

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



Gobernanza territorial y Derecho público en contextos de crisis y emergencias

La digitalización y la IA en la anticipación y gestión de catástrofes y sus riesgos, desde la seguridad humana

Coordinadores

*Roser Martínez Quirante,
José Darío Argüello-
Rueda, Carlos Padrós-
Reig, Joaquín David
Rodríguez-Álvarez*

© Roser Martínez Quirante, José Darío Argüello-Rueda, Carlos Padrós-Reig, Joaquín David Rodríguez-Álvarez (Coords.), 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache, 26

28033 Madrid

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2026

Depósito Legal: M-17001-2026

ISBN versión impresa: 979-13-991187-8-0

ISBN versión electrónica: 979-13-991187-9-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ÍNDICE SISTEMÁTICO

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	13

PARTE I

FUNDAMENTOS: SEGURIDAD HUMANA, DERECHO PÚBLICO Y GOBERNANZA TERRITORIAL EN LA EMERGENCIA

SEGURIDAD HUMANA: DEL PATERNALISMO ESTATOCÉNTRICO DEL «ORDENO Y MANDO» AL ENFOQUE PREVENTIVO HUMANOCÉNTRICO	35
INTRODUCCIÓN	39
1. DEL MODELO «ESTATOCÉNTRICO» AL «HUMANOCÉNTRICO»	40
2. CARTOGRAFÍA DE RIESGOS INTERDEPENDIENTES Y SU GOBERNANZA	42
2.1. Seguridad ambiental: naturaleza, equilibrio y sostenibilidad	43
2.2. Seguridad cultural: identidad y educación	43
2.3. Seguridad económica y financiera: estabilidad vital y prevención del riesgo	44
2.4. Seguridad pública y seguridad privada	44
2.5. Seguridad política, jurídica y normativa	44
2.6. Seguridad científica y tecnológica: progreso con ética ..	45
2.7. Seguridad funcional comunitaria: equidad y armonía en la vida social	45
2.8. Seguridad alimentaria y salud pública	45
3. DEL MIEDO A LA PREVENCIÓN: ACTIVISMO COMUNITARIO, CAPITAL SOCIAL Y LIDERAZGO LOCAL	46



4.	SALUD PÚBLICA, NUTRICIÓN Y NEURODESARROLLO COMO PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA: LA BIOLOGÍA COMO BASE DE LA SEGURIDAD HUMANA.	48
4.1.	Nutrición prenatal y desarrollo neurológico temprano ...	48
4.2.	Afecto temprano, vínculos y resiliencia emocional	49
4.3.	Traumatismos craneoencefálicos y neurotoxicidad: el cerebro como territorio preventivo	49
4.4.	Rehabilitación nutricional: revertir daños y reducir violencia.	49
4.5.	Necesidad de un sistema de salud pública robusto	50
5.	ESTADO PREVENTIVO —ESTADO REGULADOR— ESTADO INNOVADOR	50
6.	ALGORITMOS, ARMAS AUTÓNOMAS Y EL «ESTADO DE EXCEPCIÓN ALGORÍTMICO»: TECNOLOGÍA, DERECHOS Y CONTROL HUMANO SIGNIFICATIVO.	53
7.	RIESGOS DEL MODELO INDIVIDUOCÉNTRICO ARMADO: POR QUÉ DESPLAZA Y EROSIONA LA SEGURIDAD HUMANA.	54
8.	CUANDO EL MODELO ARMADO SE ENCUENTRA CON LA IA: ARMAS AUTÓNOMAS, DOBLE USO Y MANOS PRIVADAS	56
9.	CONCLUSIONES.	58
	REFERENCIAS.	59

REGLAMENTACIÓN DE NECESIDAD. CRÓNICA DE UNA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL INCIERTA SOBRE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	63
---	-----------

INTRODUCCIÓN.	65
1. LA REGLAMENTACIÓN DE NECESIDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA: POR QUÉ ESA JURISPRUDENCIA ES INCIERTA Y POR QUÉ ES CONVENIENTE UNA CRÓNICA.	66
1.1. La reglamentación de necesidad	66
1.2. La reglamentación de necesidad en la Constitución Española de 1978 y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional	67
1.3. El contexto de una jurisprudencia constitucional incierta.	70
2. UNA PRIMERA SENTENCIA SOBRE EL ESTADO DE ALARMA: LA HUELGA DE LOS CONTROLADORES AÉREOS (STC 83/2016, DE 28 ABRIL)	74



3.	UNA SEGUNDA SENTENCIA SOBRE EL ESTADO DE ALARMA: LA PRIMERA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA, Y SUS POSTERIORES PRÓRROGAS, FRENTE AL COVID-19 (STC 148/2021, DE 14 DE JULIO)	76
4.	UNA TERCERA SENTENCIA SOBRE EL ESTADO DE ALARMA: LA MODIFICACIÓN DE LA LEY GALLEGA DE SALUD (STC 136/2024, DE 5 DE NOVIEMBRE)	80
5.	CONCLUSIONES	82
	REFERENCIAS	84

¿ES LA PREPARACIÓN UN DERECHO? REPENSAR LA INFORMACIÓN Y LA EDUCACIÓN EN DESASTRES DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO PÚBLICO	87
--	-----------

INTRODUCCIÓN	91
1. EL DERECHO A NO SER UNA VÍCTIMA (AUNQUE PAREZCA QUE EL SISTEMA SE EMPEÑE): GOBERNANZA DEL RIESGO SIN CIUDADANÍA	94
1.1. Los derechos a la información y a la educación como derechos humanos	96
1.2. Educación para la resiliencia: una herramienta estratégica	99
1.3. No me chilles que no te veo: la información y la educación como factor de equidad	101
2. ORDEN SIN DIÁLOGO: EL PARADIGMA TECNOCRÁTICO-INDUSTRIALISTA Y LA EXCLUSIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DEL RIESGO	104
2.1. El paradigma «administratocéntrico» de la protección civil	104
2.2. El espejismo del progreso: asentamientos seguros en lugares inseguros	108
2.3. La imprevisibilidad como mito de Estado: desastres anunciados y responsabilidades diluidas	111
3. EL CALLEJÓN SIN SALIDA DEL PARADIGMA INDUSTRIALISTA: ¿Y SI EL PROBLEMA NO ES EL PELIGRO?	122
3.1. Seguridad integral y democracia	123
3.2. De la gestión del riesgo opaca y excluyente a la gobernanza	126
3.3. Educación, información e inclusión social como pilares para reducir la vulnerabilidad ante desastres	127
3.4. Comunicación del riesgo: más allá del mensaje	131
3.5. El derecho a la información y la educación en desastres en España	133



4.	PARADIGMAS DE LA DIGITALIZACIÓN Y SEGURIDAD INTEGRAL	138
4.1.	La digitalización como riesgo y herramienta ambivalente en la gestión del riesgo de desastre	139
4.2.	Una nueva lógica institucional: digitalización reactiva y automatismo decisional	143
4.3.	Entre la eficiencia y la exclusión en la gestión del riesgo: tecnología sin ciudadanía y exclusión de lo humano	145
5.	CONCLUSIONES.....	152
	REFERENCIAS.....	155

PARTE II

ARQUITECTURAS DE INTERVENCIÓN: MODELO PÚBLICO-PRIVADO E INSTRUMENTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS

NOTAS SOBRE LA COMPLEJIDAD DE LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA Y LA PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES.....	179
---	-----

INTRODUCCIÓN	181
1. PLANTEAMIENTO	182
2. MODELO DE DERECHO REACTIVO / MODELO DE DERECHO PREVENTIVO.....	183
3. PLURALIDAD DE NIVELES Y ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES	185
4. PLURALIDAD DE FUENTES EN UN MISMO ORDENAMIENTO. «NETWORK THEORY» Y SISTEMA AUTOPOIÉTICO.....	189
5. DISEÑO ADMINISTRATIVO: DESCONEXIÓN ENTRE NIVEL POLÍTICO V. NIVEL TÉCNICO.....	192
REFERENCIAS.....	193

CONTRATACIÓN PÚBLICA EN CRISIS Y EMERGENCIA: INNOVACIÓN Y CREATIVIDAD DESDE LA SEGURIDAD HUMANA	195
---	-----

INTRODUCCIÓN	199
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	199
METODOLOGÍA	199
1. MARCO JURÍDICO DE LA URGENCIA Y LA EMERGENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	200
1.1. Estado de la cuestión	200
1.2. Tramitación urgente y tramitación de emergencia en la LCSP	201
1.3. La contratación verbal	204



2.	DE LA CONTRATACIÓN REACTIVA A LA CONTRATACIÓN PREVENTIVA	205
2.1.	La idea preventiva y creativa: la contratación previa a la emergencia	205
2.2.	Acuerdos marco, contratos basados y continuidad del servicio	206
2.3.	El modelo de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya .	207
2.4.	El modelo de Renfe y la contractualización de la resiliencia	210
3.	DIGITALIZACIÓN, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y GOBERNANZA CONTRACTUAL	213
3.1.	De la aceleración procedimental a la contratación estratégica de crisis	213
3.2.	La «regulation by contract» en la contratación pública de tecnología y de suministros críticos	215
4.	EL CASO DE LA DANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA DE 2024	219
4.1.	Presentación del caso y alcance del análisis	219
4.2.	La excepcionalidad contractual como técnica de reconstrucción territorial	222
5.	CONCLUSIONES	226
	REFERENCIAS	227

LUCES Y SOMBRAS DE LA RESERVA VOLUNTARIA: UN NUEVO RETO PARA LA SEGURIDAD HUMANA	229
---	------------

INTRODUCCIÓN	231
1. ESTADO DE LA CUESTIÓN	233
1.1. Historia de la reserva militar en España	233
1.2. El reglamento de reservistas de las fuerzas armadas	236
1.3. Algunos datos actuales sobre la reserva voluntaria	238
1.4. La creciente intervención de la mujer en la reserva voluntaria	244
1.5. Necesidad de actualización del modelo de reserva voluntaria en España	245
1.5.1. Falta de información y debilidad presupuestaria	245
1.5.2. Periodos de formación militar básica y específica	246
1.5.3. Sobre la flexibilización y apertura al conocimiento	246



1.5.4. Sobre el límite de edad del personal en la reserva voluntaria	246
2. CONCLUSIONES	247
3. ALGUNAS IDEAS DE REFORMA	250
REFERENCIAS.	251

PARTE III

DIGITALIZACIÓN E IA EN LA GESTIÓN DEL RIESGO: ANTICIPACIÓN, DECISIÓN Y RESPONSABILIDAD

TRANSFORMADO LA VULNERABILIDAD EN RESILIENCIA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA UNA RECONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE Y JUSTA	257
INTRODUCCIÓN	261
1. CONTEXTO: LA TORMENTA PERFECTA DE VULNERABILIDADES	261
1.1. La Tesis Central: La Potencia de la Integración Sistémica	266
2. MARCO CONCEPTUAL: BASES TEÓRICAS FUNDAMENTALES DESDE LA FILOSOFÍA DE LA CIENCIA Y EL DERECHO	268
2.1. Pensamiento Ecosistémico: Raíces Epistemológicas y Fundamentos Normativos	268
2.2. Sistemas Metabólicos Urbanos (SMU): Ciencia Post-Normal y Regulación de Flujos Socio-Materiales	269
3. SINERGIAS CONCEPTUALES: INTEGRACIÓN DEL PENSAMIENTO ECOSISTÉMICO Y LOS SISTEMAS METABÓLICOS URBANOS	272
4. DIAGNÓSTICO INTEGRADO: AUDITORÍAS SOCIO-METABÓLICAS Y CARTOGRAFÍA DE VULNERABILIDADES	273
4.1. Gobernanza Adaptativa y Justicia Procesal.	277
5. CASOS DE ESTUDIO	278
5.1. Christchurch (Nueva Zelanda) – Reconfiguración de la gobernanza hídrica post-desastre: el modelo de Christchurch tras el sismo de 2011	278
5.2. La Transformación de Medellín: Contexto histórico y dimensiones de vulnerabilidad	279
6. DESAFÍOS CRÍTICOS DE IMPLEMENTACIÓN	281
6.1. Barreras Jurídico-Institucionales	281
6.2. Financiamiento Transformador.	281



7. CONCLUSIÓN: HACIA UNA RECONSTRUCCIÓN ECOSISTÉMICA.	282
EPÍLOGO: LA URGENCIA DE FLUIR	284
REFERENCIAS	285

GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS. TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL, RETOS JURÍDICOS Y DIMENSIÓN HUMANA DE LA SEGURIDAD EN LA ERA DIGITAL	295
---	------------

INTRODUCCIÓN	299
1. MÉTODO, ENFOQUE Y DELIMITACIÓN	301
2. DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN A LA NUEVA CENTRALIDAD DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL.....	302
3. SEGURIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD CIUDADANA Y POLICÍA LOCAL: UNA RELECTURA NECESARIA.....	303
4. EL FACTOR HUMANO: INGENIERÍA SOCIAL, RUTINA Y CULTURA DE SEGURIDAD	304
5. DIGITALIZACIÓN DE LA GESTIÓN POLICIAL E INTEROPERABILIDAD: EL PROBLEMA DE LOS SISTEMAS QUE NO SE HABLAN	306
6. INTELIGENCIA ARTIFICIAL, ANÁLISIS PREDICTIVO Y POLICÍA BASADA EN DATOS	307
7. RELACIÓN ENTRE LOS HUMANOS Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: EXPLORACIÓN Y ANÁLISIS	308
8. VIDEOVIGILANCIA, PRUEBA Y CONTROL CONSTITUCIONAL	309
9. DRONES, VEHÍCULOS AUTÓNOMOS, INFORMÁTICA FORENSE Y NUEVOS ESCENARIOS OPERATIVOS.....	310
10. CRIMINOLOGÍA, PREVENCIÓN Y SEGURIDAD HUMANA ...	312
11. CATALUÑA, POLICÍA LOCAL Y MODELO INTEGRAL DE SEGURIDAD HUMANA	312
12. LÍMITES CONSTITUCIONALES, LEGALIDAD Y GARANTÍAS ..	313
13. FORMACIÓN, GOBERNANZA Y ÉTICA PÚBLICA DE LA INNOVACIÓN POLICIAL	315
14. CONCLUSIONES: UNA POLICÍA TECNOLÓGICAMENTE COMPETENTE Y RADICALMENTE HUMANA.....	317
REFERENCIAS	318

LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN SEGURIDAD	321
---	------------

INTRODUCCIÓN	325
--------------------	-----



1.	UN NUEVO CONCEPTO.	326
1.1.	Ámbito corporativo	326
1.2.	La transformación digital aplicada a la seguridad	326
1.3.	Una nueva etapa: un nuevo concepto.	327
2.	LA SEGURIDAD PÚBLICA-HUMANA	328
2.1.	Concepto	328
2.2.	Visión integral	329
2.3.	Pronunciamientos del Tribunal Constitucional	330
3.	NECESIDAD DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS	332
4.	CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LA SEGURIDAD	332
5.	DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD	333
6.	CARACTERÍSTICAS Y SINGULARIDADES DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD	334
7.	EL PLAN DE SEGURIDAD CORPORATIVA	335
7.1.	Situación de riesgo actual y necesidad.	335
7.2.	Objetivos del plan de seguridad corporativo	336
7.3.	Nuevo enfoque	336
7.4.	Proyectos	337
8.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE ÁMBITO ESTATAL	338
8.1.	Esquema Nacional de Seguridad	338
8.2.	Estrategia de Seguridad Nacional	339
8.3.	Riesgos y amenazas	341
8.4.	Infraestructuras críticas.	342
8.4.1.	Ámbito normativo	342
8.4.2.	Referencias específicas a aeropuertos.	344
8.4.3.	Referencias específicas a puertos marítimos	344
8.5.	Informes de seguridad nacional	344
8.6.	La autoprotección	345
9.	AUTORIDAD ÚNICA Y AGENCIAS DE EMERGENCIAS	346
	REFERENCIAS	348



PARTE IV
LA DANA COMO APRENDIZAJE: LECCIONES INSTITUCIONALES
PARA EN MATERIA DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y VULNERABILIDADES TERRITORIALES

LA RESPUESTA DEL DERECHO PROCESAL FRENTE A LAS CATÁSTROFES GENERADAS POR INUNDACIONES: SEGURIDAD HUMANA Y LITIGACIÓN MASIVA	351
INTRODUCCIÓN	353
1. JURISDICCIÓN, ACCIÓN Y PROCESO: RETOS DE LA SEGURIDAD HUMANA, DERECHO GLOBAL Y EMERGENCIA CLIMÁTICA MOTIVADA POR INUNDACIONES: SISTEMÁTICA DEL CAPÍTULO	354
2. EMERGENCIA CREADA POR LA DANA EN LA PROVINCIA DE VALENCIA	358
2.1. Los afectados por la dana como grupo vulnerable	360
2.2. El Derecho Procesal y la tutela de los derechos de los afectados por la DANA	362
2.2.1. Sistemática	362
2.2.2. Contexto normativo	363
3. IMPACTO DE LA DANA EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA EN LA PROVINCIA DE VALENCIA	363
3.1. Afectación directa	363
3.1.1. Partido judicial de Requena	364
3.1.2. Partido judicial de Torrent	364
3.1.3. Partido judicial de Catarroja	364
3.2. Afectación indirecta	364
4. RESPUESTA LEGISLATIVA A LA EMERGENCIA EN EL ÁMBITO JUDICIAL	365
4.1. Suspensión de actuaciones y plazos procesales: Real Decreto-ley 6/2024.	365
4.1.1. Regla general	365
4.1.2. Excepciones en los distintos órdenes jurisdiccionales	366
4.1.2.1. Penal	366
4.1.2.2. Administrativo	367



4.1.2.3.	Social	367
4.1.2.4.	Civil	368
4.1.3.	Las excepciones no abarcan actuaciones urgentes	368
4.2.	La DA 10.º Real Decreto-ley 6/20224 y DA 2.ª del RDL 463/2020, 14 marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.	368
4.3.	Prórroga de la suspensión: Real Decreto-ley 7/2024	370
4.3.1.	Excepciones	370
4.3.2.	Silencio sobre la dispensa temporal de la obligación de solicitar la declaración de concurso. . . .	371
5.	FECHAS EN LAS QUE LOS JUZGADOS DIRECTAMENTE AFECTADOS RETOMARON LA NORMALIDAD DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE REFUERZO APROBADAS POR EL CGPJ	372
6.	EL DERECHO PROCESAL ANTE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS Y LEVANTAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS PROCESALES: REAL DECRETO-LEY 8/2024	373
6.1.	Levantamiento de la suspensión de plazos procesales y ampliación de plazos para recurrir.	374
6.2.	Procedimientos que pasan a tener tramitación preferente.	375
6.2.1.	Orden civil.	375
6.2.2.	Órdenes contencioso-administrativo y social	376
6.3.	Especialidades en el orden civil en relación con la inembargabilidad de ayudas a los efectos del artículo 606 LEC	377
6.4.	En relación con las eventuales subastas	378
	REFERENCIAS	379
	EMERGENCIA HABITACIONAL + DANA. LOS CASOS DE VALENCIA Y CATALUÑA	385
	INTRODUCCIÓN	387
1.	LA DANA	388
2.	LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN VALENCIA ANTES DE LA DANA	389
3.	LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN VALENCIA DESPUÉS DE LA DANA	391
4.	MEDIDAS ADOPTADAS	392
5.	MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA	393



6.	EL MERCADO INMOBILIARIO EN CATALUÑA	400
7.	PROPUESTAS PARA ESTIMULAR LA ELASTICIDAD DE LA OFERTA DE VIVIENDA	401
7.1.	Incentivos fiscales al alquiler de larga estancia.	401
7.2.	Ayudas directas al alquiler	401
7.3.	Promoción de vivienda de protección pública (VPP)	402
7.4.	Promoción de vivienda de protección oficial de promoción privada (VPOPP)	402
7.5.	Planificación de nueva construcción.....	402
7.6.	Promoción de nuevo suelo urbano.....	402
7.7.	Desestigmatización del propietario	402
8.	CONCLUSIONES	403
	REFERENCIAS	404

LA SEGUNDA OPORTUNIDAD DESPUÉS DE LA DANA 409

	INTRODUCCIÓN	411
1.	CONTEXTO HISTÓRICO DE LA LEY DE SEGUNDA OPORTUNIDAD.....	412
2.	REQUISITOS BÁSICOS DE LA LEY DE SEGUNDA OPORTUNIDAD	413
3.	EXTENSIÓN DE LA EXONERACIÓN	414
4.	EL PROCEDIMIENTO CONCURSAL Y LA EXONERACIÓN DEL PASIVO INSATISFECHO	416
5.	LA INSOLVENCIA A RAÍZ DE LA DANA ACONTECIDA EN VALENCIA EL AÑO 2024	419
6.	CONCLUSIONES.....	421
	REFERENCIAS.....	423

PARTE V

GOBERNANZA LOCAL Y APRENDIZAJE COMPARADO: CAPACIDADES, INTEROPERABILIDAD Y PRÁCTICA INSTITUCIONAL

	¿EL ALCALDE EN EL ALAMBRE? CATÁSTROFES, INFORTUNIOS PÚBLICOS O GRAVE PELIGRO DE ÉSTOS: INSTRUMENTOS LEGALES PARA LA GESTIÓN DE LAS EMERGENCIAS MUNICIPALES: UNA VISIÓN DESDE LA NORMATIVA (NO SÓLO) CATALANA.....	429
--	--	------------

	INTRODUCCIÓN	431
--	--------------------	-----



1.	PREVIA: EL DERECHO EN LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y LA PROTECCIÓN DE LA SALUD COMO FINALIDADES DE LA GESTIÓN DE LAS EMERGENCIAS. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE ESTE DERECHO Y ESTE PRINCIPIO RECTOR Y SOBRE EL ESTADO DE ALARMA .	432
2.	LAS EMERGENCIAS COMO EXPRESIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE LA POLICÍA ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL	436
3.	BREVE APUNTE SOBRE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS . .	437
4.	EL MARCO REGULADOR ACTUAL: COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DEL ALCALDE EN LA NORMATIVA MUNICIPAL. UNA APORTACIÓN CONSTITUCIONAL A TRAVÉS DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 30 CE	440
5.	LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN CIVIL	441
6.	LA NORMATIVA DE SEGURIDAD CIUDADANA	444
7.	LA NORMATIVA SANITARIA.	447
8.	LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA	448
9.	LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN LA MATERIA.	450
10.	LOS REGLAMENTOS DE NECESIDAD. REFERENCIA A LOS BANDOS DE URGENCIA DEL ARTÍCULO 69 DEL DECRETO 179/1995, DE 13 DE JUNIO, POR EL CUAL SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE OBRAS, ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE LOS ENTES LOCALES.	451
11.	CONCLUSIÓN.	455
	REFERENCIAS	456

	GOBERNANZA TERRITORIAL, RESILIENCIA URBANA E INNOVACIÓN INSTITUCIONAL EN CUERPOS DE BOMBEROS METROPOLITANOS. ANÁLISIS COMPARADO ENTRE BOMBEROS DE BARCELONA Y EL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ	459
--	--	------------

	INTRODUCCIÓN	463
	NOTA METODOLÓGICA	464
	HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN	465
1.	MARCO CONCEPTUAL.	465
1.1.	Gobernanza territorial del riesgo	465
1.2.	La atención de emergencias y desastres como bien público	465
1.3.	Seguridad humana y gestión de crisis.	466
1.4.	Gestión del conocimiento en organizaciones de respuesta	467
2.	CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS Y GENERALIDADES DE SUS CAPACIDADES.	468



2.1.	Bomberos de Barcelona	468
2.2.	Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá	471
2.3.	Capacidades USAR para Bogotá y Barcelona	472
3.	CONTEXTOS TERRITORIALES Y COMPLEJIDADES DEL RIESGO.	473
4.	CAPITAL HUMANO, FORMACIÓN Y BIENESTAR: EJE ESTRATÉGICO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL	475
4.1.	Formación y entrenamiento	476
4.2.	Bienestar	478
4.3.	Trabajo administrativo	480
5.	GOBERNANZA DEL RIESGO Y RESILIENCIA TERRITORIAL . . .	481
6.	GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO, INNOVACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	484
6.1.	La Inteligencia artificial en la Gestión del Riesgo: Límites éticos	485
6.2.	Sostenibilidad para los cuerpos de Bomberos.	486
7.	CONCLUSIONES.	487
	REFERENCIAS	491

GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD LOCAL EN CONTEXTOS DE COMPLEJIDAD GLOBAL: RETOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS HACIA 2035. DE LA GESTIÓN DEL ORDEN A LA CONSTRUCCIÓN COM- PARTIDA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	493
---	------------

INTRODUCCIÓN	495
1. UN CONCEPTO AMPLIO DE SEGURIDAD COMO PUNTO DE PARTIDA	496
2. UNA MIRADA AL PRESENTE: CIUDADES, SEGURIDAD Y PERCEPCIÓN.	497
3. RETOS ESTRUCTURALES CON MIRADA DE FUTURO: CINCO ÁMBITOS DE TENSIÓN.	498
3.1. Panorama delictivo	498
3.2. Convivencia y espacio público	499
3.3. Gestión de las vulnerabilidades	500
3.4. Movilidad y seguridad vial.	501
3.5. Emergencias y resiliencia urbana	502
4. HORIZONTE 2035: GOBERNAR LA SEGURIDAD LOCAL Y CONSTRUIR LA ARQUITECTURA DEL SISTEMA.	503
4.1. Un marco de gobernanza para la seguridad urbana	503



4.2.	Diez líneas estratégicas hacia 2035: la arquitectura del sistema.	504
4.2.1.	Proximidad que escucha y construye confianza .	504
4.2.2.	Cooperación útil para una seguridad compartida	505
4.2.3.	Tecnología con criterio para ganar capacidad y sostener confianza	505
4.2.4.	Poner a la víctima en el centro para medir la calidad del sistema	506
4.2.5.	Inteligencia para entender la ciudad y anticipar el conflicto.	507
4.2.6.	Adaptabilidad organizativa para responder mejor en una ciudad cambiante	507
4.2.7.	Legitimidad que se construye en cada contacto .	508
4.2.8.	Comunicación que reduce incertidumbre y sostiene confianza.	508
4.2.9.	Gobernar las emergencias en una ciudad de riesgos complejos.	509
4.2.10.	Liderazgo para sostener rumbo en una seguridad cada vez más compleja	510
5.	CONCLUSIONES: GOBERNAR LA SEGURIDAD PARA GOBERNAR LA CIUDAD.	511
	REFERENCIAS	512

PARTE VI

EMERGENCIAS PERSISTENTES Y RIESGOS EMERGENTES: TRABAJO, SALUD Y COHESIÓN SOCIAL

	EMERGENCIA PSICOSOCIAL: IMPACTO DEL ACOSO LABORAL EN LA SEGURIDAD Y LA SALUD MENTAL DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS. DERECHO GLOBAL Y DESAFÍOS PREVENTIVOS	517
	INTRODUCCIÓN	521
1.	LA DUALIDAD DE LA NATURALEZA HUMANA: ARMONÍA Y VIOLENCIA COMO FACTORES CONFIGURADORES DE LA VIDA EN SOCIEDAD.	523
2.	LA VIOLENCIA LABORAL: ENTRE LA REALIDAD SILENCIADA Y LA INVISIBILIZACIÓN ORGANIZACIONAL.	527
3.	DISTINCIONES ENTRE CONFLICTO INTERPERSONAL Y ACOSO LABORAL: DEL ROCE COTIDIANO A LA HOSTILIDAD SISTEMÁTICA.	530
3.1.	Conflicto interpersonal dentro de la empresa: cuando las personas se convierten en el reto	530



3.2.	De la fricción diaria al acoso laboral: anatomía de una escalada silenciosa.	531
4.	LOS ELEMENTOS JURÍDICAMENTE CONSTITUTIVOS DEL ACOSO LABORAL.	536
4.1.	Sobre el sujeto activo: la caracterización jurídica y conductual del acosador en el marco de las relaciones laborales.	537
4.2.	Respecto del sujeto pasivo: la condición de víctima y sus implicaciones en el reconocimiento de derechos fundamentales.	537
4.3.	La violencia física, psicológica o sexual, como forma principal de acoso y hostigamiento en el entorno de trabajo y sus efectos jurídicos y humanos.	539
4.4.	El marco jurídico-laboral de las relaciones de trabajo, profesadas en las organizaciones empresariales, como espacios en donde se desarrolla, legitima o invisibiliza el acoso.	540
4.5.	La reiteración y continuidad en el tiempo como elementos constitutivos esenciales para la configuración del acoso laboral.	541
4.6.	La intencionalidad del agresor: análisis de la voluntad dolosa y su relevancia en la imputación de responsabilidad.	542
5.	LA CARGA DE LA PRUEBA EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES POR ACOSO LABORAL: LÍMITES, DIFICULTADES Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES.	542
6.	IMPACTO DEL ACOSO LABORAL EN LA SALUD DE LA PERSONA TRABAJADORA Y EN LA EFICACIA DE LA ORGANIZACIÓN: UNA APROXIMACIÓN JURÍDICA, PSICOSOCIAL Y PREVENTIVA.	543
7.	ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN Y AFRONTAMIENTO URGENTES PARA ELIMINAR LA EMERGENCIA PSICOSOCIAL ...	544
	REFERENCIAS.	546
SEGURIDAD LABORAL Y CAMBIO CLIMÁTICO: HACIA UN NUEVO PARADIGMA EN LA EVALUACIÓN DE RIESGOS LABORALES ..		557
	INTRODUCCIÓN.	559
	OBJETIVO.	559
	METODOLOGÍA.	560
1.	SEGURIDAD HUMANA Y SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.	560
2.	MARCO NORMATIVO EN SST FRENTE A FENÓMENOS METEOROLÓGICOS ADVERSOS.	561



3.	ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO	563
4.	REFUGIOS CLIMÁTICOS	568
5.	CASO PARADIGMÁTICO EN SST: SENTENCIA APPLUS-ITEUVE SOBRE SEGURIDAD TÉRMICA EN LOCALES SEMIABIERTOS	574
6.	CONCLUSIONES	575
	REFERENCIAS	576

PARTE VII

ALTERNATIVAS Y TRANSICIONES HACIA UNA SEGURIDAD ECOCÉNTRICA

	DE LA SEGURIDAD HUMANA A LA SEGURIDAD ECOCÉNTRICA: GOBERNANZA TERRITORIAL POLICÉNTRICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA EMERGENCIA EN CRISIS CLIMÁTICAS	583
	INTRODUCCIÓN	585
1.	ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y MODELO ECONÓMICO: CONFIGURACIONES Y RECONFIGURACIONES EN EL MARCO DE LA OFENSIVA NEOLIBERAL	586
2.	RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE EN LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	596
3.	SEGURIDAD ECOCÉNTRICA: DEFINICIÓN, ALCANCE Y POR QUÉ DEBE RECONFIGURAR LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS.	601
4.	GOBERNANZA TERRITORIAL POLICÉNTRICA EN EMERGENCIAS: QUIÉN DECIDE, CON QUÉ INFORMACIÓN, CON QUÉ RESPONSABILIDADES Y CÓMO SE EVITA LA EXCEPCIONALIDAD PERMANENTE.	605
5.	INSTRUMENTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS PARA LA ANTICIPACIÓN Y LA RESPUESTA	614
6.	DERECHOS DE LA NATURALEZA Y JUSTICIABILIDAD EN CONTEXTOS DE CRISIS.	616
7.	CONCLUSIONES	619
	REFERENCIAS	621



SEGURIDAD HUMANA: DEL PATERNALISMO ESTATOCÉNTRICO DEL «ORDENO Y MANDO» AL ENFOQUE PREVENTIVO HUMANOCÉNTRICO

Roser Martínez Quirante

Profesora Titular de Derecho Administrativo UAB

Directora Cátedra Manuel Ballbé de Seguridad Humana y Derecho Global

RESUMEN

El tránsito desde un modelo paternalista y estatocéntrico de la seguridad hacia un enfoque preventivo y humanocéntrico constituye uno de los giros conceptuales más significativos de las últimas décadas. Durante buena parte de la modernidad, la seguridad fue concebida como una atribución exclusiva del Estado, centrada en la defensa del territorio, el orden público y la reacción frente a las amenazas. Sin embargo, la complejidad del mundo contemporáneo, la interdependencia global, la proliferación de riesgos sistémicos y el impacto de las tecnologías disruptivas han puesto de manifiesto los límites de este paradigma. Frente a un modelo basado en el control, la coerción o la respuesta *ex post*, la seguridad humana propone situar a las personas en el centro y orientarse a la prevención integral de los factores que condicionan una vida digna.

Este capítulo analiza esta transición abordando diferentes enfoques como la evolución histórica de los modelos de seguridad, la cartografía interdependiente de riesgos, el papel del activismo comunitario y del capital social, la relevancia de la salud pública y el neurodesarrollo para la prevención de la violencia, y la consolidación de un Estado regulador preventivo capaz de anticiparse a amenazas complejas. Asimismo, se examinan los desafíos que plantean la automatización algorítmica, las armas autónomas y el estado de excepción derivado de decisiones no sometidas a control humano, así como los peligros inherentes al modelo individuocéntrico armado y su eventual convergencia con tecnologías de inteligencia artificial de doble uso.

El hilo conductor de la obra es claro: la seguridad ya no puede entenderse como una tarea vertical del Estado sobre la sociedad, sino como un proyecto cooperativo que involucra instituciones públicas, comunidades, regulación y law enforcement adecuados. Superar el paternalismo estatocéntrico implica reconocer que la protección más eficaz se logra no solo mediante la reacción, sino mediante la creación de condiciones estructurales que permitan que seamos ciudadanos informados con capacidad de deci-



sión y posibilidad de deliberación. El enfoque humanocéntrico, por tanto, redefine las prioridades, amplía el campo de lo prevenible y orienta la acción colectiva hacia una seguridad verdaderamente transformadora.

PALABRAS CLAVE

Seguridad humana, humanocentrismo, paternalismo, prevención integral, sociedad del riesgo, activismo comunitario, estado regulador, estado preventivo, gobernanza del riesgo, salud pública, violencia, nutrición, inteligencia artificial, armas laboratorios normativos, participación ciudadana.

ABSTRACT

The transition from a paternalistic and state-centered model of security toward a preventive and human-centered approach constitutes one of the most significant conceptual shifts of recent decades. For much of modernity, security was conceived as an exclusive attribution of the State, focused on the defense of territory, public order, and reacting to threats. However, the complexity of the contemporary world, global interdependence, the proliferation of systemic risks, and the impact of disruptive technologies have revealed the limits of this paradigm. In contrast to a model based on control, coercion, or *ex post* response, human security proposes placing people at the center and orienting action toward the comprehensive prevention of the factors that shape a dignified life.

This chapter analyzes this transition by addressing different approaches, such as the historical evolution of security models, the interdependent mapping of risks, the role of community activism and social capital, the relevance of public health and neurodevelopment for violence prevention, and the consolidation of a preventive regulatory State capable of anticipating complex threats. It also examines the challenges posed by algorithmic automation, autonomous weapons, and the state of exception derived from decisions not subject to human control, as well as the inherent dangers of an armed, individual-centered model and its potential convergence with dual-use artificial intelligence technologies.

The guiding thread of the work is clear: security can no longer be understood as a vertical task of the State over society, but rather as a cooperative project involving public institutions, communities, regulation, and adequate law enforcement. Overcoming state-centered paternalism implies recognizing that the most effective protection is achieved not only through reaction, but through the creation of structural conditions that allow us to be informed citizens with decision-making capacity and the ability for deliberation. The human-centered approach therefore redefines priorities, broadens the field of what is preventable, and directs collective action toward a truly transformative notion of security.

KEYWORDS

Human security; humancentrism; paternalism; integral prevention; risk society; community activism; regulatory state; preventive state; risk governance; public health; violence; nutrition; artificial intelligence; weapons; regulatory sandboxes; citizen participation.



Sumario

INTRODUCCIÓN

1. DEL MODELO «ESTATOCÉNTRICO» AL «HUMANOCÉNTRICO»
2. CARTOGRAFÍA DE RIESGOS INTERDEPENDIENTES Y SU GOBERNANZA
 - 2.1. Seguridad ambiental: naturaleza, equilibrio y sostenibilidad
 - 2.2. Seguridad cultural: identidad y educación
 - 2.3. Seguridad económica y financiera: estabilidad vital y prevención del riesgo
 - 2.4. Seguridad pública y seguridad privada
 - 2.5. Seguridad política, jurídica y normativa
 - 2.6. Seguridad científica y tecnológica: progreso con ética
 - 2.7. Seguridad funcional comunitaria: equidad y armonía en la vida social
 - 2.8. Seguridad alimentaria y salud pública
3. DEL MIEDO A LA PREVENCIÓN: ACTIVISMO COMUNITARIO, CAPITAL SOCIAL Y LIDERAZGO LOCAL
4. SALUD PÚBLICA, NUTRICIÓN Y NEURODESARROLLO COMO PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA: LA BIOLOGÍA COMO BASE DE LA SEGURIDAD HUMANA
 - 4.1. Nutrición prenatal y desarrollo neurológico temprano
 - 4.2. Afecto temprano, vínculos y resiliencia emocional
 - 4.3. Traumatismos craneoencefálicos y neurotoxicidad: el cerebro como territorio preventivo
 - 4.4. Rehabilitación nutricional: revertir daños y reducir violencia
 - 4.5. Necesidad de un sistema de salud pública robusto
5. ESTADO PREVENTIVO —ESTADO REGULADOR— ESTADO INNOVADOR
6. ALGORITMOS, ARMAS AUTÓNOMAS Y EL «ESTADO DE EXCEPCIÓN ALGORÍTMICO»: TECNOLOGÍA, DERECHOS Y CONTROL HUMANO SIGNIFICATIVO
7. RIESGOS DEL MODELO INDIVIDUOCÉNTRICO ARMADO: POR QUÉ DESPLAZA Y EROSIONA LA SEGURIDAD HUMANA
8. CUANDO EL MODELO ARMADO SE ENCUENTRA CON LA IA: ARMAS AUTÓNOMAS, DOBLE USO Y MANOS PRIVADAS
9. CONCLUSIONES

REFERENCIAS



INTRODUCCIÓN

Los procesos de transformación que enfrenta la seguridad, cuestionan de manera directa los fundamentos sobre los que se edificó durante buena parte de la modernidad. El modelo estatocéntrico, articulado en torno a la defensa del orden público, la integridad territorial y la reacción frente a amenazas, ha mostrado limitaciones estructurales para abordar los riesgos complejos, interdependientes y globales que caracterizan los tiempos corrientes, donde la emergencia de fenómenos como la sociedad del riesgo, la intensificación de las desigualdades, la crisis ecológica o la aceleración tecnológica, ha evidenciado que la seguridad ya no puede ser concebida exclusivamente como una función vertical del Estado, ni como una respuesta reactiva frente a peligros ya materializados.

En este contexto, la noción de seguridad humana es hoy un marco teórico y operativo que desplaza el centro de gravedad desde el Estado hacia las personas y sus condiciones de vida digna, un giro que implica la reconfiguración del Estado como actor preventivo, regulador y facilitador de entornos seguros, en diálogo constante con las comunidades y otros niveles de gobernanza. En ese orden, la seguridad deja de identificarse con el control o la coerción para orientarse hacia la prevención integral de los factores que generan vulnerabilidad, integrando dimensiones que trascienden el ámbito tradicional de la seguridad pública, como la salud, el medio ambiente, la cohesión social o la calidad institucional.

Se orienta por tanto el análisis a examinar el tránsito desde un paradigma paternalista y estatocéntrico del ordeno y mando, hacia un enfoque preventivo humanocéntrico, para lo que se adopta una perspectiva analítica e integradora que combina la revisión genealógica de los modelos de seguridad con una aproximación interdisciplinar a los riesgos contemporáneos, incorporando aportaciones del derecho administrativo, la teoría de la regulación, la salud pública, la neurociencia y la gobernanza tecnológica, lo que permite describir la evolución de los modelos de seguridad e identificar los elementos que configuran una arquitectura preventiva capaz de anticiparse a amenazas complejas.

El capítulo se ha elaborado mediante un enfoque cualitativo analítico integrador orientado a la prevención basándonos en las obras más destacadas del maestro Manuel Ballbé. En primer lugar, una revisión genealógica y comparada de modelos de seguridad (militar represivo, policial preventivo civil y sociedad del riesgo) para enmarcar el tránsito del paternalismo estatocéntrico al enfoque humanocéntrico. En segundo lugar, una cartografía de riesgos interdependientes construida por síntesis narrativa y contraste de fuentes doctrinales e institucional. En tercer lugar, un análisis normativoregulatorio de políticas públicas y gobernanza tecnológica (evaluaciones de impacto, control humano significativo,



taxonomías por riesgo y laboratorios normativos); y, por último, la integración de evidencia de salud pública, nutrición y neurodesarrollo como palancas bio-sociales de prevención de la violencia. Se han aplicado criterios de calidad (coherencia interna, validez de constructo, adecuación al Estado de derecho y transferibilidad a gobiernos locales y regionales), y se reconocen límites propios de un estudio no experimental basado en fuentes secundarias.

Finalmente, este análisis se proyecta sobre escenarios críticos como la proliferación de armas en modelos individuocéntricos y su convergencia con tecnologías de doble uso, poniendo de relieve los riesgos que estas dinámicas suponen para la seguridad humana y el Estado de derecho, planteando que la seguridad del siglo XXI exige superar definitivamente el paradigma reactivo y avanzar hacia una concepción preventiva, integral y humanocéntrica, en la que la protección se oriente a transformar las condiciones estructurales que generan los riesgos o daños, y no solo a responder a estos.

1. DEL MODELO «ESTATOCÉNTRICO» AL «HUMANOCÉNTRICO»

A lo largo de los siglos XIX y XX, la concepción dominante de la seguridad se construyó alrededor del Estado. Su función primordial consistía en proteger fronteras, garantizar la integridad territorial, mantener el orden público y disuadir amenazas externas e internas (Ballbé, 1983). Sin embargo, esta visión estatocéntrica no ha sido la única ni la más adecuada para dar respuesta a los riesgos contemporáneos. Como señala Ballbé (2005), la evolución histórica permite identificar, no uno, sino tres grandes modelos de seguridad, cada uno de los cuales revela una determinada comprensión del papel del Estado, de la ciudadanía y de las amenazas.

El primer modelo es el militar-represivo, que en el caso español se mantuvo vigente durante siglos. Bajo esta lógica, la seguridad se asociaba a cuestiones de orden público, persecución política y control social, delegándose casi por completo en estructuras militares. Desde las órdenes religioso-militares creadas por la Iglesia en el siglo XII (Martínez, 2002) hasta la dictadura del siglo XX, la administración militar desempeñó un papel central tanto en la seguridad externa como en la interna. No fue hasta 1975 cuando este modelo empezó a desmontarse en España, culminando en 1986 con la desmilitarización de la Policía Nacional mediante la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS).

El segundo modelo, surgido en Inglaterra en 1829, representa una ruptura sustancial: el modelo preventivo-policial civil. Robert Peel, Ministro del Interior y fundador de Scotland Yard, estructuró un cuerpo policial profesional desvinculado de la esfera militar. El principio rector era claro: la eficacia de la policía depende de la colaboración ciudadana, y esta disminuye cuando la fuerza se ejerce de manera ostentosa. De ahí que los agentes —los conocidos «Bobbies»— no portaran armas de fuego, limitándose a un silbato y una porra como ins-



trumentos de intervención mínima (Ballbé, 2005). Esta filosofía inauguró una concepción civil, comunitaria y no militarizada de la seguridad que influenció a muchos otros modelos.

El tercer modelo se corresponde con el paradigma contemporáneo descrito por Beck (1986): la sociedad del riesgo. La complejidad, globalidad e interdependencia de los riesgos actuales —ambientales, tecnológicos, económicos, sanitarios o sociales— desbordó por completo las estructuras estatocéntricas tradicionales. Para atenderlos, se requerían políticas de prevención integral que protegieran no solo la integridad física, sino también la vida digna y la salud en todas sus dimensiones. Así que del estatocentrismo se abre paso a una prevención humanocéntrica (Ballbé, 2006), es decir, a lo que requiere una verdadera Seguridad Humana.

La sociedad del riesgo nació porque los modelos anteriores —útiles para ciertos riesgos— dejó fuera un universo de inseguridades que deterioraban la vida cotidiana y ponían en riesgo nuestra integridad física y mental: la contaminación, el tráfico, la precariedad laboral, la malnutrición, la falta de acceso a la salud, las violencias domésticas o las crisis económicas abruptas por poner algunos ejemplos. En 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (ONU/PNUD, 1994) propuso un giro copernicano: colocar a las personas en el centro y entender la seguridad como el derecho a vivir de forma digna, libres de miedo y de miseria. Desde entonces, la seguridad humana se antepone al concepto de Seguridad Nacional y se define por su carácter humano-céntrico, preventivo, integral e interdependiente.

Este desplazamiento conceptual no es meramente retórico. Implica revisar el qué y el cómo de las políticas públicas. El qué: los objetos de protección ya no se limitan a la soberanía nacional o a la tasa de criminalidad, sino que abarcan los múltiples determinantes de la vida digna —salud, medio ambiente, educación, cultura, trabajo digno, cohesión social, igualdad y paz— y, especialmente, aquellos riesgos con más víctimas que la criminalidad común (vialidad, riesgos laborales, contaminación, violencia de pareja). El cómo: de la reacción *ex post* a la prevención sistémica *ex ante*, articulando gobiernos y comunidades, y promoviendo instituciones «con afecto» que generen confianza y capital social.

Al adoptar el concepto de seguridad humana, cambiamos el objetivo de la actividad administrativa. El indicador no debería ser cuántas cárceles construimos ni cuántos delitos tipificamos (acciones *ex post*), sino cuánta vida digna posibilitamos (*ex ante*) con prevención en todos los niveles para conseguir menos enfermedades, menos accidentes laborales y viales, menos violencia de género, más aire limpio, más inclusión, más educación de calidad, más resiliencia comunitaria (Padrós, Martínez, 2022).

Por ello, la verdadera apuesta en la materia es transformar las condiciones estructurales que producen inseguridad, como lo son la pobreza, la exclusión



social, la desigualdad, la represión política, el deterioro ambiental, las diversas formas de discriminación y las crisis políticas o de gobernabilidad.

Este mapa hace visible que las amenazas son críticas, porque afectan al «centro vital» de las personas y dominantes, por su escala sistémica y que la respuesta no puede ser lineal ni reactiva. Por ello, la seguridad humana opera como paraguas integrador, transversal y holístico. A más regulación preventiva con políticas de seguridad humana y salud pública, mayor reducción de la criminalidad violenta como veremos más adelante.

Desde una visión prospectiva, desde la Cátedra de Seguridad Humana y Derecho Global, abogamos por desarrollar laboratorios para investigar riesgos para la seguridad humana como infraestructuras que capaciten a los investigadores y a las comunidades para reconocer amenazas críticas y dominantes, mitigar la incertidumbre y diseñar futuros deseables que orienten la regulación de la gestión pública y privada. Estos laboratorios representan una herramienta clave para construir un Estado preventivo capaz de adelantarse a los riesgos y no limitarse a reaccionar ante ellos.

2. CARTOGRAFÍA DE RIESGOS INTERDEPENDIENTES Y SU GOBERNANZA

La seguridad humana se construye sobre un entramado de siete dimensiones interrelacionadas —económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política— reconocidas por el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (1994) como los pilares fundamentales desde los cuales se clasifican y abordan las amenazas contemporáneas. Cada una de estas dimensiones expresa un ámbito específico de vulnerabilidad, pero ninguna puede comprenderse de forma aislada: los riesgos actuales son sistémicos, interdependientes y transversales.

En efecto, la evidencia muestra que las amenazas se retroalimentan mutuamente: la pobreza vitamínica incrementa la violencia; la contaminación ambiental altera el neurodesarrollo de los seres humanos; la precariedad laboral debilita la cohesión social; la desinformación amplifica el miedo; y las tecnologías autónomas sin control adecuado pueden comprometer derechos fundamentales. Esta imbricación obliga a replantear la gobernanza del riesgo desde una óptica integral, multinivel y coparticipada, donde administraciones, comunidades, instituciones científicas y ciudadanía compartan información, capacidades y responsabilidades.

Con este fin, los laboratorios de democracia serán una herramienta a utilizar. En nuestro caso, la experimentación jurídica para la mejora de la seguridad, se presenta como una infraestructura clave. En palabras del Juez Brandeis en su voto particular en la sentencia del Tribunal Supremo de los EEUU en marzo de 1932, «New State Ice Co. v. Liebmann»: «La negación del derecho a experi-



mentar puede acarrear serias consecuencias para la Nación. Una de las ventajas del sistema federal es que un solo Estado innovador puede servir como laboratorio y pueda probar nuevos experimentos sociales y económicos sin riesgo para el resto del país» (Ballbé).

La función de estos nuevos laboratorios que fomentamos es mapear riesgos, detectar interdependencias, priorizar intervenciones y orientar las políticas públicas hacia escenarios de futuro más seguros. Estos espacios permitirán anticiparse a potenciales colapsos sectoriales y diseñar regulaciones innovadoras que superen los límites del enfoque tradicional reactivo.

A continuación, se proponen las principales dimensiones de riesgo en el marco de la seguridad humana, que podrían ser el objetivo de análisis y ensayos jurídicos de los citados laboratorios y como en algunos de ellos, los poderes locales tienen un papel preponderante.

2.1. Seguridad ambiental: naturaleza, equilibrio y sostenibilidad

La seguridad ambiental se fundamenta en la premisa de que la naturaleza constituye la condición de posibilidad de toda forma de vida. Su protección exige equilibrar el impacto humano con la capacidad de regeneración del planeta, reconociendo incluso —como sostienen algunas corrientes jurídicas contemporáneas— derechos propios a la Naturaleza (Argüello, 2024).

Entre los riesgos ambientales más relevantes se encuentran el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y como consecuencia de todo ello, los eventos meteorológicos extremos como las DANAS, cuya creciente frecuencia y severidad generan impactos significativos sobre la salud pública, la movilidad, la economía y la cohesión social.

Los gobiernos locales y regionales desempeñan un rol estratégico en esta materia: son los primeros en detectar focos de contaminación, usos indebidos del suelo o riesgos emergentes vinculados a la climatología. La experiencia comparada demuestra que las políticas preventivas desplegadas a escala local —vigilancia de partículas, control de emisiones, implantación de infraestructuras verdes— producen efectos multiplicadores positivos en múltiples dimensiones de la seguridad humana.

2.2. Seguridad cultural: identidad y educación

La seguridad cultural se refiere a la capacidad de las personas para acceder a la educación, la formación continua y los recursos culturales que permiten la transmisión de identidades y valores compartidos. Garantizarla implica evitar cualquier forma de exclusión cultural, lo cual exige: asegurar sistemas educativos de calidad, reducir el abandono escolar, fomentar programas comunitarios que reconstruyan tejidos sociales debilitados, y promover el respeto por la diver-



sidad cultural. En este sentido, las Administraciones locales tienen un papel decisivo en la creación de políticas de convivencia, educación cívica, participación cultural y programas intergeneracionales, todos ellos elementos esenciales para el fortalecimiento del capital social, componente estructural de la seguridad humana.

2.3. Seguridad económica y financiera: estabilidad vital y prevención del riesgo

La inseguridad económica (crisis abruptas, desempleo, inflación, pobreza energética) afecta directamente la seguridad humana. El enfoque tradicional ha centrado la atención en macro indicadores, pero desde el paradigma humano-céntrico el énfasis se desplaza a la estabilidad vital: poder planificar el futuro, acceder a oportunidades y evitar que un accidente o crisis económica empuje a una familia a la exclusión. La regulación —inspirada en el modelo estadounidense que influyó en Europa— incluye auditorías, certificación y transparencia (Ballbé, Martínez, 2010), creando una cultura preventiva empresarial que protege a trabajadores y consumidores (Ballbé, Martínez, 2012).

2.4. Seguridad pública y seguridad privada

La seguridad física incluye la protección frente al delito, pero desde una visión ampliada: prevención social, cohesión comunitaria, participación ciudadana y actuación de cuerpos policiales de proximidad. Las estrategias preventivas «community policing, task forces» interagenciales, cooperación vecinal, han demostrado ser más eficaces que los modelos puramente represivos. La seguridad humana evidencia que la verdadera prevención no se logra con más armas ni más cárceles, sino con instituciones que trabajan «con» la ciudadanía y no «sobre» la ciudadanía (Ballbé, 2005 citando a M.P.Follet).

2.5. Seguridad política, jurídica y normativa

El campo jurídico garantiza estabilidad, previsibilidad y justicia. Requiere marcos regulatorios que protejan derechos, delimiten responsabilidades y aseguren transparencia.

En un contexto donde los algoritmos comienzan a utilizarse para evaluar riesgos, asignar recursos o apoyar decisiones administrativas y judiciales, resulta imprescindible controlar los sesgos algorítmicos (Rodríguez, 2025) y garantizar el control humano significativo. Tanto el Reglamento General de Protección de Datos (art. 22) como la Carta de Derechos Digitales establecen que ninguna decisión automatizada que afecte derechos fundamentales puede adoptarse sin supervisión humana rigurosa (Martínez, 2025).



2.6. Seguridad científica y tecnológica: progreso con ética

Este ámbito cobra centralidad en la era de la inteligencia artificial. Los riesgos incluyen vigilancia masiva, pérdida de privacidad, discriminación algorítmica, manipulación cognitiva de ciudadanos que sufren recortes de sus derechos sin saberlo o de forma voluntaria sin conocer el alcance de dicha cesión. La Unión Europea, a través de la Ley de IA, se sitúa a la vanguardia en la creación de marcos regulatorios para procurar dentro de lo posible que los sistemas de IA sean seguros, trazables, transparentes y bajo control humano efectivo. Esta línea de gobernanza tecnológica se inspira directamente en los principios de la seguridad humana, colocando la protección de las personas por encima de la eficiencia operativa o del beneficio económico.

2.7. Seguridad funcional comunitaria: equidad y armonía en la vida social

La seguridad funcional alude al correcto funcionamiento de los sistemas que sostienen la vida cotidiana: transporte, agua, energía, educación, justicia, servicios sociales. Una sociedad funcional es aquella donde estos servicios básicos operan de forma accesible, equitativa y eficiente. Debido a su proximidad y capilaridad, los gobiernos locales son los primeros en detectar fallos sistémicos, desigualdades o deterioros funcionales. Asimismo, poseen una gran capacidad para implementar correcciones rápidas mediante el uso de las ordenanzas municipales de convivencia ciudadana y la participación activa de su población.

2.8. Seguridad alimentaria y salud pública

La seguridad alimentaria y la salud pública constituyen pilares esenciales de la seguridad humana, pues garantizan que todas las personas dispongan de alimentos seguros, nutritivos y suficientes, así como de sistemas sanitarios accesibles y resilientes. La inseguridad alimentaria —derivada de la pobreza, la degradación ambiental, la volatilidad de precios o la dependencia de cadenas globales vulnerables— tiene efectos directos sobre la estabilidad social y la convivencia, al incrementar enfermedades, reducir el rendimiento escolar y laboral, y amplificar riesgos como la violencia o la exclusión. Paralelamente, la salud pública enfrenta desafíos interconectados: contaminantes ambientales que afectan el neurodesarrollo, pandemias que ponen en tensión la capacidad institucional, estilos de vida que generan enfermedades crónicas y desigualdades que condicionan el acceso a la atención. Desde la óptica de la seguridad humana, garantizar alimentación adecuada y servicios sanitarios sólidos no es solo una política social, sino una infraestructura preventiva de primera magnitud: reduce vulnerabilidades biológicas, fortalece la cohesión comunitaria y actúa como amortiguador frente a crisis económicas, climáticas o tecnológicas. Por ello, los gobiernos locales deben coordinar estrategias multisectoriales —nutrición, salud, agricultura, educación, regulación del mercado y sostenibilidad ambiental— que



aseguren condiciones de vida dignas y prevengan amenazas que, si no se abordan a tiempo, pueden convertirse en riesgos estructurales para toda la sociedad.

3. DEL MIEDO A LA PREVENCIÓN: ACTIVISMO COMUNITARIO, CAPITAL SOCIAL Y LIDERAZGO LOCAL

El tránsito del miedo (Delumeau, 1989) —en sus dimensiones emocional, política y mediática— hacia la prevención estructural, comunitaria y basada en la evidencia constituye uno de los cambios más significativos en el paradigma de la seguridad humana. Mientras los modelos tradicionales respondían a la infracción o al delito reforzando el aparato reactivo del Estado, la seguridad humana desplaza el foco hacia las causas profundas, los vínculos sociales y los contextos estructurales, situando a las comunidades y a los gobiernos locales en el centro de la arquitectura preventiva.

El miedo, lejos de ser únicamente una emoción individual, funciona como marco interpretativo de la realidad. Las sociedades pueden encontrarse objetivamente más seguras que en cualquier etapa previa y, sin embargo, experimentar una intensa sensación de inseguridad (Ballbé, 2022). Ello sucede cuando los discursos públicos privilegian narrativas que enfatizan amenazas puntuales, invisibilizan riesgos estructurales y construyen percepciones distorsionadas. En este clima, el «otro» —especialmente cuando es vulnerable o percibido como diferente— se convierte en sospechoso. El resultado es un círculo vicioso: cuanto mayor es el miedo, mayor es la demanda de medidas punitivas; cuanto más punitiva es la respuesta, más se debilitan los vínculos sociales; y cuanto mayor es el aislamiento, más se amplifica la percepción de inseguridad.

Numerosos estudios muestran que la ciudadanía tiende a sobreestimar su probabilidad de ser víctima de delitos violentos, incluso en contextos donde las estadísticas evidencian descensos sostenidos. Esta brecha psicológica se explica por diversos factores, pero el principal es la asimetría informativa según la cual los medios priorizan amenazas visibles o espectaculares e invisibilizan riesgos igualmente graves como la soledad, la salud mental o los accidentes domésticos basándose en la demanda de contenido. Las redes sociales amplifican esta dinámica al promover contenidos extremos, configurando una agenda emocional que distorsiona la evaluación del riesgo y favorece la polarización. El resultado es un entorno en el que la percepción subjetiva pesa más que la evidencia, dificultando el diseño de políticas públicas racionales y basadas en datos.

Para contrarrestar este escenario se requiere comunicación pública responsable, caracterizada por datos accesibles y comprensibles, y narrativas que refuercen el tejido comunitario. La seguridad humana recuerda que la mayoría de amenazas que afectan a la vida cotidiana no provienen de desconocidos peligrosos, sino de factores plenamente prevenibles: malnutrición infantil, problemas de convivencia, exclusión social, contaminación ambiental, soledad no



CONTRATACIÓN PÚBLICA EN CRISIS Y EMERGENCIA: INNOVACIÓN Y CREATIVIDAD DESDE LA SEGURIDAD HUMANA

Ramon Batalla Orta

Departamento de licitaciones de Sagalés

Profesor asociado de derecho administrativo (UAB)

Investigador de la Cátedra Manuel Ballbé (UAB)

RESUMEN

Este capítulo analiza la contratación pública en contextos de crisis y emergencia desde la perspectiva del Derecho público, la gobernanza territorial y la seguridad humana. Su tesis central es que la contratación de emergencia no debe entenderse como un espacio ajeno al Derecho ni como una técnica puramente reactiva, sino como un ámbito de juridicidad intensificada en el que la rapidez debe permanecer sometida a motivación, control y rendición de cuentas. Sobre esta base, el capítulo examina, en primer lugar, la distinción entre tramitación urgente y tramitación de emergencia en los artículos 119 y 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, incluyendo la posibilidad excepcional de contratación verbal. A continuación, defiende la conveniencia de pasar de una lógica reactiva a una lógica preventiva y de continuidad, mostrando que el ordenamiento vigente ya permite diseñar arquitecturas contractuales *ex ante* para asegurar la continuidad de servicios críticos, tesis que se ilustra mediante los casos de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya y Renfe. El capítulo aborda también el impacto de la digitalización y de la inteligencia artificial en la contratación de crisis, destacando tanto su potencial para mejorar la anticipación, la coordinación y la trazabilidad como los riesgos que plantean en términos de opacidad, dependencia tecnológica y debilitamiento del control público. Finalmente, el análisis del caso de la DANA de 2024 en la Comunitat Valenciana permite mostrar cómo la contratación pública de emergencia opera como técnica de reconstrucción territorial, coordinación multinivel y protección de las condiciones materiales de la seguridad humana.

PALABRAS CLAVE

Contratación pública; contratación de emergencia; tramitación urgente; seguridad humana; gobernanza territorial; continuidad del servicio; digitalización; inteligencia artificial; DANA; reconstrucción territorial.



ABSTRACT

This chapter examines public procurement in contexts of crisis and emergency from the perspective of public law, territorial governance and human security. Its central argument is that emergency procurement should not be understood as a legal vacuum or as a purely reactive mechanism, but as a field of intensified legality in which speed must remain subject to justification, control and accountability. On that basis, the chapter first analyses the distinction between urgent and emergency procurement under Articles 119 and 120 of the Spanish Public Sector Contracts Act (LCSP), including the exceptional possibility of oral contracting. It then argues for a shift from reactive procurement towards preventive and continuity-oriented procurement, showing that the existing legal framework already allows public authorities to design *ex ante* contractual architectures capable of ensuring the continuity of critical services. This thesis is illustrated through the cases of Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya and Renfe. The chapter also addresses the role of digitalization and artificial intelligence in crisis procurement, highlighting both their potential to improve anticipation, coordination and traceability, and the risks they pose in terms of opacity, technological dependency and weakened public oversight. Finally, the chapter uses the 2024 DANA in the Valencian Community as an empirical case study to show how emergency procurement operates as a tool of territorial reconstruction, multi-level coordination and protection of material conditions of human security.

KEYWORDS

Public procurement; emergency procurement; urgent procedure; human security; territorial governance; service continuity; digitalization; artificial intelligence; DANA; territorial reconstruction.

Sumario

INTRODUCCIÓN

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

METODOLOGÍA

1. MARCO JURÍDICO DE LA URGENCIA Y LA EMERGENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
 - 1.1. Estado de la cuestión
 - 1.2. Tramitación urgente y tramitación de emergencia en la LCSP
 - 1.3. La contratación verbal
2. DE LA CONTRATACIÓN REACTIVA A LA CONTRATACIÓN PREVENTIVA
 - 2.1. La idea preventiva y creativa: la contratación previa a la emergencia
 - 2.2. Acuerdos marco, contratos basados y continuidad del servicio
 - 2.3. El modelo de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya
 - 2.4. El modelo de Renfe y la contractualización de la resiliencia



3. DIGITALIZACIÓN, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y GOBERNANZA CONTRACTUAL
 - 3.1. De la aceleración procedimental a la contratación estratégica de crisis
 - 3.2. La «regulation by contract» en la contratación pública de tecnología y de suministros críticos
 4. EL CASO DE LA DANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA DE 2024
 - 4.1. Presentación del caso y alcance del análisis
 - 4.2. La excepcionalidad contractual como técnica de reconstrucción territorial
 5. CONCLUSIONES
- REFERENCIAS



INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene por objetivo analizar, desde la perspectiva del Derecho administrativo de la contratación pública, de qué modo el ordenamiento vigente permite articular respuestas jurídicamente válidas y materialmente eficaces ante situaciones de crisis, emergencia y catástrofe, no solo mediante las técnicas excepcionales de reacción inmediata previstas en la LCSP, sino también a través de instrumentos de anticipación y continuidad del servicio capaces de reforzar la seguridad humana y la gobernanza territorial; para ello, el estudio examina el régimen de urgencia y de emergencia, la contratación preventiva, algunos modelos contractuales orientados a la resiliencia, la incidencia de la digitalización y de la inteligencia artificial en la gobernanza contractual de crisis, y el caso de la DANA de la Comunitat Valenciana de 2024 como supuesto empírico especialmente revelador de las tensiones entre rapidez, control, coordinación institucional y protección efectiva de las personas.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

A partir de este objetivo, el capítulo se articula en torno a tres preguntas de investigación:

- 1) ¿Hasta qué punto el régimen vigente de la contratación pública permite dar una respuesta inmediata a situaciones de crisis, emergencia y catástrofe sin comprometer las exigencias de legalidad, motivación, control y rendición de cuentas inherentes al Derecho público?
- 2) ¿En qué medida los instrumentos de contratación preventiva y de continuidad del servicio previstos en el ordenamiento vigente resultan más adecuados que la contratación puramente reactiva para anticipar riesgos, sostener prestaciones esenciales y proteger la seguridad humana en contextos de disrupción grave?
- 3) ¿Cómo inciden la digitalización y la incorporación de herramientas de inteligencia artificial en la contratación pública de crisis sobre la gobernanza territorial, la distribución de responsabilidades, la trazabilidad de las decisiones y el equilibrio entre eficacia operativa y garantías jurídicas?

METODOLOGÍA

El capítulo se ha elaborado a partir de tres planos de análisis. El primero es normativo y doctrinal, centrado en la LCSP, en la normativa dictada para situaciones extraordinarias y en los criterios de la doctrina consultiva y de la práctica institucional. El segundo es aplicado y toma como referencia dos expedientes



especialmente útiles para observar cómo puede prepararse contractualmente la continuidad del servicio antes de que sobrevenga la incidencia: los casos de FGC y Renfe. El tercero es empírico y descriptivo, mediante la explotación de datos públicos de la Plataforma de Contratación del Sector Público sobre la contratación vinculada a la DANA de 2024 en la Comunitat Valenciana. La combinación de esos tres planos permite contrastar la norma con la práctica y valorar sus efectos desde la perspectiva de la seguridad humana y de la gobernanza territorial.

1. MARCO JURÍDICO DE LA URGENCIA Y LA EMERGENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1.1. Estado de la cuestión

La contratación pública en situaciones de crisis y emergencia coloca al Derecho ante una tensión muy reconocible. De un lado, la necesidad de reaccionar con rapidez, y de otro, la obligación de no vaciar de contenido las garantías propias del Estado de Derecho. La idea de partida es sencilla, aunque tiene bastante alcance: la emergencia no suspende el derecho administrativo de la contratación pública. Lo que hace es exigir que se utilicen, con inteligencia y anticipación, los instrumentos que ya ofrece el ordenamiento y que, dentro de ese marco, se busquen soluciones creativas capaces de dar una respuesta ágil priorizando la protección efectiva de la seguridad humana.

La Unión Europea parte de una definición relativamente clara de contratación pública: el procedimiento mediante el cual los poderes públicos adquieren obras, servicios o suministros con fondos públicos. Esa idea aparece formulada de manera expresa en el artículo 1.2 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, DOUE núm. 94, de 28 de marzo de 2014, que define la contratación como «la adquisición mediante un contrato público, de obras, suministros o servicios por uno o varios poderes adjudicadores a los operadores económicos elegidos por dichos poderes adjudicadores, con independencia de que las obras, los suministros o los servicios estén o no destinados a un fin público». En el ordenamiento español, esa noción se completa con el artículo 1.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 —en adelante LCSP—, que sitúa la contratación del sector público bajo los principios de libertad de acceso, publicidad, transparencia, igualdad de trato, integridad, eficiencia en el gasto, libre competencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa.

La contratación pública en contextos de crisis no puede analizarse exactamente con las mismas categorías con las que solemos estudiar la contratación



en situación de normalidad. Cuando la Administración actúa bajo presión temporal, con incertidumbre y con riesgo cierto para personas, infraestructuras o servicios esenciales, el problema deja de ser solo seleccionar la mejor oferta en términos de calidad-precio. Pasa a ser, antes que nada, disponer a tiempo de los medios necesarios para sostener la respuesta pública. Eso altera la función práctica de la contratación, pero no la sitúa fuera del Derecho. Lo que exige es distinguir mejor entre aceleración procedimental, excepcionalidad legítima y simple falta de planificación.

1.2. Tramitación urgente y tramitación de emergencia en la LCSP

La tensión entre rapidez y garantía no queda en un plano abstracto. La LCSP traduce esta tensión en reglas concretas y diferencia entre los supuestos en los que el interés público exige acelerar el expediente y aquellos otros en los que resulta preciso excepcionar lo máximo posible las pautas ordinarias de contratación. Conviene distinguir entre la tramitación urgente, pensada para necesidades inaplazables o para casos en que la adjudicación debe acelerarse por razones de interés público, y la tramitación de emergencia, reservada a situaciones en las que la Administración ha de actuar de forma inmediata ante acontecimientos catastróficos, grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional. Los artículos 119 y 120 LCSP regulan la actuación en estos supuestos y muestran cómo el ordenamiento no desaparece en situaciones críticas, sino que modula sus técnicas, flexibiliza la operativa y, aun así, mantiene exigencias de motivación, trazabilidad y control. Hasta el punto, incluso, de admitir de manera excepcional la contratación verbal cuando el contrato tenga carácter de emergencia.

El artículo 119 LCSP regula la tramitación urgente como un régimen excepcional de aceleración del expediente. Su finalidad es rebajar tiempos y dar prioridad a la tramitación cuando concurren circunstancias que exigen rapidez, pero sin desmontar el armazón ordinario de garantías ni sustituir el procedimiento de adjudicación por fórmulas ajenas al sistema. Conviene subrayar que el legislador ha dejado claro que urgencia no es lo mismo que emergencia. En la urgencia sigue existiendo expediente, licitación y adjudicación; lo que sucede es que todo ello queda sometido a reglas de preferencia y abreviación.

El presupuesto habilitante, además, está tasado. La tramitación urgente procede cuando el contrato atiende una necesidad inaplazable o cuando es preciso acelerar la adjudicación por razones de interés público⁽¹⁾. En todo caso, el órgano

(1) En 2024 se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público 9133 expedientes de tramitación urgente, lo que supone un 3,24% del total. En 2025 fueron 9075 expedientes de tramitación urgente, lo que supone un 2,97% del total. En el primer trimestre de 2026 se han publicado 3505 expedientes de tramitación urgente, que supone un 3,41% del total. Vemos como las cifras se mantienen constantes. En cuanto a tipo de contrato, prevalecen los contratos de servicios y los contratos de suministros.



de contratación debe incorporar al expediente una declaración motivada de urgencia. Esa motivación no es un adorno formal: es la pieza que legitima la excepción y, precisamente por ello, queda sometida a control interno, externo y jurisdiccional.

Una vez declarada la urgencia, el expediente sigue el cauce ordinario, aunque con especialidades relevantes. La primera es la preferencia de despacho: los órganos que intervienen deben tramitar con prioridad y emitir informes o realizar actuaciones en cinco días, plazo que puede ampliarse —si concurren razones justificadas, como la complejidad, y previa comunicación al órgano de contratación— hasta un máximo de diez días.

La segunda especialidad aparece ya en la fase de adjudicación. Como regla general, se reducen a la mitad los plazos de presentación de proposiciones, adjudicación y formalización, si bien la norma introduce límites y excepciones de cierta entidad. No se reduce, por ejemplo, el plazo de quince días hábiles del período de espera previo a la formalización previsto en el artículo 153.3. En contratos SARA, además, la reducción no opera de manera automática sino con arreglo a reglas específicas —en el procedimiento abierto rige el artículo 156.3.b); en el restringido y en la licitación con negociación, los artículos 161.1, párrafo segundo, y 164.1.b); y en el diálogo competitivo y en la asociación para la innovación no cabe reducir el plazo de presentación de solicitudes—. También se ajusta, de seis a cuatro días, el régimen de información adicional a licitadores en contratos SARA adjudicados por procedimiento abierto o restringido, sin que esa reducción se aplique si se utiliza otro procedimiento. Y, por último, el abierto simplificado mantiene los plazos propios del artículo 159, sin reducción por urgencia.

La ley introduce, además, una cautela específica en materia SARA: determinadas reducciones de plazo no resultan aplicables, cualquiera que sea el procedimiento, con el fin de preservar la coherencia con el marco europeo y evitar un deterioro excesivo de las garantías. A ello se añade una consecuencia material que no es menor: declarada la urgencia, el inicio de la ejecución no puede demorarse más de un mes desde la formalización. Con ello se evita que la urgencia quede en mera etiqueta y se exige una correspondencia real entre la justificación de la aceleración y la inmediata puesta en marcha de la prestación. En definitiva, el artículo 119 abre una suerte de carril rápido dentro de la contratación ordinaria, pero lo hace con límites precisos y dejando la excepcionalidad más intensa para la emergencia del artículo 120.

Respecto a la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la LCSP, esta constituye un régimen todavía más excepcional, pensado para aquellos casos en que la Administración ha de actuar de forma inmediata por acontecimientos catastróficos, situaciones de grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional. La resolución 102/2017 de 27 de enero del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, con cita del Informe 20/2003, de 20 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, resumió



con claridad sus requisitos: «para que proceda la tramitación de emergencia es necesario: i) que concurra alguno de los supuestos que taxativamente establece la ley, sin que sea suficiente cualquier otra circunstancia que dé lugar a una situación de urgencia; ii) que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia; iii) que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación y iv) que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación». El propio Tribunal añade un elemento más en su resolución, y es que «que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente».

La tramitación de emergencia del artículo 120 LCSP no es, en rigor, un procedimiento alternativo de adjudicación, sino un régimen jurídico excepcional que permite prescindir de fases y requisitos formales ordinarios cuando la Administración tiene que actuar sin demora⁽²⁾. Su presupuesto habilitante es tasado y exige una interpretación estricta. No basta con que exista urgencia administrativa, tiene que concurrir una situación fáctica extraordinaria que haga materialmente inviable respetar los plazos y trámites del procedimiento ordinario. De ahí que la doctrina consultiva insista en su carácter de ultima *ratio*: antes de acudir al artículo 120 debe valorarse si la necesidad puede satisfacerse mediante tramitación urgente del artículo 119 o, en su caso, mediante negociado sin publicidad por imperiosa urgencia ex artículos 168.b).1.º y 170 de la LCSP. Solo cuando esos cauces resultan insuficientes, y precisamente por el fuerte impacto que la emergencia proyecta sobre la concurrencia y el control, entra en juego el régimen del artículo 120.

Declarada la emergencia, el artículo 120.1.a) permite al órgano de contratación, sin necesidad de tramitar expediente, ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento o atender la necesidad sobrevenida, o bien contratar libremente el objeto, total o parcialmente, sin sujetarse a los requisitos formales de la LCSP, incluso al relativo a la existencia de crédito suficiente. El centro de gravedad se desplaza así desde la licitación hacia la actuación inmediata. La ley tolera una formalización previa mínima y, si no existe crédito adecuado y suficiente, remite a su dotación posterior conforme al régimen presupuestario aplicable. Ahora bien, esa excepcionalidad tiene contornos materiales muy claros. El inicio de la ejecución no puede demorarse más de un mes desde la adopción del acuerdo de emergencia; si se supera ese plazo, las prestaciones afectadas deben reconducirse al procedimiento ordinario. Con ello se evita que la emergencia se utilice como una cobertura para diferir controles o para pro-

(2) En 2024 su publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público 2285 expedientes de tramitación de emergencia (un 0,81% del total), siendo mayoritariamente contratos de servicios y de obras. En 2025 fueron 2919 contratos (un 0,85% del total), siendo principalmente contratos de servicios y obras. En el primer trimestre de 2026 se han publicado 848 expedientes de emergencia, siendo principalmente de obras y servicios.



longar artificialmente un régimen que, por definición, es extraordinario. Además, el artículo 120.2 delimita el perímetro de la emergencia: las prestaciones adicionales necesarias para completar la actuación, cuando ya no respondan a una necesidad de emergencia, deben contratarse por vía ordinaria.

El régimen incorpora también deberes de rendición de cuentas y de cierre. Cuando contrata la Administración General del Estado o su sector público institucional estatal, los acuerdos deben ponerse en conocimiento del Consejo de Ministros en un plazo máximo de treinta días, sin perjuicio de que esa concreta previsión competencial no tenga carácter básico y admita desarrollos autonómicos equivalentes. Terminadas las actuaciones, resultan aplicables las reglas sobre cumplimiento, recepción y liquidación; y si el libramiento de fondos se realizó «a justificar», deberá presentarse la cuenta justificativa y reintegrarse, en su caso, el sobrante no invertido. Aunque el artículo 120 autorice a prescindir del expediente, siguen operando exigencias de publicidad y trazabilidad: el perfil de contratante debe recoger la información contractual esencial conforme al artículo 63 y, cuando exista formalización, habrá de publicarse el correspondiente anuncio en los términos del artículo 154. Por eso, con buen criterio, la doctrina consultiva insiste en documentar al menos el acuerdo de emergencia, el objeto, el alcance, el precio, el contratista, la motivación y la secuencia temporal de la actuación.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha abordado recientemente esta cuestión en su Recomendación de 3 de abril de 2025, relativa a los criterios que deben aplicar los órganos de contratación y a los extremos que conviene comprobar en los contratos tramitados por la vía de emergencia del artículo 120 LCSP. Se trata de una recomendación no vinculante, pero de notable interés práctico, porque pretende homogeneizar criterios y servir de guía de autocontrol, además de reducir riesgos de incumplimiento del Derecho de la Unión y, en particular, de eventuales correcciones financieras cuando existe financiación europea. La Junta perfila la emergencia como instrumento de última ratio y la inserta en una lógica de proporcionalidad respecto de otros cauces menos restrictivos, como la tramitación urgente o, en su caso, el negociado sin publicidad por imperiosa urgencia. Identifica, además, cinco requisitos acumulativos para su utilización: que concurra uno de los supuestos tasados del artículo 120; que la causa sea imprevisible y no imputable al órgano; que exista nexo causal y que la actuación se limite a lo estrictamente indispensable en objeto y tiempo; que no baste otro procedimiento menos restrictivo; y que la emergencia sea apreciada y motivada por el órgano de contratación con suficiente soporte acreditativo.

1.3. La contratación verbal

La contratación verbal representa, en el marco de la contratación pública, una posibilidad de carácter excepcionalísimo. La regla sigue siendo la contra-



tación formalizada por escrito, no solo por exigencia de seguridad jurídica, sino también porque la documentación del contrato constituye una garantía de control, de trazabilidad y de sometimiento pleno a los principios que ordenan la actuación pública. Sin embargo, en escenarios de verdadera emergencia, el ordenamiento admite una relajación extrema de esa lógica formal. El artículo 37.1 de la LCSP permite la contratación verbal cuando el contrato tenga carácter de emergencia en los términos del artículo 120.1.

La justificación de la contratación verbal reside en la imposibilidad material de completar siquiera los trámites mínimos antes de iniciar la prestación. Por esta razón, la contratación verbal sólo encuentra sentido cuando la urgencia es tan intensa que el tiempo necesario para documentar el contrato comprometería la eficacia misma de la respuesta pública. Fuera de ese supuesto límite, la excepcionalidad decae y con ella también la cobertura jurídica de esta forma de contratación. La contratación verbal no puede constituir un refugio frente a carencias de planificación o necesidades previsibles postergadas. En todo caso, incluso cuando la reacción inicial de la Administración deba articularse de forma verbal, la exigencia de control aparece de inmediato. La ausencia de documento escrito en el momento inicial no elimina la necesidad de dejar constancia posterior de la causa de emergencia, del objeto contratado, del contratista seleccionado, del precio y de las razones que justifican tanto la utilización de este régimen excepcional como la elección del operador económico, es decir, de la publicidad *ex post*⁽³⁾.

2. DE LA CONTRATACIÓN REACTIVA A LA CONTRATACIÓN PREVENTIVA

2.1. La idea preventiva y creativa: la contratación previa a la emergencia

Toda emergencia exige una respuesta, y toda respuesta exige, a su vez, poner a disposición una gama muy amplia de bienes y servicios⁽⁴⁾: productos fungibles, material sanitario y no sanitario, equipos médicos, agua potable, alimentos, energía, refugio, sistemas de comunicación, transporte, asistencia sanitaria, res-

(3) En las plataformas de contratación, ya sea la estatal o las autonómicas, no existe la posibilidad de establecer, a la hora de hacer búsquedas, la atribución de contratación verbal, más allá de qué en el objeto del contrato el órgano de contratación haya incluido el término «verbal», «contratación verbal», etc.

(4) La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, configura la anticipación como la actividad dirigida a determinar los riesgos a partir de las vulnerabilidades y amenazas, y define los planes de protección civil como instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos necesarios para proteger personas y bienes en caso de emergencia, de ahí que, en este ámbito, planificación y anticipación no sean elementos accesorios, sino el presupuesto mismo de una respuesta pública eficaz y jurídicamente ordenada. En materia de protección civil, la clave no reside en improvisar una respuesta cuando la catástrofe ya se ha desencadenado, sino en haber anticipado el riesgo mediante la planificación de los escenarios de actuación y articulado con anterioridad los mecanismos de coordinación y movilización de medios.



GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS. TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL, RETOS JURÍDICOS Y DIMENSIÓN HUMANA DE LA SEGURIDAD EN LA ERA DIGITAL ⁽¹⁾

Jaume Salinas López

Miembro de la subcomisión en políticas de Seguridad Pública Cátedra Manuel

Ballbè de Seguridad humana y Derecho Global

Director de seguridad en políticas públicas de Seguridad y Movilidad en el

Ayuntamiento de Sant Vicenç de Castellet

Subinspector Jefe de la Policía Local de Sallent (1991-2023)

RESUMEN

La transformación tecnológica de las dos últimas décadas ha alterado de manera profunda la gestión de la seguridad pública. La generalización de los teléfonos inteligentes, la extensión de las plataformas digitales, la automatización de procesos y la expansión de la inteligencia artificial no sólo han modificado la vida cotidiana, sino también los instrumentos, prioridades y límites de la actuación policial. Este artículo desarrolla, con formato académico y voluntad de publicación, una reflexión nacida inicialmente de una ponencia profesional impartida en 2018 y reelaborada ahora a la luz de la doctrina y la jurisprudencia. El texto sostiene que la seguridad ciudadana ya no puede pensarse sólo desde categorías clásicas de presencia policial, control del espacio público y reacción frente al delito, sino desde un ecosistema mucho más complejo en el que confluyen datos, infraestructuras digitales, cibercriminalidad, videovigilancia, interoperabilidad administrativa y nuevas exigencias de protección de derechos fundamentales. Desde esa premisa, se analizan: la evolución conceptual desde el orden público hacia una seguridad pública compatible con el Estado constitucional; el impacto de la sociedad digital en las policías locales; la centralidad del factor humano y de la ingeniería social; los usos policiales de la inteligencia artificial, del análisis de datos y de las tecnologías emergentes; y, finalmente, los límites impuestos por la Constitución, la legislación española y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El trabajo concluye defen-

(1) Versión elaborada a partir de la ponencia Futuro de la Policía Local y la seguridad pública, presentada en Barcelona el 20 de noviembre de 2018 en una jornada de la Asociación de Mandos de la Guardia Urbana de Barcelona.



diendo una idea sencilla pero exigente: la tecnología puede y debe acompañar a la policía, pero no puede sustituir el juicio prudencial, la proximidad, la legitimidad y la humanidad que sostienen el servicio público de seguridad.

PALABRAS CLAVE

Seguridad ciudadana; policía local; inteligencia artificial; videovigilancia; derechos fundamentales; criminología; ciberseguridad; seguridad pública.

ABSTRACT

The technological transformation of the past two decades has profoundly reshaped the management of public security. The widespread use of smartphones, the expansion of digital platforms, the automation of processes, and the rise of artificial intelligence have not only altered everyday life, but also the tools, priorities, and limits of police action. This article develops—using an academic format and with a view to publication—a reflection initially born from a professional lecture delivered in 2018 and now reworked in light of current doctrine and case law.

The text argues that citizen security can no longer be conceived solely through classical categories such as police presence, control of public space, and reaction to crime, but rather through a far more complex ecosystem in which data, digital infrastructures, cybercrime, video surveillance, administrative interoperability, and new demands for the protection of fundamental rights converge. From this premise, the article examines: the conceptual evolution from public order toward a model of public security compatible with the constitutional state; the impact of digital society on local police forces; the centrality of the human factor and social engineering; police uses of artificial intelligence, data analysis, and emerging technologies; and, finally, the limits imposed by the Constitution, Spanish legislation, and the case law of the Constitutional Court, the Supreme Court, and the European Court of Human Rights.

The article concludes by defending a simple yet demanding idea: technology can and should support the police, but it cannot replace the prudential judgment, proximity, legitimacy, and humanity that underpin the public security service.

KEYWORDS

Citizen security; local police; artificial intelligence; video surveillance; fundamental rights; criminology; cybersecurity; public security.

Sumario

INTRODUCCIÓN

1. MÉTODO, ENFOQUE Y DELIMITACIÓN
2. DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN A LA NUEVA CENTRALIDAD DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL
3. SEGURIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD CIUDADANA Y POLICÍA LOCAL: UNA RELECTURA NECESARIA



4. EL FACTOR HUMANO: INGENIERÍA SOCIAL, RUTINA Y CULTURA DE SEGURIDAD
5. DIGITALIZACIÓN DE LA GESTIÓN POLICIAL E INTEROPERABILIDAD: EL PROBLEMA DE LOS SISTEMAS QUE NO SE HABLAN
6. INTELIGENCIA ARTIFICIAL, ANÁLISIS PREDICTIVO Y POLICÍA BASADA EN DATOS
7. RELACIÓN ENTRE LOS HUMANOS Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: EXPLORACIÓN Y ANÁLISIS
8. VIDEOVIGILANCIA, PRUEBA Y CONTROL CONSTITUCIONAL
9. DRONES, VEHÍCULOS AUTÓNOMOS, INFORMÁTICA FORENSE Y NUEVOS ESCENARIOS OPERATIVOS
10. CRIMINOLOGÍA, PREVENCIÓN Y SEGURIDAD HUMANA
11. CATALUÑA, POLICÍA LOCAL Y MODELO INTEGRAL DE SEGURIDAD HUMANA
12. LÍMITES CONSTITUCIONALES, LEGALIDAD Y GARANTÍAS
13. FORMACIÓN, GOBERNANZA Y ÉTICA PÚBLICA DE LA INNOVACIÓN POLICIAL
14. CONCLUSIONES: UNA POLICÍA TECNOLÓGICAMENTE COMPETENTE Y RADICALMENTE HUMANA

REFERENCIAS



INTRODUCCIÓN

Si hace veinte años alguien hubiera preguntado en un auditorio cuántas personas llevaban un teléfono móvil encima, no se habrían levantado demasiadas manos. Hoy ocurriría exactamente lo contrario. El teléfono como tecnología inteligente se ha convertido, casi sin pedir permiso, en una prolongación del cuerpo, del trabajo y de la vida relacional. Sirve para comunicarnos, orientarnos, comprar, pagar, almacenar fotografías, acceder a expedientes, consultar mapas, leer noticias, pedir ayuda y, en ocasiones, también para exponernos sin darnos cuenta. Esa escena cotidiana, que parece banal, dice bastante más de lo que aparenta: la tecnología ha dejado de ser un complemento para convertirse en una condición estructural de la vida social.

Ese cambio no afecta sólo a las personas. Afecta también a las instituciones. Y pocas instituciones sienten ese cambio con tanta intensidad como las encargadas de garantizar la seguridad. La policía local, que durante décadas organizó buena parte de su trabajo en torno al territorio, la proximidad, la regulación del tráfico, la mediación de conflictos y la respuesta inmediata a incidencias visibles, opera ahora en un entorno más híbrido, más veloz y más exigente. Los conflictos nacen en espacios físicos y digitales a la vez; las evidencias ya no siempre son huellas materiales, sino metadatos, registros, imágenes, trazas electrónicas; la prevención no depende únicamente de patrullar más, sino de comprender mejor; y la confianza ciudadana no se obtiene sólo por presencia, sino también por transparencia y buen uso de la tecnología.

Este artículo parte de una ponencia profesional pronunciada en Barcelona el 20 de noviembre de 2018, titulada «Futuro de la Policía Local y la seguridad pública». Aquel texto tenía un tono oral, directo y deliberadamente provocador. Hablaba del teléfono móvil, del correo electrónico sin cifrar, de las copias de seguridad que casi nadie hace, de la ingeniería social, de la distancia entre la velocidad tecnológica y la lentitud administrativa, de sistemas policiales que no «hablan» entre sí y de una intuición muy concreta: la policía del futuro tendría que ser más tecnológica, sí, pero también más consciente de sus límites y más responsable respecto de los derechos. Esta versión conserva esa intuición de fondo, pero la transforma en un estudio académico más elaborado, más sistemático y apoyado en doctrina y jurisprudencia verificables.

La hipótesis central es doble. Por un lado, la transformación tecnológica ha ampliado de forma extraordinaria la capacidad institucional para registrar, procesar y explotar información relevante para la seguridad pública. Por otro, esa misma capacidad incrementa los riesgos de opacidad, desproporción, invasión de la intimidad y debilitamiento del juicio humano. En consecuencia, la discusión sobre tecnología policial ya no puede reducirse a una cuestión de eficacia



operativa. Debe incluir una reflexión constitucional, criminológica, organizativa y ética.

En el plano doctrinal, este trabajo se fundamenta sobre todo con autores del ámbito hispanohablante. Manuel Castells permite comprender la lógica de la sociedad red y la centralidad de los flujos de información. Lorenzo Cotino Hueso y Moisés Barrio Andrés ofrecen una base jurídica sólida para pensar el impacto de la inteligencia artificial, el «big data» y la digitalización sobre los derechos fundamentales y el sector público. Desde la criminología, Antonio García-Pablos de Molina, Vicente Garrido y Santiago Redondo Illescas aportan herramientas para no olvidar que el delito, incluso en escenarios altamente tecnologizados, sigue siendo un fenómeno social que no puede explicarse ni prevenirse sólo mediante dispositivos técnicos. Y, en el trasfondo institucional, Manuel Ballbé Mallol continúa siendo una referencia indispensable para comprender el tránsito español desde una concepción militarizada del orden público hacia una seguridad compatible con el constitucionalismo democrático.

La relevancia del tema es, además, evidente. Basta pensar en algunas preguntas que hoy ya no son futuristas, sino presentes: ¿qué límites debe respetar la videovigilancia inteligente? ¿Cómo se justifica jurídicamente el uso de algoritmos en la gestión del riesgo policial? ¿Qué ocurre cuando una cámara graba un hecho delictivo y la imagen se convierte en prueba? ¿Cómo cambia la investigación de accidentes cuando los vehículos son semi-autónomos? ¿Qué papel tiene una policía local ante fraudes digitales, amenazas en redes sociales, campañas de desinformación de ámbito municipal o incidentes en los que lo físico y lo digital se entremezclan? Y, quizá más importante todavía: ¿cómo se evita que la fascinación tecnológica degrade aquello que hace legítima a la policía en un Estado de Derecho, esto es, su sometimiento a la ley, su control jurisdiccional, su proporcionalidad y su vínculo de servicio con la ciudadanía?

Este artículo se organiza del siguiente modo. Primero se fija un marco conceptual sobre seguridad pública, seguridad ciudadana y transformación tecnológica. Después se reconstruye el impacto de la digitalización sobre la función policial, con especial atención a la policía local como profesión de primer nivel con la ciudadanía. A continuación, se aborda el factor humano, la ingeniería social y la cultura de seguridad. Luego se analizan la inteligencia artificial, el análisis predictivo, la videovigilancia, los drones, los vehículos autónomos y la investigación digital. Más adelante se estudian los límites jurídicos a partir de la Constitución, la legislación y la jurisprudencia española y europea. Finalmente, se formula una propuesta de síntesis: una policía tecnológicamente competente, institucionalmente interoperable y, al mismo tiempo, profundamente humana.



1. MÉTODO, ENFOQUE Y DELIMITACIÓN

Aunque este texto nace de una experiencia profesional concreta, no pretende presentarse como memoria personal ni como intervención divulgativa ampliada. Su planteamiento es académico y su método es esencialmente, con apoyo en aportaciones criminológicas y de análisis institucional. Esto significa, en primer lugar, que se trabaja sobre normas, sentencias, bibliografía especializada y documentos doctrinales; en segundo lugar, que se adopta una mirada crítica sobre las promesas y riesgos de la tecnología; y, en tercer lugar, que se busca no perder el vínculo con la práctica real de la seguridad local.

La delimitación es fundamental. No se trata aquí de describir exhaustivamente todas las tecnologías utilizables por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ni de ofrecer un manual técnico. Tampoco se pretende resolver de forma cerrada debates que siguen abiertos, como la regulación completa de la inteligencia artificial en el sector público o el estatuto definitivo de la policía predictiva. El objetivo es más concreto: examinar qué transformaciones tecnológicas resultan hoy más relevantes para la seguridad ciudadana y qué implicaciones institucionales y constitucionales plantean, con particular atención a las policías locales.

Esa atención a la escala local no es menor. Durante años, la literatura sobre seguridad tendió a centrarse, con cierta inercia, en los grandes aparatos estatales o en fenómenos de seguridad nacional. Sin embargo, buena parte de la experiencia ciudadana de la seguridad se produce en el municipio: en la calle, en los espacios compartidos, en la convivencia, en el tráfico, en las molestias, en los conflictos de proximidad, en el comercio, en los equipamientos públicos. La policía local no sólo gestiona incidencias menores o problemas rutinarios; interpreta el territorio, detecta vulnerabilidades, construye confianza o la pierde, y constituye para muchos ciudadanos la cara más visible del poder público. Esa función adquiere todavía más importancia cuando la vida local se digitaliza y los riesgos se vuelven menos evidentes a simple vista.

Metodológicamente, el artículo combina cuatro niveles de análisis. El primero es histórico-conceptual: interesa comprender cómo la idea de seguridad pública ha evolucionado en España y por qué no es razonable hablar hoy con categorías puramente decimonónicas. El segundo es organizativo: importa estudiar qué significa digitalizar una institución policial, qué problemas genera la interoperabilidad y hasta qué punto la tecnología modifica la cultura interna de los cuerpos. El tercero es criminológico: conviene recordar que la oportunidad delictiva, la vulnerabilidad de las víctimas y la prevención situacional siguen siendo variables decisivas, también en el ciberespacio. El cuarto es jurídico: ninguna innovación policial relevante puede evaluarse sin atender a la intimidad, a la protección de datos, a la libertad, a la proporcionalidad y al control judicial.

Desde este enfoque, este artículo asume una tesis de prudencia tecnológica. No se trata de un rechazo nostálgico a la innovación ni de una celebración



ingenua de cualquier solución digital. Más bien se parte de una evidencia. La tecnología ni es neutral ni decide por sí sola el modelo de seguridad. La manera en que una administración compra, diseña, implanta y usa una herramienta tecnológica expresa una determinada concepción del servicio público, del riesgo y de la ciudadanía. Un sistema interoperable puede mejorar la coordinación; también puede expandir indebidamente la circulación de datos si no existe un diseño garantista. Una cámara puede disuadir o documentar un delito; también puede banalizar la vigilancia permanente si se generaliza sin justificación suficiente. Un algoritmo puede ayudar a *priorizar* recursos; también puede consolidar sesgos preexistentes. La clave, por tanto, no está en oponerse a la tecnología, sino en gobernarla.

2. DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN A LA NUEVA CENTRALIDAD DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

La tercera revolución industrial introdujo la electrónica, la microinformática y las telecomunicaciones; abrió la puerta a la digitalización de la información y a la reorganización de la economía, de la comunicación y de la administración en torno al dato. A partir de ahí se consolidó lo que durante años se denominó sociedad de la información. Sin embargo, desde hace algún tiempo esa expresión se queda corta. No porque haya dejado de ser cierta, sino porque el actual salto tecnológico no consiste ya sólo en producir, almacenar y transmitir información, sino en procesarla masivamente, extraer patrones, anticipar conductas y automatizar decisiones asistidas o condicionadas por sistemas algorítmicos.

En ese punto la inteligencia artificial ocupa un lugar protagonista. No se trata, conviene precisarlo, de una inteligencia misteriosa o casi humana, como a menudo sugiere el lenguaje mediático, sino de un conjunto heterogéneo de técnicas estadísticas, computacionales y de aprendizaje automático aplicadas a tareas de clasificación, predicción, reconocimiento o generación de resultados (Barrio, 2022). Aun así, su impacto institucional es enorme, porque permite tratar cantidades de datos que ningún operador humano podría gestionar de manera equivalente en tiempo razonable.

Moisés Barrio Andrés ha subrayado que el paso del Estado digital al Estado algorítmico plantea nuevas exigencias de legalidad, control y diseño institucional (Barrio, 2020). Del mismo modo, Lorenzo Cotino Hueso lleva años advirtiendo que el «big data» y la inteligencia artificial afectan de lleno a los derechos fundamentales, especialmente cuando se utilizan en contextos públicos sensibles (Cotino, 2017). En el ámbito de la seguridad, esa advertencia cobra una intensidad especial. Allí la información no es un simple recurso administrativo. Es, con frecuencia, la base de decisiones que pueden afectar a libertades, a controles, a identificaciones, a investigaciones y a actuaciones coercitivas.



La transición hacia ese nuevo paradigma tecnológico no es homogénea. Conviven todavía procedimientos manuales o semimanuales con plataformas muy sofisticadas. Persiste la cultura del formulario y, a la vez, irrumpen cuadros de mando, analítica de datos, lectoras de matrículas, trazabilidad digital de expedientes y análisis de riesgo. Esa convivencia genera a veces paradojas administrativas. Instituciones que disponen de herramientas tecnológicas de alto nivel, pero continúan arrastrando inercias organizativas antiguas, escasa interoperabilidad, formación desigual o una comprensión insuficiente de los efectos jurídicos de la tecnología que usan.

Para la seguridad pública, la cuestión es decisiva. La tecnología no sólo multiplica capacidades; redefine el campo de lo visible. Antes una patrulla podía ignorar lo que no veía o lo que no se denunciaba. Hoy las cámaras, los registros de acceso, los sistemas de geolocalización, las bases de datos y las redes sociales generan una densidad de huellas e indicios que alteran por completo la relación entre institución, territorio e información. No es exagerado afirmar que la policía trabaja ya en un entorno de visibilidad ampliada. Pero esa ampliación, por sí sola, no garantiza ni inteligencia ni justicia. Tener más información no equivale a comprender mejor, y procesarla más rápido no significa hacerlo con mayor legitimidad.

3. SEGURIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD CIUDADANA Y POLICÍA LOCAL: UNA RELECTURA NECESARIA

En España, la historia del orden público no puede separarse del peso del militarismo y de la dificultad histórica para construir una noción civil, democrática y garantista de la seguridad. Ahí la obra de Manuel Ballbé Mallol conserva una fuerza explicativa notable. Su estudio sobre el orden público y el militarismo en la España constitucional mostró, con una mezcla poco frecuente de rigor histórico y lucidez jurídica, hasta qué punto la gestión del orden interno estuvo durante mucho tiempo atravesada por lógicas militares, jurisdicciones extraordinarias y confusiones entre seguridad, obediencia y excepción (Ballbé, 2019).

Esa genealogía importa porque ayuda a no trivializar el lenguaje. No es lo mismo «orden público» en clave autoritaria que «seguridad pública» en un Estado constitucional. Tampoco es exactamente lo mismo «seguridad pública» que «seguridad ciudadana». Esta última, positivizada hoy sobre todo en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (antes L.O. 1/1992), se presenta como condición para el ejercicio de derechos y libertades, no como simple disciplina social. Ahora bien, esa formulación legal no resuelve por sí misma todas las tensiones. La seguridad ciudadana sigue moviéndose en un espacio delicado donde confluyen prevención, potestades administrativas, uso legítimo de la fuerza, protección de bienes jurídicos, riesgo de expansiones desproporcionadas del control y aspectos dispares.



La policía local ocupa en ese escenario una posición singular, diría, primaria, esencial. No es una policía residual ni meramente auxiliar, aunque a veces ciertas miradas centralistas o tecnocráticas la traten como tal. Su proximidad territorial y funcional le da una capacidad de lectura del contexto que ninguna gran arquitectura centralizada puede reemplazar del todo. La policía local conoce ritmos urbanos, puntos ciegos, vulnerabilidades vecinales, dinámicas juveniles, tensiones comerciales, espacios escolares, fiestas, mercados, hábitos de movilidad, conflictos recurrentes y demandas latentes. En una época de tecnología intensiva, ese conocimiento situado no pierde valor; al contrario, se vuelve todavía más relevante, porque es el que permite interpretar de forma prudente la información técnica.

Ahora bien, también sería ingenuo exagerar la proximidad. La policía local no puede limitarse a reproducir modelos de actuación pensados para un entorno analógico. La convivencia de hoy incluye ciberdelitos con víctimas locales, fraudes cometidos a través de plataformas, campañas de hostigamiento en redes con efectos presenciales, uso ilícito de imágenes, conflictos derivados de grabaciones, difusión de bulos («fake news») con capacidad de alterar la tranquilidad pública y generar problemas de movilidad vinculados a nuevas tecnologías.

Incluso cuando la competencia formal sobre ciertos delitos recaiga en otros cuerpos, la policía local suele ser la primera ventanilla de entrada, el primer escalón, el primer receptor del conflicto o el primer actor institucional que detecta la vulnerabilidad o al cual se recurre. Por eso su actualización tecnológica no es un lujo: es una exigencia de realidad.

Desde este punto de vista, la idea de una «policía 4.0» puede resultar útil sólo si se entiende bien. No debería significar una policía fascinada por el gadget, ni una burocracia algorítmica que sustituye criterio por automatismo. Debería significar una institución capaz de integrar tecnología, análisis, legalidad y humanidad. Una policía que comparte información con garantías, que comprende el valor probatorio de una imagen o de un registro digital, que sabe leer riesgos tecnológicos sin dejar de escuchar a la ciudadanía, y que no confunde innovación con exhibición. Dicho de otra forma: una policía local tecnológicamente competente, jurídicamente disciplinada y socialmente cercana.

4. EL FACTOR HUMANO: INGENIERÍA SOCIAL, RUTINA Y CULTURA DE SEGURIDAD

En muchos debates sobre tecnología se comete un error de perspectiva: se habla de sistemas, de redes, de inteligencia artificial o de *software* como si el elemento humano fuera secundario. Sin embargo, buena parte de las quiebras de seguridad más graves siguen produciéndose por la vía más antigua de todas: la vulnerabilidad de las personas. En ciberseguridad eso tiene un nombre bien



conocido, ingeniería social, y designa el conjunto de técnicas orientadas a manipular al usuario para obtener acceso, información o colaboración indebida (Mitnick y Simon, 2002).

La intuición es tan sencilla como incómoda. El eslabón más frágil de muchos sistemas no es el algoritmo, sino la persona cansada, confiada o mal entrenada que pulsa donde no debe, abre lo que no debe, comparte lo que no debe o repite contraseñas de forma temeraria. La experiencia cotidiana lo confirma. Se sigue enviando información sensible por correo sin medidas suficientes de protección. Se siguen haciendo copias de seguridad de manera irregular o sin cifrado. Se siguen descuidando configuraciones elementales.

Se sigue creyendo que la amenaza vendrá siempre de un atacante sofisticado, cuando con frecuencia llega envuelta en la apariencia de una normalidad convincente.

Este punto merece más atención de la que suele recibir en la literatura sobre seguridad pública. Las administraciones invierten, con razón, en plataformas, redes, dispositivos y centros de control. Pero a veces subestiman algo menos vistoso y quizá más decisivo: la cultura organizativa de seguridad. Formar en competencias técnicas es importante; formar en hábitos prudenciales lo es igual o más. La rutina administrativa, la monotonía, la presión del tiempo y la falsa familiaridad con los procedimientos generan entornos especialmente propicios para el error. Y el error humano, en un ecosistema hiperconectado, puede multiplicar exponencialmente sus consecuencias.

Desde la perspectiva policial, esta cuestión tiene dos planos. El primero es interno: la organización debe asumir que la seguridad tecnológica depende de formación continuada, protocolos claros, segmentación de accesos, auditoría y revisión de prácticas. El segundo es externo: buena parte de la función preventiva pasa ya por explicar a la ciudadanía riesgos tecnológicos básicos. En una sociedad donde la mayoría de las personas utiliza dispositivos complejos sin comprender del todo su exposición real, la educación en seguridad deja de ser un asunto sólo escolar o privado y pasa a integrarse, aunque sea indirectamente, en la prevención pública. Existe la idea que no nos pasara a nosotros.

La criminología de la oportunidad ayuda aquí a no perder pie. Santiago Redondo ha insistido en que los delitos no se distribuyen aleatoriamente, sino que dependen de contextos, oportunidades y vulnerabilidades (Redondo, 2008). La ingeniería social funciona precisamente porque explota vulnerabilidades previsibles: urgencia, miedo, autoridad aparente, desconocimiento técnico, hábitos descuidados, rutina. El delincuente no necesita romper siempre el sistema; le basta con persuadir, disuadir a alguien de que abra la puerta.

Por eso la mejor tecnología no elimina la necesidad de criterio. Más bien la aumenta.



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



Desde el enfoque de la Seguridad Humana, la Cátedra Manuel Ballbé UAB presenta esta obra colectiva, analizando la reconfiguración de la gobernanza territorial y del Derecho Público cuando las crisis pasan a estar en el centro de la acción pública, examinando el tránsito desde modelos estatocéntricos y reactivos hacia enfoques preventivos y humanocéntricos; las tensiones constitucionales de la reglamentación de necesidad; la preparación, la información y la educación en desastres como exigencias jurídicas; así como las complejas relaciones entre lo público y lo privado en la gestión de emergencias.

Se incorpora, además, una reflexión crítica sobre la contratación pública en tiempos de crisis, la digitalización, la inteligencia artificial y sus efectos sobre la anticipación, la decisión y la rendición de cuentas.

La obra aborda el caso de la DANA de Valencia (2024) como un espacio de aprendizaje institucional, desde la justicia y la emergencia habitacional hasta la reconstrucción territorial. Se discuten aspectos como la gobernanza local, la resiliencia urbana, la innovación en cuerpos de bomberos metropolitanos y las emergencias persistentes ligadas al trabajo, la salud mental y al cambio climático.

Finalmente, el cierre en clave de seguridad ecocéntrica, propone repensar las transformaciones que exige la actualidad global para proteger a las personas y a la naturaleza. Este libro es una invitación a pensar el presente con rigor y a construir un porvenir desde nuevos marcos jurídicos, éticos y de corresponsabilidad.

ISBN: 979-13-991187-8-0



9 791399 118780



**EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS**