

# CUADERNOS DE SEGURIDAD

NÚM. 385 | mar/abr 2026 | 15€

cuadernosdeseguridad.com

Edita **Peldaño**



## ESPACIOS PÚBLICOS Y EVENTOS

Prevención, coordinación y  
excelencia operativa

## III CONGRESO DE SEGURIDAD EN ESPACIOS PÚBLICOS EN MADRID

Tecnología y colaboración, clave  
para la gestión de la seguridad

## VIDEOVIGILANCIA

Tecnología en continuo  
avance

# LAS AGENCIAS DE EMERGENCIAS EN ESPAÑA (II)

Evolución histórica, situación actual y perspectivas de futuro.



**PROF. DR. JOSÉ JULIÁN ISTURITZ**  
DOCTOR EN DERECHO PÚBLICO GLOBAL  
PROFESOR UNIVERSITARIO SEGURIDAD Y EMERGENCIAS  
EXPERTO EN EMERGENCIAS



**DR. EDUARDO MONTERO VIÑUALES**  
DOCTOR EN SEGURIDAD HUMANA  
INVESTIGADOR COLABORADOR DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN  
EN ASISTENCIA PREHOSPITALARIA Y DESASTRES (GIAPREDE)  
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN SANITARIA DEL PRINCIPADO  
DE ASTURIAS (ISPA).

# E

El futuro de la protección civil apunta hacia un modelo interterritorial y colaborativo en red. Los centros de coordinación deben generar sinergias y optimizar recursos, pasando de las actuales situaciones operativas, centradas en el ámbito territorial (nivel 1-provincial, 2-autonómico o 3-estatal), a situaciones basadas en las necesidades de recursos para responder a una emergencia grave.

Se plantea un cambio de enfoque: de lo centralizado, a lo descentralizado, con una soberanía dual (Ballbé, Martínez, 2003), que no sea exclusivamente civil o militar; ni estatal o autonómica. Este modelo busca superar las tensiones competenciales y garantizar una respuesta más flexible y colaborativa.

## ESTANDARIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

De aquí que el papel de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias de la AGE deba responder a una nueva visión y misión.

Se propone que su protagonismo esté en la órbita de la estandarización, acreditación, formación directiva, evaluación y bases de datos de conocimiento. El liderazgo de una convergencia supraterritorial es clave para afrontar emergencias de gran escala, por ello, es necesario un órgano, no centralizador, pero si aglutinador, que procure el alineamiento y lidere el trabajo colaborativo en red; por lo tanto, pasar del actual pensamiento jerárquico a uno de soberanía dual; pensando en global, pero actuando en local (glocalización de Patrick Geddes).



## LAS AGENCIAS DE EMERGENCIAS: UN NUEVO MODELO ORGANIZATIVO

### Características fundamentales

Las agencias de emergencias se conciben como organizaciones autónomas, ejecutivas y profesionales, con autoridad única y gobernanza dual. Este modelo busca superar la fragmentación actual y dotar al sistema de una estructura más coherente. La respuesta dual colaborativa (Isturitz, 2014, p.334 ss.) implica una combinación de recursos civiles y militares; estatales y autonómicos, bajo un marco común que garantice un alineamiento eficiente.

### Sistema de respuesta a grandes emergencias

La respuesta a grandes emergencias debe combinar los recursos civiles que responden a la emergencia ordinaria (bomberos, policía, ambulancias, salvamento marítimo, etc.), con los recursos de la respuesta excepcional, como es la Unidad Militar de Emergencias (UME); todos, bajo un sistema estandarizado y con una plataforma común de información y datos.

La UME aporta capacidad logística y operativa, mientras que los recursos civiles garantizan proximidad territorial y especialización sectorial. La clave está en la integración y en la definición de protocolos claros de actuación conjunta de todos los recursos intervinientes, bien sean civiles o militares.

### Talento y profesionalización

El talento propio y la profesionalización son esenciales. Se requiere un equipo humano selecto, con formación directiva, acreditación y evaluación continua. La agencia debe ser respetada y reconocida como autoridad única en materia de emergencias en sí misma, sin que esta tenga que estar supeditada a otras organizaciones, que en cualquier caso le podrán dar soporte e información técnica sobre su especialidad pero que, en todo caso, la decisión sobre las medidas de prevención y protección ante la emergencia corresponde a esta como autoridad única.

Además, la transferencia del conocimiento debe abarcar, tanto competencias técnicas, como habilidades de liderazgo, gestión de crisis y comunicación pública, sobre todo en la formación de los mandos del sistema.

### Participación experta

El talento y la profesionalización no deben significar la creación de un compartimento estanco de conocimiento. La participación de las universidades, grupos de investigación y entidades expertas (asociaciones y colegios profesionales) han de mantener una colaboración continuada, aportando conocimiento, datos fiables, innovación metodológica y capacidad analítica para comprender, evaluar y comunicar el riesgo.

Su implicación es esencial no solo para alimentar estrategias basadas en evidencia científica, sino también



**«La población debe ser consciente de los riesgos y estar preparada para actuar en caso de emergencia»**

para fortalecer los vínculos entre ciencia, políticas públicas y sociedad. La inclusión de la gestión de los riesgos de desastres en las programas y agendas de expertos en campos heterogéneos (ingeniería, ciencias naturales y ambientales, sociología, salud, etc.) deben servir para enriquecer las estrategias de gestión de riesgos, fomentando el desarrollo de conocimiento y la evidencia científica. Todo ello refuerza la capacidad institucional y comunitaria para reducir el riesgo de desastre y mejorar su gestión y afrontamiento mediante profesionales formados, políticas mejor sustentadas y una ciudadanía más preparada y participe.

### **Tecnología y plataformas supraterritoriales**

La tecnología supraterritorial constituye un pilar del nuevo modelo. La creación de plataformas comunes de información y datos permitirá compartir en tiempo real recursos, alertas y protocolos. La inteligencia artificial y los gemelos digitales facilitarán la anticipación y la simulación de escenarios, mejorando la capacidad de respuesta.

Además, la interoperabilidad tecnológica entre las CCAA entre sí y con la AGE es imprescindible para evitar duplicidades y garantizar la eficiencia.

### **LA PROTECCIÓN CIVIL CON LA CIUDADANÍA COMO CENTRO**

Más allá de la estructura institucional, es necesario fomentar una cultura ciudadana de seguridad y resiliencia. La población debe ser consciente de los riesgos y estar preparada para actuar en caso de emergencia. La educación en protección civil, la participación y la comunicación transparente son elementos clave para fortalecer la reputación y confianza social en las agencias de emergencias. En este sentido, la creciente digitalización no puede sustituir el protagonismo ciudadano: las tecnologías deben servir para reforzar, y no reemplazar, la deliberación democrática, la equidad y el empoderamiento comunitario, evitando que la gestión del riesgo derive en automatismos opacos o prácticas de vigilancia que erosionen derechos. Solo cuando se insertan en procesos participativos y orientados a derechos, las herramientas digitales contribuyen efectivamente a una protección civil inclusiva y resiliente.

La orientación contemporánea de la protección civil exige abandonar definitivamente el modelo reactivo, protectionista y centrado en la restitución post-desastre, que históricamente ha limitado la acción pública a la gestión de emergencias y al despliegue técnico. El



VÍCTOR VIDAL

## «La evolución de la protección civil en España refleja un tránsito desde modelos centralizados y reactivos hacia estructuras más descentralizadas, colaborativas y proactivas»

Marco de Sendai 2015-2030 de la ONU (ONU, 2015) establece con claridad que la reducción del riesgo solo es efectiva cuando sitúa a la ciudadanía en el centro, ampliando la gobernanza del sistema a comunidades, instituciones científicas, universidades y organizaciones sociales. Este marco de acción de referencia es asumido en España por la Estrategia Nacional de Protección Civil (Orden PCI/488/2019), que subraya la obligación pública de fortalecer la educación, la información ciudadana y la autoprotección, promoviendo una cultura preventiva y una conciencia social activa frente a amenazas con potencial catastrófico. Desde esta perspectiva, la protección civil ya no puede limitarse a reparar derechos vulnerados, sino que debe garantizarlos ex ante, mediante procesos sostenidos de participación social, empoderamiento comunitario y preparación inclusiva. Solo así es posible reemplazar el paradigma restrictivo y ultratecnificado heredado por un modelo democrático, participativo y resiliente, capaz de integrar a la sociedad no como espectadora de las emergencias, sino como agente corresponsable de la reducción del riesgo.

Una agencia nacional moderna debe ser más que un organismo de gestión de emergencias: debe convertirse en un motor de transformación social, cuyo objetivo principal sea reducir y gestionar el riesgo estructural, empoderar a la población y construir un sistema de protección civil que funcione antes del desastre y con la

participación comunitaria, no solamente cuando ya ha ocurrido.

### CONCLUSIONES

La evolución de la protección civil en España refleja un tránsito desde modelos centralizados y reactivos hacia estructuras más descentralizadas, colaborativas y proactivas, con la ciudadanía como centro. Los cambios en la naturaleza de las emergencias —de lo imprevisible a lo recurrente y prolongado— obligan a repensar el sistema.

Las principales conclusiones son:

- 1. Necesidad de un nuevo modelo organizativo:** Las agencias de emergencias deben configurarse como organismos independientes, cogobernados y con autoridad única, capaces de integrar recursos civiles y militares.
- 2. Alineación de esfuerzos AGE + CCAA:** Es imprescindible coordinar la Administración General del Estado y las comunidades autónomas bajo un marco común, con ejecución descentralizada y colaboración tecnológica y operativa en red.
- 3. Profesionalización y estandarización:** La formación directiva, la acreditación y la evaluación deben garantizar un cuerpo profesional selecto y altamente preparado.

**4. Tecnología y conocimiento compartido:** La integración de plataformas supraterritoriales de información y datos, junto con el uso de IA y drones, permitirá optimizar la respuesta.

**5. Cultura de seguridad ciudadana:** Es necesario fomentar una cultura de prevención y resiliencia, que complemente la acción institucional y refuerce la legitimidad social del sistema, con la ciudadanía como centro, consciente de los riesgos y tomando decisiones informadas.

**6. Agencia nacional de emergencias:** La creación de un organismo independiente de carácter nacional, co-gobernada y respetada, con autoridad única, es la propuesta más coherente para afrontar los desafíos del futuro de carácter supraterritorial y para dar soporte a los recursos de las CCAA.

En definitiva, los nuevos tiempos requieren aceptar la complejidad de los riesgos y construir agencias de emergencias capaces de mitigar, prevenir, responder y rehabilitar con eficacia y legitimidad social. La convergencia supraterritorial, la profesionalización, la cultura de seguridad y el empoderamiento ciudadano son los pilares de este nuevo modelo. \*

## BIBLIOGRAFÍA

- Australian Institute for Disaster Resilience. (2020). Community Engagement for Disaster Resilience Handbook. [https://knowledge.aidr.org.au/media/7989/aidr\\_handbookcollection\\_communityengagementfordisasterresilience\\_2020.pdf](https://knowledge.aidr.org.au/media/7989/aidr_handbookcollection_communityengagementfordisasterresilience_2020.pdf)
- Ballbé, M.; Martínez, R (2003). Soberanía dual y constitución integradora. *Ariel Derecho*.
- Galvez-Hernandez, P., Dai, Y. & Muntaner, C. The DANA disaster: unraveling the political and economic determinants for Valencia's floods devastation. *Int J Equity Health* 24, 64 (2025). <https://doi.org/10.1186/s12939-025-02435-0>.
- Isturitz, J. J. (2013). Regulación y organización de sistemas de atención de emergencias y protección civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial. [Tesis doctoral] Universidad Autónoma de Barcelona. P. 334, ss., <https://ddd.uab.cat/record/116340?ln=es>
- (2025). Agencias de emergencias. [Video]. YouTube. <https://youtu.be/1DFYqo--GFE>.
- Lagadec, P. (2007). Crisis Management in the Twenty-First Century: "Unthinkable" Events in "Inconceivable" Contexts. En H. Rodríguez, E. L. Quarantelli & R. R. Dynes (Eds.), *Handbook of Disaster Research* (pp. 489–507). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4\\_30](https://doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4_30).
- Ministerio del Interior. (2019). Estrategia Nacional de Protección Civil (Orden PCI/488/2019, de 26 de abril). Boletín Oficial del Estado, nº 102, 44857–44878.
- Morozov, E. (2020). *La locura del solucionismo tecnológico*. Katz Editores.
- Montero, E. (2023). *La seguridad humana en las playas: construcción social, derechos civiles y estrategias de gestión del riesgo*. [Tesis doctoral] Universidad Autónoma de Barcelona. <https://ddd.uab.cat/record/292641?ln=es>.
- Naciones Unidas. (1994). Estrategia de Yokohama y Plan de Acción para un Mundo más Seguro: Directrices para la prevención, preparación y mitigación de los desastres naturales. World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japón, 23–27 de mayo de 1994. United Nations. <https://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf).
- Ocharan, J. (2008). Guía práctica de reducción del riesgo de desastres para organizaciones humanitarias y de desarrollo. Fundación "la Caixa". [https://iecah.org/wp-content/uploads/2009/07/guia\\_riesgos.pdf](https://iecah.org/wp-content/uploads/2009/07/guia_riesgos.pdf).
- Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. «BOE» núm. 147, de 21/06/2023. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-14679>.
- Sentencia TC 123/1984, de 18 de diciembre. «BOE» núm. 10, de 11 de enero de 1985. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/376>.
- Wilches-Chaux, G. (1993). Los desastres no son naturales. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina – LA RED. <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>.
- Wisner, B. P., Blaikie, T. C., & Davis, I. (1994). *At Risk. Natural hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London: Routledge. [https://www.preventionweb.net/files/670\\_72351.pdf](https://www.preventionweb.net/files/670_72351.pdf).