

Unidad de acción. Un principio, no una opción

Félix Faura Mateu

Catedrático de la Universidad Politécnica de Cartagena

Capítulo tercero

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es evaluar, en un contexto de estudio prospectivo sobre desarrollos futuros de la estrategia española de seguridad, las principales características que tiene, o debería tener, el vector definido por la Unidad de Acción del Estado. Para ello se toma como referencia la posición fijada en este concepto por la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Partiendo de este documento se realiza una evaluación sobre la situación actual de los principales factores que le afectan, así como una sucinta visión retrospectiva que intenta ayudar a comprender nuestra realidad en estos asuntos a partir de la evolución de nuestro modelo de organización de Estado. Parte del análisis realizado se sustenta en un recorrido ilustrativo y posiblemente representativo, por un conjunto de sectores de la administración, de cierta conexión con la seguridad nacional, que permite visualizar la posible dificultad sistémica de nuestra administración para la Unidad de Acción, al tiempo que explorar algunas líneas de trabajo que permitan avanzar positivamente hacia el futuro.

Palabras clave:

Unidad de Acción, Estrategia de Seguridad Nacional, riesgos y amenazas de Estado, modelo de organización de Estado.

Consideraciones generales sobre la Unidad de Acción

El objetivo principal de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN2013), la preservación de la seguridad nacional, se vincula a la consecución de un conjunto de objetivos específicos, compuesto por doce elementos, isomorfo con otro conjunto de ámbitos de actuación, compuesto por otros doce elementos, que a su vez están directamente correlacionados con las doce amenazas o riesgos principales identificados en dicha estrategia.

La metodología con la que se pretende alcanzar cada uno de los doce objetivos específicos y en última instancia el objetivo principal está basada en el desarrollo de un conjunto de Líneas de Acción Estratégicas (LAE), 79, agrupadas por objetivos específicos (o ámbitos de actuación). En una primera aproximación se percibe claramente que la mayoría de las LAE seleccionadas podrían considerarse profundizaciones, reformulaciones, extensiones, o derivaciones de los cuatro principios informadores definidos previamente:

1. Unidad de Acción.
2. Anticipación y prevención.
3. Eficiencia y sostenibilidad.
4. Resiliencia.

Es lógico que así sea por el propio concepto y naturaleza de estos principios, pero también se percibe con cierta claridad que uno de los cuatro principios informadores, la Unidad de Acción (UA), tiene (de forma intencionada o no) especial infiltración en todas las LAE, o lo que es igual, parece que este principio se configura como una especie de principio informador rector, como una especie de principio de principios que, junto a los otros, proporcionan gran parte del «ADN» o la arquitectura conceptual de la Estrategia de Seguridad Nacional.

En la ESN2013 se establece/define la Unidad de Acción como: «Implicación, coordinación de todos los actores y recursos del Estado bajo la dirección del presidente del Gobierno, así como la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general. El enfoque integral de seguridad, comprensivo de todas sus dimensiones, justifica este principio de acción y precisa, a su vez, de una gestión completa a través de un Sistema de Seguridad Nacional impulsado y liderado por el presidente del Gobierno».

De esta definición se pueden extraer para nuestro análisis, inicialmente, dos palabras clave: *implicación* y *coordinación*. Estas dos palabras pueden ser consideradas como los principales instrumentos/objetos de los que se sirve el nuevo Sistema de Seguridad Nacional para impulsar la UA.

Si estos son los instrumentos/objetos constitutivos de la UA, los sujetos a los que afecta son «todos» los actores y recursos del Estado. Es evidente

que el adjetivo «todos» no debería dejar mucho margen de interpretación. Estamos hablando de una cuestión que afecta a todas las personas que tienen capacidad de actuar directa o indirectamente en el Sistema (incluyendo por extensión la colaboración de la sociedad en general) y a todos los recursos que el Estado tiene a su disposición.

Habiendo dejado clara la definición de este principio que afecta a «todos» los posibles actores del Sistema de Seguridad no hay mucho más que matizar sobre el sujeto del Principio, salvo observar que es coherente con los subtítulos de las dos ESN publicadas hasta la fecha: «Una responsabilidad de todos»¹ y «Un proyecto compartido»². Habría, sin embargo, que profundizar mucho más en los instrumentos-objetos de la misma, «implicación» y «coordinación» que, junto con el término «integración», forman la triada sobre la que se asienta este principio.

Empezando por el primero de ellos, y desde un punto de vista cualitativo, la *implicación*, o más bien su falta, habría que considerarla teniendo en cuenta su doble naturaleza: activa y pasiva. Las dos tienen su presencia y tendencia, y aunque su impacto social desde el punto de vista de la UA en el ámbito de la seguridad nacional, no es el mismo y los posibles tratamientos, tanto preventivos como en su caso correctivos, no son iguales, a largo plazo tienen un mismo efecto debilitador sobre la UA y en consecuencia sobre las LAE. Quizá por eso llama un poco la atención que este término se invoque solo nueve veces en la ESN2013, sobre todo si lo comparamos con el término *coordinación* y sus sinónimos, utilizados reiterativamente, a los que nos referiremos posteriormente. Quizá sea esto un indicio, involuntario pero revelador, que visualiza, de una forma un tanto simplista pero expresiva, la asimetría con la que se tratan estos dos conceptos y de sus consecuencias, en el sentido de que si se hiciera mucho más énfasis en el primero de ellos, en la *implicación*, habría que hacerlo mucho menos en el segundo, en la *coordinación*.

Quizá sea también pertinente llamar aquí la atención sobre el concepto de «seguridad nacional». El término *nacional*, invocado más de 500 veces en la ESN2013, ha desplazado completamente al de *nación* (invocado 0 veces), un término ampliamente utilizado en otras Estrategias de Seguridad de nuestro entorno, la francesa, por ejemplo,³ lo que de alguna manera deja entrever una cuestión de fondo muy probablemente conectada con el término *implicación*.

¹ *La Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Madrid: Gobierno de España, 2011.

² *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Madrid: Gobierno de España, 2013.

³ Laboire, M.: Las estrategias de seguridad nacional de Francia y España: Un análisis comparado, Documento de Análisis IEEE núm. 42/2013.

La falta de implicación pasiva probablemente responde, mayoritariamente, a una falta de conciencia social sobre la importancia de la seguridad y el grado real en que nos afecta su fragilidad o deterioro, aunque también se ha detectado que, sociológicamente, puede responder, entre otras causas, a un cierto autopoicionamiento político personal un tanto teórico⁴. Esta cuestión requiere un análisis mucho más detenido sobre sus causas, factores activadores e intensificadores, así como sobre sus consecuencias y dinámica de evolución que ha sido tratado por el General Sanz en otro capítulo de este estudio.⁵ En cualquier caso, es razonable pensar que con el tiempo suficiente, si se trabaja desde los primeros niveles educativos y se sostiene un debate abierto y serio sobre los riesgos y amenazas reales,⁶ sobre los intereses y centros de gravedad de España⁷ en una sociedad abierta y globalizada como la nuestra; probablemente se puede ir ganando la batalla de la opinión pública y la implicación de todos los actores necesarios para situarnos en niveles más cercanos a países de nuestro entorno. Iniciativas en este sentido, como la reciente moción aprobada en el Senado en la que se insta al Gobierno para que elabore un plan de acción que conciencie, sensibilice y acerque (como en otros países de nuestro entorno)⁸ a los jóvenes españoles a todo lo concerniente a la seguridad y defensa de España a través de las distintas etapas de su formación, desde la escuela a la universidad, son alentadoras. En consecuencia, siendo inquietante, y por tanto requiriendo atención sus causas y consecuencias, no es especialmente grave. La verdaderamente preocupante es la activa.

Quizá la activa sea cuantitativamente menor que la pasiva, pero su grado de incidencia es varios órdenes de magnitud superior. La razón es que esta actitud sobrepasa la esfera del comportamiento individual y puede estar instalada en determinados entornos institucionales y administrativos. En el ámbito individual, no es fácil poder encontrar alguna justificación adicional a una falta de lealtad y reciprocidad con el Estado que le permite disfrutar de todos los derechos y libertades que tenemos reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico pero aun siendo esto preocupante lo es mucho más cuando se ejerce desde una parte de la administración, que como tal, no puede sustraerse a una política de Estado de la que es parte consustancial. La existencia de esas zonas de penumbra institucional/administrativa, donde en algunos casos se detecta un verdadero vacío colaborativo con la acción del Estado, induce procesos y actuaciones que sin duda alguna generan una seria inestabilidad interna

⁴ Informe de resultados del X estudio del CIS: «Defensa Nacional y Fuerzas Armadas», Madrid, 2014.

⁵ V. el trabajo de Alfredo Sanz y Calabria sobre opinión pública en este mismo volumen.

⁶ V. el trabajo de Carlos Echeverría sobre amenazas y riesgos en este mismo volumen.

⁷ V. el trabajo de Emilio Sánchez de Rojas sobre intereses de España en este mismo volumen.

⁸ Palacián, B.: Ciudadanía y cultura de defensa y seguridad nacional en Francia, Documento informativo IEEE núm. 03/2013.

en los sistemas de seguridad. Es evidente que su evaluación, calibración, prevención y posible corrección requieren de una política de Estado que hasta ahora no ha dado muy buenos resultados, pero en la que algo hemos avanzado últimamente. Al menos se ha levantado el velo que cubría esta situación y quizá por causas sobrevenidas se es más consciente del problema. En cualquier caso, esta perspectiva requiere un análisis más político que sobrepasa ampliamente el alcance de este trabajo.

Nos centraremos ahora en el segundo instrumento-objeto de la UA, la *coordinación*. Como se ha comentado anteriormente, la UA está infiltrada en la mayoría de las LAE. Quizá por ello este término y sus «sinónimos», cooperación, colaboración e integración (a este último le dedicaremos posteriormente alguna reflexión adicional), en diferentes formas gramaticales, aparecen más de 100 veces en la ESN2013, por lo que podemos decir que se trata del instrumento-objeto invocado más recurrentemente.

Algunos ejemplos ilustrativos de su infiltración en las LAE de los diferentes ámbitos de actuación prioritaria (objetivos específicos) serían los siguientes:

- «Lucha contra el terrorismo:
 - Prevención: ...se asegurará la acción coordinada de todas las administraciones...
 - Persecución: ...mediante la adecuación de los instrumentos nacionales precisos de coordinación, dirección y supervisión...
 - Preparación de la respuesta: ...se adoptarán las medidas y planes necesarios que aseguren la sinergia y coordinación de todos los organismos con responsabilidad en la materia...
- Lucha contra el crimen organizado:
 - ...reformas normativas que fomenten y desarrollen la dirección centralizada y la coordinación en la lucha contra el crimen organizado, así como a través del refuerzo de la colaboración con...
- Seguridad económica y financiera:
 - Fomento de los mecanismos de coordinación adecuados que permitan el desarrollo de la seguridad económica...
 - Definición de un procedimiento de estrecha cooperación entre las entidades privadas y las autoridades públicas responsables de la seguridad...
- Seguridad energética:
 - Favorecer una marco regulatorio armonizado, ...
 - Colaboración público-privada para garantizar...
- Proliferación de armas de destrucción masiva:
 - ... Se fortalecerán los medios jurídicos nacionales, en coordinación con otros Estados, para la prevenir la proliferación, fomentando igualmente la cooperación regional.

- Ordenación de los flujos migratorios:
 - Estrecha colaboración entre Administraciones Públicas,... con objeto de prevenir los riesgos asociados a la inmigración irregular.
- Protección ante emergencias y catástrofes:
 - Adopción de un enfoque integrador y potenciador de las actuaciones entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales...
 - Elaboración de un marco de referencia en la materia que propicie el impulso y la coordinación de esfuerzos, establezca prioridades y optimice recursos para alcanzar objetivos comunes.
 - Establecimiento de protocolos de actuación coordinada de las diferentes partes involucradas.
- Seguridad marítima:
 - Adopción de un enfoque integral y potenciación de la actuación coordinada y cooperativa del elevado número de departamentos, organismos y agencias...
- Protección de infraestructuras críticas:
 - ... Es imprescindible que tanto las Administraciones Públicas como los operadores privados... trabajen de forma coordinada en la protección...
 - Coordinación... Resulta esencial la existencia de una adecuada coordinación operativa entre las organizaciones responsables de la gestión de riesgos y la gestión de crisis».

Por otra parte, el nuevo Sistema de Seguridad Nacional de la estrategia se sustenta en ocho principios: liderazgo, funcionamiento integrado y coordinación, optimización, modernización de infraestructuras, implicación, colaboración público-privada, transparencia y gestión de la información. Estos principios sustentadores tienen también una clara correlación con los principios informadores, especialmente los que hacen referencia a la Unidad de Acción. Son ejemplos similares a los realizados anteriormente para las LAE, los dos siguientes:

- «El Funcionamiento Integrado y Coordinado:
 - De todas las Administraciones Públicas con competencia en materia de seguridad nacional, en un espíritu de cooperación y lealtad institucional.
- La colaboración público-privada»

En consecuencia con lo anteriormente expuesto se puede considerar que la UA es un principio informador fundamental del que se impregnan gran parte de las acciones a desarrollar y sin el cual difícilmente se pueden llevar adelante las LAE. Es un principio catalizador tan fácil de entender que cuesta comprender, para una mirada ajena a nuestra realidad, la razón de tanta recurrencia al mismo. Pero esa es la realidad de nuestro modelo de

Estado. Un modelo avanzado, adaptado teóricamente a nuestras circunstancias, pero ciertamente complejo para gestionar instrumentos que en otros Estados funcionan con naturalidad y hasta con cierta simplicidad.

Quizá esta sea una de las causas por las que este principio informador, o más bien la triada de conceptos en los que se asienta, tengan una presencia en la ESN2013 manifiestamente superior a la de los otros tres principios.

- Anticipación y prevención: 36
- Eficiencia y sostenibilidad: 11
- Resiliencia: 8

Lo que nos lleva a pensar que la UA es algo más una buena coordinación (cooperación e integración) y algo más que uno de los cuatro principios informadores de la ESN2013. Podríamos pensar que, consciente o inconsciente, su posición en la ESN revela una preocupación e inquietud constante por unas consecuencias cada vez más explícitas pero cuyas causas, aunque conocidas, no son fáciles de evitar y mucho menos de eliminar.

(¿In?)Consistencia de nuestro modelo de organización para la Unidad de Acción

En la mayoría de países que se han dotado de un modelo de organización descentralizada del poder y que tienen un cierto recorrido en la gestión del mismo, se considera que este modelo, en cualquiera de sus variantes, es posiblemente el más avanzado y viable en sociedades maduras configuradas por identidades muy diversas, aceptándose también que este sistema, aun siendo complejo e imperfecto, tiene más ventajas que inconvenientes. Esta percepción ha sido asumida en la estrategia organizativa de España, como una especie de principio informador que afecta nuclearmente a nuestro modelo de organización y, en consecuencia, a todo su posible desarrollo.

Es cierto que, institucionalmente, no son pocas las experiencias que indican que un sistema de gobierno multinivel puede responder mejor al complejo encaje de las diversas identidades y, en general, al fortalecimiento de la calidad de la democracia en la que se desarrolla. Por otra parte, el concepto mismo de descentralización también se ha percibido como fuertemente correlacionado con la eficiencia y la calidad de la acción pública. Incluso desde el punto de vista de la eficacia técnico-administrativa, se les ha concedido un plus de bondad, de estilo de Gobierno más próximo a los ciudadanos, de mayor y mejor capacidad para captar, reconocer y resolver los problemas y peculiaridades identitarias, o lo que es igual, más capacidad de interpretar y dar respuesta a las preferencias ciudadanas. Políticamente también se ha extendido la visión de que la descentralización tiende a favorecer el reparto y la distribución de poder,

el fomento del necesario diálogo y equilibrio entre los múltiples niveles de toma de decisiones y la adopción de políticas de consenso; lo que teóricamente, en su conjunto, conduce a políticas más legitimadas.

Suiza, Alemania, EE. UU. o Canadá son ejemplos de países de nuestro entorno o referencia que han disfrutado durante muchos años, y disfrutan actualmente, de modelos de organización que, de una u otra manera, operan con esquemas descentralizados que saben procesar la diversidad identitaria, es más, esta se percibe como una fortaleza más que como una debilidad, como muy bien expresó B. Obama: «Lo que hace que Estados Unidos sea excepcional son los lazos que mantienen unida a la nación más variada del mundo». Por otra parte estos países, lejos de asumir una actitud inercial que no cuestiona el modelo, siempre han dispuesto de una cultura administrativa y de Estado proactiva que les ha impelido a realizar con carácter sistemático, análisis, estudios y propuestas de reforma continua de sus sistemas con objetivo identificar fallos, ineficiencias y riesgos potenciales, corregirlos y en consecuencia seguir mejorando su eficacia, y con ello optimizar su modelo de organización. En los últimos años, estos estudios y propuestas se han intensificado notablemente (son ejemplo de ello las reformas de la Administración Pública en Reino Unido o Canadá) como consecuencia de los nuevos retos y las dificultades a las que se enfrentan la sociedad en general y particularmente los Estados con modelos de organización de este tipo, tales como la necesidad de competir en una economía globalizada; la preocupación por defenderse de los nuevos riesgos y amenazas globales; las dificultades para financiar un catálogo expansivo de servicios o la necesidad de cumplir con nuevas exigencias sociales.

Sin embargo, siendo estos países referentes en muy diversos ámbitos y siendo sus modelos de organización y desarrollo imitables en muchos aspectos, no parece que hayamos sido capaces de captar y retener lo mejor de sus experiencias (que en general han sido previas a las nuestras). Esto es, la de imprimir al modelo una dinámica de progresión positiva. Más bien parece lo contrario, parece que la deriva del nuestro más que tender a instalarse en una espiral de mejora parece que discurre por una lenta espiral de progresivo deterioro. Más que avanzar en la potenciación de las ventajas que tiene este modelo se ha ido profundizado en los inconvenientes, las limitaciones y las complejidades que, sin duda alguna, también tiene, entre ellas y no precisamente despreciable, la de favorecer en ciertas estructuras administrativas, fundamentalmente aunque no exclusivamente, en la escala local y autonómica, una dinámica institucional⁹ que limita extraordinariamente alcanzar los necesarios niveles de unidad de acción.

⁹ Herrero de Miñón, M.: «Génesis, desarrollo y perspectivas del Estado de las Autonomías», Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año L, núm. 75,

Esto, evidentemente, es malo, pero lo peor puede ser que el sistema por razones que tienen que ver más con una falta de implicación y lealtad institucional que con la naturaleza y complejidades propias del mismo, presenta síntomas claros de agotamiento. Parece que se ha llegado a situaciones que bordean, cuando no sobrepasan, los límites, las condiciones constitutivas del sistema. Esto podría llegar a provocar una situación de cierto bloqueo, ya que por una parte parece que no puede avanzarse mucho más por la vía de la descentralización y sus consecuencias (aparentemente insoslayables) de falta de coordinación que son las que nos ocupan, pero por otra parte nuestro sistema presenta una notable histéresis. En consecuencia, si el sistema no puede evolucionar mucho más en la dirección que lo estaba haciendo y tampoco es reversible, la situación es preocupante y requiere de mucha pericia para poder seguir avanzando y emprendiendo reformas de calado que desactiven los problemas de falta de coordinación, colaboración e integración que limitan la unidad de acción, al tiempo de seguir progresando en un contexto global en constante cambio.

Si nos alejamos un poco del plano más estratégico, nos situamos en un plano más operativo y hacemos un cierto recorrido por nuestro entramado organizativo, una especie de cartografía de urgencia que nos identifique los principales «accidentes organizativos» o descoordinativos que se presentan en la acción del Estado, nos encontraríamos con toda una colección de inconvenientes, disfunciones o ineficiencias, entendidas estas como prácticas o modos de funcionamiento del sistema que pueden afectar negativamente a la eficacia de las políticas públicas y especialmente a las que requieren de una cierta consistencia y coherencia. Estamos hablando de confusión competencial, fallos de coordinación, duplicidad de actuaciones, proliferación de normativas, inexistencia de una cultura de la cooperación, etc. o lo que es igual, de una inconsistencia o precaria Unidad en la Acción del Estado, cuyas consecuencias se perciben cada vez con mayor claridad. Una de las consecuencias de las crisis económicas es que suelen dejar al descubierto o agudizar las disfunciones de los sistemas organizativos a los que afecta.

Algunos ejemplos de estas disfunciones pueden encontrarse diversos informes, como el de la Agencia de Evaluación sobre la Eficacia de la Acción Pública en el Estado Autonómico: diagnóstico y propuestas de mejora⁷, donde se identifican algunas ineficiencias de nuestro modelo de Estado, tales como:

«...

- En el ámbito de la adopción de decisiones y del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se destaca la carencia de procesos de planificación compartidos o integrados, lo que en oca-

1998, p. 203-219.

siones impide la ejecución de políticas coherentes, menoscaba la complementariedad de las distintas políticas, impide o dificulta el cumplimiento de objetivos definidos en las Directivas europeas así como el uso eficiente de los recursos públicos, dando lugar a situaciones de sobrefinanciación o de déficit de dotaciones.

- En el ámbito de la cooperación, las ineficiencias que se producen no radican en la inexistencia o insuficiencia de los instrumentos de cooperación existentes (ya que existen múltiples órganos de cooperación a nivel político), sino en el uso y funcionamiento de los mismos (ausencia de procedimientos participativos, comunes o de cooperación más administrativa que política).
- En relación con los principios de responsabilidad y transparencia, uno de los problemas más destacados es la carencia de sistemas de información que permitan conocer y comparar la eficacia y la eficiencia de las diferentes políticas y servicios públicos.
- En relación con la actuación administrativa orientada a ciudadanos y empresas, se observan problemas derivados de la falta o insuficiente desarrollo de sistemas de información compartidos para la gestión de políticas públicas, dificultades en la interoperabilidad de las distintas aplicaciones diseñadas por las CC. AA., o falta de actualización de los datos y deficiente volcado de los mismos.

Por otra parte, la concurrencia de actuaciones de varios niveles de administración puede que en sí misma no sea disfuncional aunque la realidad es que a veces genera duplicidades (cuando distintas Administraciones prestan servicios idénticos a públicos idénticos); exceso de regulaciones, sobreoferta de servicios, sobreinspecciones o incluso ausencia de actividad y descoordinación en la gestión de procedimientos compuestos (integrados por actos de distintas Administraciones). Otras deficiencias derivan de la existencia de servicios ofertados en condiciones más accesibles o más ventajosas en CC. AA. limítrofes y de los supuestos de vacío competencial, en los que ninguna administración considera de su competencia un determinado ámbito material.

...».

En síntesis, disponemos de un modelo de organización del Estado que, en cuestiones esenciales, tiene serias dificultades para intentar hacer posible aquel sencillo y magnífico pensamiento de San Agustín: «En las cosas necesarias, la unidad; en las dudosas, la libertad; y en todas, la caridad». Disponemos, pues, de un modelo que entre sus principios informadores no llegó a asumir la necesidad de imponer una restricción del tipo: una Administración, una competencia. Si se hubiese establecido con claridad este principio todo este tipo de disfunciones podrían ser evitadas o superadas mucho más fácilmente a través de los mecanismos adecuados de información y coordinación. Otra cosa es que este principio se asumiera lealmente pero eso está correlacionado con el

concepto de *implicación* que hemos comentado anteriormente y que no es objeto de este trabajo.

Una mirada retrospectiva

Las razones que nos han llevado a esta situación se retrotraen al origen del modelo de Estado autonómico y su configuración. Sobre la situación y evolución de estos temas se han realizado muy diversos estudios. La mayoría son trabajos de naturaleza jurídica difíciles de sintetizar por limitaciones de espacio en este artículo; no obstante, entre ellos destaca el muy reciente informe sobre la reforma de las Administraciones Públicas (del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), realizado por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA), del que se realiza una exégesis en lo relativo a los temas que estamos tratando con objeto de ayudar a comprender la situación actual que se visualiza posteriormente.

Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA., en una primera aproximación al Título VIII, podría parecer que la Constitución realiza la distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA. con arreglo a un sistema de doble lista horizontal (enumerando el artículo 148 las materias en que las CC. AA. podrían asumir competencias y estableciendo el artículo 149.1 las materias de exclusiva competencia estatal). Sin embargo, la realidad ha sido bien distinta. El artículo 148 se configuró simplemente como una limitación temporal para las comunidades que no accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151. En definitiva, transcurrido el período transitorio de los cinco años, el precepto constitucional relevante para analizar el sistema constitucional de distribución de competencias es el artículo 149. Hoy en día, el Tribunal Constitucional (TC) solo reconoce al 148 un valor «hermenéutico» (STC 247/2007).

Por tanto, la realidad es que la Constitución acude a un modelo de lista única de las competencias mínimas estatales, definidas en el artículo 149. En el mismo deben distinguirse dos ámbitos materiales de competencias:

- El ámbito del artículo 149.1, en el que se establece un núcleo mínimo de competencias estatales exclusivas atribuidas al Estado. En este ámbito, las comunidades no pueden asumir competencia alguna (artículo 149.1), salvo apoderamiento expreso del Estado por las vías previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 150.
- El ámbito constituido por el artículo 149.3 cuando prevé que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CC. AA., en virtud de sus respectivos Estatutos».

Los Estatutos de Autonomía deben contener «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución», ya que son «las normas llamadas a fijar las competencias asumidas por las CC. AA. dentro del marco establecido en la Constitución, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquella» (STC 247/2007).

Por último, se establecen dos cláusulas de cierre en el artículo 149.3:

- La cláusula de prevalencia, en virtud de la cual las normas del Estado «prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las CC. AA. en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas», de escasa aplicación práctica en la doctrina del TC.
- La cláusula de supletoriedad, según la cual, el Derecho estatal «será, en todo caso, supletorio del Derecho de las CC. AA.». El Tribunal Constitucional tiene declarado que esta cláusula no constituye un título autónomo de atribución de competencias y, por tanto, no permite al Estado modificar el derecho estatal que rige como supletorio en una materia en la que carece de competencias (STC 61/1997).

La doctrina viene a clasificar las competencias de la Comunidad Autónoma en función de las potestades de intervención que asume sobre una determinada materia, distinguiendo así entre competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas.

El artículo 149.1 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre una relación de materias respecto de las que cabe resaltar dos aspectos. De un lado, que la competencia exclusiva del Estado se refiere a «materias» cuyo contenido solo se enuncia, es decir, no se describe ni se delimita (por ejemplo, «Relaciones Internacionales», «Defensa y Fuerzas Armadas» o «Administración de Justicia»). De otro lado, la competencia exclusiva estatal se refiere en ocasiones a la totalidad de la materia enunciada en los términos generales descritos, pero en otros casos incluye solo la «función» relativa a dicha materia, función que alcanza, o bien a la «legislación», siendo así que tampoco se determina el contenido o alcance de dichas funciones (STC 247/2007) o bien a la «legislación básica» (o «bases» o «normas básicas»). El TC ha ido delimitando el contenido de cada una de las materias y la extensión de las potestades atribuidas.

En función de las concretas potestades que la Constitución atribuye al Estado sobre una materia, cabe distinguir tres técnicas de atribución de competencias a que acude el artículo 149.1:

- Competencias exclusivas en sentido estricto o plenas, en las que el Estado asume la totalidad de las funciones sobre la materia, es decir, las potestades legislativa, de desarrollo normativo y ejecutiva.

- Competencias legislativas, en las que el Estado se reserva la potestad legislativa, correspondiendo a las CC. AA. la potestad ejecutiva. El TC ha fijado el sentido de las palabras «legislación» (estatal) y «ejecución» (autonómica); STC 249/1988 y STC 51/2006.
- Competencias compartidas, en las que al Estado le corresponde dictar las «bases», «normas básicas» o «legislación básica», y a las CC. AA. el desarrollo normativo de esas bases y la potestad ejecutiva en la materia.
- Competencias concurrentes, es decir, aquellos casos en que el Estado y las CC. AA. pretenden incidir sobre una misma materia o sobre un mismo objeto en virtud de títulos competenciales diversos.

El TC resuelve tales conflictos acudiendo al título competencial prevalente, invitando, en todo caso, a los titulares de las competencias al establecimiento de técnicas de *coordinación* o *cooperación* que eviten el total desplazamiento de un título competencial.

Así pues, el sistema constitucional de reparto de competencias puede dar lugar a duplicidades no solo por la existencia de las competencias concurrentes mencionadas, sino por otros motivos como son el entrecruzamiento de diferentes títulos competenciales, la coincidencia en el mismo espacio geográfico de actividades administrativas con base en diferentes títulos, o por una frecuentemente confusa y discutida delimitación entre la legislación básica y la de desarrollo, y por la propia actividad de fomento impulsada por todas las Administraciones.

La naturaleza compleja del sistema, junto a la intensidad, constancia y fragmentación de las fuerzas que operan en el mismo, han provocado un cierto desequilibrio dinámico que ha hecho que el sistema evolucione vertiginosamente, sin mecanismos estabilizadores consistentes, y presente serias inestabilidades. Qué duda cabe que estas circunstancias lastran la competitividad del Estado y debilitan la necesaria visión integradora, pero las consecuencias son todavía mucho más serias cuando esta dificultad sistémica para la Unidad de Actuación se traslada a ámbitos conectados con la seguridad y defensa del Estado.

Un recorrido ilustrativo sobre la (¿des?)coordinación en la Administración

Algunos ejemplos ilustrativos sobre la (falta de) coordinación, colaboración e integración; y por extensión, de Unidad de Acción en diferentes ámbitos de nuestra Administración conectados con la seguridad y defensa podrían ser, entre otros, los que afectan a la protección civil, gestión y operación de medios aéreos y marítimos, seguridad aérea, telecomunicaciones, servicios de información geográfica, o energía. Todos estos ejemplos y algunos otros no muy diferentes han sido señalados, de una

u otra forma, en diversos informes realizados sobre la Administración Pública española citados anteriormente.

Protección Civil

El Tribunal Constitucional declaró que la competencia estatal en materia de protección civil se engloba en la atribución que el artículo 149.1.29 de la Constitución realiza en favor del Estado en materia de seguridad ciudadana y que presenta carácter de concurrente con la competencia propia de las CC. AA. (STC 123/1984 y 133/1990). La gestión de las emergencias de cierto nivel (el denominado nivel 2) ha sido una de estas transferencias estatales a las Administraciones autonómicas (basada en la Ley 2/1985 de Protección Civil y legislación posterior). Asimismo, el TC ha señalado cuáles son las situaciones de interés nacional que amparan la intervención del Estado.

Este planteamiento puede ser razonable desde el punto de vista político, pero es muy complejo de gestionar desde un punto de vista operativo como efectivamente se pudo comprobar en sucesos tales como el hundimiento del *Prestige* en 2002, las grandes nevadas de Burgos en 2004, o el grave incendio que afectó a la provincia de Guadalajara en 2005. Estos sucesos impulsaron, tanto a la Administración central como a las autonómicas, a tomar iniciativas sobre la creación o potenciación, de unos servicios de emergencias técnicamente especializados y cualificados, de respuesta rápida a las necesidades ciudadanas que se pudieran producir; pero más allá de estas iniciativas, estos sucesos sirvieron para reconocer públicamente que la Administración Central debía aportar al sistema general algo más que una normativa y una estructura de coordinación en materia de protección civil.

Coincidiendo con algunos de estos graves acontecimientos, el presidente del Gobierno formulaba, a finales de 2004, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre, con una directriz que establecía que las Fuerzas Armadas debían: «... colaborar en el Sistema de Protección Civil y, junto con otras instituciones del Estado, contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos»; cuya consecuencia principal fue la asignación de una nueva misión a las Fuerzas Armadas. Así pues, el 7 de octubre de 2005, el Consejo de ministros acordó crear la Unidad Militar de Emergencias (UME). Es decir, el Gobierno de la nación, con la creación de la UME optó, para intentar resolver eficazmente problemas como los generados en la gestión de los indicados anteriormente, por la creación de una unidad militar de «intervención rápida, con plena disponibilidad, con presencia en todo el territorio nacional y que responda de manera ágil y eficaz a las necesidades de la sociedad española ante catástrofes o emergencias que pongan en peligro la seguridad de los ciudadanos».

Es evidente que hizo falta enfrentarse a los límites de funcionamiento del sistema para comprobar su ineficacia y promover una solución integradora que asegurara una cierta Unidad de Acción en todo el Estado.

No obstante, actualmente, a nivel orgánico, todavía disponemos de ciertas duplicidades como son las Unidades de Apoyo ante Desastres (UAD), creadas mediante el Real Decreto 1123/2000, que ya no tienen espacio interno de actuación desde la creación de la UME como medio sustancial de apoyo estatal a las CC. AA. en caso de desastres. Por otra parte, sigue siendo absolutamente necesario mejorar los procesos de planificación con el fin de alcanzar estrategias compartidas, así como de diseñar e implantar un sistema de evaluación e inspección en esta materia que se guíe por unas directrices o planes comunes.

Asimismo, la mejora de la capacidad de movilización de equipos y medios de actuación de una comunidad autónoma para atender una situación de emergencia en otra comunidad autónoma (lo que implica crear previamente un inventario actualizado de los medios disponibles); o la mejorable coordinación entre el SEPRONA y demás agentes estatales y autonómicos con competencias en materia de conservación de la naturaleza y medio ambiente (estableciendo un sistema claro que determine el orden de precedencia de los distintos agentes actuantes), son algunos ejemplos de ámbitos que requieren atención para alcanzar un mayor grado de integración.

Gestión y operación de medios aéreos y marítimos

No es difícil comprobar la existencia de una cierta proliferación y duplicidad de medios aéreos y marítimos entre los numerosos organismos e instituciones de las Administraciones del Estado, cuya operación y gestión es cuestionable. Esta situación no parece que mejore, más bien parece lo contrario y provoca, de forma creciente, una cierta ineficiencia (y descoordinación en algunos casos) debido a la dispersión, externalización y fragmentación de los recursos necesarios para su mantenimiento.

El Estado dispone de unas flotas de más de 300 aeronaves susceptibles de ser utilizadas en misiones civiles, repartidas entre los Ministerios de Defensa, del Interior, de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Del mismo modo, el Estado dispone también de diversos buques científicos y naves de vigilancia marítima repartidos entre los Ministerios del Interior, de Economía y Competitividad, de Hacienda y del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Análogamente, el Ministerio de Defensa mantiene convenios de colaboración con la Secretaría General de Pesca del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y con el Ministerio de Economía y Competitividad para la operación, mantenimiento y explotación de buques científicos.

Los medios aéreos y marítimos, como plataformas multipropósito de gran valor y muy avanzadas tecnológicamente, llevan implícitos unos costes muy elevados de desarrollo, adquisición y operación. A ello se une la complejidad de su sostenimiento, los elevados gastos de formación y preparación de sus tripulaciones, y el conjunto de inversiones requeridas en materia de organización e infraestructura.

Tanto el Ejército del Aire como la Armada poseen unas excelentes capacidades y experiencia, en la gestión y coordinación de medios aéreos y marítimos; muy por encima de cualquier otra alternativa. En consecuencia, parece mucho más eficiente que los medios aéreos y de vigilancia marítima del Estado pudieran estar en su mayoría operados por el Ejército del Aire y la Armada, quienes podrían realizar, si procede, las misiones bajo control operativo del organismo estatal que dirija la operación, lo que al mismo tiempo podría ser también beneficioso tanto para el Ejército del Aire como para la Armada, ya que podría contribuir a mantener el alto nivel de adiestramiento requerido de las tripulaciones.

Por otro lado, desde la perspectiva de la integración, es evidente que debería avanzarse hacia una estandarización y homogeneización de los medios aéreos y marítimos que deban adquirirse en el futuro en sustitución de los actualmente operativos. Igualmente, respecto de aquellos medios que sea necesario adquirir y que sean susceptibles de proporcionar múltiples capacidades beneficiando a múltiples organismos estatales simultáneamente, como ocurre con los aviones tripulados remotamente, que permiten la colaboración en áreas tales como la lucha contra el terrorismo, la inmigración ilegal, el crimen organizado, el control de fronteras, la búsqueda y salvamento de personas, la generación de cartografía o la intervención en emergencias.

Sería conveniente, pues, avanzar hacia la operación unificada y la implantación de fórmulas de colaboración en la gestión de los medios aéreos y marítimos de que dispone la AGE por el Ejército del Aire y la Armada. Así, en relación a los medios aéreos, el concepto de la operación unificada podría tender hacia la disposición de una única flota, o una flota mixta de aviones civiles y militares, operada en su mayoría por personal del Ejército del Aire bajo el control operativo del organismo correspondiente, lo que implicaría seguramente una mayor eficiencia y coordinación. Análogamente, en relación a los medios marítimos, la operación unificada podría ser similar ya que los buques serían operados por personal de la Armada estando la operación dirigida por el organismo correspondiente.

Seguridad Aérea

Mientras el Estado tiene la competencia de los aeropuertos de interés general, las comunidades autónomas la tienen para el resto (deportivos y

de uso restringido, entre otros), aunque solo cinco de ellas (Cataluña, Madrid, Navarra, Valencia y Aragón) han asumido dicha competencia. Para el resto de comunidades autónomas es la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) la que asume la planificación, autorización, construcción, gestión y régimen de inspección de los aeropuertos autonómicos no de interés general.

Se da, además, la circunstancia que sobre aquellos aeropuertos de supervisión autonómica, existen determinadas características que deben ser inspeccionadas por la autoridad estatal (como el mantenimiento de los aspectos de la seguridad operacional, ligados a la operación y explotación de las infraestructuras aeronáuticas de uso restringido). En consecuencia, pueden existir organismos de inspección aeroportuaria concurrentes, incluso sobre las mismas instalaciones, lo que más que garantizar una redundancia asegura una ineficiencia. Sería, pues, razonable (el Real Decreto 1189/2011 relativo a planeamiento y apertura al tráfico de aeródromos lo posibilita) el establecimiento planes de inspección (AGE-CC. AA.), realizado por inspectores de AESA en los aeródromos de uso restringido al objeto de evitar el solapamiento en los procesos de inspección lo que permitirá a las CC. AA. prescindir de la infraestructura que precisan para el desarrollo de estas funciones, con la consiguiente mejora en su eficiencia y sostenibilidad.

Telecomunicaciones

Algunas CC. AA. han hecho una interpretación algo más que amplia de sus potestades de organización y han creado estructuras administrativas en materia de telecomunicaciones, que es competencia exclusiva del Estado.

En el ámbito de las telecomunicaciones se ha producido una proliferación de observatorios en las CC. AA. dedicados al estudio y seguimiento del sector de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, cuyas funciones no añaden ventaja alguna técnica a las que podría y debería realizar el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), en el caso de que este asumiera la unificación de este disperso y fragmentado sistema de observación. Por otra parte, no ha existido una planificación estatal del despliegue de redes e infraestructuras para la provisión de estos servicios que se prestan en condiciones de mercado, existiendo entre otros solapamientos y duplicidades, los de convocatorias de ayudas entre la AGE y las CC. AA. para el despliegue de infraestructuras de banda ancha. En realidad, no existe la necesaria unidad de mercado en el Estado ni los necesarios procedimientos de coordinación y, en su caso, resolución de conflictos entre la legislación sectorial estatal y la

legislación de las Administraciones competentes. En consecuencia, en un sector tan dinámico como este que afecta directamente al círculo de protección de los intereses generales, es absolutamente necesario un marco legal que regule, coordine y elimine ineficiencias, descoordinaciones y disfunciones.

Afortunadamente, en el transcurso de la redacción de este artículo ha sido promulgada la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. Esta nueva Ley «persigue, como uno de sus principales objetivos, el de recuperar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones, estableciendo procedimientos de coordinación y resolución de conflictos ... que pueda afectar al despliegue de redes y a la prestación de servicios...», basándose en la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones del artículo 149.1.21.^ª de la Constitución y en las competencias de carácter transversal de los artículos 149.1.1.^ª y 149.1.13.^ª del texto constitucional.

La nueva Ley, que no se limita a la regulación de las «comunicaciones electrónicas», aborda, de forma integral, el régimen de las «telecomunicaciones» al que se refiere el artículo 149.1.21.^ª de la Constitución Española, lo que además de ser una buena noticia en términos generales lo es, especialmente, en términos de seguridad.

Servicios de Astronomía, Geodesia, Geofísica y Cartografía

La Ley 14/2010, sobre Infraestructuras y Servicios de Información Geográfica en España (LISIGE) y el Real Decreto 1545/2007, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional, son dos de las normas principales que regulan este sector y que establecen una cierta división de las competencias entre el Estado y las CC. AA.

El Administración del Estado, concretamente el Ministerio de Fomento, dispone de dos órganos dedicados a la gestión de estas materias: la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y el Centro Nacional de Información Geográfica, (CNIG). Existe, además, un tercer órgano de carácter consultivo: el Consejo Superior Geográfico (CSG).

La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional tiene las competencias sobre la programación del Plan Cartográfico Nacional, la producción, actualización y explotación de bases topográficas y cartográficas, la planificación y gestión de las redes geodésicas terrestres de ámbito nacional, los trabajos y estudios de Astronomía, Geodesia y Geofísica y la gestión de sistemas de detección y comunicación de los movimientos sísmicos y actividad volcánica. Por otra parte, el CNIG comercializa y difunde, nacional o internacionalmente, la producción cartográfica. Y por último, el CSG es un órgano colegiado que ejerce la función consultiva y de planificación de la información geográfica, en el

que participan tanto miembros de los Ministerios implicados como de las CC. AA. y las EE. LL.

Pero por otro lado, existen cuatro CC. AA. con organismos dedicados a labores cartográficas: el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, el Instituto Cartográfico de Cataluña, el Instituto Cartográfico Valenciano y el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

Esta situación muestra algunas disfunciones tales como las derivadas del hecho de que la LISIGE permite la producción cartográfica redundante (sobre el mismo territorio) del Estado y de las CC. AA.; el despliegue de redes geodésicas autonómicas que replican a la nacional; la existencia de registros de cartografía autonómicos (existen en seis comunidades autónomas: Aragón, Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Canarias y Extremadura) junto al registro central; o la existencia de Infraestructura de Datos Espaciales: portales de acceso libre, con información geográfica, mapas y visores, en casi todas las CC. AA.

En consecuencia, hay evidentes duplicidades e ineficiencias que aconsejarían tomar iniciativas como la optimización y coordinación de las infraestructuras geodésicas del Estado para el posicionamiento geográfico y la navegación terrestre, ampliando la Red Geodésica Nacional de estaciones permanentes (desplegando estaciones nuevas y utilizando estaciones de las redes autonómicas); o la asunción por parte del Instituto Geográfico Nacional de las funciones relacionadas con la actividad cartográfica que realizan los Institutos y Entidades cartográficas de las CC. AA. (competencia única) para profundizar en la búsqueda de eficiencia, al tiempo, el impulsar la participación y la cooperación territorial a través del Consejo Superior Geográfico y sus órganos colegiados.

Energía

En el ámbito energético existen en la mayoría de comunidades autónomas (trece) varias agencias de gestión de la energía (más de cuarenta) que operan en distintos ámbitos territoriales (autonómico, provincial y local), integradas en la Asociación de Agencias Españolas de Gestión de la Energía, con funciones que en algunos casos son coincidentes con las que realiza el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) como única Agencia de ámbito nacional. Ello da lugar a ineficiencias tales como descoordinación de actuaciones, duplicidades y dispersión de acciones de apoyo en materia de energías renovables, o ahorro y eficiencia energética de las distintas Administraciones.

En consecuencia, parece algo más que razonable la racionalización de los entes autonómicos existentes en materia de energía, y la integración de aquellos que dupliquen sus competencias con las realizadas por el IDAE.

Conclusiones

Podríamos pensar que Unidad de Acción es un excelente instrumento, una buena opción o elección entre otras y junto a otras. No es cierto. No es una opción. Entre otras razones porque la Unidad de Acción, en el marco de una estrategia de seguridad, es una condición previa, un prerequisite absolutamente necesario para que puedan actuar otros principios, aunque evidentemente no es, ni mucho menos, suficiente. Por otra parte, de su buena gestión depende la actuación del Principio de Eficiencia y Sostenibilidad, y a su vez, la acertada gestión de estos dos principios (combinada con la del Principio de Anticipación y Prevención), favorece también la actuación del Principio de Resiliencia. Sin embargo, debe hacerse notar que las acciones recíprocas no son necesariamente ciertas, o lo que es igual, la precedencia en estos principios es un factor relevante, no presentan conmutabilidad. En síntesis, los cuatro principios informadores de la ESN2013 son esenciales, aunque hay una cierta jerarquía en su incidencia sobre una ESN. En consecuencia, de las capacidades de despliegue de una correcta y eficaz Unidad de Acción y de su buen acoplamiento con el principio de anticipación y prevención se derivarán mejores actuaciones en el resto de principios que afectan a la seguridad nacional.

La cartografía organizativa de nuestro modelo de Estado muestra un territorio poco favorable para estrategias que impliquen Unidad de Acción. Es lógico que así sea, partimos de un modelo organizativo muy complejo y diverso que requiere de altísimas capacidades de coordinación y cooperación para mostrar una cierta cohesión y coherencia. Esto podría ser razonable, incluso conveniente, por razones de naturaleza política. Lo que no parece aceptable es que, a estas alturas de desarrollo del modelo de organización del Estado, se visualice un mapa incompleto e inconexo, con ámbitos de soberanía ambigua, contextos desregulados, responsabilidades difusas y ámbitos sobrerregulados o redundantes. Probablemente existan ámbitos administrativos más desgobernados de lo que pensamos, aunque también es posible que estén menos desgobernados de lo que tememos. Estamos, pues, instalados en un equilibrio inestable y de evolución incierta, aunque quizá la percepción de que las amenazas y los riesgos a los que nos tenemos que enfrentar son comunes y, en su mayoría, globales¹⁰ actúen *ad futurum* como un factor unificador.

Habría que superar la concepción individualizada y reduccionista de los conceptos coordinación e integración entre todos los sujetos del Sistema Nacional de Seguridad para poder avanzar más eficientemente hacia el objeto sistema, la seguridad nacional. La mejor conexión entre sujeto y objeto requiere menos de cada uno de estos conceptos individualmente

¹⁰ Innerarity, D. y Solana, J. (eds.): La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Madrid: Paidós, 2011.

y más de todos (incluida la implicación) simultáneamente, es decir, más Unidad de Acción.

La Unidad de Acción puede ser la palanca movilizadora que promueva un avance real (en los temas de seguridad nacional) desde el plano teórico de la ESN al operativo. Puede ser el instrumento que permita pasar de unas estrategias un tanto virtuales a unas estrategias más reales, a unas estrategias que somaticen el viejo aforismo de Séneca: «No bastan en una nación las fuerzas sin la unión, ni la unión sin fuerzas».

Son muchas las ESN publicadas por países de nuestro entorno y referencia, aunque no hay grandes diferencias teóricas entre ellas.¹¹ La mayor diferencia está, precisamente, en el carácter más o menos virtual de los principios y líneas de actuación, es decir, en el potencial de desarrollo e implementación, a nivel operativo, de los mismos. Desde esta perspectiva, se considera que la Unidad de Acción debe asumirse en los futuros desarrollos legislativos, especialmente en la esperada nueva Ley de Seguridad como un principio que va más allá de la coordinación, integración e implicación de los objetos y sujetos a los que afecta ESN. La Unidad de Acción podría dejar de ser pura retórica estratégica y hacer evolucionar el Sistema de Seguridad Nacional, mediante el impulso del necesario liderazgo político y la «ingeniería concurrente» de todos los sujetos e instrumentos implícitos en ella, hacia un sistema verdaderamente unificado en términos de seguridad. O dicho de otra manera, será la concurrencia y simultaneidad de estos dos conceptos organizativos con el de una implicación proactiva, y el liderazgo del gobierno del Estado, lo que podríamos denominar *stricto sensu* Unidad de Acción, lo cual permitirá disponer de un Sistema de Seguridad Nacional que estará algo más que coordinado, integrado o implicado; estará cohesionado, será consistente y, además, mucho más eficiente.

Acrónimos

ESN	Estrategia de Seguridad Nacional
LAE	Líneas de Acción Estratégica
UA	Unidad de Acción
CC. AA.	Comunidades Autónomas
AGE	Administración General del Estado
TC	Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
UME	Unidad Militar de Emergencias
AESA	Agencia Estatal de Seguridad Aérea

¹¹ Análisis comparativo de la Estrategia española de seguridad, «una responsabilidad de todos». Documento de Análisis IESE núm. 17/2011.

LISIGE Ley de Infraestructuras y Servicios de Información Geográfica en España
CNIG Centro Nacional de Información Geográfica
CSG Consejo Superior Geográfico
EE. LL. Entidades Locales
IDEA Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía