

W

**WORKING
PAPERS**

357

**La Ley de Seguridad Nacional
y la cultura de seguridad en España**

**JOAN LLUÍS PÉREZ FRANCESH
MONTSERRAT CAMPOS QUESADA**



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

La Ley de Seguridad Nacional y la cultura de seguridad en España

JOAN LLUÍS PÉREZ FRANCESCH

MONTSERRAT CAMPOS QUESADA

Grupo de estudio e investigación sobre "Libertad, seguridad
y transformaciones del Estado" (UAB)

Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)

WP núm. 357

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2019

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) és un consorci creat l'any 1988 per la Diputació de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona, institució aquesta última a la qual hi és adscrit a efectes acadèmics.

“Working Papers” és una de les col·leccions que edita l'ICPS, amb un informe previ del corresponent comitè de lectura, especialitzada en la publicació —en la llengua original de l'autor— de treballs en elaboració d'investigacions socials, amb l'objectiu de facilitar-ne la discussió científica.

La seva inclusió en aquesta col·lecció no en limita la posterior publicació per l'autor, el qual manté en tot moment la integritat dels seus drets.

Aquest treball no pot ésser reproduït sense el permís de l'autor.



Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.cat>

© Joan Lluís Pérez Francesch y Montserrat Campos Quesada

ISSN: 1133-8962

DL: B-10186-2012

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En el tramo final de la décima legislatura se aprobó y publicó la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional¹. Una ley importante, por no decir, trascendental, por su función en el aseguramiento de la seguridad colectiva frente a las actuales amenazas globales. Sin embargo, su aprobación rápida, sin gran debate parlamentario, social ni académico, supuso una oportunidad perdida para hacer pedagogía en un tema vital para España, en términos estatales y sociales. Además, la desconfianza con la que se tratan siempre estos asuntos tan profundos, convertidos desgraciadamente en aspectos más sectarios de lo que sería deseable, generó tensión entre los grupos mayoritarios de las cámaras (PP y PSOE), los cuales acordaron el texto con complacencia, y algunos sectores como los grupos nacionalistas catalanes o vascos, lanzaron las campanas al vuelo por entender que se podría producir una invasión a sus competencias estatutarias, en la medida en que entendían que la nueva situación que puede declarar y dirigir el Gobierno, la declaración de situación de emergencia nacional supondría una vulneración de las competencias estatutarias sobre las policías autonómicas y locales (art. 132 y 164 EAC), así como en materia de protección civil y gestión de las emergencias. En consecuencia, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya presentó un recurso de inconstitucionalidad que fue resuelto por medio de la STC 184/2016, de noviembre (BOE 12/12/2016)² en un sentido desestimatorio, pero con importantes elementos interpretativos, en especial el término “coordinación reforzada”, por medio del cual se pretende huir de suspicacias competenciales.

Si analizamos el iter del procedimiento legislativo desde el proyecto de ley presentado por el Gobierno, observamos una tendencia a incorporar conceptos como “coordinación” o “responsabilidad compartida”, con la intención de suavizar las críticas recibidas desde la perspectiva autonómica. Sin embargo, no ha cesado la desconfianza generada sobre la posible invasión de competencias autonómicas, más que por la ley misma, una vez aplicados los preceptos de la ley, según determinadas interpretaciones. El consejero de Interior de la Generalitat de Catalunya anunció inmediatamente a su aprobación la posible presentación de un recurso de inconstitucionalidad, por la mencionada invasión competencial. ERC, PNV, CDC o UDC votaron siempre en contra, y algunas voces desde Cataluña han interpretado que la ley que nos ocupa es una ley mordaza, impulsada por el Gobierno en contra del proceso soberanista y para dificultar su evolución.

Por otro lado, estamos ante una ley que aplica inicialmente la *Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido* (ESN 2013)³, en adelante ESN 2013; y ahora, la nueva *Estrategia de*

¹ BOE núm. 233. Publicada el 29.09.2015. Referencia: BOE-A-2015-10389. [En línea, 27.04.2017] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389

² Tribunal Constitucional. *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 184/2016, dictada en el Recurso 7330/2015, contra los artículos 4.3. 15.c) y 24 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*. BOE núm. 299. Publicado el 12.12.2016. Referencia: BOE-A-2016-11817. [En línea, 28.02.2018] <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25150>.

³ Presidencia del Gobierno (2013), *Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido* (2013), Madrid, Secretaría General Técnica. BOE núm. 131. Publicada el 1.06.2013. Referencia: BOE-A-2013.5771. [En línea, 15.02.2018] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5771

seguridad nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos (ESN 2017)⁴, y que, en la medida en que plantea una reacción institucional del Estado en su conjunto, pone en manos del Gobierno y, en especial, su presidente, y del Consejo de Seguridad Nacional, como comisión delegada del mismo, unas facultades extraordinarias. En el actual clima de desconfianza y tensión entre Cataluña y el Estado central, puede ser aplicado con fines que algunos pueden considerar torticeros. No ayuda nada a pacificar el estado de ánimo que la tramitación parlamentaria de una ley tan determinante para garantizar la seguridad se haya realizado al final de la legislatura, con unas prisas difíciles de comprender, ya que incluso se acordó su aprobación por la comisión constitucional del Congreso sin necesidad de pasar al pleno del mismo.

La falta de sosiego en la tramitación, más la tensión centro-periferia en el caso del País Vasco y en especial de Cataluña, ha impedido a la opinión pública participar del debate en torno a la importancia de la cultura de seguridad, como responsabilidad compartida por la ciudadanía y todos los poderes públicos del Estado. Así, no se ha hablado de lo más importante, esto es, configurar elementos para una reacción útil frente a las actuales amenazas a la seguridad derivadas del terrorismo global o de la criminalidad transnacional. Mucho ruido y tensión, mucha prisa y una gestión pésima de un tema de Estado tan trascendental. Hoy es imprescindible hacer frente a dichos fenómenos, guste o no, para lo cual ya no sirven los medios tradicionales de los llamados estados excepcionales (alarma, excepción y sitio).

El concepto de seguridad nacional se define en el art. 3 de la ley en los siguientes términos: “La acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos; concepto que hasta la fecha no había sido objeto de una regulación normativa integral”. Por otro lado, el dictamen del Consejo de Estado⁵ indicó que no se podía tratar de una ley orgánica, porque en modo alguno afecta a los derechos fundamentales.

Se trata, según se insiste, de un objetivo compartido entre las diversas administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el sector privado y la sociedad civil. El art. 4 afirma que la política de seguridad nacional es una política pública bajo la dirección del presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno, en la que participan todas las administraciones públicas de acuerdo con sus competencias y la sociedad en general. Por consiguiente, plantea que el Gobierno promueva una cultura de seguridad nacional en la que se implique de forma directa a la sociedad. La cooperación con las comunidades autónomas se realiza por medio de la conferencia sectorial para asuntos de la seguridad nacional. El Gobierno, una vez declarada la situación de interés para la seguridad nacional, en caso de haber

⁴ Presidencia del Gobierno (2017), *Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos* (2017), Madrid, Secretaría General Técnica. BOE núm. 309. Publicada el 21 de diciembre de 2017. Referencia: BOE-A-2017-15181. [En línea, 20.02.2018] <https://www.boe.es/boe/dias/2017/.../BOE-A-2017-15181.pdf>

⁵ Consejo de Estado. Dictamen anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional. Núm. de expediente referencia: 405/2015. Presidencia. Documento CE-D-2015-405. Fecha de aprobación: 13.05.2015. BOE núm. 233, Publicado el 29 de septiembre de 2015. Referencia: BOE-A-2015-10389. [En línea, 27.02.2018] <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-405>

graves amenazas, podría dar órdenes directas a los funcionarios de la Generalitat, de otras administraciones o sectores. Pero nunca sin el adecuado filtro de los mecanismos de cooperación y de acuerdo previo. Falta un desarrollo de esta perspectiva, pero es la lógica propia de la cooperación y no de la imposición. A pesar de lo que ha expuesto la prensa más recalcitrante contra el proceso soberanista catalán, sería una aberración utilizar esta ley para una finalidad que no es la que le da sentido, en el marco del contexto de la cultura de seguridad y defensa de los Estados de nuestro entorno. Por consiguiente, deberán ser objeto de un desarrollo posterior los mecanismos de cooperación establecidos, para que todas las instituciones y sujetos participantes en la garantía de la seguridad nacional participen positivamente⁶. ¿O es que no hay que hacer un frente común contra los ataques a la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, el espacio aéreo, la seguridad energética, sanitaria, de preservación del medioambiente o a las infraestructuras críticas?

Necesitamos un debate profundo sobre la cultura de la seguridad, como una cuestión de Estado, al margen de ideologías, para comprender de una vez que hay que construir estructuras adecuadas para hacer frente a los graves ataques y amenazas globales mencionados anteriormente. La declaración de la situación de interés para la seguridad nacional por parte del presidente del Gobierno ha de tener el necesario control parlamentario (art. 24.3), así como, en su caso, judicial, por si hay extralimitación en las funciones.

LA SEGURIDAD NACIONAL, UN PROYECTO INTEGRAL

El orden mundial multipolar del siglo XXI obliga a analizar el concepto de seguridad desde una perspectiva amplia y dinámica, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, que son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico. En relación al Estado, las dinámicas son reflejo, según palabras de Bauman⁷ de que “a todos los efectos prácticos ha cambiado su antiguo rol de defensor y guardián de la seguridad por el de uno más (puede que el más eficaz) de los muchos agentes que contribuyen a elevar la inseguridad, la incertidumbre y la (des)protección a la categoría de condiciones humanas permanentes”. Esta tesitura propia global refleja la paradoja de las dicotomías significativas de la globalización interdependiente pero fragmentada.

La entrada en vigor de la Estrategia de seguridad nacional (2013) permite ajustar a la visión integral que emana de este concepto de seguridad, permitiendo la significación de la seguridad nacional como la salvaguarda de la libertad y seguridad ciudadana, los principios y valores del Estado de derecho, los intereses nacionales y los compromisos internacionales. Fue en 2014, cuando la coordinación estratégica y conceptual de la seguridad nacional experimentó un avance destacado por el impulso de una ley propia: la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, dentro de las competencias exclusivas que la Carta Magna otorga al Estado en materia de defensa

⁶ Web oficial del Departamento de Seguridad Nacional. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Sistema de Seguridad Nacional. [En línea, 12.09.2017] <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional>

⁷ Bauman, Zygmunt (2017). *Retrotopía*, Barcelona. Paidós. p. 31

y fuerzas armadas⁸ y seguridad pública⁹. La ESN 2013 articula la seguridad nacional como política de Estado y reasigna todos los recursos a disposición del ente público de forma efectiva para su preservación.

Este nuevo texto legal aborda, en términos generales, potenciar las capacidades de España para responder ante los desafíos y amenazas intrincadas que vivimos hoy, y define competencias en materias como la ciberseguridad, la seguridad marítima y la seguridad financiera, el medio ambiente, la energía, los transportes y las telecomunicaciones.

Su principal objetivo¹⁰ es configurar la seguridad nacional como un nuevo espacio de acción pública dirigido a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad y cuya responsabilidad deberá ser compartida por los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, las diferentes administraciones públicas, el sector privado y la sociedad civil dentro del marco internacional vigente. Este esfuerzo de integración reviste mucha importancia, por la compleja naturaleza de los riesgos y las amenazas, los cuales impiden que sean contrarrestados con los instrumentos de los que dispone tradicionalmente el Estado. En esta línea, es necesaria una eficiente coordinación de la estructura territorial del Estado, prevista en la Constitución, para afianzar una correcta respuesta integral.

Conforme a esta visión integral se define la política de seguridad nacional, en su título preliminar, como una política pública de Estado bajo la dirección del presidente del Gobierno. La garantía de seguridad nacional, establecida en la propia ESN 2013, reclama el compromiso y la responsabilidad al más alto nivel. El presidente la liderará y la impulsará¹¹ y, bajo su dirección, el Gobierno será responsable de su cumplimiento, implicando a todas las administraciones públicas del Estado en su cooperación con solidaridad y lealtad institucional, así como a todos los ciudadanos.

La seguridad nacional es un servicio público, que debe ser objeto de una política de Estado que requiere la planificación y definición de principios y líneas de actuación permanentes capaces de dar respuestas integrales a los desafíos actuales. Es importante que exista una continuidad en el tiempo y superar los marcos temporales y las políticas singulares de cada gobierno. Por este motivo, la seguridad nacional se apoya en el compromiso y el consenso de todos, para actuar de forma concertada y cohesionada.

⁸ CE 1978 art. 149.1.4

⁹ CE 1978 art. 149.1.29

¹⁰ La vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, destaca la finalidad de la Ley 36/2015 en el siguiente extremo textual: “Se pretende dotar al Estado con herramientas adecuadas para los nuevos riesgos y amenazas y tiene por fin el funcionamiento óptimo de los recursos de la Administración en la defensa de nuestros valores democráticos y recoge también una mejor coordinación cuando hay varios organismos implicados”. Fuente periodística. “La Ley de Seguridad Nacional: mejorará la respuesta ante riesgos sin suspender derechos”. Informativos 24 horas. RTVE. Agencia. Fecha 16.01.2015. [En línea, 2.03.2017] <http://www.rtve.es/noticias/20150116/ley-seguridad-nacional-mejorara-respuesta-ante-riesgos-sin-suspender-derechos/1082600.shtml>

¹¹ Una de las características destacables de la seguridad nacional es que potencia la capacidad del liderazgo presidencialista del Gobierno. En base a nuestra legislación, corresponde al presidente la dirección de la acción del Gobierno y la coordinación de las funciones de los demás miembros del mismo, de acuerdo con el artículo 2, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en desarrollo del art. 97 CE. Esta competencia, que también subyace en la seguridad nacional, refleja desde el ámbito jurídico el llamado principio de dirección presidencial.

La Estrategia de seguridad nacional 2013¹² es el marco político estratégico de referencia de la seguridad nacional como política de Estado¹³. Este ámbito político se ocupa de “formular e implementar una estrategia nacional para crear un entorno favorable para los intereses nacionales [...], la política de seguridad nacional es una parte de la política general del Estado; mientras que la estrategia nacional integra fines como la supervivencia, seguridad, integridad, bienestar o estabilidad de un Estado con los medios disponibles, sean militares o no”¹⁴. A través de ella, cada gobierno expresa “la visión que tiene del contexto estratégico que le rodea, los riesgos y oportunidades, el protagonismo que quiere ejercer y las prioridades que establece”¹⁵.

LA STC 184/2016, DE 3 DE NOVIEMBRE, Y LA DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

En efecto, estamos ante una política pública dirigida por el presidente del Gobierno y por el Consejo de Seguridad Nacional a partir del concepto de coordinación reforzada (STC 184/2016). La seguridad nacional deviene así un objetivo compartido entre los poderes públicos, la sociedad y también las comunidades autónomas. Cooperación, que no imposición, como expresa la existencia de la conferencia sectorial para asuntos de la seguridad nacional.

Esta sentencia muestra que en la actualidad en España falta una cultura de seguridad nacional, que no es solo del Estado central, ni del Gobierno. Por ello, el art. 18 de la Ley 36/2015 configura el sistema de seguridad nacional al cual nos referiremos a continuación.

De hecho, la STC 184/2016, de 3 de noviembre, es una sentencia interpretativa, para limar desconfianzas frente a algunas comunidades autónomas, como es el caso de Cataluña. Por eso, el art. 24. 2 de dicha norma, cuando habla de la declaración de situación de interés para la seguridad nacional, es interpretado como que supondrá la obligación de las autoridades competentes de aportar los medios humanos y materiales necesarios que se encuentren bajo su dependencia, para la efectiva aplicación de los mecanismos de actuación, como una medida funcional y temporal en el marco del concepto que reitera la sentencia de coordinación reforzada y sin que pueda menoscabar las competencias autonómicas.

EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017

Desde el año 2013 y hasta la actualidad, el entorno es más complejo y volátil. En el ámbito de la seguridad cambiante actual es “más convulso, caracterizado por la velocidad del cambio, los

¹² Son documentos públicos de naturaleza política, no jurídica, ya que su objetivo fundamental es orientar la conducción política.

¹³ Ley 36/2015. Art. 4.3

¹⁴ Arteaga, F.; Fojón, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, UNED. p. 37

¹⁵ Arteaga, F. (2011): “Propuesta para la implantación de una estrategia de seguridad en España”. DT 19/2011, Real Instituto Elcano, Madrid. p. 9

choques estratégicos y la proliferación de crisis”¹⁶. La seguridad nacional en España, que se identifica como un país con vocación global, sigue estando condicionada por su singular enclave geoes-tratégico, crucial para definir prioridades y planificar los ámbitos temáticos de esta materia. La seguridad nacional se puede ver comprometida por ítems diferenciales, según sean de naturaleza geopolítica, económica o social, entre otros.

Las amenazas que pueden tambalear la seguridad nacional, o los desafíos¹⁷ que intervienen en la vulneración o materialización de otras amenazas; la particular importancia del valor de los espacios comunes globales, susceptibles de apropiación, como son el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre, de los cuales su buen uso es fundamental para la seguridad, han sido tensionados como espacios comunes globales objeto de competencia y confrontación. En esta tesitura, es igualmente relevante la importancia substancial de las infraestructuras críticas por su provisión de servicios esenciales a la sociedad; sin olvidar el papel que tiene España como punto de mira, como antes lo fueron otros Estados europeos, en la oleada de atentados terroristas yihadistas, el último de los cuales fue en agosto del 2017 en la ciudad de Barcelona, siendo uno de los principales problemas a los que se enfrenta la comunidad internacional.

Esta complejidad incierta del presente ha incentivado la necesidad de revisar la ESN 2013, antes de los cinco años previstos, y aprobar la *Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos (2017)*¹⁸. Su procedimiento de elaboración es gracias a la puerta que deja abierta la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, “cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico”, y sin duda alguna fue lo que consideró el Consejo de Seguridad Nacional, en su reunión ordinaria del 20 de enero del 2017, tras la aprobación del Informe anual de seguridad nacional 2016¹⁹.

En este sentido, también era fundamental establecer una estrategia de seguridad nacional enmarcada en esta ley que permitiese ajustar y encauzar la garantía de participación del “conjunto de las administraciones públicas en los asuntos propios de dicha política pública de nuevo cuño y, en definitiva, de estructurar la organización y funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional como principal apoyo del Gobierno a la hora de impulsar el enfoque integral de la gestión de crisis”.

Con la reciente ESN 2017, los principios rectores de la política de seguridad nacional permiten a España situarse en materia de seguridad en el contexto internacional actual y son los siguien-

¹⁶ ESN 2017. op. cit. p. 37

¹⁷ La ESN 2017 establece la terminología de amenazas y desafíos en lugar de riesgos por una causa de ajuste de la terminología más significativa.

¹⁸ El BOE del 16 de febrero de 2017 publica el acuerdo del CSN por el que aprueba el procedimiento de elaboración, que viene refrendado por la Orden PRA/116/2017 del Ministerio de la Presidencia y para las administraciones territoriales, de 9 de febrero, BOE 33/2017, de 16 de febrero de 2017. El 1 de diciembre de 2017, el DSN sometió a la consideración del CSN la nueva ESN 2017; para su remisión inmediata al Consejo de Ministros y su posterior aprobación mediante el Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la estrategia de seguridad nacional 2017. BOE núm. 309. Fecha de publicación: 21.12.2017. Referencia: BOE-A-2017-15181; todo ello según acuerdo establecido en el art. 146 de la Ley 36/2015.

¹⁹ Presidencia del Gobierno. *Informe anual de seguridad nacional 2016*, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 20 de enero de 2016. [En línea, 2.03.2018] <http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2016>

tes: desarrollar el modelo integral de gestión de crisis; promover una cultura de seguridad nacional; favorecer el buen uso de los espacios comunes globales; impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico; y, por último, fortalecer la proyección internacional de España. Además de incluir ámbitos tradicionales de actuación como la defensa nacional, la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad o la lucha contra el crimen organizado. Establece hasta quince ámbitos pertinentes para ajustarse a las nuevas necesidades de la seguridad nacional, como pueden ser la preservación del medio ambiente²⁰ incidiendo en la lucha contra el cambio climático, la seguridad frente a epidemias o pandemias y la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre.

En cuanto al Sistema de Seguridad Nacional (SSN), cabe resaltar que la dimensión orgánica que proyecta la ESN 2013 configura una acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos y a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales. De esta forma, no solo se trata la seguridad nacional desde una forma integral y como una política pública de Estado, sino que involucra a todas las AA.PP. y a la sociedad en general. El Sistema de Seguridad Nacional es el conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos, integrados en la estructura prevista en la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, que permite a los órganos competentes en materia de seguridad nacional ejercer sus funciones. Le corresponde evaluar los factores y situaciones que puedan vulnerar la seguridad nacional, recabar y analizar la información que permita ponderar las decisiones oportunas para dirigir y coordinar la respuesta del Estado frente a las situaciones de crisis contempladas en esta ley, así como detectar las necesidades y proponer las medidas sobre planificación y coordinación con el conjunto del sector público, con la finalidad de garantizar la disponibilidad y el correcto funcionamiento de los recursos disponibles del sistema²¹. La reciente ESN 2017 ajusta la configuración orgánica del Sistema de Seguridad Nacional en los ámbitos óptimos de actuación.

El Consejo de Ministros, del 31 de mayo de 2013, aprobó la regulación del Consejo de Seguridad Nacional²² (CSN) mediante el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las comisiones delegadas del Gobierno, en su condición de comisión delegada del Gobierno para la seguridad nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional²³, en su condición de comisión delegada del Gobierno, es el máximo órgano que asume la defensa y la seguridad del Estado. El Consejo nació con el compro-

²⁰ A la ESN 2017 se la considera básicamente una estrategia de seguridad humana, por la inclusión del ámbito de la salud y el medioambiente. La seguridad humana es clave por primera vez en el Informe del programa de desarrollo humano (PNUD) de la ONU de 1994, en el que también se aprobó el Índice de desarrollo humano, conocido como IDH.

²¹ Ley 36/2015, art. 19 y STC 184/2016 ya citadas.

²² La creación y puesta en funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional viene determinado por el soporte del art. 6, en conexión con el art. 1.3, ambos preceptos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que condiciona la naturaleza del Consejo en comisión delegada del Gobierno, siendo necesaria la modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las comisiones delegadas del Gobierno.

²³ El Ejecutivo acordó con el PSOE su creación en el marco de la nueva ESN. Fue constituido, el 11 de julio de 2013, en un acto en el Palacio de la Zarzuela, presidido por su Majestad el Rey D. Juan Carlos y con la presencia del Príncipe de Asturias, acompañados por el presidente del Gobierno y vicepresidente del Gobierno, ministros y los jefes de las fuerzas armadas y del Centro Nacional de Inteligencia. Véase "Nace el Consejo de Seguridad Nacional presidido por el Rey". Fuente periodística *El País*, fecha 11.07.2013. [En línea, 28.02.2017] https://politica.elpais.com/politica/2013/07/11/actualidad/1373527931_448816.html

miso firme de desarrollar una propuesta de la ya presente Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, según establece la ESN 2013 y es en esta norma, en concreto en su art. 20, donde se desarrolla su estructura, sus funciones y su composición.

El Presidente del Gobierno dirige el *Sistema de Seguridad Nacional* y es asistido por el *Consejo de Seguridad Nacional* para acometer sus competencias. (Véase la siguiente ilustración relativa al *Sistema de Seguridad Nacional*).

Ilustración núm. 1 Sistema de Seguridad Nacional



Fuente: Autoría propia.

Con la entrada en vigor de la ESN 2017 se establece que “se abordará el diseño de la posición estratégica nacional respecto de la gobernanza y uso de los espacios comunes globales”. Con este objetivo, se complementará, en primer lugar, la arquitectura orgánica del Consejo de Seguridad Nacional con la génesis de un Consejo de Seguridad Aeroespacial. Y, en segundo lugar, se ajustará el marco estratégico sectorial de los denominados espacios comunes a esta nueva estrategia; supuesto que obligará tanto a revisar la vigente estrategia de seguridad marítima nacional y de ciberseguridad nacional como la estrategia de seguridad energética nacional, así como el desarrollo de una estrategia de seguridad aeroespacial nacional.

Ilustración núm. 2 Refuerzos del Sistema de Seguridad Nacional

Fuente: Departamento de Seguridad Nacional (DSN). Imagen ESN 2017.

La composición del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) (Véase ilustración núm. 3) viene regulada conforme a lo previsto en el apartado 8 del art. 21 de la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional. El CSN informará a S.M. el Rey, como mínimo, una vez al año, a propuesta de la Presidencia. Si S.M. el Rey asistiera a una de las convocatorias, lo presidiría. Su convocatoria es bimestral o cuando se considere necesario para la seguridad nacional.

Sus funciones²⁴ consistirán en asistir al presidente del Gobierno en la dirección de la política de seguridad nacional, en promover e impulsar la revisión de la ESN e impulsar estrategias de segundo nivel para su aprobación, aprobar el informe anual de seguridad para su presentación y el posterior debate en las Cortes Generales, realizar el control óptimo del funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional, así como las que sean atribuidas por el ordenamiento jurídico o por el propio presidente.

²⁴ Establecidas las responsabilidades competenciales en la propia ESN 2013.

Ilustración núm. 3 Composición del CSN



Fuente: DSN. Imagen ESN 2017.

La Ley 36/2015²⁵, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, además de definir la seguridad nacional, de establecer los principios básicos de la política pública de este ámbito, analizados en la investigación; también encauza y garantiza la participación del conjunto de las administraciones públicas en los asuntos propios de dicha política. Es decir, es un mandato legal que atañe al Consejo supervisar y coordinar el Sistema de Seguridad Nacional, como eje vertebrador de la ejecución de dicha política pública. Esta misma norma también contempla, en el art. 11.1, el mandato legal para que las respectivas administraciones públicas competentes –enunciadas en el art. 10– establezcan los mecanismos de coordinación e intercambio de información con el Sistema

²⁵ Concretamente, el 20 de septiembre y el 5 de diciembre de 2013, el Consejo de Seguridad Nacional, bajo la presidencia del presidente del Gobierno, fue convocado para adoptar acuerdos relativos al propio funcionamiento del Consejo, así como de sus recursos para el cumplimiento de sus funciones. Entre dichos acuerdos subrayamos la creación de una comisión técnica para la elaboración del borrador de anteproyectos de la ya mencionada Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, entre otros.

de Seguridad Nacional y, en especial, en relación con los sistemas de vigilancia y alerta ante posibles riesgos y amenazas.

Según se establece en la Orden PRA/16/2017²⁶, de 9 de febrero, el cumplimiento de dicho mandato legal está marcado actualmente por dos factores, en primer lugar, la constitución de la conferencia sectorial para asuntos de la seguridad nacional, como instrumento de colaboración entre las CC.AA. y, en segundo lugar, llevar a cabo la ejecución de la homologación de los instrumentos de gestión de crisis que están plenamente relacionados con la participación de la Administración autonómica en los elementos que implementen el Sistema de Seguridad Nacional. Este precepto “sintoniza a la perfección con la doctrina del Tribunal Constitucional expresada en la sentencia de 3 de noviembre de 2016 y que reafirma la constitucionalidad de los artículos 4.3, 15.b) y 24.2 de la Ley de Seguridad Nacional”²⁷. Todo este contexto configura la necesidad de afrontar una segunda fase “de concreción de los mecanismos de enlace y coordinación” del conjunto de las AA.PP, correctamente homologados, con el Sistema de Seguridad Nacional.

En cuanto al Departamento de Seguridad Nacional²⁸ (DSN), creado en 2012²⁹, es el órgano de asesoramiento al presidente del Gobierno en materia de seguridad nacional y ejercerá las funciones de secretaría técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo y de sus órganos de apoyo, así como las demás funciones previstas en la normativa que le sea de aplicación.

Como órgano de asesoramiento de la Presidencia del Gobierno, le corresponde dar el apoyo inmediato, óptimo e integral en materia de seguridad nacional, para la adecuada toma de decisiones, así como, además, entre otras responsabilidades³⁰:

- a) Elaborar estudios e informes de seguridad nacional.
- b) Realizar la “alerta temprana” y el seguimiento de los riesgos y amenazas y situaciones de crisis en total coordinación con autoridades y órganos correspondientes.
- c) Asistir al director del Gabinete de la Presidencia en calidad de secretario del Consejo de Seguridad Nacional, así como en representación del gabinete en el ámbito de la seguridad.

²⁶ Ministerio de la Presidencia y para las administraciones territoriales. Orden PRA/116/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de implementación de los mecanismos para garantizar el funcionamiento integrado del Sistema de Seguridad Nacional. BOE núm. 38. Publicado el 14 de febrero de 2017. Referencia: BOE-A-2017-1460. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-1460

²⁷ Ibid.

²⁸ Aplicación del Real Decreto 571/2013, de 26 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. BOE núm. 184, publicado el 2 de agosto de 2013. Referencia: BOE-A-2013-8506. [En línea, 13.03.2017] <https://www.boe.es/boe/dias/2013/08/02/pdfs/BOE-A-2013-8506.pdf>. El DSN es el primer eslabón del proyecto de seguridad nacional. El DSN fue creado en 2012 para dar cumplimiento a la necesidad de reforzar la orgánica de la Presidencia del Gobierno para asistir al presidente del Gobierno en su responsabilidad de dirigir la política de seguridad nacional de nuestro país. (Consultar el nuevo R.D. 766/2017, de 28 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno).

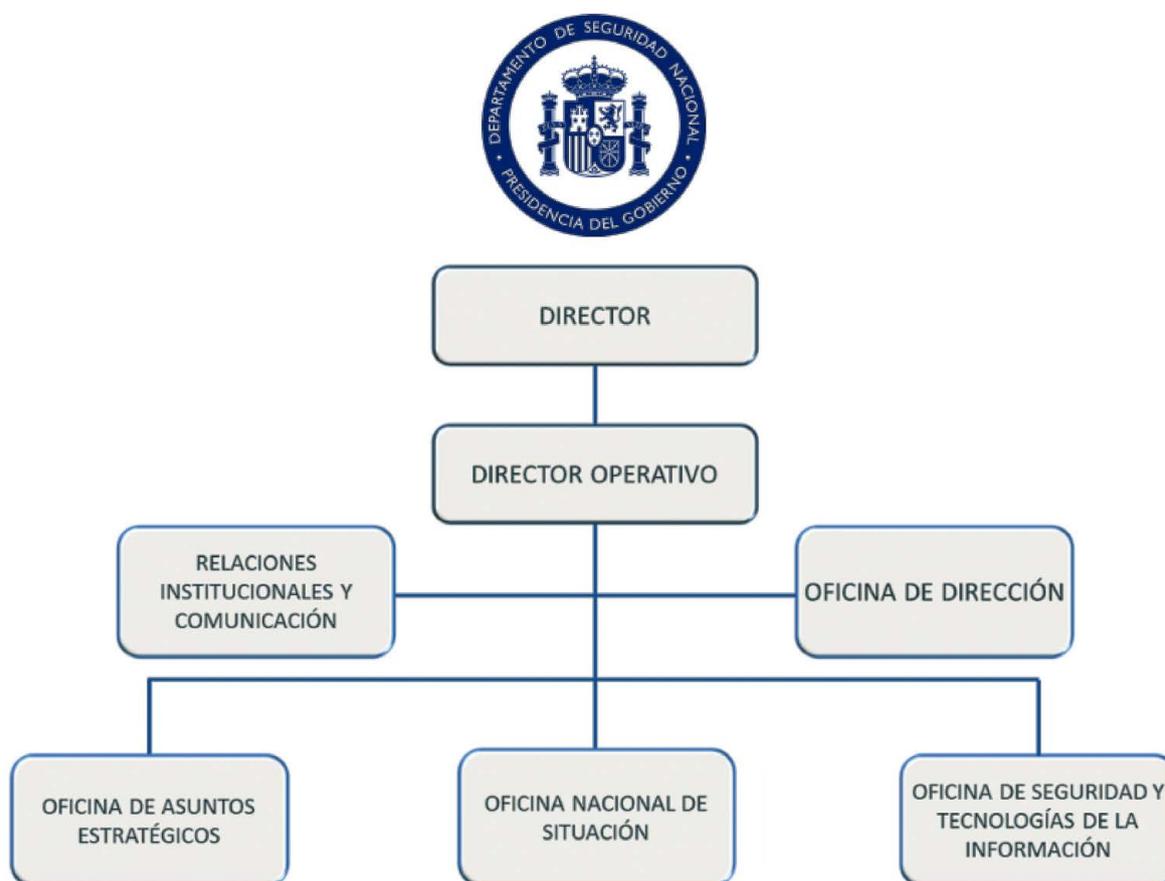
²⁹ Consultar el Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. [En línea, 13.03.2017] <https://www.boe.es/boe/dias/2012/07/23/pdfs/BOE-A-2012-9816.pdf>.

³⁰ Web oficial del Departamento de Seguridad Nacional. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. [En línea, 2.02.2017] <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional>

- d) Contribuir en propuestas normativas sobre la materia respectiva.
- e) Analizar los riesgos y amenazas y los denominados potenciadores.
- f) En relación a la gestión de situaciones de crisis, aporta la visión integral y transversal de la gestión de crisis y apoya todo el despliegue del comité especializado.
- g) Coordina los trabajos de elaboración de la estrategia de seguridad nacional, así como las denominadas de segundo nivel.
- h) Coordina la elaboración de los informes anuales de seguridad nacional.

Su organigrama correspondiente es:

Ilustración núm. 4. Departamento de Seguridad Nacional (DSN)



Fuente: ESN 2017.

El Departamento de Seguridad Nacional³¹, por sus competencias vinculantes como órgano de asesoramiento al presidente del Gobierno en materia de seguridad nacional y como Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, es el centro neurálgico que debe entroncar los mecanismos de enlace y coordinación entre los entes públicos de acuerdo con el art. 20.4 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, para garantizar el funcionamiento integrado del Sistema de Seguridad Nacional.

CONCLUSIÓN

La política de seguridad nacional en España se perfila como una política pública de Estado que implica a todo el sector público y a la sociedad en pleno. La seguridad nacional es, por tanto, un proyecto compartido, de todos y para todos, que tiene como marco regulador la Estrategia de seguridad nacional 2017, así como lo establecido en la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, en que se establece, entre otros, una dimensión orgánica denominada Sistema de Seguridad Nacional.

La concepción estratégica de seguridad nacional va más allá de una novación de la arquitectura securitaria del Estado y de establecer nuevos marcos competenciales; en realidad, se concibe como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de la población, a garantizar la defensa del Estado y sus principios y valores constitucionales, en el marco de una acción conjunta con los aliados.

En la actualidad, la importancia de los espacios comunes globales, como el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre han sido tensionados, al tiempo que se ha dado gran valor a las infraestructuras críticas, por su provisión de servicios esenciales a la sociedad. Esta tesitura obliga a potenciar un modelo integral de seguridad y a impulsar una cultura de seguridad en la que participe todo el Estado y la sociedad en su conjunto.

En este proyecto de seguridad integral inclusiva no es admisible que la seguridad sea una parcela política bajo el estandarte de unos determinados partidos que gobiernan; ni un pretexto de control competencial ni territorial, por entenderse que se puede desvanecer la pérdida de una determinada concepción del poder del Estado. El relato sobre lo que es la seguridad nacional puede desdibujar la línea roja entre seguridad y libertad.

La seguridad, la democracia y la libertad representan tres pilares vertebradores de la sociedad. Si uno de ellos es vulnerado, el Estado se muestra fallido. Frente a las multifacéticas amenazas y desafíos en las que el mundo global se enfrenta, el Estado debería poder ir a la avanzada. La política organiza la sociedad y el derecho la regula. El protagonismo del Estado no es solo sobrevivir y resistir frente a una tesitura compleja, sino demostrar la capacidad para mantener la resiliencia social e institucional. La sensación de inseguridad, tan incorporada en el ADN de las personas, ha venido para quedarse. La crisis actual es una clara manifestación de la pérdida de confianza hacia la capacidad del Estado para marcar un rumbo que nos haga salir adelante. En esta nueva dimensión, el Estado deberá de ser permeable y sensible a las transformaciones profundas que la sociedad necesita para proteger el gran valor de la libertad, núcleo de todos los derechos humanos.

³¹ Web oficial del Departamento de Seguridad Nacional. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Sistema de Seguridad Nacional. [En línea, 12.09.2017] <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional>

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, F. (2011). "Propuesta para la implantación de una estrategia de seguridad en España". DT 19/2011, Real Instituto Elcano, Madrid.
- ARTEAGA, F. y FOJÓN, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid: UNED.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2016) *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid. Ministerio de Defensa.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2017). "Las novedades de la Estrategia de seguridad nacional 2017", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 74. [En línea 28.02.2018] http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA74-2017_Novedades_ESN2017_MABM.pdf
- GIRÓN TOMÁS, María del Carmen (2018). "La Ley de Seguridad Nacional en España: La seguridad de los países en clave internacional. Análisis de la Ley de Seguridad Nacional en España como Ley de Seguridad Integral". *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm.10. [En línea, 2.03.2018] <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/313/571>
- BAUMAN, Zygmunt (2017). *Retrotopía*, Barcelona. Paidós.

Fuentes periodísticas:

- Fuentes periodísticas. "Nace el Consejo de Seguridad Nacional presidido por el Rey". *El País*, fecha 11.07.2013. [En línea, 28.02.2017] https://politica.elpais.com/politica/2013/07/11/actualidad/1373527931_448816.html
- "La Ley de Seguridad Nacional: mejorará la respuesta ante riesgos sin suspender derechos". Informativos 24 horas. RTVE. Agencia. Fecha 16.01.2015. [En línea, 2.03.2017] <http://www.rtve.es/noticias/20150116/ley-seguridad-nacional-mejorara-respuesta-ante-riesgos-sin-suspender-derechos/1082600.shtml>

Webgrafía:

- Web oficial del Departamento de Seguridad Nacional. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. [En línea, 2.02.2019] <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional>
- Web oficial del Departamento de Seguridad Nacional. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Sistema de Seguridad Nacional. [En línea, 12.09.2019] <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional>

Documentos oficiales:

- Naciones Unidas. *Informe del programa de desarrollo humano (PNUD) (1994)*. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. [En línea, 11.03.2018] <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>
- Cortes Generales. *Constitución española*. BOE núm. 311, publicada el 29 de diciembre de 1978. Referencia: BOE-A-1978-31229. Revisión vigente desde el 27 de septiembre de 2011. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Presidencia del Gobierno, *Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos* (2011), Madrid, Secretaría General Técnica. [En línea, 15.02.2018] <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423>
- Presidencia del Gobierno, *Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido* (2013), Madrid, Secretaría General Técnica. BOE núm. 131. Publicada el 1.06.2013. Referencia: BOE-A-2013.5771. [En línea, 15.02.2018] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5771
- Presidencia del Gobierno. *Informe anual de seguridad nacional 2016*, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 20 de enero de 2016. [En línea, 2.03.2018] <http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2016>
- Presidencia del Gobierno (2017), *Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos* (2017), Madrid, Secretaría General Técnica. BOE núm. 309. Publicada el 21 de diciembre de 2017. Referencia: BOE-A-2017-15181. [En línea, 20.02.2018] <https://www.boe.es/boe/dias/2017/.../BOE-A-2017-15181.pdf>

- Tribunal Constitucional. *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 184/2016 dictada en el Recurso 7330/2015 contra los artículos 4.3. 15.c) y 24 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*. BOE núm. 299. Publicado el 12 de diciembre de 2016. Referencia: BOE-A-2016-11817. [En línea, 28.02. 2018] <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25150>.
- Consejo de Estado. *Dictamen anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional*. Núm. de expediente referencia: 405/2015. Presidencia. Documento CE-D-2015-405. Fecha de aprobación: 13.05.2015. BOE núm. 233. Publicado el 29 de septiembre de 2015. Referencia: BOE-A-2015-10389. [En línea, 27.02.2018] <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-405>
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE núm. 276. Publicada el 18 de noviembre de 2005. Referencia: BOE-A-2005-18933. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. BOE núm. 285. Publicada el 28 de noviembre de 1997. Referencia: BOE-A-1997-25336. <https://boe.es/buscar/pdf/1997/BOE-A-1997-25336-consolidado.pdf>
- Ley 11/2002, de 8 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. BOE núm. 109. Publicada el 7 de mayo de 2002. Referencia: BOE-A-2002-8628. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-8628-consolidado.pdf>
- Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. BOE núm. 233. Publicada el 29 de septiembre de 2015. Referencia: BOE-A-2015-10389. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10389>
- Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las comisiones delegadas del Gobierno. BOE núm. 315. Publicado el 31 de diciembre de 2011. Referencia: BOE-A-2011-20640. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-20640-consolidado.pdf>
- Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. BOE núm. 175. Publicado el 23 de julio de 2012. Referencia: BOE-A-2012-9816. <https://www.boe.es/boe/dias/2012/07/23/pdfs/BOE-A-2012-9816.pdf>
- Real Decreto 571/2013, de 26 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. BOE núm. 184. Publicada el 2 de agosto de 2013. Referencia: BOE-A-2013-8506. [En línea, 13.03.2017] <https://www.boe.es/boe/dias/2013/08/02/pdfs/BOE-A-2013-8506.pdf>.
- Real Decreto 571/2013, de 26 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. BOE núm. 184. Publicada el 2 de agosto de 2013. Referencia: BOE-A-2013-8506. [En línea, 13.03.2017] <https://www.boe.es/boe/dias/2013/08/02/pdfs/BOE-A-2013-8506.pdf>.
- Real Decreto 770/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Interior. BOE núm. 180. Publicado el 29 de julio de 2017. Referencia: BOE-A-2017-9013. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-9013>
- Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de seguridad nacional 2017. BOE núm. 309. Publicado el 21 de diciembre de 2017. Referencia: BOE-A-2017-15181. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-15181
- Real Decreto 766/2017, de 28 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. BOE núm. 180. Publicado el 29 de julio de 2017. Referencia: BOE-A-2017-9007. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-9007
- Ministerio de la Presidencia y para las administraciones territoriales. Orden PRA/115/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la estrategia de seguridad nacional. BOE núm. 38. Publicado el 14 de febrero de 2017. Referencia: BOE-A-2017-1459. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-1459
- Ministerio de la Presidencia y para las administraciones territoriales. Orden PRA/116/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de implementación de los mecanismos para garantizar el funcionamiento integrado del Sistema de Seguridad Nacional. Ministerio de la Presidencia y para las administraciones territoriales. BOE núm. 38. Publicado el 14 de febrero de 2017. Referencia: BOE-A-2017-1460. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-1460



www.icps.cat