión Delegada nunca se llegó de facto a constituir, ni a tener una actividad reglada y con verdaderos procedimientos de actuación y que en los últimos años han tenido una actividad ocasional sin terminar por generar una verdadera estructura de funcionamiento.

**Las Células de Gestión de Crisis Ministerial deben ser Células compuestas por los máximos responsables de la gestión ministerial y presidida por el titular del Departamento o por la persona en la que delegue. Deben estar dotadas de Procedimientos de gestión de crisis claramente definidos: organización, toma de decisiones, procedimientos operativos, mecanismos de**

---

g. Analizar los posibles escenarios de crisis, estudiar su posible evolución, diseñar y custodiar, en coordinación con los órganos competentes los planes de contingencia que respondan a cada una de la situaciones, manteniéndolos actualizados, elaborando con los respectivos Ministerios los catálogos de medidas de respuesta.»

activación ministerial, sistema de seguimiento y evaluación, sistema de difusión y respuesta, plan de información, plan de comunicación, protocolo de contingencia y respuesta con identificación de medios humanos y materiales, plan de ejercicio ministerial, normativa enlatada.

## **5.8. Reformas funcionales**

### **Sistema de evaluación y análisis de riesgos y sensores de información**

#### **a) Sistema de Análisis y Evaluación de Riesgos.**

Como venimos reiterando para conducir las crisis con éxito, es esencial la identificación y el seguimiento de los problemas, así como tener un sistema eficaz de alertas que permita detectar las situaciones que pudieran derivar en crisis. Resulta obligado mantener vivo un equipo de prospectiva general complementado con un destacado grupo externo: Universidad, Centros de seguimiento de conflictos (que han proliferado los últimos años), expertos, servicios de inteligencia, reunión de responsables públicos (Delegados del Gobierno, Embajadas). El diseño periódico de escenarios es una actividad que no nos va evitar lo peor pero nos va a preparar para ello y además nos puede ofrecer una buena panorámica de lo que circunda el problema.

El Sistema de Análisis y Evaluación de Riesgos es esencialmente un método preventivo pero esencial no sólo mantenerlo sino incluso acrecentarlo en los momentos de gestión de la crisis y tenerlo establecido de una forma institucionalizada y con su correspondiente procedimiento de activación y reemplazo.

Todos los procesos de conducción de crisis que han tenido éxito, contenían un componente de investigación. Los gestores no deben especular con lo que está

pasando ni con lo que la población puede estar pensando: deben saberlo. Esta actividad es una herramienta de gestión que como decimos debe ser incorporada.

Por otro lado, la **participación de los Servicios de Inteligencia y de Información** tanto militar, policial y diplomática han sido muy renuentes a su participación en las tareas preventivas e incluso de conducción del Sistema de Gestión de Crisis, no yendo más lejos de lo formal y protocolario en el mejor de los casos. Ya sabemos el principio de que de la información que se comparte nos sitúa a todos por igual, pues bien la Seguridad Nacional es un conjunto de valores superiores que obligan a romper esta máxima de los Servicios de Inteligencia y **poner a disposición del interés general todo aquello que es relevante para el interés general.**

#### **b) Sistema de Sensores de Información**

Uno de los primeros Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis fue la creación del Sistema de Sensores de Información basado en la información que al Sistema de Gestión pueden suministrar determinados responsables titulares de organismos públicos que en razón de su cargo (Embajadores, Delgados del Gobierno, responsables de órganos Directivos de las AAPP, etc.) tienen acceso a la información de primer nivel que puede detectar una alerta de una posible situación de crisis. El funcionamiento adecuado de este Sistema pasa necesariamente por la sensibilidad del sujeto en cuestión y la asunción de su responsabilidad activa en la Seguridad Nacional.

*Por ello, con carácter inmediato a su nombramiento estos cargos deben ser formados en esta tarea y ser conocedores de los procedimientos y herramientas de comunicación segura de la que deben de ser dotados para el cumplimiento de esta misión. El SEPAL (Servicio Permanente de Alertas de la Presidencia del Gobierno) con su funcionamiento 24/24 es el receptor de esta comunicación y desde ahí realiza la distribución operativa y política de la información en función de la gravedad, complejidad, confidencialidad del hecho.*

## **Sistema de medidas o catálogo de respuestas para la gestión de crisis**

### **a) Precedentes del Sistema de Medidas o Catalogo de Respuestas.**

Dado que el propósito general del sistema de conducción de crisis es dar respuesta a un amplio abanico de situaciones potenciales de crisis es difícil catalogar en un detallado prontuario (sistema de medidas o catálogo de respuestas) de las medidas a arbitrar ante un suceso determinado. La Comisión Delegada en el año 90 acordó el establecimiento de un Sistema de Medidas de Acción para hacer frente a Situaciones de Crisis Nacional siguiendo el modelo OTAN y con la finalidad de poder responder a las exigencias de la Alianza en aquellos momentos y a la par poder dar respuesta en el ámbito nacional a situaciones de crisis y emergencia. La tarea resulto muy compleja pues requería una participación muy activa de los diferentes departamentos ministeriales que en el caso de los ministerios civiles (excepción hecha de Defensa e Interior) no estuvieron por la labor y centraron más su participación en el Sistema de Gestión de Crisis a través de la pertenencia y participación a los Comités de Planeamiento Civil de Emergencia de la OTAN SCEPC (Senior Civil Emergency Planning Committee) <sup>5</sup>y en su correspondientes Comités Sectoriales de Recursos

---

<sup>5</sup> Comités Sectoriales de Recursos y su correspondencia OTAN.

nacionales bajo el paraguas de Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE) creado por Acuerdo del consejo de Ministros de 15 de enero de 1988. Esto llevo a los Departamentos Ministeriales a desarrollar en mayor medida su misión de catalogar los recursos y su aplicación ante situaciones de crisis que ha diseñar, como comentamos un sistema de respuesta que se presenta en todo caso como una tarea compleja.

Hoy en día es igualmente necesario el establecimiento genérico, y en algunos casos concretos en función de la recurrencia del suceso, de protocolos de actuación que posibiliten de una forma ordenada la puesta en funcionamiento del sistema de gestión de crisis. Estamos hablando de un catálogo de respuestas que permitan escalar las diferentes actuaciones a seguir ante una situación de crisis y facilite la adopción de las decisiones políticas pertinentes y la coordinación tanto de

CORRESPONDENCIA ENTRE LOS COMITÉS SECTORIALES NACIONALES Y LOS COMITÉS DE OTAN DE PLANEAMIENTO CIVIL DE EMERGENCIA	
ÓRGANOS NACIONALES	ÓRGANOS OTAN
Comité Sectorial de Transportes Aéreos	Comité de Planeamiento de Aviación Civil (CAPC)
Comité Sectorial de Recursos Alimenticios	Comité de Planeamiento de Agricultura y Alimentación (FAPC)
Comité Sectorial de Recursos Sanitarios	Comité Médico Conjunto (JMC)
Comité Sectorial de Transportes Terrestres	Junta de Planeamiento de Transporte Interior de Superficie (PBIST)
Comité Sectorial de Transportes Marítimos	Junta de Planeamiento de Transporte Marítimo Océánico (PBOS)
Comité Sectorial de Telecomunicaciones	Comité de Planeamiento de las Comunicaciones Civiles (CCPC)
Comité Sectorial de Recursos Industriales y Materias Primas	Comité de Planeamiento Industrial (IPC)
Comité Sectorial de Recursos Energeticos	Comité de Planeamiento de Petróleo(PPC)
	Comité de Protección Civil (CPC)

los flujos de información como las acciones operativas que han de ejecutar los responsables competentes materialmente cuando han de ser adoptadas por diferentes organismos tanto estatales como territoriales.

#### **b) Funcionalidad del Sistema de Medidas o Catálogo de Respuestas.**

Esta guía de funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Crisis y el procedimiento básico de puesta en marcha del Sistema de forma gradual, debe buscar una funcionalidad y conexión clara con los Sistemas Internacionales y multinacionales de los que España forma parte ya sea la Unión Europea, la Alianza Atlántica o Naciones Unidas.

#### **c) El Sistema de Activación como parte del Sistema de Medidas.**

Para una adecuada funcionalidad del Sistema de Gestión de Crisis **debe estar dotado de un procedimiento de activación gradual del cual ha de ser perfectamente conocedor además del órgano encomendado de poner en marcha el mecanismo sino toda la Administración General del Estado en su conjunto.** Un Mecanismo de Activación ha de tener las siguientes características<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Cuando sobreviene una crisis, es obligado que los principales responsables sean notificados lo más rápidamente posible. La experiencia de gestión de crisis demuestra que es imprescindible mantener vivo un sistema de localización de todas aquellas personas con diferentes responsabilidades que este llamado a actuar en la gestión de la crisis. En las estructuras militares, policiales o en los servicios de atención a la población esto es una obviedad pero aquí estamos hablando de otro tipo de profesionales y responsables que no tienen interiorizado en su vida cotidiana su disposición inmediata en razón de la Seguridad Nacional por el hecho del ejercicio de su cargo. En los años 80 se puso en funcionamiento el Sistema de Permanencias que exige la fijación rotatoria de un responsable ministerial ( con rango de Director General) encargado de activar la célula Ministerial en caso de ser necesario a requerimiento del SEPAL ( Servicio Permanente de Alertas).

- Un proceso que entre en actividad gradualmente a tenor de la situación que se tenga que gestionar.
- En función de la evolución del hecho se deberían ir incorporando (previa su Alerta) los diferentes organismos tomando como parámetro su relación con la cuestión o su necesidad de colaboración en alguna fase del proceso.
- A petición y decisión de la Autoridad Gestora de la Crisis, que mantendrá el mando político único.
- Se dosificará la entrada en funcionamiento de nuevos órganos para la gestión de la crisis aportando sus recursos y capacidades.
- Seguimiento en todo caso del protocolo de actuación.
- Para que este proceso se desarrolle de manera rápida y efectiva los activados, en todo momento, han de saber perfectamente cual es su misión a desarrollar y con que medios se va disponer para la adopción de las medidas o respuestas preestablecidas.

El Departamento de Seguridad Nacional es el llamado a ordenar, no sólo la activación sino la forma de incorporación de los diferentes Entes encargados de la gestión. Estableciendo una primera fase de monitorización de la situación y la puesta en marcha, o activación, de las primeras medidas de acción.

A partir de este punto se abre un proceso continuado de seguimiento y análisis de la situación, que nos llevará a adoptar las decisiones estimadas y la ejecución de las mismas. Durante este proceso se podrá llegar, o no, al máximo nivel de conducción política de la crisis (el Presidente del Gobierno) pero en todo caso como último responsable estará permanentemente informado de la evolución de la situación.

#### **d) Medidas de Comunicación específicas relacionadas con la comunicación**

La experiencia demuestra que la elección del portavoz que hable en nombre del Gobierno se ha convertido en determinante tanto en la gestión pública ordinaria y con mayor motivo cuando se trata de gestionar situaciones excepcionales. Por **ello es estratégico preestablecer el mensaje y modularlo según el desarrollo de los acontecimientos.**

Aunque habitualmente resulta básico tener un único portavoz durante toda la duración de una crisis y que este sea el habitual del gobierno, ante las situaciones de crisis es conveniente fijar previamente varios portavoces secundarios que pueden suministrar información.

Así mismo con el desarrollo actual de las comunicaciones públicas hay que proveer esta situación estableciendo ágiles vías de información al ciudadano: especialmente en el territorio del suceso, mediante el establecimiento de líneas telefónicas de información experta proporcionado por un equipo profesional adecuado con especiales conocimientos técnicos. En torno al portavoz principal en su relación con los medios de comunicación es también aconsejable la constitución de un consejo de expertos multidisciplinar que será, en todo caso el equipo coordinador de toda la información general que se suministre durante las distintas fases de gestión de la crisis. Por ello, es imprescindible estar dotados de un sistema de coordinación de la información entrenado. Igualmente, el sistema de respuesta debe contemplar la elaboración de comunicados y paquetes de posibles preguntas y respuestas, para distribuir a los portavoces secundarios y que sea utilizado por éstos. Todos los portavoces deben mantener tener el mismo discurso entre ellos en todo momento. El sistema de respuesta debe calibrar el nivel o rango de los portavoces. Es importante, porque con ello vamos a indicar la gravedad de la crisis. Si es muy elevado, se corre el riesgo de alarmar indebidamente a la población y se pierde la oportunidad de recurrir a una solución alternativa.

Un elemento también a considerar e incluir en el sistema de respuesta es identificar e informar a los posibles “colaboradores” que puedan suponer un apoyo en la gestión. Conseguir el apoyo de aquellos que pueden compartir de manera solvente los puntos de vista en la actuación que se sigue. Pertrecharse de líderes de opinión que pueden ejercer influencia en el ciudadano y facilitar la gestión de la situación. Ello requiere la preparación de una base de datos donde se tengan identificados, contactados e incluso previamente implicados y suficientemente informados es una tarea a realizar en un adecuado catálogo de respuestas. La opinión de estas personas puede ser una primera línea de respuesta, ofreciendo otros puntos vista, cosa que tendría menos posibilidad de hacer si no tuvieran información.

**e) Esquema marco de desarrollo del sistema de respuesta o catálogo de medias.**

El sistema de respuesta o catálogo de medias son protocolos de actuación, no normas cerradas, su característica debe ser la flexibilidad y la posibilidad de ofrecer un abanico de alternativas (estudiadas y calibradas todas ellas). Deben responder de manera genérica en función de la amenaza que pueda presentarse: Vg. *crisis sanitarias, orden público, terrorista (atentados contra personalidades, secuestros, atentados masivos, tecnológicos,...) desastres naturales de gran magnitud, desastres tecnológicos, sistema económico, crisis institucionales, crisis y atentados a intereses y ciudadanos españoles en el exterior, etcétera*

Las medidas han de responder a las siguientes cuestiones: Organizativos Comunicación, Acciones de Planificación y pre conducción y Acciones de Conducción. Sus contenidos podemos verlos en el cuadro adjunto.

De igual modo, cuando una crisis empieza a perder intensidad y se ve que el organismo competente materialmente puede mantener el control, hay que replegar progresivamente los mecanismos activados. La crisis debe pasar a un segundo plano. El proceso no puede ser improvisado. Hay que adoptar medidas prediseñadas para desaparezca la atmósfera de crisis y reintegrarse dentro de las actividades cotidianas del organismo u organismos responsables.

## CONTENIDO ESENCIAL DEL CATALOGO DE MEDIDAS

### Acciones organizativas

1. Quién decide en cada momento.
2. Qué organigrama se adopta para la gestión de la crisis.
3. Quién constituye el Gobierno de la Crisis.
4. Asignación de responsabilidades políticas y operativas.
5. Órganos de asesoramiento y apoyo a constituir. Composición.
6. Dirección y coordinación de cada grupo de actuación.
7. Asignación de funciones de cada uno los componentes.
8. Procedimiento de reunión y ubicación de los órganos de gestión.
9. Sistema de activación.
10. Procedimiento de sustitución y delegación de autoridades.

### Comunicación:

1. Designación de portavoces
2. Mensajes básicos
3. Identificación de canales de información y comunicación
4. Sistemas de comunicación interna
5. Sistemas de comunicación externa

### Acciones de Planificación y pre conducción.

1. Diagnóstico de riesgos probables.
2. Definición de escenarios posibles y planes de actuación específicos para cada uno de ellos.
3. Seguimiento de factores que pueden agravar negativamente la gestión de la crisis principal.
4. Análisis de las situaciones de crisis en los que se han visto inmersos otros países.
5. Estudio de los antecedentes de crisis sufridas y lecciones aprendidas.
6. Establecimiento y puesta en marcha de sistemas de detección y prevención de situaciones de crisis.
7. Calendarios de Simulacros y Planes de formación permanente.

### Acciones de Conducción

1. Identificación de los escenarios
2. Planes de contingencia.
3. Procedimientos de actuación.
4. Evaluación de recursos.
5. Mecanismos de control y autoevaluación.

## 6. El precedente como guía de actuación.

### Examen retrospectivo

La experiencia nos dice que una crisis **no** es el momento adecuado para defender determinadas políticas basándose en los logros obtenidos o en actuaciones excepcionales del pasado. **Ahora bien, debemos tener siempre una base de datos que contenga una buena relación de sucesos parecidos y de logros obtenidos a los que poder hacer referencia en cualquier ocasión. Lo que sí es útil, es que dispongamos de la mayor información posible de cómo se resolvieron determinadas crisis de naturaleza e implicaciones parecidas. Es el estudio del caso que se diría en las Escuelas de Negocios.**

Por ello, una vez que la crisis ha terminado y las cosas han vuelto a la normalidad, es muy importante, enjuiciar y valorar como se ha realizado el funcionamiento interno y realizar un examen retrospectivo. **Es el momento adecuado para que todos los participantes se sienten y estudien cómo ha funcionado el plan. ¿Existía un plan?** En caso negativo, hay que elaborar uno. Pasar revista a los autores de las medidas tomadas, qué hizo cada uno, cuando sucedieron las cosas y por qué sucedieron. ¿Qué lecciones se han aprendido? A continuación, inmediatamente, hacer las modificaciones que sean necesarias para estar mejor preparados la próxima vez. Siempre hay una próxima vez.

# A modo de conclusión y reflexión final

**El sistema español de gestión de crisis ha cumplido 25 años de existencia. En este tiempo se ha producido un profundo cambio en el escenario internacional y nacional sobre los riesgos y amenazas a los que ha de dar respuesta dicho sistema para cumplir sus dos objetivos esenciales: asegurar la acción del Gobierno ante cualquier circunstancia y garantizar los intereses básicos de los españoles.**

En estos momentos el Gobierno se plantea la revisión de la Estrategia Española de Seguridad, es un buen momento para proceder a una revisión e impulso del Sistema español de Gestión de Crisis.

Los sistemas europeos nacionales de gestión de crisis, básicamente los sistemas alemán y británico, han ido dotándose de modelos omnicomprensivos en cuanto a su sistema de gestión política de las crisis que incluye la respuesta ante catástrofes naturales o tecnológicas, a la amenaza terrorista y en última instancia, y con el protagonismo lógico de las Fuerzas Armadas a la Defensa Nacional.

**La normativa reguladora en España en estos 25 años, se ha limitado a la modificación de la composición del órgano de gobierno y más recientemente el cambio de denominación y rango orgánico de la unidad soporte del sistema antes denominada Dirección General de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis y en la actualidad Departamento de Seguridad Nacional.**

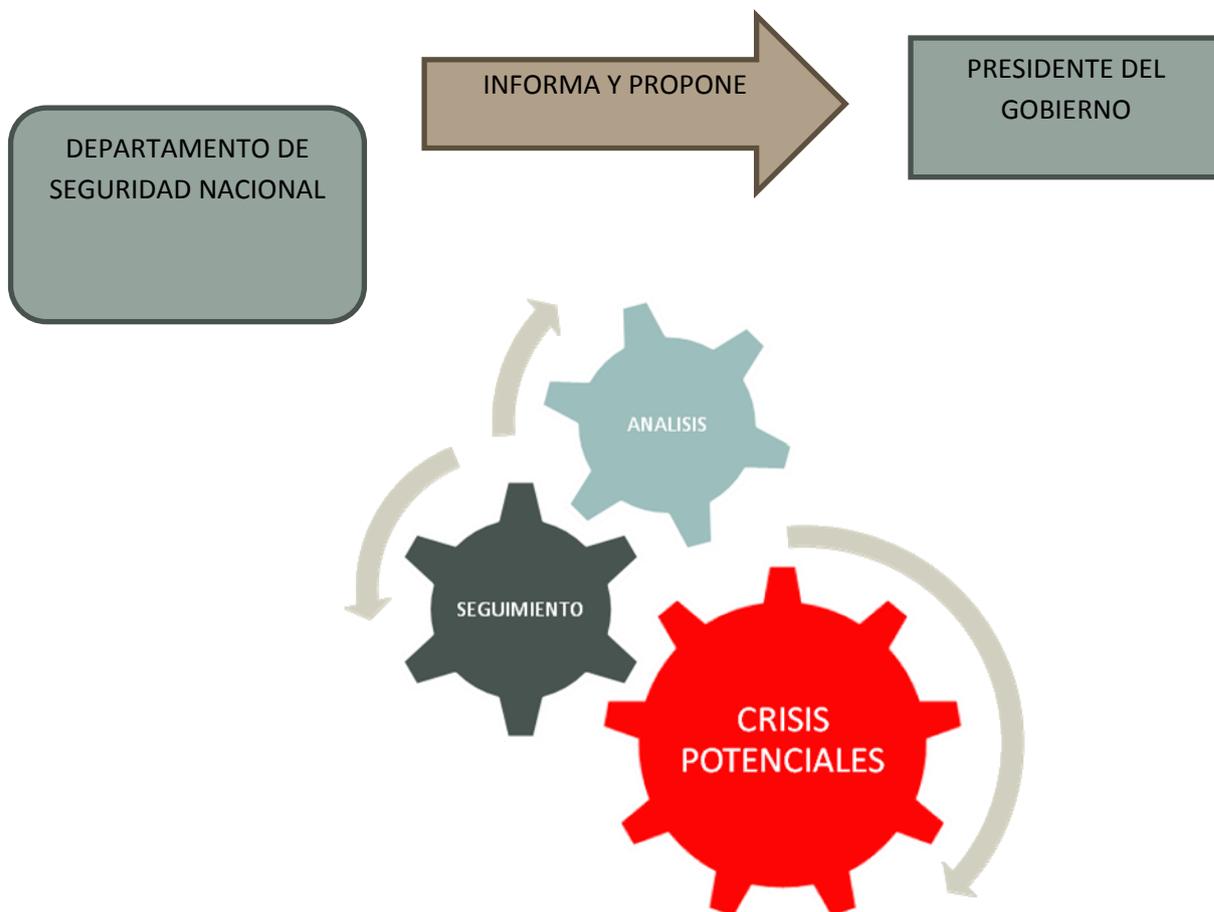
La finalidad esencial del Sistema de Gestión de Crisis es facilitar la toma de decisiones al más alto nivel político, y parece evidente que los mecanismos para posibilitar dicha **toma de decisiones y su rápida y eficaz ejecución debe de establecerse en un marco legal estable y donde no solo se refiera a la estructura orgánica del sistema, sino que dé cobertura legal a las pautas de funcionamiento interno del mismo.** Deben desarrollarse todos los procedimientos, protocolos y medidas de los que hay que hacer uso ante estas situaciones. Esta es una tarea compleja y costosa que requiere recursos y un alto grado de consenso.

Asimismo, nos gustaría hacer una recomendación o propuesta que tiene que ver con la necesidad de **trabajar en dos líneas esenciales para que el Sistema Nacional de Gestión de Crisis sea algo más que una nomenclatura: la pedagógica y la formativa.** Nos referimos al conocimiento y formación de todos los gestores públicos en lo que es una crisis, cómo se hace frente y de qué mecanismos está dotado nuestro país para hacerles frente.

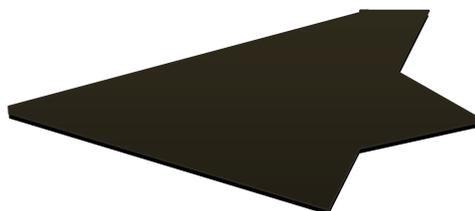
**De igual manera, los ciudadanos también deben ser conocedores** en lo que les corresponde de que España está dotada de un sistema para conducir estas situaciones, tiene responsables asignados y medidas previstas para hacer frente ante estas situaciones.

En definitiva la fortaleza de una nación, la modernidad de un Estado se encuentra sin lugar a dudas en sus medios humanos y materiales para hacer frente a cualquier adversidad. Es el “plus” de diferencia. Pero sobre todo es la capacidad de concitar a sus ciudadanos a ser parte del sistema encargado de garantizar la vida, la libertad y el bienestar.

## ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CRISIS ESPAÑOL



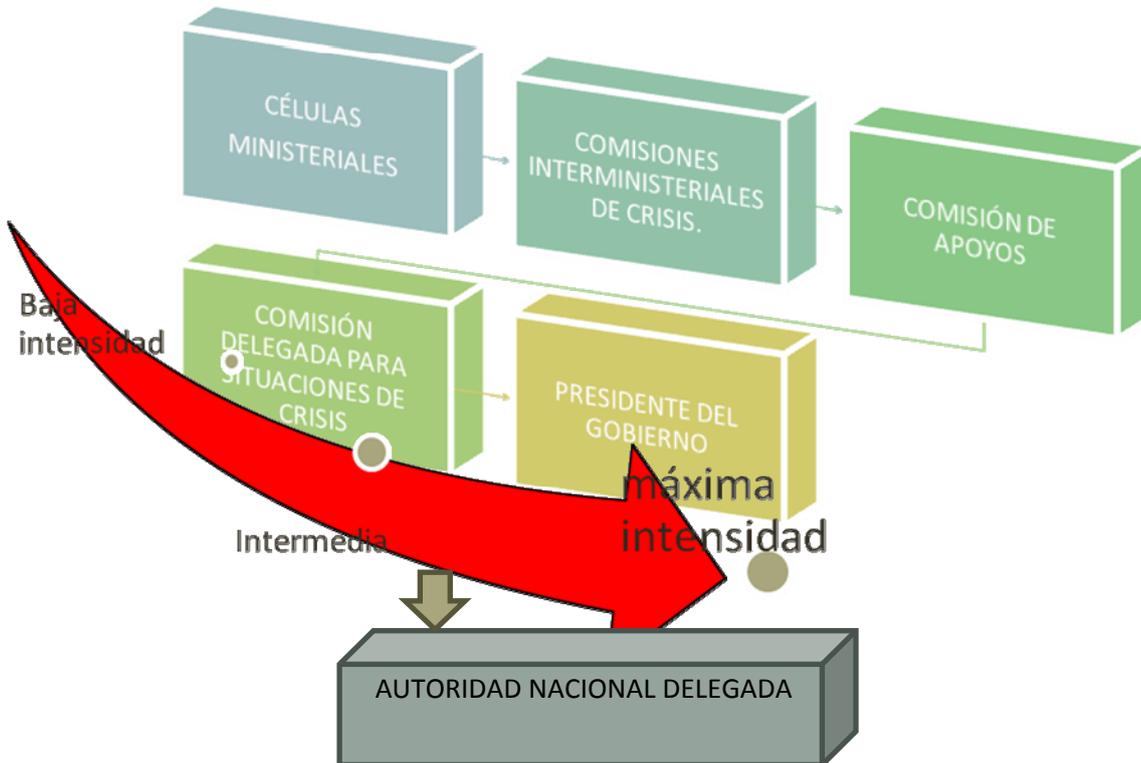
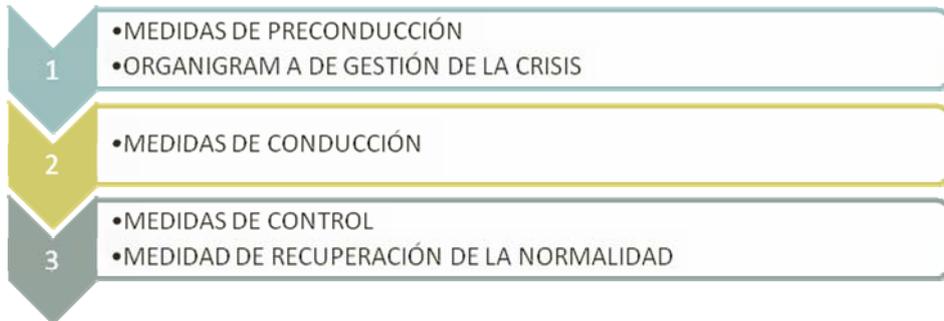
1. La intervención inicial correspondería a un Ministerio, Comunidad Autónoma o Ente Local.



2. El agravamiento de la crisis, o la búsqueda obligada de una solución rápida para evitar dicho agravamiento, demandarán la intervención progresiva de un modelo de gestión mucho más integrado, con unidad de mando, donde la escalada posible del suceso necesitará la implicación de

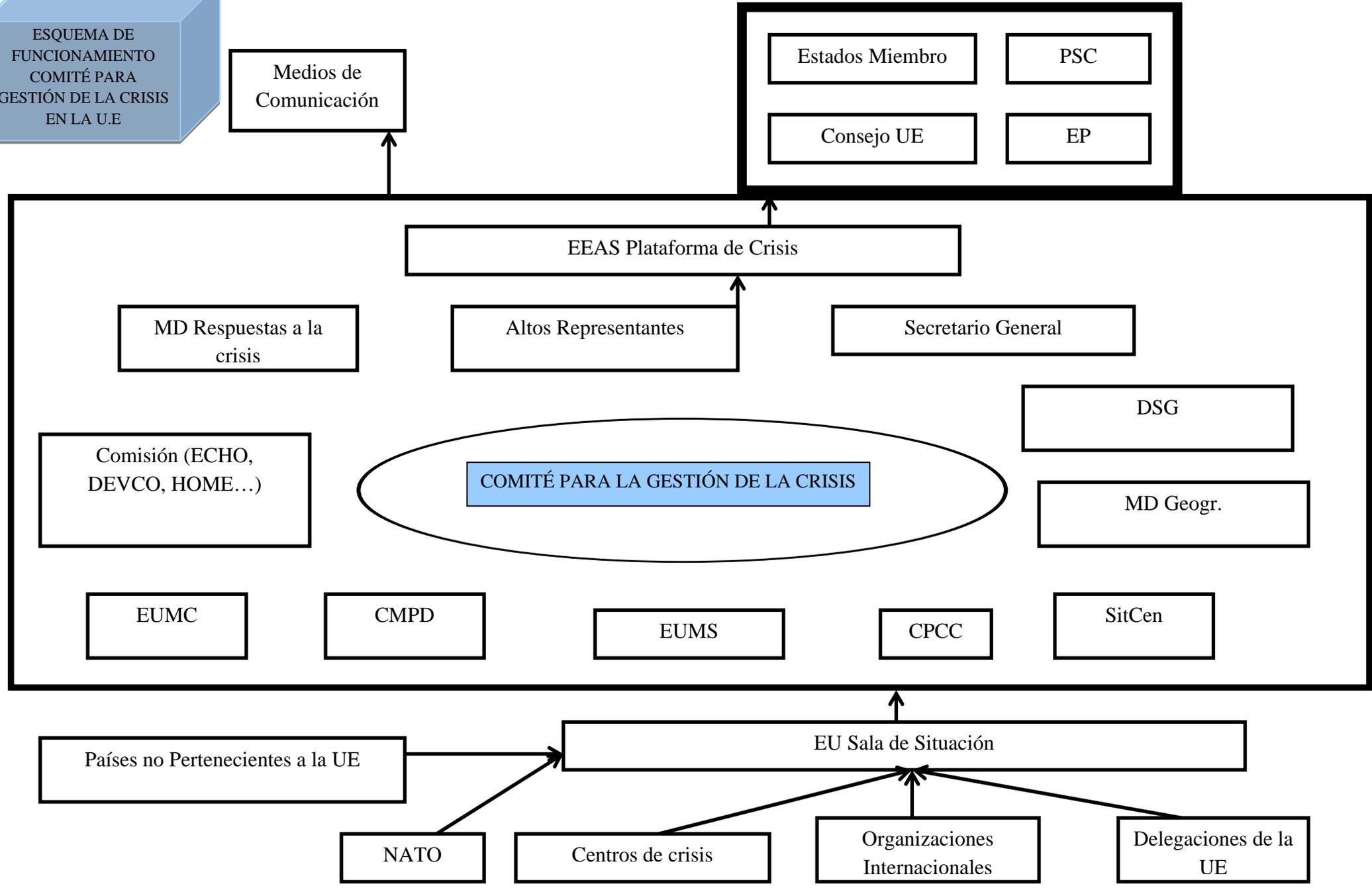
distintas autoridades de rango político superior hasta alcanzar al denominado Gabinete de Crisis (la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis en el sistema español) y a su Presidente.

(3)



3. Entre la unidad que tiene la competencia de gestión y el Presidente del Gobierno de la Nación, como es fácil imaginar, existen múltiples órganos de gestión con funciones asignadas y que deben de coadyuvar en su ejercicio a la resolución o minoración del problema, pero que han de actuar de una manera rápida y coordinada.

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO COMITÉ PARA GESTIÓN DE LA CRISIS EN LA U.E



## **Glosario de Siglas:**

EEAS: European External Action Service

MD Geogr: Medidas geográficas.

DSG: Managing Director for Crisis Response

CMPD: Crisis Management and Planning Directorate

EUMS: EU Military Staff

CPCC: Civilian Planning and Conduct Capability

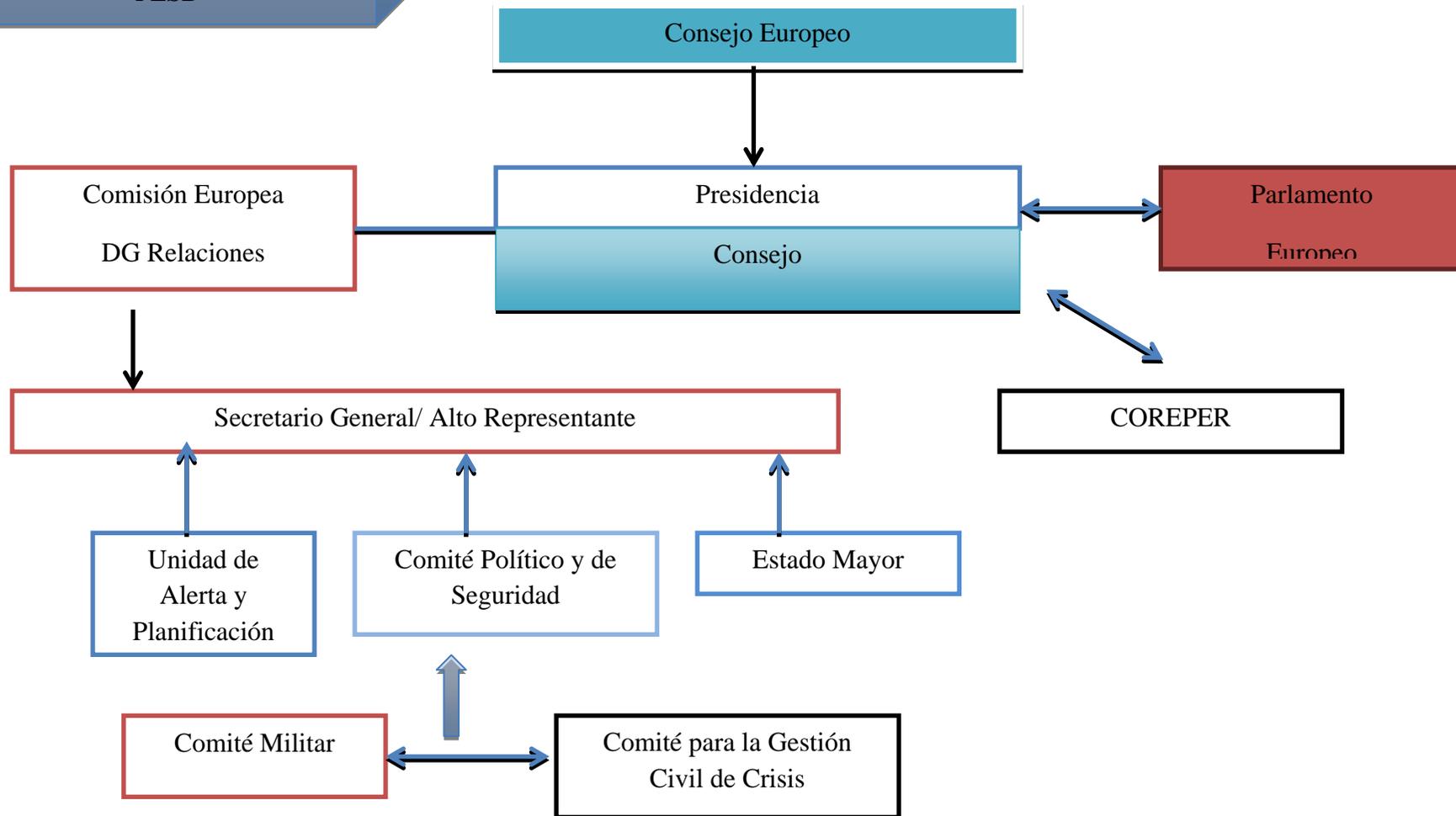
SitCen: Situation Centre

EUMC: EU Military Committee

ECHO: Humanitarian Aid and Civil Protection

DEVCO: development and Cooperation

ORGANIGRAMA  
INSTITUCIONAL DE LA PESC/  
PESD



# Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.

- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21\*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28\*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.
- Documentos publicados
- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y

Diego Sánchez Ancoechea.  
36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.  
37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.  
38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.  
39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.  
40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque.  
41/2009. **Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010.** Cristina Churruca Muguruza y Beatriz Pérez de las Heras.  
42/2009. **Las medidas de apoyo a las familias de los militares desplegados en misiones internacionales.** María Gómez Escarda.  
43/2009. **Realidades y espejismos del “Socialismo del siglo XXI” en Venezuela.** Manuel Hidalgo Trenado.  
44/2009. **La Presidencia Española de la Unión Europea ante la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010.** Inmaculada Marrero Rocha.  
45/2010. **México: quince años del TLCAN. 1994-2009: entre la crisis del efecto tequila y la crisis global.** Ciro Murayama.  
46/2010. **El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español.** Clara Portela.  
47/2010. **Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa.** Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal.  
48/2010. **Presidencia española de la Unión Europea 2010. Prioridades para el cambio climático y una economía baja en carbono.** Joaquín Nieto y Domingo Jiménez.  
49/2010. **El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española.** Enrique Muñoz García y Antonio Ortiz.  
50/2010. **Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social.** Juan de Dios Izquierdo Collado, Rubén Darío Torres Kumbrián.  
51/2010. **La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad.** María Fernández Carcedo y Carmen Sánchez-Miranda Gallego.

- 52/2010. **¿Es todavía viable un Estado palestino? Trabas y alternativas al proceso de paz.** Ignacio Álvarez-Ossorio.
- 53/2010. **Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos.** Carlos Hernández Ferreiro y Angustias María Hombrado Martos.
- 54/2010. **El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren?** Manuel de la Rocha Vázquez.
- 55/2011. **Pobreza, inestabilidad y conflictos en África Occidental. Riesgos para la seguridad en España y Europa.** Paulina Correa Burrows.
- 56/2011. **España ante el reto de la seguridad energética.** Soledad Segoviano Monterrubio.
- 57/2011. **Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea.** Dolores Rubio García.
- 58/2011. **La Unión Europea frente a las catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?** Enrique Vega Fernández.
- 59/2011. **The fight against tax havens and tax evasion. Progress since the London G20 summit and the challenges ahead.** José Luis Escario Díaz-Berrio.
- 60/2011. **Situación de los derechos laborales en China: implicaciones políticas y económicas.** Mario Esteban Rodríguez.
- 61/2011. **La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.** Elena Muñoz Gálvez.
- 62/2011. **Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea.** Ana Agúndez García, Carlos Garcimartín Alférez, Juan López Rodríguez, Jesús Rodríguez Márquez, Jesús Ruiz-Huerta Carbonell
- 63/2011. **La contribución de los estados miembros al sostenimiento de la política común de seguridad y defensa europea.** Paulina Correa Burrows
- 64/2012 **Los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea con Centroamérica y MERCOSUR: Presente y futuro.** Pilar Ruiz Huélamo, Ángeles Sánchez Díez
- 65/2012 **The Atlantic Alliance's New Strategic Concept: Implications for the European Union.** James Rogers
- 66/2012 **Avances y retos de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Malí. La Cooperación Española desde 2005.** Fátima de Valcárcel , Hadji Malick Cissé
- 67/2012 **España en el océano de donantes en Senegal: ¿Sólo un socio más?** Fátima de Valcárcel , Hadji Malick Cissé
- 68/2012 **La política española de cooperación al desarrollo hacia África. Recomendaciones para afrontar los retos pendientes.** Miguel Ángel Lombardo, Érika María Rodríguez Pinzón
- 69/2012 **Cooperación civil-militar y multilateralismo en las operaciones de**

**paz.** Amparo Tortosa Garrigós

**70/2012 Reforma fiscal y nuevo modelo de desarrollo de América Latina: los casos de Perú y Colombia.** Domingo Carbajo Vasco

**71/2012 La Unión Bancaria desde una perspectiva española.** Angel Berges Lobera, Emilio Ontiveros Baeza, Francisco José Valero López

**72/2013. El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada.** Bernardo Navazo López