

TESIS DOCTORAL

La Estrategia de Seguridad Nacional  
2013 y las reformas legislativas en  
materia de seguridad de la X  
Legislatura. Su contribución a la  
adopción de una nueva concepción  
de seguridad en España.

*Elaborada por:*

Ingrid Estíbaliz Sánchez Diez

*Dirigida por:*

Prof. Dr. Fernando Pérez Álvarez

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Departamento de Derecho Público General

Área de Derecho Penal

Salamanca, 2015



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>Capítulo 1. LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL EN ESPAÑA</b> .....	17
1. La Estrategia Española de Seguridad 2011. Antecedente y referente básico de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 .....	21
2. Los trabajos para la confección de las Estrategias de Seguridad Nacional .....	24
3. Justificación. Por qué es necesaria una Estrategia de Seguridad Nacional .....	35
4. Análisis comparativo de las estrategias españolas: la Estrategia Española de Seguridad 2011 y la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 .....	40
4.1. Los objetivos de las estrategias españolas. El concepto de seguridad que asumen las estrategias .....	40
4.2. La estructura de las estrategias españolas de seguridad nacional.....	67
4.3. Los principios básicos que cimentan las estrategias de seguridad nacional españolas .....	69
4.4. La seguridad de España en el mundo.....	84
4.5. Factores potenciadores, riesgos, amenazas y las líneas de acción estratégica.....	89
4.6. El Sistema de Seguridad Nacional.....	136
<b>LO QUE LA ESTRATEGIA NO DICE, LO QUE DICE Y NO CUMPLE. LO QUE DICE Y LOS QUE DEBEN APLICARLA NO CUMPLEN</b> .....	145
<b>UN CASO PRÁCTICO</b> .....	154
<b>Capítulo 2. LAS REFORMAS DE LAS LEYES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD ACOMETIDAS EN LA X LEGISLATURA, SUS VINCULACIONES CON LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013</b> .....	157
<b>LA REFORMA DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....</b>	160
1. El contexto económico social y político en el que se presenta el Anteproyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana .....	162

2. La ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana a la luz de la Estrategia ....	174
3. ¿Es necesaria una nueva Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana?.....	177
4. La elaboración de la nueva Ley. Desde la presentación del Anteproyecto de Ley hasta la aprobación del Proyecto .....	181
5. La Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana. Un texto controvertido...	192
· El concepto de seguridad ciudadana en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y su relación con los derechos y libertades fundamentales .....	193
6. Las críticas a la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.....	202
6.1. Concepción de la seguridad ciudadana como límite de derechos y libertades fundamentales para el mantenimiento de un determinado orden social .....	204
6.2. La finalidad preventiva en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana .....	214
6.3. Las garantías ante la imposición de las sanciones previstas en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana .....	219
7. Reflexión final acerca de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana .....	224

## LA REFORMA DE LA LEY DE SEGURIDAD PRIVADA

(Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada).....	227
1. Relación entre la seguridad privada y la seguridad ciudadana.....	227
1.1. Las referencias a la seguridad privada en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.....	227
1.2. La seguridad privada como parte integrante de la seguridad pública .....	230
1.3. Un modelo de seguridad privada complementaria, subordinada, colaboradora y controlada por la seguridad pública.....	236
2. El contexto económico, social y profesional en el que fue tramitada y aprobada la reforma de la Ley de Seguridad Privada. ....	244
3. La elaboración y tramitación de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada .....	251

4. Claroscuros en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. Aspectos positivos y críticas.....	255
4.1. La Ley como factor que puede contribuir al desarrollo del sector económico de la seguridad privada .....	255
4.2. La protección jurídica de agente de la autoridad .....	258
4.3. La lucha contra el intrusismo .....	261
4.4. La adaptación de la Ley de Seguridad Privada al contexto autonómico y el reparto competencial que este determina .....	262
4.5. El replanteamiento del papel del sector privado de la seguridad. El tránsito de la concepción de control y sanción al desarrollo del principio de complementariedad.....	264
4.6. ¿Privatización de la Seguridad? .....	265

5. La paradoja de la privatización de la seguridad en la sociedad del riesgo global .....	272
-------------------------------------------------------------------------------------------	-----

#### LA REFORMA DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL.

La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.....	274
1. Razones que justifican la modificación de la legislación en materia de Protección Civil .....	274
2. La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil a la luz de la Estrategia de Seguridad Nacional .....	277
3. La protección civil como parte integrante de la seguridad pública. Su relación con la seguridad ciudadana y con la seguridad privada .....	283
4. Las críticas a la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil .....	291

#### LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.....	297
1. La Ley de Seguridad Nacional a la luz de lo establecido en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 .....	301
2. La relación entre la novedosa figura de la situación de interés para la Seguridad Nacional y las emergencias de interés nacional que regula el Capítulo VII del Título II de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil.....	308
3. Las Cortes Generales como órgano competente en materia de Seguridad Nacional ..	311

LAS REFORMAS DE LAS LEYES RELACIONADAS CON EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD DURANTE LA X LEGISLATURA O CÓMO COMENZAR LA CASA POR EL TEJADO .....	314
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

**Capítulo 3. DERECHO PENAL Y SEGURIDAD. LAS REFORMAS DEL CÓDIGO PENAL APROBADAS DURANTE LA X LEGISLATURA .....** 317

1. El Papel del Derecho Penal en el Sistema de Seguridad Nacional Establecido por la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.....	322
1.1. El Derecho penal en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.....	323
1.2. El Derecho penal en la Estrategia Europea de Seguridad Interior .....	328
1.3. Evidencias de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 en las reformas penales de la X Legislatura.....	330
· El Código Penal como objeto de una política de Estado .....	330
· Los principios de anticipación y prevención y el principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos en las reformas penales de 30 de marzo de 2015 .....	336
2. El Derecho Penal como Instrumento para la Consecución de más Altos Niveles de Seguridad.....	346
2.1 La oportunidad de la reforma. Justificación de introducción de nuevas medidas..	346
2.2. Una sociedad de riesgo, ¿una sociedad con miedo?.....	348
2.3. La evolución del Estado del Bienestar al Estado de Seguridad.....	352
2.4. El recurso al Derecho penal en el ámbito de las políticas de seguridad en España en el Siglo XXI .....	362
2.5. Las consecuencias del recurso al Código Penal como herramienta. El Derecho Penal de la seguridad.....	372
· La expansión del Derecho penal.....	373
a. Las características de la expansión del Derecho penal en relación con sus causas. Su reflejo en la reforma penal de 2015 .....	376
b. La gestión de los riesgos de origen personal. El tratamiento de la multirreincidencia en la reforma penal de marzo de 2015 .....	402
3. El Derecho penal de la seguridad y su adecuación al concepto de seguridad humana y a las exigencias del Estado social y democrático de Derecho .....	412

3.1. Reflexiones desde la perspectiva del concepto de seguridad introducido por la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 .....	412
3.2. La adecuación al Estado de Derecho .....	417
3.3. Críticas desde la perspectiva que nos da la defensa del Estado democrático.....	419
3.4. El Derecho penal que hemos descrito y su contribución al Estado social.....	422
UNA VISIÓN DE CONJUNTO PARA LA EXTRACCIÓN DE CONCLUSIONES FINALES .....	427
CONCLUSIONES .....	461
BIBLIOGRAFÍA .....	485





## INTRODUCCIÓN

---

El mundo cambia. Las sociedades evolucionan. Y las transformaciones generan desafíos con características distintas de aquellos que conocíamos y a los que debemos enfrentarnos con herramientas diferentes a las tradicionales.

También en el ámbito de la seguridad.

Asumimos que muchos de los aspectos que configuran la existencia humana están íntimamente relacionados, que la variación del planeta que habitamos y sus condiciones provocan la mutación de los comportamientos y reacciones sociales y que los nuevos modos de vida humana, sus descubrimientos y avances científicos y tecnológicos, modifican el entorno.

El creciente grado de interconexión propicia ámbitos de relación amplios y distantes en el espacio, acorta los tiempos de reacción y respuesta, favorece la extensión y difusión de los efectos. Nos resulta difícil hablar de factores locales cuando las consecuencias de los mismos se pueden percibir en la distancia.

Crece la capacidad de relacionarnos y también la posibilidad de intercambiar información, podemos ir más allá en el conocimiento de las causas que generan determinados fenómenos y compartirlo con más personas.

Interactuamos más y en un entorno más amplio, sabemos más y sobre más cosas. Y tenemos más miedo.

Los cambios han generado oportunidades y beneficios incalculables pero también desafíos, cuyo enfrentamiento puede descubrirnos amenazas desconocidas o nuevas características de aquellas a las que ya veníamos combatiendo, que ponen en duda la capacidad de nuestros instrumentos de control y lucha.

No solo la transformación del planeta (provocada o no por la acción humana) propicia el surgimiento de estos retos, no solo los descubrimientos científicos y tecnológicos que nos permiten actuar sobre el medio y sobre nuestra propia naturaleza. Los cambios sociales, las ideas sobre el hombre y cómo debe vivir en sociedad, la evolución de las relaciones

familiares y sociales, los modelos políticos y la concepción del Estado han cambiado nuestro mundo y, sobre todo, nuestra percepción sobre el mismo.

Surgen nuevos entornos de acción e intervención hasta ahora desconocidos o inaccesibles, advertimos que estamos afectando ámbitos que tradicionalmente habían escapado de la influencia humana pero también cambian los valores, se modifica nuestro esquema vital y priorizamos bienes que con anterioridad no estimábamos de tal modo.

Tenemos más miedo porque surgen nuevas amenazas, porque consideramos que éstas y las que ya conocíamos se han tornado más peligrosas, porque conocemos mejor los efectos que pueden producir algunas de ellas, porque desconocemos absolutamente las consecuencias de otras y, fundamentalmente, porque apreciamos cada vez más cosas y estamos menos dispuestos a prescindir de ellas.

Ya no deseamos proteger únicamente la vida y la integridad física de las personas, ya no tenemos miedo únicamente a la violencia como factor con capacidad de vulnerarlas, ya no identificamos la violencia solo con el ataque, bien sea personal bien sea colectivo, a un grupo, un territorio o un Estado.

Ahora valoramos la oportunidad del desarrollo personal a través del disfrute de la salud física pero también psicológica, en un entorno agradable y poco degradado, con acceso al conocimiento y a los bienes básicos de subsistencia y con la capacidad de decisión y autodeterminación que nos garantizan los derechos y libertades fundamentales y los derechos civiles y políticos.

Tenemos más miedo porque hay más amenazas pero también porque hay más elementos que consideramos valiosos y estimamos dignos de protección.

La seguridad, como conjunto de condiciones que permite establecer un marco de protección de todo aquello que apreciamos, evoluciona también.

En un mundo interconectado las relaciones se multiplican, las redes de causas y efectos se entretrejen generando factores de riesgo caracterizados por la complejidad, la deslocalización y la incertidumbre respecto de las consecuencias que se pueden derivar de ellas y de la lucha contra las mismas. La búsqueda de ciertos estándares de seguridad, exige la utilización de herramientas que sean capaces de actuar sobre causas múltiples y profundamente vinculadas entre sí. Además, ante posibles efectos en muchas ocasiones incalculables y la conciencia de la irreversibilidad de algunos de los que van a

materializarse, ya no basta con reaccionar cuando las consecuencias se han producido para evitar que vuelvan a darse, sino que es preciso procurar la anticipación, evitando, en la medida de lo posible, la materialización de las amenazas o procurando, en su defecto, paliar la gravedad de sus posibles efectos.

Ya no nos es útil una visión reactiva y compartimentada de la seguridad que persiga exclusivamente la protección de la vida, la integridad física y los bienes de las personas ante ataques violentos y que estará subordinada a la preferente garantía de la estabilidad del Estado y sus instituciones.

Asistimos en el ámbito de la seguridad a un cambio de paradigma que implica la asunción de una nueva concepción de la seguridad.

Las demandas sociales nos llevan a transitar desde una visión estatocéntrica a otra que pone el foco de la seguridad en el ser humano, en la persona. Las nuevas amenazas y las características que las definen -y se contagian a otras ya tradicionales- nos determinan en la búsqueda de instrumentos que nos permitan disminuir la vulnerabilidad ante los riesgos y los efectos más graves de los mismos. Se forma una nueva concepción de la seguridad, amplia y multidisciplinar, que deja de ser un tema exclusivo de los estados para involucrar en su consecución a otros actores; organismos internacionales, entidades supranacionales, entes privados y la propia sociedad civil.

Nos guía en la evolución hacia una nueva concepción de seguridad el concepto de Seguridad Humana, aparecido en el año 1994 en uno de los informes que realiza anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constituido sobre la base de los Derechos y Libertades fundamentales de los Seres Humanos y que nos exige una visión integral orientada a la prevención del sufrimiento humano.

Estamos inmersos en el proceso de transformación. Las ideas tradicionales van dejando paso a la nueva concepción pero todavía se mantienen firmes en algunos ámbitos, continuamos utilizando las herramientas tradicionales y recurriendo a los procedimientos conocidos mientras nos dotamos de nuevos instrumentos y generamos protocolos acordes al modelo integral y preventivo que estimamos más adecuados para enfrentar los desafíos en materia de seguridad en el siglo XXI.

El período de transición es complejo y genera disfunciones.

La adopción paulatina del nuevo paradigma, con la consecuente pero lenta desestimación de los conceptos tradicionales, unívocos y estancos, y la desconfiada introducción de los nuevos, transversales e integrados, por parte de unos actores que ven incorporarse a su ámbito de influencia elementos antes extraños (como las entidades privadas y la ciudadanía, que eran objeto de protección y control pero a los que no se ha venido considerando como agentes capaces de una aportación activa) y a los que se les orienta a la consideración, conocimiento y evaluación de multitud de factores multidisciplinares a los que tradicionalmente no necesitaban atender, nos pueden conducir a una paradójica situación en la que;

- los principios y fundamentos de las políticas de seguridad se ajusten a la nueva concepción y el modelo integral preventivo que queremos adoptar,
- mientras que el desarrollo de los documentos establecidos para ponerlas en práctica nos remitan a los conceptos y sistemas tradicionales, al seguir manejándose las herramientas que aún no sabemos o no queremos sustituir.

Podemos terminar ante este desconcertante escenario bien por falta de capacidad para traducir en instrumentos prácticos y medidas efectivamente aplicables a la realidad los principios orientadores o bien por falta de voluntad.

Es posible que haya quienes adviertan los réditos que puede ofrecer una concepción amplia de seguridad -supuestamente basada en la garantía y el efectivo disfrute de los derechos y libertades fundamentales que abarca prácticamente todas las esferas de la vida social e implica a multitud de actores-, que disolviendo las prevenciones que la concepción tradicional generaba al estar fuertemente vinculada al control y ejercicio de la coacción y de la fuerza, y conjugada con el recurso a los medios tradicionales dirigidos a contrarrestar los efectos y no las causas de las amenazas y la utilización preferente de las medidas de control, disuasión y coerción que implican limitaciones de derechos y libertades, suponga en la práctica la priorización del orden y la estabilidad sociopolítica sobre la consecución del bienestar de unos ciudadanos menos críticos y que no advierte que éste solo podrá obtenerse a través, precisamente, de la promoción y desarrollo efectivo y real de los derechos y libertades fundamentales.

El objetivo de este trabajo es analizar el modo en el que nuestro país está abordando el cambio de paradigma en el ámbito de la seguridad, desde la adopción de la decisión de dotarnos de un instrumento como son las estrategias de seguridad nacional durante el período que fue del año 2008 hasta el 2011 -IX Legislatura-, hasta la actualidad, en la que

hemos sido testigos -durante la X Legislatura, del año 2011 al 2015- de la aprobación y adopción de la primera Estrategia de Seguridad Nacional española y de la modificación, incluso creación, de las leyes más directamente vinculadas al ámbito de la seguridad.

Nos interesa el hecho de la adopción de la Estrategia porque tales estrategias son documentos destinados a realizar análisis de situación globales, en los que se refleja el mayor abanico posible de puntos de vista con el objeto de la realización de diagnósticos certeros capaces de contribuir a una adecuada identificación de las amenazas y de las herramientas más aptas para prevenirlas e intervenir contra ellas, y sirven de referentes para la adopción de políticas encaminadas a una eficaz lucha contra las mismas a través de una efectiva selección y aplicación de los medios disponibles.

La decisión de que nuestro país se dotara de una Estrategia de Seguridad Nacional vino determinada por la aceptación de la necesidad de establecer un modelo que se adaptara a la nueva concepción de seguridad asumida como consecuencia de las características que comparten las amenazas emergentes -y que también afectan a las tradicionales-, la evolución social que determina un cambio sustancial en las formas de relación y comunicación, así como la toma de protagonismo de la persona, del ser humano, como eje de las demandas de seguridad.

En 2013 se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional para España con el establecimiento de la unidad de acción que asume un enfoque integral de la materia, la anticipación y la prevención, la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y la capacidad de resistencia y recuperación como principios informadores y una definición de seguridad nacional vinculada al concepto de seguridad humana.

A lo largo de los dos años siguientes, 2014 y 2015, asistimos a la aprobación de las reformas de la Ley de Seguridad Privada, la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y la Ley de Seguridad Nacional, precisamente aquellas normas más directamente vinculadas con el ámbito de la seguridad y cuyas redacciones anteriores databan de las décadas de los años 80 y 90 del siglo pasado, siendo la última de las normas citadas una novedad cuya necesidad se establece en la propia Estrategia. También se ha acometido una profunda reforma del Código Penal que, si bien no tiene ningún papel atribuido por la Estrategia en el sistema de

Seguridad Nacional, es un instrumento al que se recurre con frecuencia como herramienta del ámbito de la seguridad.

Entendemos que la profusión legislativa en materia de seguridad durante esta legislatura no es casual y por ello nos proponemos analizar en primer lugar la Estrategia y a continuación el resto de las normas citadas, con el objeto de determinar si las modificaciones legislativas están alentadas por lo establecido en ésta, demorándonos en la consideración acerca de cuál es el papel del Derecho Penal en el nuevo modelo de seguridad, si efectivamente podemos considerarlo una herramienta del ámbito de la seguridad cuando pretendemos asumir un modelo preventivo e integrador y cuáles pueden ser las consecuencias de esa consideración para el propio Derecho penal, para la teoría jurídica que lo define y delimita.

Dedicamos el capítulo primero al análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, a su antecedente y los documentos que influyen en su confección, con el objeto principal de determinar cuál es la concepción de seguridad que asume la Estrategia y que, consecuentemente, debería sustentar el modelo y las políticas de seguridad en nuestro país mientras se mantenga su vigencia.

Nos acercaremos a la definición que aporta, contrastándola con la producción teórica - académica e institucional- que se ocupa de la evolución del concepto de seguridad y la aproximación de éste a la seguridad humana, con el fin de determinar cuál es la concepción de seguridad que la Estrategia pretende asumir, para centrarnos después en los principios que la informan, la selección y el tratamiento de las amenazas que realiza y el modelo de Sistema de Seguridad Nacional que propone, con el objeto de determinar a través de sus desarrollos cuál es la concepción de la seguridad que se deriva de estos elementos y si es consecuente con la que propone a través de la definición.

De este modo conoceremos en qué dirección se da el primer paso del camino que supondrá el tránsito hacia la asunción y adopción de una nueva concepción de la seguridad en España, si éste va decididamente en la dirección del cambio o si se aprecian titubeos que dificultarán la marcha.

El segundo capítulo del trabajo versará sobre las cuatro leyes más directamente relacionadas con el ámbito de la seguridad que han sido modificadas a lo largo de la X legislatura.

Analizando cada una de ellas de manera independiente destacaremos la fuerte interconexión existente entre ellas y nos detendremos, más que en una disección minuciosa de sus respectivos articulados encaminada a dar a conocer la norma al lector, en las motivaciones que han orientado las reformas, cómo éstas determinan su contenido y si tanto la elaboración y la tramitación de las mismas como su texto se ajustan a las directrices establecidas por la Estrategia o divergen de ellas -lo cual consideramos esencial teniendo en cuenta que éste documento es el que establece el marco básico de las políticas de seguridad -.

En todos los acercamientos a las nuevas leyes dedicaremos una especial atención a la concepción de seguridad que las sustenta, intentando determinar -como en el caso de la Estrategia- si presentan una única o hay algún tipo de incoherencia entre la que se establece, normalmente en el preámbulo, y la que subyace del texto.

La visión de conjunto de las cuatro normas que nos ocuparán en el segundo capítulo nos permitirá extraer conclusiones en la línea de determinar cómo está siendo la evolución hacia la asunción de una nueva concepción de seguridad y si, efectivamente, respecto a aquellos documentos que tendrán efectos y una aplicación práctica, se está transitando ese camino.

El tercer capítulo atenderá exclusivamente a las reformas del Código Penal aprobadas en 2015. La decisión de dedicarle un apartado independiente viene motivada porque, aunque la Estrategia de Seguridad Nacional no hace referencia alguna a la justicia penal como elemento integrante del sistema que diseña, es recurrente el recurso al Derecho penal como herramienta del ámbito de la seguridad y queremos determinar si atribuirle este papel contribuye efectivamente a la consecución de mayores niveles de seguridad, es decir, si resulta adecuado como instrumento securitario y, por otro lado, en atención a las advertencias de reputados penalistas, considerar cómo afecta a las construcciones doctrinales del ámbito penal la asunción de la seguridad como fundamento de determinadas reformas del Código.

Para la consecución del objetivo propuesto primero habremos de establecer si, en este caso concreto, la seguridad está realmente en la base de la reforma, comprobando si las modificaciones introducidas tienen relación con las amenazas a la seguridad identificadas en la Estrategia o si, en su caso, se advierte la presencia o la influencia en el nuevo Código de los principios que informan ésta y si se advierten vínculos con otros documentos semejantes como las Estrategias de Seguridad de la Unión Europea.

Una vez establecidas las conexiones que puedan existir entre las reformas penales y la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 vamos a preguntarnos sobre cuál es la función que el Derecho penal puede desempeñar como herramienta de la seguridad, destacando algunas ocasiones recientes en las que en España se ha recurrido a reformar el Código Penal en un intento de intervenir sobre fenómenos vinculados al ámbito de la seguridad y señalando cuáles son los aspectos de las nuevas leyes penales con los que se persigue una finalidad de aseguramiento.

Para esta labor nos apoyaremos en la determinación de las influencias ideológicas y corrientes de pensamiento que, desde una perspectiva multidisciplinar, avalan el recurso al Derecho penal en un intento de identificar las características del modelo que se propone y su posible asimilación a los esquemas de lo que la doctrina califica como moderno Derecho penal.

En cumplimiento del objetivo que nos hemos propuesto con la elaboración de este trabajo trataremos de dilucidar si el nuevo Código Penal contribuye a la consecución de un sistema de seguridad vinculado a la concepción de seguridad humana o si, por el contrario, debemos asumir que el nuevo marco penal consolida la prevalencia de la garantía del orden jurídico y la defensa de la estabilidad sociopolítica y económica.

Una breve recapitulación aportará la visión de conjunto que nos ayudará en la extracción de las conclusiones finales, en la determinación de si, tras la adopción de la Estrategia de Seguridad Nacional y la aprobación de las reformas legislativas en materia de seguridad y Derecho penal acontecidas en la X Legislatura, hemos avanzado en la transición hacia una concepción integral de la seguridad vinculada al concepto de seguridad humana o si el impulso adquirido solo nos ha servido para retroceder y, con la coartada de construir un marco que garantice el efectivo desarrollo de los derechos y libertades fundamentales, ampliar el ámbito de influencia de la seguridad pero recurriendo para preservarla, como tradicionalmente, al control, a la restricción de derechos y libertades fundamentales y a la coacción.

La aportación que este trabajo pretende realizar consiste en la detección de los factores que contribuyen a generar disfunciones entre el propósito declarado de la Estrategia y los logros obtenidos, señalando la concepción o el tratamiento de los mismos que hubiera sido más adecuado para la consecución del objetivo.



Destacando entre estos factores la escasez de elaboración doctrinal en materia de seguridad que nos lleva a proponer -en el apartado dedicado a la recapitulación- la creación de una formación académica universitaria dedicada a este ámbito, con una programación docente centrada en la concepción integral de la seguridad y en todos los factores que contribuyen a consolidarla o vulnerarla. Una formación con capacidad para instruir a los trabajadores de los niveles más cualificados de la seguridad y generar un entorno de debate e investigación científica que aporte definiciones y respuestas en base a marcos teóricos consensuados.



## Capítulo 1

# LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL EN ESPAÑA

La Estrategia de Seguridad Nacional de España fue presentada en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados por D. Jorge Moragas Sánchez, director del gabinete de la presidencia del Gobierno, el 9 de julio de 2013.

Tal y como consta en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, la comisión extraordinaria de aquel martes fue presidida por D. Arturo García- Tizón López y tenía como único punto del orden del día la “*Comparecencia del señor director del gabinete del presidente del Gobierno (Moragas Sánchez), para presentar la estrategia de seguridad nacional 2013. A propuesta del Gobierno*”.<sup>1</sup>

El documento propuesto por el gobierno presidido por el Señor Mariano Rajoy Brey había sido consensuado por el Partido Popular (partido del Gobierno) con el Partido Socialista Obrero Español (principal partido de la oposición).

Para la presentación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 se evitó una fórmula que exigiera que fuera votada en el pleno del Congreso de los Diputados y se optó por una comparecencia cuyo formato fue el siguiente: inicialmente tomó la palabra el director del gabinete del presidente del Gobierno refiriendo la estrategia de seguridad; a continuación se otorgó la palabra a los distintos grupos parlamentarios - que realizaron los comentarios, alegaciones y críticas que resumiremos a continuación- y finalizó el compareciente comentando las intervenciones de los grupos con representación parlamentaria y ofreciendo las aclaraciones solicitadas por estos.

---

<sup>1</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013, X Legislatura, Número 372. Página 1.

La ausencia de consultas durante la elaboración, la falta de trabajo conjunto y, por lo tanto, de consenso previo (salvo con el partido mayoritario de la oposición) fue una de las críticas más repetidas por los representantes de los distintos grupos parlamentarios. Éstos coinciden en denunciar el modo poco participativo de elaboración de la Estrategia, algo que la aparta del espíritu y de la propia letra del texto que, recordemos, lleva por título “*un proyecto compartido*”.<sup>2</sup>

Que la seguridad es una materia con fuerte carga ideológica quedó constatado con las suspicacias y reticencias expresadas por los grupos. A pesar de que el representante del Gobierno pretendió realizar una introducción técnica y, en la medida de lo posible, aséptica, dejando a un lado el sustrato filosófico y de visión social y geopolítica en el que se sustenta la Estrategia, las intervenciones de la oposición marcaron sus puntos de partida conceptuales respecto a la seguridad y desnudaron los elementos de la Estrategia que delatan sus fundamentos ideológicos. Así, los partidos más tradicionalmente liberales del arco parlamentario iniciaron sus intervenciones con consideraciones acerca del binomio libertad – seguridad, evidenciando que el tratamiento político de la seguridad aún despierta el temor a la presentación de directrices que conllevarán la restricción de las libertades fundamentales en aras a pretendidos objetivos de mejora en los niveles de seguridad. Los nacionalistas, por supuesto, insistieron -con razón- en que la Estrategia no refleja de un modo adecuado la organización territorial descentralizada -también en materia de seguridad- del Estado. La formación Unión Progreso y Democracia, aun mostrándose de acuerdo con las líneas generales del texto, no así con la forma de su confección, resaltó algunas incongruencias de la Estrategia con las consecuencias que para el ámbito de la seguridad están teniendo las restrictivas políticas económicas del Gobierno y algunas decisiones controvertidas en materia de política exterior. Fue la muy crítica intervención del representante del Grupo de la Izquierda Plural la que planteó un análisis más exhaustivo acerca del concepto de seguridad que pretende introducirse a través de la Estrategia, oponiéndose a la propia elaboración de estrategias de seguridad nacional y considerando que la presentada por el Gobierno transmite una visión expansivo-propagandística de la seguridad nacional al -según el Sr. Llamazares Trigo- subordinar temas muy diversos a las políticas de seguridad, enfocando los problemas desde una perspectiva securitaria y penal.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013, X legislatura, Número 372. Página 2. (Comparecencia Sr. Moragas Sánchez).

<sup>3</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372. Página 10.

No hemos incluido, en este breve repaso, las intervenciones del representante del Grupo Parlamentario Socialista ni de la representante del Grupo Parlamentario Popular. En puridad, tomaron la palabra para mostrar su conformidad y respaldo a la Estrategia presentada como fruto del trabajo conjunto y del consenso de ambas formaciones políticas. El propio Sr. Moragas, en su comparecencia, afirma y reconoce que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 es una revisión de la presentada por el gobierno del Partido Socialista en 2011 y que ha sido consensuada con ellos.<sup>4</sup>

Por su parte, el Sr. Serrano Martínez, representante del Grupo Parlamentario Socialista, tras referirse al proceso de gestación de la Estrategia Española de Seguridad 2011, ratifica el acuerdo de su formación con la estrategia presentada al reconocerla como la revisión continuista de aquella. También hace referencia a la participación del Partido Socialista en las sesiones de trabajo mantenidas para la confección de la Estrategia resumiendo las que estima aportaciones más significativas por parte de los socialistas. Expresa el convencimiento del Grupo Parlamentario Socialista de que es necesario contar con este instrumento (una estrategia de seguridad integral), comparte su enfoque y está interesado en su desarrollo.<sup>5</sup>

La crítica es muy residual y está referida a un ámbito muy concreto (matices acerca del tratamiento de los fenómenos migratorios) pero, como se desprende del resumen realizado, no cuestiona la necesidad ni la validez de la herramienta (que ellos mismos propusieron) y comparte la concepción de seguridad que comprende el documento y su trascendencia para el Estado español.

A excepción del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria aceptan, con diferentes matices, la necesidad de contar en España con una estrategia de seguridad nacional. Esta afirmación la realizamos deduciendo que, de sus críticas al procedimiento poco participativo, al diseño de sus instituciones insensible con la descentralización política y administrativa del Estado y a las incoherencias entre lo expuesto en la Estrategia y algunas decisiones y líneas políticas del Gobierno, se extrae la voluntad de contribuir a la mejora de la estrategia de seguridad nacional. Salvo aquellas advertencias expresadas respecto al temor de tratar la seguridad como un contrapeso del sistema de libertades fundamentales no se advierte en sus

---

<sup>4</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372. Página 2.

<sup>5</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372. Página 14.

intervenciones el cuestionamiento de la herramienta ni del concepto propuesto de seguridad nacional.

La Estrategia se presenta, como hemos indicado, el martes 9 de julio, cuando había sido aprobada por el Consejo de Ministros unas fechas antes, el 31 de mayo (Real Decreto 385/2013) y solo dos días antes de la reunión constitutiva del Consejo de Seguridad Nacional (la principal institución prevista por la Estrategia), que estaba convocada para el jueves 11 de junio y que sería presidida por el Rey D. Juan Carlos I de España.

Esta sucesión de acontecimientos relevantes para la seguridad, en tan corto espacio de tiempo, es presentada por el Sr. Moragas como evidencia de la *prioridad que otorga el Gobierno a las cuestiones de Seguridad Nacional*.<sup>6</sup>

De lo que expondremos a través de este primer capítulo extraeremos nuestra opinión sobre la citada afirmación. Opinión que, podemos adelantar ya sustentada en detalles significativos, no coincide con la del director del gabinete del presidente del Gobierno.

Como hemos indicado, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, no fue sometida a votación en el Congreso de los Diputados sino que se presentó en una comisión parlamentaria. Esto supuso que apenas concitara la atención mediática y que su seguimiento y difusión fuera muy limitado, pasando prácticamente inadvertida para la opinión pública.<sup>7</sup>

Tras esta primera aproximación al modo y contexto en el que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013. “*Un proyecto compartido*”, fue presentada y dada a conocer, vamos a dedicar el capítulo referido a la misma a analizarla.

Comenzaremos por explorar cuales son los antecedentes y los referentes cuya influencia podemos advertir en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (en adelante ESN 2013).

De la presentación concluimos que, seamos más o menos exhaustivos en el análisis de las fuentes, la que no podemos obviar es la Estrategia Española de Seguridad 2011 (en adelante EES 2011), al ser presentada la ESN 2013 por el propio Gobierno como *una revisión de la estrategia española de seguridad de 2011, aprobada por el anterior Gobierno*.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372. Página 2.

<sup>7</sup> Jiménez Olmos, Javier. Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN 2013). Página 17.

<sup>8</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372. Página 2.

## 1. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD 2011. ANTECEDENTE Y REFERENTE BÁSICO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013.

Aunque al establecer una comparación entre ambas -que haremos más adelante- podamos observar que hay un perceptible cambio de tono respecto a cuestiones fundamentales, como la participación de la sociedad civil y la reseña de algunos factores como elementos capaces de crear amenazas o potenciar el riesgo de que se materialicen, que va a determinar que nos cuestionemos si defienden una misma concepción de la seguridad, la estructura y organización del texto es muy semejante en ambas estrategias y las razones declaradas que impulsaron a los respectivos gobiernos a emprender las labores de confección de los documentos, son, esencialmente, las mismas. No debemos olvidar que el gobierno del Partido Popular, incluso en el resumen ejecutivo que la encabeza, reconoce que la Estrategia de Seguridad Nacional es una revisión de la presentada por el gobierno del Partido Socialista en 2011.<sup>9</sup>

Por este motivo, únicamente destacamos como precedente de la ESN 2013 el documento presentado por el gobierno socialista en 2011.

No desconocemos que la EES 2011 se adopta como consecuencia de las reiteradas intervenciones de los miembros del gobierno socialista anunciando su elaboración y reconociendo la necesidad de que España se dotara de una herramienta en materia de seguridad con la que ya contaban algunos de sus socios más relevantes tanto en la Unión Europea (UE) como en la Alianza del Atlántico Norte (OTAN).

Esta necesidad la extraen los dirigentes socialistas de otras iniciativas y documentos previos. Algunos de estos documentos son las propias estrategias de seguridad y documentos de la Unión Europea (La Estrategia Europea de Seguridad 2003, El Tratado de Lisboa de 2007, El Programa de Estocolmo de 2010, La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea de 2010), las estrategias y programas de seguridad nacional de otros Estados (Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos de América de 2006, la estrategia de seguridad nacional de los Países Bajos de 2007, la estrategia de seguridad del Reino Unido de 2008, el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional de la República Francesa de 2008)<sup>10</sup> y algunos documentos académicos y de carácter analítico procedentes

<sup>9</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Resumen ejecutivo, página 1.

<sup>10</sup> El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad. Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos 2/2010.

de fundaciones e institutos de investigación (“Hoja de ruta para una estrategia de Seguridad Nacional española”, de Félix Arteaga del Real Instituto Elcano de 2008, “Seguridad Integral. España 2020” de la Fundación Alternativas del 2009).

La principal característica que queremos reseñar al inicio de este análisis es que la EES 2011 no surge como un documento destinado a organizar un ámbito parcial de la realidad política sino que responde a la necesidad de gestionar la seguridad en concordancia con una idea de país, a la necesidad de que todas las decisiones políticas tomadas en materia de seguridad sean coherentes con un modelo en el que se va a dar prioridad a aspectos que quedarán reflejados en la estrategia. Esto es lo que sugiere que el Sr. Rodríguez Zapatero, en su discurso de investidura del 8 de abril de 2008, cuando, mientras dibuja cuáles van a ser las directrices de su programa de gobierno, anuncie que su Gobierno propondrá una estrategia nacional de seguridad después de afirmar que “*Señorías, la idea de España que defiende es la de un país seguro. Un país donde los hombres y mujeres ejerzan su libertad protegidos por la seguridad pública;*”.<sup>11</sup>

En la misma línea, el martes 27 de mayo de 2008, en su comparecencia ante la comisión de interior del Congreso de los Diputados, el entonces Ministro de Interior D. Alfredo Pérez Rubalcaba presenta las líneas generales de la política de su departamento destacando el propósito del ejecutivo del elaborar una estrategia de seguridad nacional<sup>12</sup>. Considera tal pretensión una tarea ineludible exigida por el surgimiento de nuevas amenazas y la necesidad de adoptar la concepción de seguridad impulsada por las Naciones Unidas (Seguridad Humana) que supera el tradicional concepto de seguridad militar y seguridad policial referido a la seguridad de los Estados para primar la seguridad de las personas entendida como la convivencia en *libertad, con derechos, con dignidad y sin miedo*.<sup>13</sup>

El 30 de junio de 2008, un mes después, la Ministra de Defensa Doña Carmen Chacón Piqueras comparece ante la comisión de defensa del Congreso de los Diputados - también con el objeto de presentar las líneas maestras en materia de política de defensa- y, en el marco de una intervención marcada por las referencias a la evolución de las Fuerzas Armadas en España desde la aprobación de la Constitución de 1978<sup>14</sup> y a la trascendencia que para garantizar la libertad de los españoles tiene el trabajo de las mismas en pro de la

---

<sup>11</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2008. IX Legislatura. Número 2. Página 10.

<sup>12</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 29. Página 3.

<sup>13</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 29. Página 2.

<sup>14</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 53. Página 2.



seguridad, anuncia la participación del Ministerio de Defensa en la elaboración de una estrategia de seguridad integral que exigirá el trabajo conjunto de varios departamentos.<sup>15</sup>

En las tres intervenciones, además de la voluntad de impulsar la confección de la estrategia, se destaca la asunción de la seguridad como la herramienta y el medio que hace posible el pleno desarrollo de las libertades fundamentales reconocidas para los españoles por la Carta Magna así como para el efectivo ejercicio de los derechos humanos recogidos en la Constitución.<sup>16</sup>

Refieren los tres que solo un entorno seguro proporciona las condiciones idóneas para el disfrute de derechos y libertades.

También, de manera implícita, marcan las directrices básicas que guiarán los trabajos, siendo las más destacables: el análisis geopolítico en el que identifican un mundo interdependiente en rápida y permanente transformación acuciado por amenazas que están surgiendo y evolucionando constantemente, un somero análisis de riesgos que reconoce la existencia de peligros multifactoriales que exigen la intervención desde distintas perspectivas y con la participación conjunta de diferentes organismos y departamentos, la asunción de que las medidas para el control y superación de las vulnerabilidades deben adoptarse con la implicación y el concurso de todas las Administraciones públicas, entes privados y sociedad civil y que es necesario evolucionar hacia un concepto integral de seguridad que obliga a los gobiernos al diseño de estrategias de carácter conjunto, que impliquen a todos sus departamentos y sean lideradas por el máximo representante del poder ejecutivo.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 53. Página 3.

<sup>16</sup> Rodríguez Zapatero, José Luis. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2008. IX Legislatura. Número 2. Página 10. “*Señorías, la idea de España que defendiendo es la de un país seguro. Un país donde los hombres y mujeres ejerzan su libertad protegidos por la seguridad pública; un espacio en el que los derechos de ciudadanos, de peatones, de conductores queden amparados frente a los irresponsables.*”

Pérez Rubalcaba, Alfredo. Comparecencia Comisión de Interior. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 29. Página 2 “*... el objetivo de que España sea cada día un país más seguro para que los ciudadanos puedan ejercer todos los derechos que la Constitución nos reconoce; más seguro para que los españoles podamos disfrutar plenamente de nuestra libertad; más seguro, en fin, para que en nuestro país se pueda vivir sin ningún tipo de miedo.*”

Chacón Piqueras, Carmen. Comparecencia Comisión de Defensa. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 53. Página 3. “*Señores y señoras diputados, la defensa es un bien imprescindible para la seguridad y la libertad de los ciudadanos. Un servicio público esencial.*”

<sup>17</sup> Rodríguez Zapatero, José Luis. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2008. IX Legislatura. Número 2. Página 10. “*En esta línea de mejora de nuestra seguridad, el Gobierno propondrá una estrategia nacional de seguridad, que remitiremos a esta Cámara, para definir objetivos, señalar prioridades, cuantificar dotaciones, asegurar colaboración y planificar los esfuerzos organizativos y presupuestarios.*”

Pérez Rubalcaba, Alfredo. Comparecencia Comisión de Interior. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 29. Página 2. “*Señorías, nuestro mundo está cambiando a una velocidad vertiginosa. También nuestro país se ve afectado por estos cambios. Cambios que condicionan, cómo no, también la política de seguridad. El antiguo concepto de seguridad, limitada a la*

De este modo, es el Presidente del Gobierno -Sr. Rodríguez Zapatero- el que anuncia la intención de elaborar una estrategia de seguridad nacional en su discurso de investidura, liderando el proceso y asumiendo la iniciativa, y son los ministros de los departamentos tradicionalmente vinculados a la seguridad (interior y defensa) quienes, con posterioridad, secundan la propuesta incluyendo en sus comparecencias para la presentación de las líneas generales de la política de sus respectivos ministerios, el anuncio de la participación de los mismos en la confección de la estrategia de seguridad nacional.

Los trabajos culminan con un documento denominado Estrategia Española de Seguridad. Este es visto en el Consejo de Ministros de 24 de junio de 2011 y se toma entonces la decisión de envío formal al Congreso de los Diputados.<sup>18</sup>

## 2. LOS TRABAJOS PARA LA CONFECCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL.

La labor de dirección en la elaboración de la primera estrategia fue encomendada a D. Javier Solana Madariaga<sup>19</sup> por encargo del Consejo de Ministros del 23 de diciembre de 2009. La tarea de dirigir el análisis de los intereses vitales españoles y el estudio de las amenazas que afectan a España se deja en manos de una persona con trayectoria política y de gestión acreditada tanto en nuestro país como en el ámbito internacional y que hasta hacía solo unas semanas -en el momento de la realización del encargo- había desempeñado

---

*seguridad policial y/o militar y especialmente referida a la seguridad de los Estados, ha quedado obsoleto. Naciones Unidas, desde hace décadas, viene impulsando un nuevo concepto de seguridad; la seguridad entendida como seguridad de las personas.”, “Para afrontar propiamente estas amenazas, para reducir nuestras vulnerabilidades no podemos trabajar solos; los retos y los riesgos son comunes, y las respuestas también deben serlo.”*

Chacón Piqueras, Carmen. Comparecencia Comisión de Defensa. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 53. Página 3. “*Nos enfrentamos a nuevos riesgos, a más incertidumbres. Los efectos de la llamada globalización nos obligan a acometer desde un punto de vista integral la estrategia de seguridad y de defensa, un nuevo enfoque en el que los diversos elementos e instrumentos del Estado, como la diplomacia, la cooperación, los recursos civiles y militares, estén coordinados entre sí.*”

<sup>18</sup> Conferencia de prensa del vicepresidente primero y portavoz del Gobierno, y de la vicepresidenta segunda, después del la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 24 de junio de 2011. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2011/cmrep20110624.aspx>

<sup>19</sup> Francisco Javier Solana Madariaga fue elegido Secretario General de la OTAN en 1995 y en 1999 se convirtió en el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea.

el cargo de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.<sup>20</sup>

Para la elaboración de la EES 2011 Javier Solana contó con el apoyo de una comisión a nivel de secretarios de estado y un grupo de trabajo interministerial.

Asimismo, en el anunciado intento de realizar un documento participativo y con vocación de concitar un amplio consenso social y político, se organizaron tres seminarios de expertos con la participación de representantes de la sociedad civil, del sector privado y de partidos políticos.<sup>21</sup>

La metodología de trabajo compartido y la voluntad de generar documentos plurales, que hayan sido elaborados con la colaboración de expertos, académicos e investigadores, grupos interesados en la materia y distintas organizaciones de acción social, ya la encontramos en la estrategia presentada en 2008 por el Reino Unido <sup>22</sup> y en el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional que Francia publicó el 13 de junio de 2008.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Conferencia de prensa del Vicepresidenta primera y Portavoz del Gobierno después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, miércoles 23 de diciembre de 2009. Transcripción rueda de prensa; <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2009/cmmp20091223.aspx>

<sup>21</sup> Información obtenida en CIDOB

([http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/estrategia\\_espanola\\_de\\_seguridad/la\\_sociedad\\_civil\\_y\\_la\\_e\\_es](http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/estrategia_espanola_de_seguridad/la_sociedad_civil_y_la_e_es))

**El contexto estratégico de la Estrategia Española de Seguridad Nacional. Organizado por la Fundación Alternativas y el IIEE. Madrid, 3 de mayo de 2010.** En este encuentro presentaron sus ponencias: Francia: Francois Heisbourg (Miembro de la comisión sobre el Libro Blanco de la defensa y seguridad nacional), Reino Unido: Charlie Edwards (Head of Strategy, Office for Security and Counter-Terrorism, Home Office UK), Félix Arteaga Martín. (Analista del RIE), Helga María Schmid (Directora de la Unidad Política del Alto Representante del Consejo Europeo), Fernando Perpiñá-Robert (Representante español en el grupo de sabios encargado de la elaboración del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN), Martín Ortega Carcelén (Ex analista del EU ISS), Enrique de Ayala (Analista de Fundación Alternativas), Josep Piqué (Ex ministro de Industria, Asuntos Exteriores y, Ciencia y Tecnología), Carlos Westendorp (Ex ministro de Asuntos Exteriores).

**Estrategia Española de Seguridad (EES): aspectos económicos, energéticos, industriales y de ciberseguridad. Organizada por el Real Instituto Elcano. Madrid, 28 de junio de 2010.** Giró en torno a los aspectos económicos y energéticos de la seguridad y se celebró bajo la Presidencia de Javier Solana, Director de la Comisión para la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad (EES) y Ex Alto Representante del para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE.

**Estrategia Española de Seguridad (EES). El entorno cambiante de la seguridad: conflictos, crimen transnacional, terrorismo y las capacidades para afrontarlos. Organizado por CIDOB. Barcelona, 4 de octubre de 2010.** Se reunieron representantes de diferentes sectores de la administración, expertos, personas vinculadas a ONGs en el ámbito de la acción humanitaria, prevención y resolución de conflictos y cooperación al desarrollo. Intervinieron en calidad de ponentes: Gabriel Elorriaga, Martin Shaw, Shlomo Ben Ami, Aitor Zabalgoeazkoa, Jörg Monar, Loretta Napoleoni, Javier Jordán, Catherine Bishop, Jesús A. Núñez Villaverde, el vicealmirante Juan Francisco Martínez Núñez.

<sup>22</sup> *“La estrategia de seguridad del Reino Unido, presentada al Parlamento en marzo de 2008, se basa en el informe elaborado por el “Think Tank” británico DEMOS con el patrocinio de diferentes entidades”.* El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad. Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos 2/2010. Página 2.

<sup>23</sup> *“...se realizaron numerosas audiencias públicas a un panel muy diverso de personalidades nacionales e internacionales, entrevistándose a personalidades universitarias, a líderes empresariales, representantes políticos, gente del mundo de la cultura...de igual manera, mediante foros*

De todas las estrategias europeas tomadas como referencia (Países Bajos, Gran Bretaña y Francia)<sup>24</sup>, es el Libro Blanco francés el que más fiel se mantiene al principio de elaboración participativa al incluir en los trabajos a instituciones privadas, personalidades y organizaciones internacionales, seminarios públicos, grupos de trabajo abiertos y a la opinión pública a través de foros universitarios.

En el caso español la voluntad queda desdibujada porque la celebración de tres seminarios de expertos supone una limitada invitación a contribuir en el trabajo. Y, aunque, de la celebración de los citados seminarios quisiéramos concluir que los trabajos para la consecución de la EES 2011 hicieron honor a su título “Una responsabilidad de todos”, sin embargo, el que era entonces el primer partido de la oposición (Partido Popular) consideró que la primera estrategia de seguridad española debería haber contado con la participación del Congreso para su elaboración.<sup>25</sup>

Ante esta crítica acudimos a las estrategias de seguridad nacional presentadas por los países vecinos y aliados de España en la Unión Europea y podemos comprobar que, mientras que la estrategia de los Países Bajos adolece de la misma carencia que la española, la estrategia de seguridad del Reino Unido y el Libro Blanco de la Defensa y la

---

*Web, se solicitó a centros universitarios que contribuyeran en el proceso, y en ocasiones, sin ningún tipo de restricciones, al público en general. También destaca el hecho de que se solicitara la participación a los Directores de “Think Tanks” tan prestigiosos como IRIS o RAND”. El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad. Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos 2/2010. Página 4.*

<sup>24</sup> Tomaremos como referencias europeas las estrategias de Gran Bretaña y Francia por el peso político y la influencia de estos países en el contexto geoestratégico europeo y porque según France y Witney en su documento “Europe’s Strategic Cacophony” (La cacofonía estratégica de Europa), consideran que las de estos países junto con las de Finlandia, Suecia y la República Checa realizan un planteamiento que sirve, no solo de ejercicio intelectual, sino de guía de acción, determinando que el pensamiento estratégico que contienen sea coherente con el resultado de sus conclusiones.

Por su parte, hemos decidido incluir la estrategia de los Países Bajos al convencernos los mismos autores de que ésta tiene en común con la española que en ellas son muy importantes unos valores y principios que finalmente están desconectados de la ejecución y el planeamiento (o como resume Ignacio Torreblanca en El País comentando este mismo documento; “*El pensamiento va por un lado, la acción por el otro*”. Diario El País, Blogs Internacional, Café Steiner, 01 de mayo de 2013).

Estando la estrategia alemana incluida en el grupo de la española y siendo un país con una influencia europea determinante y un peso político mayor que el de los Países Bajos no hemos tenido ni siquiera que recurrir a la argumentos relacionados con su posición estratégica tras la segunda Guerra Mundial y nos ha bastado con advertir que su redacción es paralela a las de las estrategias españolas para concluir que difícilmente habrá podido ejercer una fuerte influencia en ellas.

France, Olivier, Witney, Nick, Europe’s Strategic cacophony. European Council on Foreign Relations, ecfre.eu.

<sup>25</sup> La portavoz en la Comisión del Defensa del grupo parlamentario popular, Beatriz Rodríguez- Salmones, declaró el 23 de junio de 2011 al diario ABC: «*No es un documento que vayamos a suscribir. Tiene algunas cuestiones vagas, para su elaboración el PP ha sido requerido escasamente y a nivel sólo de expertos, no ha habido debate parlamentario previo a su presentación y su aprobación en este momento no tiene sentido*». ABC.es de 24 de junio de 2011. <http://www.abc.es/20110624/espana/abci--201106231745.html>

Seguridad Nacional de la República Francesa si contaron con participación parlamentaria en su elaboración.<sup>26</sup>

Interesa destacar que, con anterioridad a la realización del encargo de la Estrategia Española de Seguridad, en el seno de la Fundación Alternativas<sup>27</sup> (organizadora junto con el Instituto Español de Estudios Estratégicos del primer seminario de expertos al que hemos hecho referencia), se alentó la confección de un documento titulado **La Seguridad Integral: España 2020**, que fue presentado por D. Nicolás Sartorius<sup>28</sup>, con el aval del Grupo Parlamentario Socialista, en las instalaciones del Congreso de los Diputados el viernes 26 de noviembre de 2009 (un mes antes de la celebración del Consejo de Ministros que solicitó los trabajos de la EES).

El documento, publicado en diciembre del mismo año, fue elaborado por un grupo de 19 expertos con perfiles diversos: 10 docentes procedentes de distintas universidades españolas (principalmente del área de sociología y de la ciencia política, pero también de la economía), 3 investigadores (una universitaria y 2 procedentes de institutos dedicados específicamente a la defensa y seguridad), un miembro de las Fuerzas Armadas especialista en riesgos nucleares, radiológicos y químicos, así como un experto en estos riesgos procedente de la docencia y formación militar, un profesor de la Academia Regional de Seguridad de Madrid, un investigador de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y un puesto de responsabilidad de una de las principales empresas de suministro eléctrico.<sup>29</sup>

Destacamos este documento porque supone un referente obvio, fue presentada a menos de un mes de la realización del encargo de los trabajos para la confección de la EES a Javier Solana y por parte del grupo parlamentario que sustentaba al gobierno que lo realizó.

No podemos ignorarlo porque -como veremos en el análisis de la Estrategia- ésta considera muchos de los elementos en los que el documento de la Fundación Alternativas centra su atención<sup>30</sup> y porque su elaboración, participada por expertos en ciencias sociales y políticas

---

<sup>26</sup> El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad. Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos 2/2010. Página 5.

<sup>27</sup> La Fundación Alternativas nació en 1997 con el objetivo de ser un foco de reflexión política, social, económica y cultural. El objetivo central de los impulsores de este proyecto es el análisis y definición de nuevas ideas, dirigiéndose al encuentro de los ciudadanos y del conjunto de la sociedad. Este principal se completa con el objetivo de hacer propuestas a los partidos políticos y otros actores económicos y sociales con la intención de que éstos las incorporen a la toma de decisiones. <http://www.falternativas.org/>

<sup>28</sup> Sartorius, Nicolás. Vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas.

<sup>29</sup> La Seguridad Integral: España 2020. Fundación Alternativas. Madrid, diciembre 2009. Página 1.

<sup>30</sup> En el documento se acota el concepto de Seguridad Integral vinculándolo al de Seguridad Humana promovido por la ONU, destaca la evolución errática de las estructuras de seguridad en España propugnando

-áreas de conocimiento no necesariamente vinculadas a la seguridad entendida en un sentido tradicional (parcial, como defensa del Estado y de la estabilidad institucional del mismo)- , atiende a la trascendencia que para la seguridad y el bienestar de los seres humanos tienen, por ejemplo, la consideración de la perspectiva de género y la concienciación en la generación de una cultura de seguridad, incorporando referencias textuales y otras de carácter programático a una concepción de la seguridad vinculada con el concepto de seguridad humana al que había hecho alusión directa el Sr. Rubalcaba al anunciar el propósito de elaboración de una estrategia de seguridad nacional durante su comparecencia del 27 de mayo de 2008 ante la comisión de interior del Congreso de los Diputados.

La Estrategia Española de Seguridad se confecciona después de la firma del **Tratado de Lisboa**<sup>31</sup> que, en su artículo 61.1, establece “*La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros*”. Desarrollando lo así dispuesto, en mayo de 2010, se publica el **Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano**<sup>32</sup>, un documento que establece el plan de trabajo para el desarrollo de ese espacio de libertad, seguridad y justicia al que aspira el Tratado de Lisboa.

Mención especial merece la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad, por su gestación paralela con la EES 2011 y su trascendencia en la determinación del contenido definitivo de ésta.

La Estrategia de Seguridad Interior fue aprobada por el Consejo Europeo los días 25 y 26 de marzo de 2010 (en pleno proceso de elaboración de la EES), durante la presidencia semestral española. Es un texto importante para nuestro análisis por estar referido desde una perspectiva territorial más amplia al mismo ámbito que la EES y reconocer, como ésta, el marco constituido por el Programa de Estocolmo y por haber coincidido su aprobación con la gestación de la EES 2011. No debemos ignorar que solo tras la adopción de la Estrategia de Seguridad Interior se completa la Estrategia de Seguridad Europea, puesto

---

la asunción de una responsabilidad colectiva de toda la sociedad en la gestión de la Seguridad y denomina condicionantes generales a prácticamente los mismos factores a los que la EES llama potenciadores de riesgos dedicándoles un capítulo.

<sup>31</sup> Tratado de Lisboa. Por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de Comunidad Europea. (2007/C 306/01). Firmado por todos los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007.

<sup>32</sup> Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. (2010/C 115/01). Publicado el 4 de mayo de 2010 en el Diario oficial de la Unión Europea.

que el documento del 2003 se ocupaba exclusivamente de la dimensión exterior de la seguridad de Europa.<sup>33</sup>

La EES 2011 recoge y refleja los objetivos, finalidad, identificación de amenazas y análisis de riesgos de los documentos de la Unión Europea en materia de seguridad. Esto no nos sorprende, teniendo en cuenta que el Director de la Estrategia Española, D. Javier Solana, fue también el impulsor de la Estrategia Europea de Seguridad cuando desempeñada el cargo de Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (desde 1999 y hasta noviembre de 2009).

La notable influencia europea se justifica también por la progresiva asunción de los principios y valores de la cultura europea en seguridad en la cultura de seguridad en España desde su incorporación a la Unión en 1986. Nuestro país ha recorrido un largo camino, primero interno, partiendo de una cultura de seguridad dictatorial con un concepto de la misma definido para la defensa y consolidación del statu quo y el orden establecido, a una cultura democrática en la que la seguridad se entiende como servicio público y bien imprescindible para el pleno y efectivo desarrollo y disfrute de los derechos y libertades fundamentales por parte de los ciudadanos, y paralelo a la sociedad internacional, asumiendo el concepto de Seguridad Humana<sup>34</sup> definido por las Naciones Unidas y recogido en el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad<sup>35</sup>, entre otros documentos.<sup>36</sup>

A través del análisis de las estrategias se pondrá de relieve las influencias que los documentos citados han ejercido sobre los textos consecutivos y, también, sobre las políticas vinculadas con el ámbito de la seguridad que se han ido desarrollando durante su confección.

---

<sup>33</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Página 3.

<sup>34</sup> Concepto integral de seguridad centrado en el Ser Humano. La primera aparición del concepto en un documento oficial se produce en 1994, en el Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>35</sup> *“Recurriendo a un conjunto de instrumentos único, la UE está contribuyendo ya a un mundo más seguro. Hemos obrado en la construcción de la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad”*. Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-. S407/2008. Página 2.

<sup>36</sup> Mestres, Laia. El Largo viaje hacia la Estrategia Española de Seguridad. Notes Internacionals, CIDOB número 39, Septiembre de 2011.

Una vez celebradas las elecciones generales del año 2011, constituida la X Legislatura, cuando el gobierno del Partido Popular decidió adoptar una estrategia de seguridad nacional ya no contaba únicamente con los documentos de otros países del entorno y los de carácter internacional, en 2013 España ya conocía una estrategia que, si bien no había llegado a aplicarse sí fue aprobada y se le dio publicidad.

Además, la aprobación de la EES 2011 trajo consigo la elaboración de un texto, un informe técnico, al que se reconoce cierta utilidad puesto que analizaba y destacaba los elementos perfectibles de la estrategia y hacía propuestas para su revisión y para la implantación de una estrategia de seguridad nacional en España<sup>37</sup>.

**La Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España** fue elaborada por Félix Arteaga, Investigador principal del Real Instituto Elcano, con la colaboración de un grupo de trabajo<sup>38</sup> convocado a tal efecto, y se publicó como Documento de Trabajo 19/2011, el 16 de diciembre de 2011.

Reconoce que su objetivo no es reelaborar la estrategia sino poner a disposición del nuevo gobierno un manual para la puesta en marcha de la estrategia que adopte (no da por hecho que vaya a aplicar la recientemente publicada ni que se decida por elaborar otra nueva) y explicar, a los responsables de su aplicación, la conveniencia de contar con una estrategia de seguridad nacional, cómo funcionan y cuáles son los retos que deben enfrentarse para su implantación<sup>39</sup>.

Presume que el nuevo gobierno al menos revisará la estrategia y que, en base a esa revisión, introducirá algunos cambios. Advierte que lo que ocurría a finales de 2011 en España era que, aunque se había aprobado la EES 2011, nuestro país no disponía *de la estructura, procedimientos y competencias necesarias para implantarla*<sup>40</sup>.

Entiende que el gobierno del Partido Popular adoptará una estrategia de seguridad nacional, la EES 2011 u otra, y que, al tratarse de una labor de Estado, que exige el

---

<sup>37</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011.

<sup>38</sup> El Grupo de Trabajo asesor se creó por el Real Instituto Elcano tras la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad en 2010 para estudiar cómo se habían implantado las estrategias de seguridad nacional en otros países y proponer cómo se podría poner en marcha una similar en España. En él han participado Enrique Mora Benavente, Francisco Javier Casas Álvarez, Miguel Ángel Ballesteros Martín, Enrique Fojón Lagoa y otros expertos españoles procedentes de las distintas culturas de seguridad o del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior. Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 19/2011, página 2.

<sup>39</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 2.

<sup>40</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 2.



máximo consenso entre fuerzas políticas puesto que debe aspirar a la máxima estabilidad, una opción óptima sería la de adaptar la estrategia aprobada por los socialistas, dando continuidad institucional a los documentos de seguridad nacional, pero *aprovechando para ampliar en lo posible la base del consenso y la participación política y social*<sup>41</sup>.

Como hemos reflejado al comentar el proceso de elaboración de la EES 2011, el Partido Popular -entonces en la oposición- había anunciado que cambiaría la estrategia si asumían el gobierno, puesto que la que entonces se aprobó, no había sido consensuada previamente con ellos y carecía de su apoyo<sup>42</sup>.

Los trabajos para la confección de la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido* fueron dirigidos desde el Departamento de Seguridad Nacional<sup>43</sup>, creado por el gobierno del Partido Popular como parte del gabinete de la presidencia. Tal y como aconseja la propuesta de Arteaga y su equipo<sup>44</sup>, presidencia del gobierno toma la iniciativa y asume el liderazgo encargándose directamente Moncloa de la elaboración de la estrategia. Es una asunción tácita, al encomendarse la misión a un organismo vinculado directamente al Presidente del Gobierno, pero no encontramos -como sí vimos en el caso de la EES 2011- anuncios públicos y expresos de la voluntad del Sr. Rajoy de la necesidad de adoptar para España una estrategia de seguridad nacional.

De los trabajos que dieron lugar a la EES 2011 hemos realizado una relación sucinta, puesto que, tanto la decisión de que fuera elaborada, como la elección de su director y los seminarios que contribuyeron a los mismos, fueron publicitados y se les dio cierta- aunque limitada- difusión. Se habló abiertamente sobre éstos en la presentación de la estrategia por parte de Javier Solana ante el Consejo de Defensa Nacional el 30 de junio de 2011 y en la rueda de prensa<sup>45</sup> en la que, un mes más tarde, el 24 de junio de 2013, se anunció la

---

<sup>41</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 2.

<sup>42</sup> La portavoz en la Comisión del Defensa del grupo parlamentario popular, Beatriz Rodríguez- Salmones, declaró el 23 de junio de 2011 al diario ABC: «No es un documento que vayamos a suscribir. Tiene algunas cuestiones vagas, para su elaboración el PP ha sido requerido escasamente y a nivel sólo de expertos, no ha habido debate parlamentario previo a su presentación y su aprobación en este momento no tiene sentido». ABC.es de 24 de junio de 2011. <http://www.abc.es/20110624/espana/abci--201106231745.html>

<sup>43</sup> Ruiz González, Francisco j., “La nueva estrategia de seguridad nacional”: continuidad y cambio, Fundación Ciudadanía y Valores, Junio 2013, página 3

<sup>44</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011.

<sup>45</sup> Conferencia de prensa del vicepresidente primero y portavoz del Gobierno, y de la vicepresidenta segunda, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 24 de junio de 2011. Transcripción rueda de prensa;

acquiescencia del gabinete y su decisión de remitir la EES 2011 de manera formal al Parlamento español.

De cómo se ha llegado al texto de la ESN 2013 únicamente tenemos las referencias que se permitieron los representantes del Grupo Parlamentario Socialista y el director del gabinete de la presidencia del Gobierno, Sr. Moragas, durante la comparecencia de este último ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para la presentación de la Estrategia.

No vamos a volver a referir un debate que hemos resumido y comentado al inicio del capítulo pero sí queremos destacar tres conclusiones, obtenidas de la lectura del mismo, que afectan a este apartado:

1. *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido* se asume, tanto por parte del ejecutivo<sup>46</sup> como del principal partido de la oposición<sup>47</sup> e impulsor de la EES 2011, como una revisión de la *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Posiblemente, por este motivo, al tratarse de una adaptación – por cualitativa que esta resulte- no se ha abordado públicamente su metodología ni se ha dado trascendencia a los trabajos de revisión. Tampoco se ha recurrido a la organización de seminarios públicos u otras fórmulas pensadas para fomentar la participación social y política y lograr que, efectivamente, el documento resultante fuera un “*proyecto compartido*”. Únicamente se reconoce, por parte del Sr. Serrano Martínez, representante del Grupo Parlamentario Socialista, que se han celebrado *varias sesiones de trabajo para pulir algunos detalles*<sup>48</sup> en las que el Partido Socialista ha participado y que han servido para la consecución del acuerdo.
2. Los dos principales partidos, aquellos con una mayor representación parlamentaria en el momento de la aprobación de la ESN 2013, afirman haber consensuado el texto y estar conformes con la adopción de la Estrategia, con su finalidad y con el tratamiento que en esta se hace de la seguridad en su

---

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2011/cmcp20110624.aspx>

<sup>46</sup> “.. *la estrategia de seguridad nacional es una revisión de la estrategia española de seguridad de 2011, aprobada por el anterior Gobierno.*” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372. Página 2.

<sup>47</sup> “*De hecho —como el director del gabinete de la Presidencia ha tenido no solamente la honestidad, sino sobre todo la generosidad de expresar—, el texto que hoy examinamos es una revisión actualizadora de la estrategia 2011*”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura. Número 372. Página 13.

<sup>48</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura. Número 372. Página 13.

concepción más amplia, integral. Incluso, el representante del Grupo Parlamentario Socialista, que en ese tiempo lidera la oposición, reconoce su comodidad con el resultado, que comparte su enfoque y ratifica su interés por que el proyecto que supone la Estrategia sea desarrollado<sup>49</sup>. Nos sorprende que el PSOE se muestre tan entusiasta con la Estrategia. Si bien es cierto que el primer impulso en la implantación de una herramienta de este tipo fue de un ejecutivo surgido de este partido, la revisión a la que es sometida la EES 2011 es sustancial y elimina, como vamos a ver a continuación, algunos de los rasgos ideológicos más representativos de aquella; elementos como la insistencia en la cooperación al desarrollo o la propuesta de la lucha contra los radicalismos con instrumentos como la alianza de civilizaciones, que son afines a una concepción de la gestión de la seguridad que ya no es evidente en la nueva Estrategia. Tampoco realiza cuestionamiento alguno sobre decisiones de carácter más técnico como la de no considerar ciertos factores como potenciadores o posibles generadores de amenazas o incremento de los riesgos de que se materialicen -en lugar de incluirlos entre las amenazas, como hace la ESN 2013- o la de eliminar del Sistema de Seguridad Nacional propuesto la única institución que podía, en cierto modo, suponer un cauce de participación social y un auténtico motor para la promoción de una cultura de seguridad- el Foro Social-.

3. *La Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, lo es únicamente por el Partido Popular y por el Partido Socialista. El resto de los Grupos Parlamentarios, como ya hemos comentado al iniciar el capítulo, además de expresar las dudas y reticencias que el texto les suscita, coinciden todas ellas en criticar el proceso de elaboración. Proceso del que se han visto excluidas y en el que, en absoluto, se ha contado con su participación.

Podemos afirmar, nos tememos, que la ESN 2013 comete, respecto a su gestación, los mismos errores que ya identificamos en la elaboración de la EES 2011.

---

<sup>49</sup> “.. no necesito explayarme para explicar por qué creemos que es necesario contar con este instrumento, por qué compartimos su enfoque y por qué estamos interesados en su desarrollo. Dedicaré solo unas breves frases a cada uno de estos extremos.” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura. Número 372. Página 14.

Contradican sus nombres (proyecto compartido, responsabilidad de todos) y la afirmación más repetida a lo largo de su texto (la necesidad de participación e implicación por parte de las Administraciones públicas, entes privados y sociedad en su conjunto).

Se presentan como documentos que por tratar un asunto como la seguridad, que afecta al bienestar de los ciudadanos y se reconoce como imprescindible para que estos puedan desarrollar de manera efectiva sus libertades y derechos fundamentales (es considerado un Servicio Público y Política de Estado), deben concitar el máximo consenso social y político, pero, sin embargo, la confección de los mismos se desarrolla sin proporcionar cauces efectivos que permitan la participación de todos aquellos que deben formar parte del sistema, se adoptan sin consenso o solo con la aquiescencia de los dos partidos mayoritarios y sin haber propiciado la participación y aportaciones de los demás grupos con representación parlamentaria.

Insisten a través de sus páginas en la generación de una cultura de la seguridad y en la necesidad de implicar en este ámbito a la sociedad en su conjunto pero se hurta el debate político de trascendencia pública al presentarse únicamente ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y no ante el pleno.

La aprobación de las estrategias, de ambas, y la adopción de la Estrategia Española de Seguridad 2013 (un hito sin precedentes en España) no logró apenas atención mediática<sup>50</sup> y no generó expectación social ni concitó, salvo en los entornos especializados<sup>51</sup>, comentarios o debates.

---

<sup>50</sup> El País, el diario de más tirada nacional, recoge notas breves en la sección de política que dedica a puntos muy concretos

([http://politica.elpais.com/politica/2013/05/30/actualidad/1369939847\\_731900.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/05/30/actualidad/1369939847_731900.html)).

No hemos encontrado en este diario editoriales ni opinión dedicada a ninguna de las dos estrategias presentadas en el momento de su aprobación ni en fechas cercanas.

<sup>51</sup> Encontramos informes del Real Instituto Elcano (Arteaga, Félix, La Estrategia de Seguridad Nacional 2013) y del Instituto Español de Estudios Estratégicos (Laborie Iglesias, Mario, La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013), 3 de junio de 2014) y algunos comentarios en medios digitales (algunos dedicados específicamente a los temas de seguridad desde una perspectiva divulgativa y poco rigurosa desde el punto de vista académico) como los indicamos a continuación: Del Vado, Santiago. F, Nueva Estrategia de Seguridad Nacional, Revista española de Defensa, julio/agosto 2013, Argumosa, Jesús, Estrategia Española de Seguridad: luces y sombras, One Magacine, 07/07/2011, Argumosa, Jesús, Estrategia de Seguridad Nacional 2013, Política de Estado, One Magacine, 30/06/2013, Flores, Fernando, La Estrategia de Seguridad Nacional y los Derechos Humanos, Blog Al revés y al derecho, 17 de julio de 2013, Cruz, Alberto, La nueva estrategia de seguridad española: el pacto entre PP y PSOE, CEPRID, Iniciativa Debate 19 de junio de 2013, Newsletter 65. Estrategia de Seguridad Nacional 2013: un artificio para políticos papanatas, 9 de junio de 2013, elespiadigital.com, Muniesa, Fernando J., El Sistema de Seguridad Nacional y la reforma de la vigente Ley de Secretos Oficiales, 9 de abril de 2012, elespiadigital.com.

### 3. JUSTIFICACIÓN. POR QUÉ ES NECESARIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL.

La respuesta a el porqué de la elaboración de una estrategia de seguridad nacional en España la encontramos en los citados documentos europeos (en la necesidad de adecuar la sistematización y el trabajo en materia de seguridad a la metodología de nuestros socios y referentes políticos), en elaboraciones doctrinales sobre la materia que destacan la necesidad de afrontar una reforma estructural en el ámbito de la seguridad y en las propias intervenciones de los líderes políticos responsables de su impulso.

Así, tras darse a conocer las estrategias de seguridad de la Unión Europea y de algunos de sus países miembros, en España, se publican documentos del Real Instituto Elcano<sup>52</sup> y del Instituto Español de Estudios Estratégicos<sup>53</sup> que, al referirse o analizar las mismas, consideran éstas como necesarias por dos razones fundamentales: la idoneidad de contar con instrumentos capaces de generar visiones globales que incluyan todos los aspectos posibles relativos al ámbito de la seguridad y la urgencia de adaptar los conceptos y métodos de trabajo en materia de seguridad a un nuevo contexto globalizado y a los cambios sustanciales que en materia de geopolítica se están produciendo y que están propiciando el surgimiento de amenazas desconocidas.

Félix Arteaga<sup>54</sup> publica el 22 de septiembre de 2008 *Hoja de ruta para una estrategia de seguridad española*, un artículo de 9 páginas en el que comienza señalando que algunos de nuestros socios y aliados “han elaborado estrategias de seguridad nacional (ESN) que les permitan reorganizar los instrumentos y procedimientos de los que disponen sus Gobiernos para afrontar los nuevos riesgos de seguridad que acechan a sus sociedades.

---

<sup>52</sup> El Real Instituto Elcano es un think-tank de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global. Se constituyó en 2001 como una fundación privada. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Defensa, Educación, Cultura y Deportes, y Economía y Competitividad. <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>53</sup> Organismo del Ministerio de Defensa de España dependiente del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y del Secretario general de Política de Defensa.

<sup>54</sup> Investigador principal del Real Instituto Elcano. Su trabajo de investigación se centra en la formulación de políticas de seguridad y defensa, conflictos armados y asuntos estratégicos. <http://www.blog.rielcano.org/autores/felix-arteaga/>

*Su elaboración ha venido impuesta por la necesidad de afrontar una reforma estructural de los conceptos, funciones y las organizaciones relacionadas con la seguridad...*”<sup>55</sup>

En la misma línea se pronuncia el Instituto Español de Estudios Estratégicos en el Documento de análisis 02/2010 *El contexto de elaboración de la estrategia española de seguridad*, cuando considera que

*“se deben integrar los objetivos relacionados con la seguridad de cada una de las políticas sectoriales en una estrategia española única bajo el liderazgo del Presidente de Gobierno, asegurando así su coherencia y coordinación, y sustituyendo la actual contribución interministerial a la seguridad y defensa por un enfoque más amplio e integral”* y que *“la EES debería incluir los valores e intereses en que ésta se sustenta; el análisis de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, así como las causas que los producen; los marcos de actuación; y las bases para proporcionar una respuesta integral que garantice la protección de los intereses nacionales, asegurando el respeto a los valores constitucionales y a los tratados internacionales suscritos por España.”*<sup>56</sup>

Razonamientos coherentes con las dos líneas maestras señaladas, los encontramos también en las intervenciones de los responsables políticos del impulso de la EES 2011.

El Sr. Rodríguez Zapatero, en su discurso de investidura del 8 de abril de 2008, cuando anuncia la propuesta de una estrategia de seguridad nacional, indica que esta se adoptará para *“definir objetivos, señalar prioridades, cuantificar dotaciones, asegurar colaboración y planificar los esfuerzos organizativos y presupuestarios.”*<sup>57</sup>

Un mes después (el 27 de mayo de 2008), el Ministro del Interior D. Alfredo Pérez Rubalcaba, afirma ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados: *“Los desafíos son de tal magnitud que solo se les puede hacer frente desde el conjunto de las instituciones del Estado, poniendo en común objetivos y recursos para afrontar con eficacia tanto las tareas de prevención como las de intervención.”*<sup>58</sup>, para justificar que el Gobierno haya considerado necesario afrontar la labor de la elaboración de una estrategia de seguridad nacional y después de insistir en que los cambios vertiginosos que afectan al

---

<sup>55</sup> Arteaga, Félix. Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional Española. ARI número 112/2008. Real Instituto Elcano. Página 1.

<sup>56</sup> El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad. Documento 02/2010. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Página 1.

<sup>57</sup> Rodríguez Zapatero, José Luis. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2008. IX Legislatura. Número 2. Página 10.

<sup>58</sup> Pérez Rubalcaba, Alfredo. Comparecencia Comisión de Interior. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 29. Página 3.

mundo en que vivimos están condicionando las políticas de seguridad, determinando cambios conceptuales y la generación de nuevas amenazas que se han sumado a las que tradicionalmente ponían en riesgo nuestra seguridad nacional.<sup>59</sup>

También desde el Ministerio de Defensa, cerrando el triángulo de los departamentos que tradicionalmente ostentaban una mayor responsabilidad respecto a la seguridad, se defiende la necesidad de la adopción de una estrategia española de seguridad elaborada de forma conjunta y en la que prime la colaboración interdepartamental con el objeto de hacer frente a la magnitud de los nuevos desafíos.<sup>60</sup>

En conclusión, las estrategias de seguridad nacional se conciben como instrumentos destinados a realizar análisis de situación globales y en los que se refleje el mayor abanico posible de puntos de vista, que permitan la realización de diagnósticos certeros que contribuyan a una adecuada identificación de las amenazas y que sirvan como referentes para la adopción de políticas encaminadas a una eficaz lucha contra las mismas, con una efectiva selección y aplicación de los medios disponibles.<sup>61</sup>

Sin embargo, aunque los dirigentes de diferentes tendencias políticas<sup>62</sup> parecen mostrarse de acuerdo al justificar la necesidad y pertinencia de las estrategias de seguridad nacional, hay corrientes ideológicas que las rechazan.

En España, el representante del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural -D. Gaspar Llamazares Trigo- expresa el desacuerdo de su Grupo con el modelo de estrategias de seguridad nacional por entender que hay un mimetismo por parte de los gobiernos español y europeos con las estrategias de seguridad nacional norteamericanas (cuya tradición política en materia de seguridad y defensa, más intervencionista y expansiva, no ha sido tradicionalmente coincidente con la europea) y que se está adoptando una metodología que subordina muchos aspectos a las políticas de seguridad, restringiendo las políticas sociales

---

<sup>59</sup> Pérez Rubalcaba, Alfredo. Comparecencia Comisión de Interior. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 29. Página 2.

<sup>60</sup> Chacón Piqueras, Carmen. Comparecencia Comisión de Defensa. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 53. Página 3. “ .. el mandato de elaborar la estrategia integral de seguridad y defensa. Su elaboración supondrá, .. , un trabajo conjunto entre varios departamentos para poner en común objetivos y recursos, dada la trascendencia y la magnitud de los nuevos desafíos de la seguridad.”

<sup>61</sup> “Las ESN describen la visión que cada Gobierno tiene de los riesgos y amenazas que acechan a su sociedad y la forma en la que piensan proporcionar seguridad al Estado y a sus ciudadanos.” Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. Félix Arteaga. ARI número 112/2008. Página 3.

<sup>62</sup> Las tendencias mayoritarias a fecha de enero de 2015 tanto en el Parlamento Español (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español) como el en Parlamento Europeo (Partido Popular Europeo y Partido de los Socialistas Europeos).

y de solidaridad. Entienden que la perspectiva global, la visión multidisciplinar sobre la gestión de la seguridad a la que se tiende actualmente, solo obedece a una visión expansiva de la seguridad. Consideran que la relevancia que actualmente se da a la seguridad nos sitúa ante *un mundo con una deriva securitaria, con una deriva penal y no con una deriva en la que haya una preocupación fundamental por los ciudadanos, por sus condiciones de vida y por su bienestar.*<sup>63</sup>

El temor expresado se justifica si las estrategias no incorporan un cambio en la concepción de la seguridad y los términos que incluyen y definen se mantienen fieles a una tradición que vincula seguridad a la protección del Estado.

Sin embargo, las advertencias acerca de la posible restricción de las políticas sociales y de solidaridad cuando observamos desde una perspectiva securitaria aspectos que no habíamos vinculado a esta materia, perderían su pertinencia si las estrategias asumen una concepción de la seguridad vinculada al concepto de seguridad humana -al que ya se refirieron los representantes del gobierno impulsor de la Estrategia Española de Seguridad 2011-, que constituye una noción amplia y multidimensional centrada en la disminución de la vulnerabilidad y la reducción de los riesgos para los derechos y la vida de las personas y las comunidades, más que en los Estados.<sup>64</sup>

Hemos señalado cuáles son los criterios por los que las instituciones de estudio y los responsables políticos consideran adecuada la elaboración de las estrategias. Vamos ahora a identificar cuál es la justificación que las propias Estrategias recogen en sus textos respectivos.

En la EES 2011 es relevante la importancia que da a este punto, a la justificación de su propia existencia, de su oportunidad y trascendencia, puesto que dedica todo un capítulo - el primero- a explicar que estamos ante una estrategia necesaria.<sup>65</sup>

Después de un recorrido somero sobre cómo ha cambiado la distribución de fuerzas en el mundo globalizado y la importancia que las interdependencias tienen en la generación de vulnerabilidades y la gestación de nuevas amenazas, tras destacar la importancia de redefinir los conceptos tradicionales que habían regido en materia de seguridad y reforzar la colaboración entre departamentos y entre estados para lograr una lucha más eficaz, en la

---

<sup>63</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372. Página 10.

<sup>64</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La seguridad humana, Ariel, Barcelona 2006, Página 17.

<sup>65</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Página 15.



página 18 concluye “*Este panorama cambiante de seguridad, así como la ausencia en nuestro país de un análisis integrado de las amenazas y riesgos que nos afectan y de nuestras capacidades de respuesta, hacen necesaria esta primera Estrategia Española de Seguridad (EES).*”

La novedad radica en el reconocimiento de que no contábamos con un análisis de amenazas -y el riesgo de que éstas se materializaran- realizado en referencia a un concepto integral y con visión multidisciplinar de la seguridad. Y, en consecuencia, tampoco se tenían definidas ni catalogadas las líneas de acción y respuesta con miras a la prevención y/o reacción respecto de aquellas amenazas.

La Estrategia Europea de Seguridad 2003, de un modo similar, justifica su redacción en base a la clarificación de los objetivos estratégicos de la Unión Europea para hacer frente a las amenazas contra la seguridad de la Unión Europea y los retos mundiales que la propia estrategia define.<sup>66</sup>

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013, contando con el antecedente de la ESS 2011, no se muestra tan preocupada como aquella por justificar su necesidad. No se refiere a ello de un modo expreso pero insiste en que la visión de la seguridad como garantía del bienestar de los ciudadanos y de la estabilidad del Estado solo se podrá articular a través de una estrategia que defina un marco global y omnicomprendivo en materia de seguridad. Argumenta a favor de su pertinencia alegando que a través de ella es posible atender a la singularidades de los riesgos y amenazas característicos de un mundo en cambio constante, que es un instrumento óptimo para la potenciación de las capacidades de prevención, protección y respuesta en un entorno complejo y que permite, asimismo, orientar la acción del Estado para dar respuesta a los desafíos actuales.<sup>67</sup>

Es interesante destacar que, tanto los documentos realizados por las instituciones de estudio, como las declaraciones de los responsables políticos y los textos de las propias estrategias, aluden constantemente, como causa esencial de justificación de la necesidad de las mismas, a la trascendencia de una redefinición conceptual y un cambio respecto a las concepciones que tradicionalmente han venido imperando en materia de seguridad.

---

<sup>66</sup> Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

<sup>67</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Introducción del Presidente del Gobierno.

## 4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS ESTRATEGIAS ESPAÑOLAS: LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD 2011 Y LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013.

Que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 sea reconocida como una revisión de la Estrategia Española de Seguridad de 2011 y se insista en ello, determina que hayamos decidido afrontar el análisis de la vigente estrategia a través de la confrontación y la comparación con su predecesora.

Si bien es cierto que ambas comparten una estructura semejante y seleccionan para su tratamiento las mismas amenazas y que, incluso establecen principios informadores muy semejantes, advertimos matices sustanciales en el modo en el que se enfrentan al tratamiento de las amenazas y también en el planteamiento de las líneas estratégicas de acción.

Consideramos que la calidad de estas variaciones, de los matices, es tal que denota una concepción de la seguridad sustancialmente distinta.

Distinta concepción que no se advierte en la literalidad de los textos y que debemos extraer precisamente de la identificación de las diferencias señaladas.

### 4.1. Los objetivos de las estrategias españolas. El concepto de seguridad que asumen las estrategias.

La propia estrategia original, la de 2011, nos desvela literalmente cuál es su objetivo en la introducción que, en la práctica, constituye el resumen ejecutivo: “*Analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación, son los objetivos centrales de esta primera Estrategia Española de Seguridad (EES)*”.

La vigente Estrategia de Seguridad Nacional se define como un instrumento en el que se identifican los riesgos y amenazas actuales, en base a los cuales se trazan los objetivos y las líneas de acción estratégica en los ámbitos de actuación prioritarios para España y se configura un nuevo Sistema de Seguridad Nacional.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Resumen ejecutivo, página 1.

Aunque no los identifica como tales, marca como objetivos de la dotación y aplicación de la Estrategia el establecimiento y análisis de aquellos factores que van a ser considerados como riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la definición de las líneas estratégicas en los ámbitos que sean identificados como prioritarios y el diseño y articulación de un nuevo Sistema de Seguridad Nacional.

Como podemos comprobar, los objetivos centrales que fijaba para si la Estrategia Española de Seguridad son asumidos como contenido esencial en la nueva versión aprobada en 2013.

Ambas pretenden determinar, a través de la identificación y el análisis, cuáles son las amenazas y los riesgos que deben ser objeto de atención para la preservación de la seguridad nacional. Las dos Estrategias consideran esta labor como base y sustento de la tarea que se imponen respecto a la definición y concreción de las líneas de acción a través de las que se persigue hacer efectiva la seguridad y ambas se proponen la labor de diseñar un sistema a través del cual sea posible contribuir a la aplicación efectiva de lo dispuesto en las mismas.

Quizás hubiera sido más acertado indicar que éstas son las misiones que se proponen o, si se quiere, los objetivos secundarios.

Porque el objetivo principal lo destaca la Estrategia Española de Seguridad 2011 en el esquema que incluye en la página 15.

El objetivo de la Estrategia Española de Seguridad es *“La seguridad de España, sus ciudadanos y habitantes”*.

Y la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 lo identifica con **la protección de la libertad y el bienestar de los ciudadanos, la garantía de la defensa de España y sus principios y valores constitucionales y la contribución a la seguridad internacional**, cuando define la Seguridad Nacional –objeto de todo el contenido y planteamiento- como la acción del Estado dirigida a las finalidades referidas.

Entendiendo, por lo tanto, que la finalidad y el objetivo que persigue un estado – en este caso concreto el Estado español- cuando se dota de un instrumento como el que supone una estrategia de seguridad nacional, es contribuir a la preservación y promoción de la seguridad, el objetivo de este trabajo en este punto es determinar qué concepción de seguridad manejan las estrategias españolas; si la definen, cómo la definen y si esto

concuenda con las conclusiones acerca de la concepción de seguridad de cada estrategia que se pueden extraer del establecimiento de los principios orientadores y de la selección y tratamiento de las amenazas dignas de consideración, así como de las líneas estratégicas de acción que se establezcan para combatirlas.

El documento *Propuestas para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España* advierte que la seguridad es en la actualidad omnicompreensiva, entre otras razones por los propósitos que los estados persiguen al adoptarlas<sup>69</sup>, y no se identifica con un tipo particular de seguridad o defensa, ni con uno u otro ministerio, ni tan siquiera con un escenario interior o exterior.

Ante un panorama tan complejo como el que se nos dibuja, alejado de los términos tradicionales, vamos a extraer las conclusiones acerca de la concepción de seguridad que mantienen las Estrategias a través del análisis de las definiciones que introduzcan, de las referencias a las características de la seguridad que aporten, de las declaraciones de sus impulsores con respecto a los fines que persiguen con su adopción, y de las concepciones de seguridad defendidas por los documentos en los que se han inspirado y las influyen.

De este análisis podremos extraer las conclusiones que nos permitirán identificar cual es la concepción de seguridad que las Estrategias y sus impulsores quieren presentar a la opinión pública como referente de las mismas.

De la posterior dedicación al conocimiento de los textos -de los principios informadores, de las amenazas y los riesgos seleccionados, de cómo se traten éstos, de la definición de las líneas estratégicas de acción así como de su aplicación y del diseño del Sistema de Seguridad Nacional- podremos obtener los argumentos que nos permitan analizar la coherencia de cada una de las Estrategias con la concepción de seguridad que hemos identificado en un principio.

Una de las carencias esenciales de la EES 2011, es que no incorpora una definición de seguridad.

No establece lo que entiende como seguridad nacional, pero sí insiste en señalar que los límites entre los conceptos tradicionales -seguridad interior y seguridad exterior- se han

---

<sup>69</sup> ..colaborar en la seguridad internacional, respaldar el Estado de derecho (law enforcement) proporcionar seguridad activa (security) y protección pasiva (safety) a sus ciudadanos ante los riesgos colectivos y graves." Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 4.

difuminado y que es necesaria una concepción amplia e interdisciplinar para poder afrontar los retos que se nos presentan. Ese enfoque amplio de la seguridad es el que le lleva a afirmar que la seguridad es una **responsabilidad de todos**, también de la sociedad civil.

Asimismo, no olvidamos que, cuando el entonces Ministro de Interior -D. Alfredo Pérez Rubalcaba- anuncia el propósito del gobierno socialista de la IX Legislatura de elaborar una estrategia de seguridad nacional, considera que la tarea es ineludible por dos razones fundamentalmente: el surgimiento de nuevas amenazas y la necesidad de adoptar la concepción de seguridad impulsada por las Naciones Unidas <sup>70</sup>.

Si el adecuarnos en materia de seguridad a una concepción determinada es esgrimido por el gobierno impulsor como principal motivo que alienta la confección y establecimiento de la estrategia, presumimos que la citada concepción de seguridad será la que se adopte por la Estrategia Española de Seguridad 2011 y con la que se habrá tratado de ser consecuente a lo largo del texto.

La concepción de seguridad impulsada por las Naciones Unidas, a la que se refería el Sr. Pérez Rubalcaba en 2008, queda definida en el concepto de seguridad humana; el cual propone como referente de la seguridad al individuo, sin priorizar al Estado y sus instituciones.<sup>71</sup>

Respecto a la omisión de una determinación conceptual por parte de la EES 2011, el Instituto Español de Estudios Estratégicos destaca que las estrategias de seguridad no se caracterizan por el esfuerzo en la realización de definiciones ni en el establecimiento de conceptos consensuados- aunque Félix Arteaga defiende que *“las ESN contienen, al menos, un concepto de seguridad nacional.”*<sup>72</sup>- puesto que no son leyes sino documentos de carácter político que sirven para alinear en la misma dirección a todos los elementos de

---

<sup>70</sup> Pérez Rubalcaba, Alfredo. Comparecencia Comisión de Interior. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 29. Página 2. *“Señorías, nuestro mundo está cambiando a una velocidad vertiginosa. También nuestro país se ve afectado por estos cambios. Cambios que condicionan, cómo no, también la política de seguridad. El antiguo concepto de seguridad, limitada a la seguridad policial y/o militar y especialmente referida a la seguridad de los Estados, ha quedado obsoleto. Naciones Unidas, desde hace décadas, viene impulsando un nuevo concepto de seguridad; la seguridad entendida como seguridad de las personas.”*, *“Para afrontar propiamente estas amenazas, para reducir nuestras vulnerabilidades no podemos trabajar solos; los retos y los riesgos son comunes, y las respuestas también deben serlo.”*

<sup>71</sup> *“...protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas.”* Definición contenida en el informe final de la Comisión de Seguridad Humana – Human Security Now- creada en 2001. Aplicación del concepto de Seguridad Humana y el fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad de los Seres Humanos. Dependencia de Seguridad Humana. Organización de las Naciones Unidas. Página 6.

<sup>72</sup> Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. Félix Arteaga. ARI número 112/2008. Página 3.

las administraciones públicas, a las organizaciones sociales e, incluso, a los actores privados.<sup>73</sup>

En nuestra opinión, la labor que se propone se facilitaría contando con un marco conceptual bien definido que fuera la base sobre la que se sustenta todo el contenido de la estrategia, más cuando esta supone un instrumento novedoso sin tradición en nuestro país y que pretende introducir nuevos paradigmas y criterios de actuación.

Novedad de la ESN 2013, que mejora metodológicamente a la anterior, es la incorporación de una definición de seguridad nacional.

Llega a ésta, desarrollando una breve argumentación sobre la evolución del concepto de seguridad en base a las transformaciones sociales propias de un mundo global e íntimamente interrelacionado y las características que se atribuyen a las nuevas amenazas y riesgos. Tampoco olvida destacar que vivimos en un entorno y un tiempo sometido a constantes cambios y que este continuo y veloz tránsito deberá ser considerado para el diseño y adopción de respuestas.

Se refiere textualmente a la necesidad de generar un concepto de seguridad para los tiempos actuales -del siglo XXI dice el texto- que, considera, debe ser *amplio y dinámico* con la capacidad de abarcar todos aquellos ámbitos que se entienden vinculados a la seguridad, tanto del Estado como de sus ciudadanos. Y para que podamos discernir que efectivamente se refiere a una concepción diferente y más amplia que la tradicional cita alguno de esos ámbitos que considera concernidos; *desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas*<sup>74</sup>.

Pretende que la definición aportada contenga una visión integral de la seguridad y la plantea del siguiente modo:

*“La Seguridad Nacional es la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus 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 el cumplimiento de los compromisos asumidos.”*<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad “Una responsabilidad de todos”. Documento de análisis 17/2011 de 26 de junio. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Página 2.

<sup>74</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 6.

<sup>75</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

Incorpora un enfoque amplio de la seguridad nacional que también encontrábamos en la EES 2011 y, como ésta, ya no establece distinción entre la seguridad interior y exterior (al menos de forma expresa, porque todavía se advierte que las responsabilidades y competencias pertenecen a distintos departamentos en las líneas de acción que propone para la lucha contra las amenazas) y adopta una visión integral que pretende superar el modelo departamental, dotando a las administraciones de un principio de coherencia de actuación, a través de la denominada *gestión integral* que supone la integración de todos los instrumentos de los que dispone el Estado para actuar en materia de seguridad<sup>76</sup>.

En la definición, además de señalar que va a realizar una descripción que considera conforme y justificada con la visión integral -que estima debe adoptarse en base a las reflexiones previas (realizadas sobre las características del contexto histórico, de las amenazas y de los riesgos y que coinciden con las de los que considera *los países más avanzados en la materia*)-, atribuye al Estado la competencia y responsabilidad de actuar para cumplir con tres funciones:

1. Proteger la libertad y el bienestar de los ciudadanos,
2. Garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales,
3. Contribuir, junto a nuestros socios y aliados, a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Determina que es el Estado el que debe tomar la iniciativa en materia de seguridad, una actitud proactiva, dado que deposita en él la capacidad de actuar y recuerda que su acción debe comprender los tres tipos: proteger, garantizar y contribuir.

· *Protege* a los ciudadanos y, más concretamente, su libertad y su bienestar como valores fundamentales y prioritarios.

· *Garantiza* que procurará la defensa de España, el país, su territorio e instituciones pero, sobre todo, los principios y valores que recoge la Constitución.

· *Contribuye*, en la medida de sus capacidades y en base a los compromisos que se hayan asumido, a la seguridad internacional.

---

<sup>76</sup> Laborie Iglesias, Mario, La Estrategia de Seguridad Nacional, Instituto de Estudios Estratégicos, Junio de 2014.

· *La ampliación del concepto de seguridad. Evolución hacia una concepción integral de la seguridad.*

Del texto y los antecedentes de la Estrategia de 2011 y de la definición de la Estrategia de Seguridad nacional 2013 extraemos el primer aspecto común; la referencia a una concepción integral de la seguridad.

Referencia que también hayamos en **La Estrategia de Seguridad Interior Europea**, la cual define la seguridad interior de la Unión Europea como “*la protección de las personas y de los valores de libertad y democracia, para que todos puedan disfrutar de sus vidas cotidianas sin temor*”.<sup>77</sup> Podemos entender que la protección a los seres humanos no abarca únicamente a la defensa de su vida e integridad física sino que se extiende también a su condición de ciudadano con libertades y derechos reconocidos. Es lógico deducir lo anterior si tenemos en cuenta que nace para desarrollar el punto 4 del Programa de Estocolmo -una Europa que protege- en el marco de *Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano* y que define entre sus prioridades *el fomento de la ciudadanía y de los derechos fundamentales*<sup>78</sup>.

Al igual que las estrategias españolas, el texto europeo insiste en la concepción amplia de la seguridad que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a las amenazas que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.<sup>79</sup>

En el documento de la Fundación Alternativas, *Seguridad integral: España 2020*, encontramos la acotación que los autores han realizado del concepto de Seguridad Integral:

*“concebimos la Seguridad Integral como una lógica de acción proactiva y defensiva, que trasciende ampliamente la clásica dimensión de la Seguridad Nacional, destacando la necesidad de incidir -para garantizar dicha Seguridad- sobre los sistemas energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la Seguridad Interior, debiendo ser promovida coordinadamente desde los instrumentos de gestión pública en el ámbito político-institucional, técnico, diplomático y de Inteligencia para el desarrollo de estrategias preventivas, así como de respuestas ejecutivas de*

---

<sup>77</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 12.

<sup>78</sup> Programa de Estocolmo- Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. 2010/C 115/01. Prioridades políticas. Página 4.

<sup>79</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 8.



*variado alcance, con el objetivo último de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y la seguridad de los consumidores, amparar el respeto de los Derechos Humanos y proteger el ejercicio de los derechos democráticos.”<sup>80</sup>*

En esta amplia descripción, los autores, incluyen la concepción tradicional de seguridad (sumando las vertientes exterior e interior) ampliada en dirección a la consecución de un concepto más complejo en el que se tenga en cuenta no solo el valor y la preponderancia en la adopción de medidas a las fuerzas coercitivas – Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad-, sino que también sea precisa la implicación y respuesta de otros actores públicos, privados y de la sociedad civil. No considera al Estado como el objeto fundamental de la seguridad ya que pone en primer plano a la persona y destaca como objetivo último de la seguridad la satisfacción de sus necesidades básicas, el respecto a los derechos humanos y la promoción de los derechos democráticos.<sup>81</sup>

Por su parte, el investigador principal del Real Instituto Elcano- Félix Arteaga- señala en su documento *Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española*, que al considerar la seguridad nacional ya estamos ante un nuevo concepto, con entidad propia, que emerge para modificar el tratamiento político de esta materia colocándose en el centro de la atención de los gobiernos.<sup>82</sup> El nuevo término es inclusivo de los tradicionales conceptos de defensa nacional y seguridad interior pero los sobrepasa y supera. En orden a sus reflexiones “*el objeto de la seguridad nacional es la protección de los ciudadanos por el Estado frente a graves riesgos colectivos, se deriven estos de acciones intencionadas o de emergencias de origen natural o humano*”<sup>83</sup>. Lo que tradicionalmente definía que un asunto fuera considerado competencia de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas o competencia del Ministerio del Interior y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado era el origen del supuesto ataque (que tuviera como sujeto activo a un Estado u organización de naturaleza internacional -seguridad exterior- o a un individuo, grupo de individuos u organización que actuara dentro del territorio nacional -seguridad interior-), la

---

<sup>80</sup> La Seguridad Integral: España 2020. Fundación Alternativas. Madrid, diciembre 2009. Página 8.

<sup>81</sup> Laborie Iglesias, Mario A. La evolución del concepto de seguridad. Documento marco 5/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Página 3.

<sup>82</sup> Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. Félix Arteaga. ARI número 112/2008. Página 3.

<sup>83</sup> Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. Félix Arteaga. ARI número 112/2008. Página 3.

naturaleza de la amenaza o la fuente del riesgo<sup>84</sup> y el objetivo contra el cual se dirigía o al que ponía en peligro (los límites fronterizos, la cohesión territorial del Estado, la propia pervivencia del Estado -seguridad exterior- o la estabilidad institucional, la vida, bienes e integridad física individual de los ciudadanos así como el funcionamiento ordinario del sistema social -seguridad interior-). El concepto de seguridad nacional, marcado por una concepción amplia e integradora de la seguridad, incluye ambas manifestaciones e incorpora una nueva dimensión; la atención, respuesta y gestión de las amenazas de catástrofes o crisis colectivas originadas por accidentes, fenómenos naturales o fortuitos.

La necesidad de evolucionar hacia una nueva concepción de la seguridad, más amplia y que supere los términos tradicionales, viene determinada por la constatación de la existencia y generación de nuevos riesgos que afectan y ponen en peligro la seguridad física y la vida de las personas y frente a las cuales las estructuras de seguridad tradicionales se encuentran desbordadas.

La razón para que haya surgido esta nueva perspectiva de carácter integral y que, paulatinamente, se vaya adoptando, venciendo las reticencias de los respectivos responsables de las áreas de defensa e interior,<sup>85</sup> es que la evolución de la sociedad humana, caracterizada por la globalización y la consecuente interdependencia mundial, ha contribuido a dificultar la categorización de las amenazas propiciando el nacimiento de nuevas realidades ante las cuáles advertimos nuestra vulnerabilidad y que son generadas por causas complejas. Estas causas y su naturaleza tienen un carácter transnacional y en la gestación y evolución de las mismas intervienen múltiples factores. Con lo cuál, actualmente no es sencillo encasillarlas en un marco concreto y los límites entre defensa y seguridad interior se difuminan hasta desdibujarse.

Las Estrategias y los documentos de análisis en los que se apoyan insisten en el surgimiento de nuevas amenazas y en la conveniencia de adoptar una nueva concepción de seguridad ante el desgaste y la insuficiencia de los conceptos y herramientas que se habían considerado válidos hasta el momento.

---

<sup>84</sup> “Hasta prácticamente la última década del último siglo, se mantuvo una diferenciación de las fuentes de riesgo: las internas, que afectaban a la seguridad individual de ciudadanos y propiedades individuales, y las externas, que amenazaban a la supervivencia del propio Estado.” Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. Félix Arteaga. ARI número 112/2008. Página1.

<sup>85</sup> Que ven cómo se desdibujan sus competencias y cómo el ámbito de la seguridad deja de ser territorio exclusivo de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad públicos, teniéndose en cuenta para la realización de los análisis y diagnósticos en materia de seguridad y para la definición de directrices y planes de trabajo y actuación también los conocimientos y pareceres de profesionales y responsables políticos de otros ámbitos como la educación, la industria, la economía o la sanidad.

La pertinencia del cambio de concepción no se advierte exclusivamente en el ámbito político, un incipiente debate académico tiene como objetivo captar la naturaleza y la tendencia de esta nueva situación señalando la incompatibilidad existente entre las nuevas amenazas y las respuestas que se dan como reacción a las mismas.<sup>86</sup>

Nos interesa en este sentido el trabajo de Sabine Alkire donde se constata, en un nivel empírico, la aparición de nuevos fenómenos difícilmente amoldables a nuestros marcos conceptuales actuales. Esta observación determina, en el plano analítico, que deban incorporarse a las consideraciones sobre la seguridad las características, no solo de las amenazas sino también del tipo de sociedad y de relaciones sobre las que actúan, obligándonos a tener en cuenta el creciente grado de interdependencia de las sociedades avanzadas.<sup>87</sup>

Las relaciones de interdependencia irrumpen en los fenómenos sociales y, como advierte Fernández Pereira, *cuestionan la utilidad conceptual de la división utilizada entre los ámbitos de la seguridad interior y exterior, de la seguridad del Estado y de la seguridad de la gente.*<sup>88</sup>

Los planteamientos contenidos en las Estrategias, en sus resúmenes ejecutivos y en la determinación de los objetivos, demuestran que los responsables políticos van asumiendo que las fuentes de inseguridad son hoy muy diversas y que exceden a las tareas de protección de la ley y el orden en el ámbito interior y la soberanía en el contexto exterior. La consideración de tipos de peligros distintos a los que generan los conflictos armados convencionales y a los derivados de la criminalidad violenta, obligan a las instituciones a fijar la atención en los individuos y las comunidades y a no atender exclusivamente a la protección del orden social y político vigente.<sup>89</sup>

De este modo, advertimos que las concepciones de seguridad que encontramos en la base de estos documentos -estén definidas expresamente o no- tienen en común la referencia a la persona y al reconocimiento y protección de sus derechos y libertades fundamentales. Intentando superar la contraposición entre libertad y seguridad como dos entidades que ocupan un mismo ámbito, como organismos que para su expansión fuerzan al respectivo y

---

<sup>86</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, página 22.

<sup>87</sup> Alkire, Sabine, *A conceptual framework for human security 2*. 2004, University. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity CRISE, University of Oxford.

<sup>88</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, página 24.

<sup>89</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, página 22.

necesario retroceso del otro, estamos obligados a recordar que la seguridad se procura respecto a amenazas que pueden proceder del cuerpo social y de sociedades exteriores pero también, y de un modo fundamental, respecto a la amenaza que puede suponer el poder totalitario, intromisivo, controlador o arbitrario del propio Estado sobre sus ciudadanos<sup>90</sup>.

Debemos plantearnos si las Estrategias proponen una concepción de la seguridad, que además de pretender ser integral (entendiendo como tal que amplíe su esfera de atención a otras fuentes de riesgo y que incorpore todos los ámbitos parciales que eran considerados tradicionalmente), realmente se establezca en base a la protección de la persona y entendiendo que esta protección comprende su vida, su integridad física, su salud y el pleno desarrollo de las libertades y derechos fundamentales adquiridos por su condición de persona y de ciudadano.

Tanto las Estrategias españolas como la Estrategia Europea de Seguridad 2003 y la Estrategia de Seguridad Interior Europea de 2011 insisten en sus respectivos desarrollos en la referencia a la persona, a sus libertades fundamentales y los derechos humanos como principios rectores de las mismas.<sup>91</sup>

Así, la EES 2011, aunque al reconocer su objetivo cita en primer lugar a España -el Estado, la Nación-, se refiere expresamente a las personas que componen el país -sus ciudadanos y habitantes- advirtiendo sobre el protagonismo que la protección de la persona, del ser humano, va a adquirir en el desarrollo del texto.

Cuando la ESN 2013 comienza aludiendo a la protección de la libertad y el bienestar de los ciudadanos pone al ser humano, a la persona, en el centro del interés del ámbito de la seguridad y destaca la protección de su libertad y bienestar como objetivo primordial.

Dos años después, los redactores de la vigente estrategia española, han superado las reticencias que mostraban en la estrategia de 2011; puesto que, si bien tanto sus

---

<sup>90</sup> *“Es de crucial importancia que nos resistamos a la manipulación del miedo y plantemos ante la estrechez de miras de los programas de seguridad. Hay que ampliar la definición de seguridad para que en ella se incluya la seguridad de las personas tanto como la de los Estados, lo cual significa **compromiso con los derechos humanos**. Y significa también reconocer que el mejor modo de atajar la inseguridad y la violencia son **Estados eficaces y responsables que respeten, no que violen, los derechos humanos**”*. Amnistía Internacional, Informe sobre derechos humanos 2003.  
<http://www.amnistiainternacional.org/infoanu/2003/index.html>.

<sup>91</sup> Es destacable la insistencia de la Estrategia de Seguridad Interior Europea en que su objetivo es la preservación de la libertad y los derechos de los ciudadanos. Cita expresamente como inspiradora del documento a la Carta de Derechos Humanos. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 19.

impulsores<sup>92</sup> como partes del articulado eran diáfanos en esta priorización, al referir cuál es el objetivo de la Estrategia Española de Seguridad 2011, esta afirma; “*La seguridad de España, sus ciudadanos y habitantes*”, citando en primer lugar a España (el Estado, la Nación) y después a las personas que la integran (sus ciudadanos y habitantes).

La Estrategia de 2013 incorpora también en su definición de seguridad nacional la referencia a la garantía de la defensa de España, tal y como su antecesora marca como objetivo la seguridad del país, sin embargo, al incluir la garantía y defensa de los principios y valores constitucionales observamos en la nueva versión la influencia de algunos documentos de la Unión Europea como el Programa de Estocolmo y la Estrategia Europea de Seguridad Interior que se refieren expresamente a la defensa de la democracia y ofrecen un modelo de seguridad basado en los principios y valores de la Unión. Así, este último documento define la seguridad interior de la UE como *la protección de las personas y de los valores de libertad y democracia*<sup>93</sup>.

También encontramos referencias semejantes, dedicadas a la protección de los principios constitucionales, los valores que definen la nación y la preservación del orden jurídico e institucional que se han otorgado en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América (*los EEUU busca la promoción de la libertad porque refleja sus propios valores como nación*) y en el Libro Blando de la Defensa y Seguridad francés (*defender los valores republicanos*)<sup>94</sup>.

### · *El concepto de Seguridad Humana*

Las referencias a la persona y sus derechos nos remiten al **concepto de Seguridad Humana**<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Pérez Rubalcaba, Alfredo. Comparecencia Comisión de Interior. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Número 29. Página 2. “*Señorías, nuestro mundo está cambiando a una velocidad vertiginosa. También nuestro país se ve afectado por estos cambios. Cambios que condicionan, cómo no, también la política de seguridad. El antiguo concepto de seguridad, limitada a la seguridad policial y/o militar y especialmente referida a la seguridad de los Estados, ha quedado obsoleto. Naciones Unidas, desde hace décadas, viene impulsando un nuevo concepto de seguridad; la seguridad entendida como seguridad de las personas.*”, “*Para afrontar propiamente estas amenazas, para reducir nuestras vulnerabilidades no podemos trabajar solos; los retos y los riesgos son comunes, y las respuestas también deben serlo.*”

<sup>93</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 12.

<sup>94</sup> El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad. Documento de análisis 02/2010. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

<sup>95</sup> “*...protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas.*” Definición contenida en el informe final de la Comisión de Seguridad Humana -Human Security Now- creada en 2001. Aplicación del concepto de Seguridad Humana y el fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad de los Seres Humanos. Dependencia de Seguridad Humana. Organización de las Naciones Unidas. Página 6.

Este concepto, como muchos otros en el ámbito de las políticas de seguridad, supone una idea un tanto escurridiza con acepciones diferentes –con matices- según los documentos en los que la encontremos. Partiendo de su primera aparición (en el informe sobre el desarrollo humano del PNUD de 1994) observamos que su novedad y característica principal es que considera un amplio rango de amenazas sobre los individuos (es el ser humano el protagonista de la amenaza, el que corre el riesgo, es el ser humano el sujeto relevante), mientras que las concepciones tradicionales se centran en las amenazas que acechan a la integridad territorial y política de los Estados (lo relevante es el Estado)<sup>96</sup>.

Como destaca Fernández Pereira, la evolución del entendimiento de lo que constituye la seguridad determina que a los aspectos convencionales de la seguridad, se sumen las amenazas al medio ambiente, el aumento de las enfermedades transmisibles, la inestabilidad provocada por los desplazamientos masivos de población, el terrorismo transfronterizo o la proliferación de armas de destrucción masiva.<sup>97</sup>

La introducción del ser humano en la perspectiva securitaria implica que atendamos a esas amenazas en base a que suponen un obstáculo para que las personas puedan poner en funcionamiento y desarrollar sus principales capacidades humanas.

Aunque no es un concepto pacífico - no hay consenso internacional respecto a las amenazas sobre el individuo que deben considerarse e, incluso, en los entornos académicos de la seguridad (fundamentalmente estadounidenses) el Estado aún constituye la referencia en materia de seguridad<sup>98</sup>- las estrategias y documentos en materia de seguridad común de la Unión Europea lo han acogido como expresión de sus valores políticos y morales.

A medida que profundicemos en el análisis de las Estrategias podremos comprobar si la vinculación a esta concepción configura el sustrato que determina la identificación de las amenazas y riesgos a través de la introducción de elementos como el cambio climático, las pandemias o las crisis económicas entre ellos o como factores capaces de generar o potenciar los mismos.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> “Los impulsores de la seguridad humana están de acuerdo en que el individuo, antes que el Estado, debe ser el referente de la seguridad.” Mack, Andrew. El concepto de la Seguridad Humana. Papeles. Número 90 de 2005. Página 12.

<sup>97</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 26.

<sup>98</sup> Mack, Andrew. El concepto de la Seguridad Humana. Papeles. Número 90 de 2005. Página 12.

<sup>99</sup> “La seguridad humana es fundamental a la hora de responder a la complejidad y la interrelación de las amenazas para la seguridad, tanto conocidas como nuevas, que van desde la pobreza crónica y persistente hasta la violencia étnica, pasando por el tráfico de personas, el cambio climático, las pandemias, el terrorismo internacional y el empeoramiento repentino de la situación económica y financiera.” Aplicación

Reconocer que la seguridad humana modifica el enfoque y se centra en la protección de la población contra toda una gama de amenazas que limitan o eliminan las posibilidades de que la persona pueda vivir con dignidad y advertir que en las estrategias españolas y europeas se atiende a la protección del ser humano y no únicamente a la defensa del Estado y sus instituciones, al tiempo que se seleccionan como dignas de atención amenazas que pueden afectar al libre desarrollo de la persona, no es suficiente para que podamos afirmar que las Estrategias asumen una nueva concepción de la seguridad, más allá de la aceptación de la necesidad de integrar y coordinar las áreas sectoriales con las que tradicionalmente se venía trabajando, y que está se halle efectivamente vinculada al concepto de seguridad humana.

Es preciso analizar lo que este concepto aporta de novedoso a la visión de la seguridad basada en la protección del orden institucional y político y la soberanía nacional y desatacar como afecta al modo de diseñar y planificar la seguridad y cuáles son los nuevos paradigmas que introduce.

Es evidente, por lo expuesto hasta el momento, que para asumir el concepto de seguridad humana es preciso realizar el tránsito de una concepción en la que prima la seguridad del Estado a otra en la que lo primordial es la seguridad de las personas.

O tal y como prescribe Fernández Pereira “*ir más allá de un paradigma estatocéntrico, hacia otro humanocéntrico*”.<sup>100</sup>

Esta transición solo será posible interrogándonos acerca de cómo proteger a la gente, identificando las fuentes principales de inseguridad para las personas y estableciendo cómo evitarlas.

Siendo los seres humanos la *unidad básica de análisis*<sup>101</sup> debemos respondernos que la atención prioritaria debe centrarse en las amenazas a la preservación de las condiciones de vida del planeta y de los seres humanos que en él habitan más que en las amenazas tradicionales a la seguridad de los Estados.

---

del concepto de Seguridad Humana y el fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad de los Seres Humanos. Dependencia de Seguridad Humana. Organización de las Naciones Unidas. Página 6.

<sup>100</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 50.

<sup>101</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 50.

- El concepto de seguridad humana en los documentos de Naciones Unidas

Reconociendo que la Organización de Naciones Unidas ha sido el ámbito en el que se ha impulsado el desarrollo del concepto de seguridad humana<sup>102</sup> vamos a tomar como referentes, en lo que respecta a la evolución del mismo, los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que más han contribuido a la difusión del concepto.

Nos interesa especialmente el **Informe de desarrollo humano de 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana**<sup>103</sup>, que ya hemos citado, por constituir el primer intento de definir lo que se entiende por seguridad humana.

Tuvo un papel especialmente relevante en la determinación de su contenido la aportación de Mahbub ul Haq. Este autor proponía un nuevo concepto de seguridad en el que se establecía que ésta, la seguridad, lo ha de ser de la gente, no solo de los territorios, ha de ser de las personas, no solo de las naciones, debe obtenerse a través del desarrollo y no mediante las armas y debe perseguirse para todos los ámbitos en los que se desarrolla la vida de la gente.<sup>104</sup>

Entiende que la consecución de esta idea de seguridad precisa de la redefinición del orden mundial y propone la constitución del mismo sobre cinco pilares de entre los que destacaremos los tres cuya influencia se advierte en las estrategias europeas y españolas:

- a) El desarrollo humano sostenible que permita el acceso a oportunidades de vida digna y bienestar.
- b) La búsqueda de nuevas formas de gobernanza global capaces de afrontar los desafíos de la globalización.
- c) El desarrollo de la capacidad de la sociedad civil para desarrollar una efectiva participación y responsabilidad en la toma de decisiones.

Nos interesa centrar la atención en estas tres ideas porque su asunción conecta directamente con las tesis de los autores que estudian la relación entre la seguridad humana y la vulnerabilidad mutua.

Jorge Nef centra su trabajo sobre la consideración de que las sociedades aparentemente más seguras son cada vez más vulnerables a la pérdida de seguridad de las sociedades en

---

<sup>102</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 65.

<sup>103</sup> Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>104</sup> Haq, Mahbub, Un nuevo concepto de seguridad, Soka Gakkai International Quarterly <http://www.sgi.org/spanish/inicio/quaterly/10/TemaPrincipal.html>



desarrollo<sup>105</sup> y ello en base a la constatación de que la fortaleza o solidez del conjunto están condicionados por sus eslabones más débiles. El riesgo es colectivo y compartido.

Haq estima que no habrá seguridad humana sin un orden mundial que promueva el desarrollo sostenible participado por la sociedad civil en la adopción de decisiones y que articule nuevas formas de gobernanza global capaces de conseguirlo y Nef explica la pertinencia de esta postura destacando que, si estamos considerando la seguridad desde la perspectiva de la protección de la persona, debemos asumir la interdependencia y vulnerabilidad mutua y que no habrá seguridad para el conjunto si hay inseguridad en alguno de los niveles del sistema social.

Encontramos influencias de estas tesis en la definición de seguridad nacional que incorpora la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 la cual finaliza asumiendo un compromiso más que una última responsabilidad; el de contribuir a la seguridad internacional.

Es consecuente con la visión integral que propugnan estas posturas y la asimilación de que las situaciones de inseguridad, aunque no se produzcan en el interior de nuestras fronteras ni afecten directamente a nuestros nacionales, pueden repercutir en la estabilidad de nuestro entorno geopolítico o materializarse como amenaza con un ataque concreto a nuestros ciudadanos, habitantes o intereses.

Comprender y aceptar que las causas de los peligros pueden estar en otros lugares y que decisiones que adoptemos pueden desencadenar consecuencias en otros territorios, asumir que vivimos en un entorno global también para la materialización de las amenazas, implica que debemos comprometernos con la protección y la defensa de ese entorno global. Así lo interpreta también la Estrategia Europea de Seguridad 2003 que entiende que no puede limitarse a su región y que es preciso extender la zona de seguridad europea contribuyendo a la estabilidad en la periferia<sup>106</sup>.

Sin duda alguna la ESN 2013 está influida en este punto, más que por los referentes teóricos, por la Estrategia Europea de Seguridad que define entre los objetivos estratégicos de la UE reforzar la seguridad en los países vecinos de la Unión y promover un orden

---

<sup>105</sup> Nef, Jorge, Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua, en la obra colectiva Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz, Rojas Aravena, Francisco; Goucha, Moufida, UNESCO, FLACSO-CHILE, Santiago de Chile 2001, página 29.

<sup>106</sup> “Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”, “Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo”, “Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz”, Una Europa Segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Páginas 2, 9 y 10.

internacional basado en un multilateralismo eficaz (en lo que, también por influencia de la Estrategia Europea, insistía mucho la EES 2011).

En base a los desarrollos teóricos el informe sobre el desarrollo humano de 1994 define cuatro características esenciales de la seguridad humana:

- a. Es una preocupación universal.
- b. Sus componentes son interdependientes.
- c. Tiene carácter multidimensional.
- d. Propone un mecanismo de acción preventivo frente a los sistemas reactivos.

Precisamente en un intento de concretar un sentido práctico para la tercera de las características, el informe establece que el concepto integral de seguridad humana que propone se constituye de las siete categorías en las que pueden englobarse las amenazas principales: Seguridad económica, Seguridad alimentaria, Seguridad de la salud, Seguridad ambiental, Seguridad personal, Seguridad de la comunidad y Seguridad política.

Tomando como base las conclusiones a las que llega el informe de 1994 se inician los trabajos para establecer el ámbito conceptual de la seguridad humana. En 2001 se crea la Comisión para la Seguridad humana en cuyo informe **La seguridad humana ahora** se propone la siguiente definición:

*“ (...) la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad”.*<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> La seguridad humana ahora. Informe final. Comisión para la Seguridad Humana, 2003. Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Nueva York, páginas 10-12.

La concreción del concepto insiste en aspectos que ya se han destacado como que la seguridad modifica su enfoque para centrarlo en la protección de la población y aquel que nos recuerda que la gama de amenazas que debemos considerar es más amplia que aquella que se limita a la lucha contra las agresiones violentas.

No ceja en el empeño de destacar que la seguridad humana está vinculada a la plena realización del ser humano y por lo tanto a la protección de las libertades fundamentales. Se refiere a la libertad de necesidad y la libertad de miedo que autores como Fernández Pereira conectan con el desarrollo de los derechos humanos al considerar que la violación de los derechos es a menudo una causa de inseguridad y que el respeto a los derechos humanos previene la inseguridad.<sup>108</sup>

Fuera de la definición, el propio informe final de la Comisión de la Seguridad Humana de 2003 afirma:

*“los derechos humanos y la seguridad humana se refuerzan mutuamente. La seguridad humana ayuda a identificar los derechos que están en juego en una situación determinada, y los derechos humanos ayudan a contestar a la pregunta: ¿Cómo se puede promover la seguridad humana?”.*<sup>109</sup>

No es de extrañar, por lo tanto, que advirtamos al menos la influencia del concepto de Seguridad Humana promovido por las Naciones Unidas en la concepción de seguridad que proponen las Estrategias, cuando son recurrentes en éstas las referencias a la protección de la libertad de los ciudadanos y a la garantía de los valores democráticos que, al menos en España y Europa según sus respectivas Cartas Fundamentales, se basan en el reconocimiento y desarrollo de los derechos humanos fundamentales.

El concepto que se va asentando incorpora, a su vez, dos elementos que vamos a encontrar en las estrategias españolas entre los principios informadores de las mismas:

La orientación preventiva de la seguridad y la conciencia de que el Estado ya no es el único agente de la seguridad puesto que para su consecución deberemos involucrar en la

---

<sup>108</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 107.

<sup>109</sup> La seguridad humana ahora. Informe final. Comisión para la Seguridad Humana, 2003. Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Nueva York, página 13.

tarea a las organizaciones regionales e internacionales, las organizaciones no gubernamentales y la iniciativa privada, así como a la sociedad civil en su conjunto.<sup>110</sup>

No debemos obviar, sin embargo, que los cambios económicos, políticos y sociales que contribuyeron a la generación del concepto de seguridad humana se han incrementado desde la publicación de estos informes y hasta la fecha de aprobación de las estrategias de 2011 y 2013 y que, consecuentemente, el dinámico concepto de seguridad humana también ha seguido evolucionando en cuanto a su aceptación e implantación efectiva.

El año 2010, fecha de la publicación de la Estrategia Europea de Seguridad Interior y tiempo durante el cual se estaban desarrollando los trabajos de redacción de la EES 2011, es un momento clave para la aceptación y difusión del concepto de seguridad humana puesto que el 8 de marzo se publica el primer informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre seguridad humana, los días 20 y 21 de mayo tiene lugar el primer debate oficial sobre el concepto de seguridad humana y en julio la Asamblea General aprueba la Resolución 64/291 en la que los estados miembros reconocen *“la necesidad de proseguir el debate y la de alcanzar un acuerdo sobre la definición de ese concepto en la Asamblea General”*.<sup>111</sup>

En septiembre de 2012, cuando se aprueba la resolución 66/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el gobierno del Partido Popular y la oposición socialista están trabajando en la revisión de la Estrategia Española de Seguridad.

La Asamblea convino entonces que la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos.<sup>112</sup> Y estableció un entendimiento común respecto al concepto de seguridad humana cuyos rasgos principales hallamos claramente incorporados en la definición de seguridad nacional y los principios informadores de la estrategia española de 2013.

---

<sup>110</sup> *“Ya no son los Estados los únicos agentes: las organizaciones regionales e internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las sociedades están involucradas en la gestión de las cuestiones de seguridad”*. Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, página 79.

<sup>111</sup> 64/291. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de julio de 2010. Distr. General, 27 de julio de 2010. Naciones Unidas A/RES/64/291

<sup>112</sup> 68/685. Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685, página 2/22

La resolución 66/290 determina que el concepto de seguridad humana engloba los siguientes elementos:<sup>113</sup>

- a. El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación.
- b. La exigencia de respuestas centradas en las personas y orientadas a la prevención.
- c. El reconocimiento de la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos.
- d. El no recurso a la amenaza, uso de la fuerza o medidas coercitivas y la aseveración de que no sustituye a la seguridad del Estado.
- e. Sigue recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos; siendo la función de la comunidad internacional complementar la labor de los gobiernos proporcionándoles apoyo y exigiendo la asunción de la concepción de seguridad humana una mayor colaboración y asociación entre gobiernos, organizaciones internacionales y regionales y sociedad civil.

Encontramos el reflejo del primero y del tercero de los ítems en la misión que la definición de la ESN 2013 encomienda al Estado cuando le responsabiliza de proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos así como la defensa de los principios y valores constitucionales. El reconocimiento del derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación, es lo que determina que se asigne al Estado la protección de su bienestar; un término que nos remite a la existencia de unas condiciones de vida mínimas, que van más allá de la ausencia del delito, y que suponen la proscripción de la necesidad y el miedo.<sup>114</sup>

La vinculación de la seguridad humana con el desarrollo de los derechos humanos y que este concepto tenga igualmente en cuenta los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales determina que podamos advertir la presencia de esta concepción en la definición cuando asume como acción propia del Estado la defensa de los principios y valores constitucionales, que no significa otra cosa que la garantía de todos los derechos reconocidos en la Constitución Española de 1978.

El reflejo de la interrelación de la paz y el desarrollo y de las referencias al papel de la comunidad internacional en apoyar los esfuerzos de los distintos gobiernos aparece

---

<sup>113</sup> 68/685. Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685, página 3/22

<sup>114</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, página 70.

claramente en la asunción, que hace la definición de seguridad nacional de la Estrategia 2013, del compromiso *de contribuir junto con nuestros socios y aliados a la seguridad internacional*.<sup>115</sup>

La Asamblea atribuye en la resolución 66/290 a los gobiernos la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Aún entendida conforme a los amplios parámetros que introduce el concepto de seguridad humana, según las Naciones Unidas, son los Estados los que habrán de proponer los medios idóneos para la protección de la supervivencia y dignidad de sus habitantes. Esta conclusión se incluye como elemento que engloba un concepto consensuado de seguridad humana porque la constatación de la crisis del modelo estatocéntrico, del Estado-nación heredado de la tradición decimonónica, determinada por la pérdida de capacidad de los Estados para hacer frente en solitario a las amenazas que ponen el riesgo el bienestar de los ciudadanos,<sup>116</sup> había llevado a algunos autores a cuestionar la eficacia del Estado en la protección de la seguridad y a considerarlo, incluso, parte del problema.<sup>117</sup>

Del mismo modo, la crisis del Estado del bienestar, en un contexto en el que la seguridad se quiere entender como posibilidad de crecimiento de las propias capacidades y de las redes que proporcionan confianza y se vincula necesariamente a las políticas de bienestar,

---

<sup>115</sup> Hemos realizado un comentario en este sentido al analizar la influencia de la constatación de las relaciones de interdependencia y de la vulnerabilidad mutua en la generación del concepto de seguridad humana, haciendo referencia a la influencia que en este sentido han tenido las disposiciones de la Estrategia Europea de Seguridad 2003 cuando entiende que su aplicación no puede limitarse a la región y que es preciso extender la zona de seguridad europea contribuyendo a la estabilidad de la periferia.

<sup>116</sup> Bauman advierte de la separación entre poder y política, considera que parte del poder del que disponía el Estado moderno se está desplazando al espacio global y extraterritorial y que la política, *capacidad para decidir la dirección y el propósito de la acción*, no tiene capacidad para actuar a escala planetaria puesto que solo abarca un ámbito local y limitado. La sociedad ya no está protegida por el Estado, se haya expuesta a fuerzas que el Estado no controla. Bauman, Zygmunt, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Tusquets, Barcelona 2010, página 8 y 40.

*“..la estructura estatal que se desarrolla en las condiciones de una sociedad de riesgo global podría caracterizarse en términos de ineficacia y de autoridad postdemocrática”, “.. la sociedad y sus instituciones son incapaces de conceptualizar riesgos de manera adecuada, porque están atrapados en los conceptos de la primera modernidad del Estado- nación..”* Beck, Ulrich, *Convivir con el riesgo global. La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Daniel Innerarity – Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid 2011, página 30.

<sup>117</sup> *“(..) temas de política transnacional que no saben de jurisdicciones territoriales ni respetan los alineamientos políticos existentes y que requieren de la cooperación internacional para su efectiva resolución.*

*La política exterior y la política interior se han llegado a entrelazar con tal fuerza que la coordinación nacional y el control de la política del gobierno son cada vez más problemáticos.”*

Held, David y McGrew, Anthony, *Globalización – antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona 2003, páginas 29 y 30.

el abandono paulatino de las políticas sociales por parte de los gobiernos, determina que no se les considere aptos para la promoción de la seguridad humana.<sup>118</sup>

La resolución 66/290 pretende cerrar el debate, al menos desde la perspectiva institucional, al determinar en su párrafo 3 y entre los elementos que engloba un concepto consensuado de seguridad humana que *siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la seguridad de sus ciudadanos.*

En virtud de lo acordado por la Asamblea de las Naciones Unidas en diciembre de 2013 el concepto de seguridad humana, a pesar de la evolución notable que supone respecto a la concepción de la seguridad, no cuestiona la concepción clásica del Estado protector atribuyendo a este la misión de buscar la seguridad y la protección de sus respectivas sociedades.

De este modo, la Estrategia española de 2013 define la seguridad nacional como *la acción del Estado*, atribuyéndole la responsabilidad y competencia de proteger y defender a los ciudadanos y al país.

Dos elementos fundamentales que integran el entendimiento común respecto al concepto de seguridad humana como son; la exigencia de una orientación preventiva y la asunción de que los gobiernos deberán contar con una mayor colaboración de la sociedad civil en las materias relacionadas con el ámbito de la seguridad, no los hallamos en la definición sino que vamos a encontrarlos en el desarrollo de dos los principios informadores de la Estrategia:

- El principio de unidad de acción que, además de la implicación, coordinación y armonización de todos los actores y recursos del Estado, supone una adopción del enfoque integral que exige de la colaboración privada y de la participación de la sociedad en general.
- El principio de anticipación y prevención que debe orientar la acción del gobierno en materia de seguridad.

Para finalizar con este ejercicio de identificación de los elementos definitorios del concepto de seguridad humana promovido por las Naciones Unidas que están presentes o

---

<sup>118</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 165.

muestran su influencia en la definición de seguridad nacional que aporta la Estrategia española de 2013 tenemos que hacer una reflexión acerca de la relación entre el emergente concepto de seguridad humana y el tradicional de seguridad del Estado.

El hecho de que la nueva concepción de la seguridad que supone la asunción de la persona, y no del territorio, del orden político y social establecido ni de las instituciones, como centro de la seguridad, implique una redefinición de los límites de la seguridad del Estado con una adecuación de las prioridades y la determinación de nuevas barreras como son la preservación y defensa de los derechos fundamentales sobre cualquier otra consideración, no significa que sean antónimos.

En una concepción integral de la seguridad, la seguridad humana y la seguridad del Estado deberían complementarse puesto que, aunque la seguridad humana representa mucho más que la ausencia de conflictos y de violencia, se ve directamente amenazada cuando se vulneran de forma no pacífica o violenta el orden social y político y la estabilidad territorial o la soberanía del Estado.

Aunque la seguridad humana y la seguridad del Estado no siempre se compatibilizan y, tradicionalmente, en situaciones de riesgo para las instituciones o el orden social y político, se tienda a limitar el efectivo desarrollo de las libertades y derechos fundamentales -con el consiguiente menoscabo de la seguridad humana- debemos advertir y asumir que la seguridad humana requiere de instituciones firmes y estables debidamente protegidas y una política de seguridad del Estado que sistemáticamente limite o vulnere la dignidad de la persona no es sino una fuente de inestabilidad e inseguridad, para la seguridad humana sí, pero fundamentalmente para el orden y la estabilidad institucional que pretende preservar.

La seguridad humana y la seguridad del Estado se complementan, se refuerzan mutuamente y son interdependientes, pero no se substituyen.

Así lo entendía hace una década Fernández Pereira en su trabajo sobre la seguridad humana<sup>119</sup> y así lo entiende la Asamblea de Naciones Unidas cuando en 2012 determina que *la seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado*.<sup>120</sup>

La introducción en las Estrategias de Seguridad Nacional, en sus definiciones o a lo largo de los textos, de referencias a la seguridad del Estado, a la defensa de sus instituciones o

---

<sup>119</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, página 79.

<sup>120</sup> 68/685. Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685, página 3/22



territorio no deben hacernos pensar de forma automática que éstas se alejan de una concepción de la seguridad vinculada al concepto de seguridad humana.

De este modo, que la ESN 2013 recoja la referencia a la garantía de la defensa de España junto con la atribución al Estado de proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, debe llevarnos a interpretar (mientras el desarrollo sucesivo del texto no nos determine en la adopción de otras conclusiones) que se procura la definición de una seguridad de carácter integral centrada en el ser humano a la que contribuirán la seguridad del Estado y el cumplimiento de los compromisos internacionales que persigan la consecución de la seguridad internacional.

La adopción del enfoque de la seguridad humana en las secciones programáticas de las estrategias españolas, y tan evidentemente en la definición de la Estrategia de 2013, corresponde a una tendencia internacional y así se deduce del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas presentado en diciembre de 2013 cuando asegura que cada vez un número mayor de Estados Miembros *reconoce el valor añadido de esta perspectiva como instrumento para reforzar la planificación nacional porque da lugar a estructuras que se basan en las aspiraciones y capacidades de las personas, abarcan una mayor variedad de actores y refuerzan las soluciones duraderas a los problemas actuales e incipientes.*<sup>121</sup>

El propio informe pone como ejemplo de promoción de la seguridad humana a la Unión Europea (cuyas estrategias de seguridad han supuesto una fuerte influencia en la confección de las españolas) señalando que esta concepción es esencial cuando aborda las amenazas a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas y al reconocer la interdependencia y la relación de mutuo fortalecimiento que existe entre los derechos humanos, el desarrollo, la paz y la seguridad y destacando que la UE apoya el fomento de la seguridad humana mediante su compromiso para reducir la pobreza y la desigualdad, promover la buena gobernanza y los derechos humanos, y hacer frente a las causas fundamentales de los conflictos y la inseguridad.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> 68/685. Informe del Secretario General. Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685, página 5/22

<sup>122</sup> 68/685. Informe del Secretario General, Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685, página 9/22

· *La concepción de seguridad de las estrategias españolas de seguridad nacional*

Baena Paz prologó en 2006 el trabajo de Fernández Pereira sobre la seguridad humana con estas palabras:

*“Todavía mucha gente ignora lo que es la seguridad humana, y al hablar de seguridad piensa solo en el monopolio que ejerce el Estado sobre la seguridad pública y nacional. Sin embargo, estamos frente a un concepto, integrador, perfiladamente humanocéntrico que tiene su génesis en la lucha por los derechos humanos. Como concepto es transversal y atraviesa varios campos, lo cual le da un carácter integrador complejo”.*<sup>123</sup>

Los impulsores de las estrategias de seguridad españolas lo tienen presente y muestran su voluntad de incorporarlo como sustento de la concepción de seguridad que cimienta las mismas.

Se advierte, en las declaraciones de apertura de las dos Estrategias y en los documentos de referencia que las han influido, la asunción de una nueva mentalidad en materia de seguridad que se refiere al empoderamiento del ser humano, obligando al Estado, al poner a la persona en primer plano del ámbito de la seguridad, a garantizar la protección de la seguridad de las personas en una acepción muy amplia y determinan a sus dirigentes a la hora de concebir la seguridad como un derecho y, por lo tanto, a gestionarla como un servicio público esencial.<sup>124</sup>

La conjunción de todos los factores que hemos considerado en este apartado (nuevas amenazas caracterizadas por la complejidad de su naturaleza, superación de los métodos

---

<sup>123</sup> Baena Paz, Guillermina, Prólogo del libro Seguridad Humana. Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006

<sup>124</sup> El artículo 17 de la Constitución Española de 1978 recoge en la sección primera del capítulo segundo (De los Derechos y Libertades fundamentales) el derecho a la libertad y la seguridad de toda persona. Comparten artículo, aparecen de la mano, unidos por la conjunción copulativa Y que, como dicta la gramática española, indica adición, suma o **coexistencia de varias entidades**. También la Estrategia Europea de Seguridad interior reconoce, en su página 19, la seguridad como un derecho básico inspirada por la carta de Derechos Fundamentales. La exigencia de garantías de seguridad por parte del ciudadano tienen que ver con ese empoderamiento que sugiere la nueva concepción de seguridad pero también con la individualización contemporánea. Robert Castel considera que la sociedad actual tiende a suprimir las comunidades y grupos de relaciones estrechas. Estos cumplían con una misión de protección que establecía unas normas de seguridad y velaba por su cumplimiento. Sin ellos solo queda el deber individual de ocuparse cada uno de sí mismo, sin la protección de la red de vínculos sociales los individuos se perciben frágiles y vulnerables. De ahí que el Estado se haya encontrado con la misión de gestionar el miedo y se haya visto impelido a tejer una red protectora para sustituir la que proporcionaban los vínculos sociales. Castel, Robert. La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?, Manantial, Buenos Aires, 2004.

habituales de atajarlas por ser realidades multifactoriales, la crisis del Estado-nación y la exigencia de los ciudadanos a sus Estados para que garanticen unos determinados niveles de seguridad) ha generado unos cambios en la concepción de la seguridad de las sociedades actuales -nos referimos en especial a las sociedades de los países de la Unión Europea y su entorno geopolítico- que nos permite hablar de un nuevo tiempo. Tiempos líquidos<sup>125</sup> en los que los cambios se suceden permanentemente y no siempre somos capaces de predecir y, mucho menos controlar, la dirección de los mismos.

Una nueva realidad, más cuando es tan compleja, requiere reformas estructurales. Por supuesto, se ha intentado adoptar medidas para responder a los cambios pero éstas no han demostrado su eficacia cuando se han limitado a ajustes parciales de los métodos tradicionales.<sup>126</sup>

Las estrategias de seguridad se conciben para afrontar la labor del cambio y tienen la misión de adoptar los nuevos paradigmas – la asunción de los nuevos conceptos, que se asuma la necesidad de participación de nuevos actores y que, respecto al método de trabajo, se evolucione hacia la integración<sup>127</sup>-.

La consecución de una seguridad integral y vinculada al concepto de seguridad humana como la que, en principio, proponen las estrategias españolas depende, como afirma Neft, de *diagnósticos y prescripciones –ya sea preventivas o “curativas”- capaces de minimizar los riesgos en forma sistémica.*<sup>128</sup>

Esto implica que los análisis y las políticas deben centrarse en las causas de la inseguridad teniendo una especial consideración sobre las interacciones de los múltiples factores que

---

<sup>125</sup> “.. en los que las formas sociales (estructuras que limitan las elecciones individuales, las instituciones que salvaguardan la continuidad de los hábitos, los modelos de comportamiento aceptables) ya no pueden (ni se espera que puedan) mantener su forma por más tiempo, porque se descomponen y derriten antes de que se cuente con el tiempo necesario para asumirlas y, una vez asumidas, ocupar el lugar que se les ha asignado”. Bauman, Zygmunt. Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbres, Tusquets Editores, Barcelona, 2007.

<sup>126</sup> “Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado. Las políticas nacionales en los ámbitos tradicionales de la seguridad ya no son suficientes para salvaguardarla en el siglo XXI. Sólo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, puede responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos.” Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Resumen ejecutivo. Página 9.

<sup>127</sup> “Las Estrategias de Seguridad Nacional sirven de guía y orientación al resto de las estrategias y políticas de la administración, alineando todos los planeamientos derivados y evitando duplicaciones, contradicciones o vacíos en las estrategias y políticas existentes desde el principio”. Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. Félix Arteaga. ARI número 112/2008. Página 5.

<sup>128</sup> Nef, Jorge, Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua, en la obra colectiva Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz, Rojas Aravena, Francisco; Goucha, Moufida, UNESCO, FLACSO-CHILE, Santiago de Chile 2001, página 42.

van a interactuar en las distintas esferas y, además, son dinámicos y están en permanente transformación.

Centrarnos en las causas tiene un objetivo preventivo que solo se cumplirá si se enfatiza el estudio de las mismas y se dirigen las actuaciones a controlarlas interviniendo sobre el origen y los factores que las reproducen o alimentan.

No cumpliremos el propósito de prevención incidiendo únicamente sobre las manifestaciones de las fuentes de inseguridad.

El mantenimiento de técnicas y procedimientos que tengan exclusivamente un carácter reactivo, el recurso prioritario a la metodología tradicional de la coacción y el uso de la fuerza, nos remite a un tratamiento meramente sintomático que no es el más adecuado para afrontar problemas estructurales con raíces profundas.

Una estrategia de seguridad nacional definida exclusivamente por la élite gobernante, sin participación ni consenso social y político, que en sus líneas de acción no incida en la lucha contra las causas de las amenazas sino que se centre prioritariamente en sus manifestaciones y recurra asiduamente a métodos reactivos o, incluso, no limite el uso de la fuerza como último recurso, no estará realmente fundamentada en una concepción integral vinculada al concepto de seguridad humana.

Las estrategias españolas, en lo que se refiere a las declaraciones de sus impulsores y a la determinación de objetivos, definiciones y declaraciones programáticas, se centran en la persona, comprometen la protección de su libertad y bienestar, vinculan su misión y la efectividad de la misma a la promoción de los derechos fundamentales a través de la defensa de los principios y valores constitucionales y proponen una nueva forma de trabajar en el ámbito de la seguridad en el que prime la integración apoyada en el consenso político y social que permita actuar de forma concertada y cohesionada.

Sin embargo, no podemos determinar cuál es la concepción de seguridad que sostienen las estrategias españolas hasta que no hayamos completado el análisis de los textos y sepamos cuál es el tratamiento que se hace de las amenazas seleccionadas -las razones de que les prestemos atención y el modo en el que se enfrenta su conocimiento y la lucha contra ellas-, cuáles son las líneas de acción estratégica que se diseñan, cuáles las herramientas e instrumentos cuyo uso prescriben prioritariamente y el Sistema de Seguridad Nacional que proponen como soporte institucional y jurídico de lo que las Estrategias establecen a modo de guía o programa de planificación.

La asunción de una concepción de seguridad como la descrita en este apartado exige no solo de declaraciones sino, fundamentalmente, de la articulación de una estrategia basada en principios, que aporte herramientas capaces de transformar los términos tradicionales de la seguridad y que establezca nuevos protocolos de planificación y gestión de la seguridad.

Por el momento, el balance que nos proporciona un análisis de la coherencia de las estrategias no es positivo.

Solo hemos confrontado las declaraciones acerca de la concepción de la seguridad nacional como un *compromiso de todos y un proyecto compartido*, con el modo según el cual se desarrollaron los trabajos de elaboración de las estrategias y el procedimiento de aprobación de las mismas, y debemos concluir que el anunciado propósito de que fueran elaboradas de modo participativo y de que fueran aprobadas con el máximo respaldo social y parlamentario no ha sido conseguido.

#### **4.2. La estructura de las estrategias españolas de seguridad nacional.**

La Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011 tiene cinco capítulos además de una introducción a la que denomina *resumen ejecutivo*.

Según el resumen ejecutivo, la EES 2011 sigue una metodología de trabajo articulada sobre cinco pilares que se superponen hasta concluir la arquitectura de la Estrategia:<sup>129</sup>

La primera labor consiste, según el documento, en la enunciación de conceptos básicos, la determinación de cuáles son los valores considerados dignos de protección y la identificación de los intereses estratégicos, a ello dedica el capítulo primero “*Una estrategia necesaria*”.

A continuación, en el capítulo “*La seguridad de España en el mundo*”, acomete la tarea de describir el perfil de España en el contexto geopolítico para destacar como dicho perfil determina los puntos fuertes y vulnerabilidades de nuestro país en el marco de un concepto de seguridad integral -inclusivo como hemos visto de la dimensión exterior, la interior y la gestión de emergencias-.

---

<sup>129</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Resumen ejecutivo. Página 14.

Incluye un apartado especial dedicado al estudio de los potenciadores del riesgo (capítulo tercero “*Potenciadores del riesgo*”) al considerar que el concurso de estos denominados potenciadores facilita la generación de amenazas y tiene la capacidad de incrementar el riesgo de que se materialicen.

El capítulo cuarto “*Amenazas, riesgos y propuestas*” tiene dos apartados, el dedicado al análisis de las amenazas -y los riesgos de su materialización- y aquel en el que se desarrollan las líneas estratégicas de acción para responder a ellos.

Dedica el último punto a establecer el sistema institucional de la seguridad en España. Pretende que, por vez primera, tengamos en nuestro país una estructura organizativa en seguridad conforme a un concepto integral de la misma.

La revisión que dio como resultado la Estrategia Española de Seguridad Nacional que fue aprobada en 2013 no consideró necesario realizar cambios sustanciales respecto a la estructura y nos encontramos, dos años después, con un documento que cuenta también con cinco capítulos prologados por un *resumen ejecutivo*.

De modo semejante a como realizó su predecesora, el capítulo 1 “*Una visión integral de la Seguridad Nacional*” establece los objetivos de la estrategia y fija cuales son los cuatro principios informadores básicos de la misma. Como innovación y mejora respecto a la estrategia de 2011, la que resulta tras las modificaciones si contiene una definición de seguridad nacional.

El segundo capítulo de ambas estrategias lleva el mismo título “*La seguridad de España en el mundo*” y persigue en mismo objetivo a través de unas perspectivas que mantienen diferencias de matiz y que comentaremos al abordar el análisis comparativo.

La variación más notable en cuanto a la estructura de los documentos la encontramos en los respectivos capítulos tercero y cuarto. Mientras las EES 2011 opta por dedicar el capítulo 3 a los potenciadores del riesgo, la estrategia de 2013 describe en su capítulo tercero, “*Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional*”, los riesgos y amenazas que afectan singularmente a la seguridad nacional incorporando en la clasificación a los factores potenciadores sin establecer distinción conceptual alguna entre amenazas, riesgos y factores potenciadores.

Por su parte considera más oportuno aglutinar en un capítulo independiente, “*Líneas de acción estratégica*”, los doce ámbitos que establece como prioritarios para la actuación,

definiendo para cada uno de ellos cuál será el objetivo principal y varias líneas de acción estratégica en las que se enmarcarán las actuaciones concretas.

Como su predecesora, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, desarrolla en su quinto capítulo, “*Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional*”, este sistema cuyo objetivo principal es la preservación de la seguridad nacional a través del funcionamiento integrado y flexible de todos los recursos disponibles.

Esta organización en capítulos, casi idéntica, es semejante a la de la Estrategia Europea de Seguridad 2003, a las promovidas por otros socios de la Unión Europea y a la Estrategia Europea de Seguridad Interior 2010.

Todas ellas contienen un análisis somero, un diagnóstico, de la situación geopolítica y el papel de la Unión o nación en la misma, todas identifican las amenazas que estiman más graves o ante las que se consideran más vulnerables y todas destacan que su objetivo es la protección de los habitantes y la defensa de los principios y valores que los tratados y legislaciones establecen.

#### **4.3. Los principios básicos que cimentan las estrategias de seguridad nacional españolas.**

Como hemos indicado en el apartado referido a la justificación y el concepto de seguridad conforme al cual se elaboran las Estrategias, echamos de menos la definición, por parte de la EES 2011, de un concepto de seguridad nacional que debería ser el que informara la totalidad del documento.

En lugar de realizar este esfuerzo de sistematización y síntesis se limita a enunciar lo que denomina conceptos básicos.

Más que conceptos (puesto que tampoco los define) se trata de directrices o planteamientos que pretende sean orientadores de las políticas de seguridad en España a partir de la entrada en vigor de la estrategia.

Introducción de la definición de seguridad nacional aparte, es en esta sección en la que, a priori, la ESN 2013 más se asemeja a la EES 2011 y donde las modificaciones son menos evidentes. Así como la EES 2011 establecía su labor de impulsar los seis conceptos básicos

sobre los que, consideraba, reposa la seguridad española<sup>130</sup> (conceptos a los que nosotros preferimos denominar guías, puesto que más bien se trata de directrices o planteamientos que pretende sean orientadores de las políticas de seguridad), la ESN 2013 recoge cuatro principios informadores de la Estrategia.

En la estrategia de 2011 las guías eran el enfoque integral, la coordinación, la eficiencia en el uso de los recursos, la anticipación y la prevención, la capacidad de resistencia y recuperación y la interdependencia responsable.

Dos años después los redactores señalan la unidad de acción, la prevención y anticipación, la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y la resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación.

La ESN 2013 no hace referencia expresa a la coordinación ni a la interdependencia responsable.

· *El enfoque integral, la coordinación y el principio de unidad de acción.*

La Estrategia Española de Seguridad 2011 plantea un enfoque integral, que es coherente con la nueva concepción de seguridad<sup>131</sup> y que implica una evolución respecto a la tradicional gestión en materia de seguridad.

Como hemos advertido al tratar sobre la concepción de seguridad, cuya redefinición viene determinada por la profunda transformación de las sociedades humanas, la evolución hacia una seguridad humanocéntrica nos empuja a la asunción de un enfoque integrador en el que la paz, la seguridad, la igualdad, los derechos humanos y el desarrollo inciden unos en otros de manera interrelacionada.<sup>132</sup>

Este enfoque exige trabajar conforme al principio de integración que implica comprender en un mismo ámbito y bajo la misma supervisión *todas las dimensiones de la seguridad, haciéndolas converger hacia objetivos comunes y conscientes de las múltiples relaciones que existen entre ellas.*<sup>133</sup> Esta nueva metodología tendrá como consecuencia que todos los

---

<sup>130</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Páginas 16 y 17.

<sup>131</sup> El concepto de Seguridad Integral que define y delimita el documento Seguridad Integral: España 2020 de la Fundación Alternativas, la concepción amplia de seguridad que implica el concepto de Seguridad Humana de las Naciones Unidas y los conceptos de seguridad nacional que encontramos en las estrategias de seguridad publicadas en Europa desde 2003.

<sup>132</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 31.

<sup>133</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Página 16.



planteamientos en materia de seguridad se alineen, evitando duplicidades, contradicciones o vacíos en las políticas de seguridad<sup>134</sup>.

En palabras de Félix Arteaga y su equipo, *la integración se fundamenta en la acción común, en el empleo de procedimientos y doctrina común y en el desarrollo de una red de relaciones con actores nacionales e internacionales afines*.<sup>135</sup>

Se pretende que las estrategias sirvan de guía y determinen las directrices de todas las políticas relacionadas con la seguridad (no se pretende crear una nueva política de seguridad nacional que se sume a las de defensa, interior y gestión de emergencias), entendiendo estas como subsistemas de uno superior y más complejo – la Seguridad Nacional- que las comprende y supera.

Trabajar conforme a una concepción diferente exige la utilización de herramientas distintas, nuevos mecanismos que permitan la labor común de origen y mantengan la integración a lo largo de todo el proceso.

Las estrategias deben, por lo tanto, enfrentar la labor de crear órganos e instituciones que correspondan a un auténtico sistema integrado, que promuevan la acción común, generen procedimientos comunes y fomenten el buen funcionamiento de la red.

En el texto de 2013, se recoge esta visión a través del principio de unidad de acción que incluye expresamente la coordinación como uno de los supuestos del enfoque integral, junto a la implicación y armonización.

De este modo, se insiste en ambas estrategias en la implicación, que supone que en el ámbito de la seguridad es precisa la actuación colaborativa y cooperativa de todas las administraciones, de las entidades privadas y de la sociedad civil en su conjunto<sup>136</sup>.

En la misma línea, en su trabajo sobre la seguridad humana, Fernández Pereira destaca, al analizar la gestión pública de los riesgos para la vida y la salud de las personas, que es necesario adoptar regímenes reguladores en los que la comunidad pueda participar en la toma de decisiones.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. Félix Arteaga. ARI número 112/2008. Página 5.

<sup>135</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 22

<sup>136</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Página 16.

Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

<sup>137</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 117.

Lo cual solo se logrará diseñando una estructura de seguridad nacional participativa en la que cada uno de los actores tenga conciencia de la trascendencia de su misión para el buen funcionamiento del conjunto.

Las estrategias no lo plantean pero documentos como la *Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España* nos advierten sobre las implicaciones que la adopción de una estrategia de seguridad nacional tendrá para los responsables de su aprobación y desarrollo.<sup>138</sup>

Además de las dificultades que tendrán que afrontar para que los actores tradicionales de la seguridad asuman el cambio de paradigma, la consecuente pérdida de protagonismo y capacidad de control de la materia, deben atender a la necesidad de generación de una cultura de integración en todas las áreas y a todos los niveles (incluido el sector privado y la sociedad civil).

Debe tenerse en cuenta que la seguridad nacional coordina y complementa pero no sustituye ni duplica las herramientas del sistema; por lo tanto, no se trata solo de incorporar nuevas, sino también de utilizar de otra manera las que se mantengan. Hay que contar con la inercia que siempre supone resistencia a los cambios y con una oposición activa de quienes desconfíen de las nuevas líneas y sigan prefiriendo los métodos conocidos.

Es imprescindible, si realmente se desea que sea efectiva, que la Estrategia sea explicada y defendida adecuadamente por el gobierno impulsor y que éste se aplique con firmeza a su implantación. Por este motivo, porque es probable que se encuentre con resistencia, es preciso que los responsables políticos que asuman la adopción de una estrategia de seguridad nacional, lo hagan con pleno convencimiento de su necesidad y efectividad y habiendo concitado el mayor apoyo que hayan sido capaces durante su elaboración.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 parece recoger estas prevenciones, aunque no las expresa, cuando considera que la seguridad nacional debe ser objeto de una Política de Estado por ser un servicio público<sup>139</sup> (le reconoce expresamente esta naturaleza). Esto significa que precisa de una continuidad en el tiempo, que no puede depender de las agendas políticas de cada gobierno y debe diseñarse con capacidad para superar los marcos temporales e, incluso, ideológicos. Por este motivo, según la Estrategia, la seguridad

---

<sup>138</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, *Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España*. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 31

<sup>139</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

nacional se apoya en el compromiso y consenso de todos, y todos los actores deben participar de forma concertada y consensuada.

En la línea de lo que propone el Instituto Elcano en su *Propuesta para la implantación de una estrategia de seguridad nacional en España*<sup>140</sup> enfatiza el papel de liderazgo que se atribuye al Presidente del Gobierno en materia de seguridad, al que atribuye la capacidad de impulso y la unidad de mando que se justifica en el enfoque integral. (Señalamos en este punto una incongruencia entre lo establecido en la Estrategia, que insiste en el impulso y liderazgo por parte del Presidente del Gobierno y la decisión del ejecutivo de encomendar la presentación de la misma al Director del Gabinete de la Presidencia en comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso, desaprovechando la oportunidad de representar el principio de unidad de acción a través de la escenificación de un debate ante el pleno del Congreso, con la intervención del máximo representante del ejecutivo y los portavoces de las fuerzas representadas en el hemiciclo, concitando la mayor atención mediática y la extensión del debate a la sociedad civil a través de los medios de comunicación social).

Respecto a la consecución de la implicación de la sociedad en el ámbito de la seguridad (y aquí, al utilizar el verbo implicar, parece entender colaboración en el sentido de participación y corresponsabilidad) la ESN 2013 considera que es posible a través de la generación y promoción de una cultura de seguridad. Una cultura que permita al ciudadano tener un *conocimiento, sensibilización y concienciación sobre la importancia que la seguridad reviste para garantizar su libertad, prosperidad y su modo de vida conforme a los postulados del Estado social y democrático de Derecho*<sup>141</sup>.

Una cultura que corresponde al Estado fomentar y que debe ser eso, cultura, y como tal, debe estar generada por los actores de la seguridad pero no solo, también debe destilarse de los análisis académicos, políticos, periodísticos, de una opinión pública que se cuestione y pronuncie al respecto, de las conclusiones de los debates que se susciten en este ámbito etc. No podemos hablar de cultura de seguridad y fomentar la adopción acrítica de ideas preconcebidas y lanzadas al ámbito de la comunicación de masas. Eso no sería una cultura,

---

<sup>140</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, *Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España*. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011.

<sup>141</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional*. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

eso supondría un adoctrinamiento que en nada contribuirá al sistema de seguridad nacional.

Es llamativa la tesis de Baena Paz que propone, en lugar del fomento institucional de una cultura de seguridad, la construcción de una inteligencia de seguridad humana trabajada desde el nivel individual. Considera que a través de esta inteligencia estaremos generando una infraestructura cognitiva y emocional que permita a la persona defenderse ante las amenazas críticas dominantes y que actuaría como mecanismo protector ante una realidad productora de miedo como forma de control, de represión y de inseguridad.

Va más allá en el propósito de empoderamiento del ser humano en el ámbito de la seguridad y prescribe:

*“Contrarrestar el efecto de los medios, los mensajes patológicos y las situaciones de seguridad es factible si no dejamos el asunto solo en manos del Estado. En importante que empecemos por nosotros mismos a trabajar por la seguridad. Esto nos llevará a un cambio de actitud, una gran diferencia psicológica”.*<sup>142</sup>

La Estrategia Española de Seguridad 2011, sin llegar a proponer el desarrollo de una *inteligencia para no tener miedo al miedo*<sup>143</sup>, es más incisiva en este punto que su versión posterior y sí se plantea la necesidad de una política de comunicación responsable que evite los alarmismos<sup>144</sup>.

Introduce dos elementos novedosos que, o no se consideraban necesarios en el ámbito de la seguridad o se contemplaban, directamente, como contraproducentes.

Hablamos de la referencia que en la página 17 hace a la necesidad de que, por parte de los poderes públicos y responsables políticos, se desarrolle una política de comunicación caracterizada por la transparencia y la responsabilidad y al propósito de contribuir al desarrollo de una cultura de seguridad. Determina que éstas son áreas colaterales de imprescindible desarrollo puesto que una política de seguridad regida por el principio de integración y coparticipación de toda la sociedad exige que la totalidad de los actores y destinatarios (no solo administraciones sino también entidades privadas y ciudadanos) sean conscientes de las amenazas y su grado de vulnerabilidad ante ellas.

Y no solo en este sentido, la participación de actores diferentes a los tradicionales permite que la planificación y la gestión de la seguridad supere los círculos cerrados en los que

---

<sup>142</sup> Baena Paz, Guillermina, El miedo y las patologías sociales, amenazas para la seguridad humana, Estudios Prospectivos. México 2004.

<sup>143</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 39.

<sup>144</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Página 17.

estaba constreñido su tratamiento y se ponga fin al tradicionalmente obligado secretismo que acompañaba a las materias relacionadas con la seguridad. Las estrategias deben impulsar la participación ciudadana y el protagonismo de los actores privados, puesto que sus aportaciones serán esenciales para definir las prioridades de las agendas oficiales, y atenderán también a su percepción de los riesgos<sup>145</sup>.

Pero un nivel adecuado de consciencia, que permita una participación efectiva y eficaz, solo puede adquirirse a través de un adecuado acceso a la información que debe fomentarse con comunicación transparente y canalizada a través de medios con capacidad de penetración social.

Estas líneas son también reclamadas por los documentos europeos, siendo así que entre los desafíos de la Estrategia Europea de Seguridad Interior se incluye el de comunicar las políticas de seguridad a los ciudadanos con el objeto de hacerlos partícipes y responsables en esta materia.<sup>146</sup> Le da la trascendencia de incluir entre los principios del modelo de seguridad europeo la *Transparencia y rendición de cuentas en las políticas de seguridad, de modo que puedan ser fácilmente comprendidas por los ciudadanos y tengan en cuenta sus preocupaciones y opiniones.*<sup>147</sup>

En lo relativo a la generación y promoción de una cultura de seguridad, la EES 2011, lo destaca como propósito necesario para la consecución efectiva de su objetivo (para lograr la protección de España, sus ciudadanos y habitantes considera preciso que estos colaboren con las políticas diseñadas en lo que les atañe o afecta). Para la promoción de una cultura en seguridad reconoce la necesidad de crear cauces de participación<sup>148</sup> de los movimientos sociales y los ciudadanos en el sistema nacional de seguridad<sup>149</sup>. Hace referencia a reforzar la formación en seguridad de los profesionales y también, en general, la de los ciudadanos. Del mismo modo se insiste en la Estrategia Europea de Seguridad Interior en la formación de los profesionales y en la creación de una cultura compartida de seguridad, añadiendo en este documento el matiz de que esta cultura compartida lo sea sobre una concepción

---

<sup>145</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 7.

<sup>146</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 8.

<sup>147</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 19.

<sup>148</sup> El documento Seguridad Integral. España 2020 de la Fundación Alternativas en su página 98 habla expresamente de la promoción de la participación ciudadana a través de las Juntas de Seguridad local y encomienda a los ayuntamientos – la administración más cercana al ciudadano- la misión de dinamizarla.

<sup>149</sup> La Estrategia Española de Seguridad 2011 prevé la creación de un órgano consultivo, el FORO SOCIAL, que tendrá por objeto fomentar y canalizar la participación de todos los colectivos interesados, incluidas las organizaciones sociales, con el fin de realizar análisis y compartir conocimientos e ideas en materia de seguridad. Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 5. Un modelo institucional integrado. Página 84.

europea de la seguridad. Da tanta relevancia a que se asuma por profesionales y ciudadanos una concepción común de la Unión Europea en materia de seguridad que incluye el desarrollo de la cultura compartida de seguridad y la apuesta por la formación entre sus líneas estratégicas de acción.<sup>150</sup>

Nos interesa especialmente esta referencia a la formación porque, aunque éstas no son muy frecuentes en las estrategias españolas, entendemos que trabajar conforme a una concepción diferente exige la utilización de herramientas distintas, nuevos mecanismos que permitan la labor común de origen y mantengan la integración a lo largo de todo el proceso.

Las estrategias deben, por lo tanto, enfrentar la labor de crear órganos e instituciones que correspondan a un auténtico sistema integrado, que promuevan la acción común, generen procedimientos comunes y fomenten el buen funcionamiento de la red.

Sin embargo, no lograremos la consecución de nuestro objetivo si no nos ocupamos de la capacitación de los actores del sistema. Actuar conforme a nuevas reglas exige el conocimiento adecuado de las mismas y la formación en el uso de las herramientas que les son propias.

Lo mismo que es necesario educar el cuerpo para realizar de otro modo una función concreta, de igual modo que nuestro cerebro debe entrenarse para asimilar otra modalidad de respuesta, es imprescindible que formemos a todos los actores del sistema de seguridad en la gestión integral y el trabajo conjunto.

La Estrategia Europea de Seguridad Interior insiste en la formación al establecer nuevos mecanismos de coordinación internacional que exigen capacitación de los agentes para su funcionamiento<sup>151</sup> y en este trabajo, al igual que instituciones dedicadas a los estudios en materia de seguridad<sup>152</sup>, consideramos necesario desarrollar un ciclo formativo de capacitación y adiestramiento en las herramientas, procedimientos y enfoques novedosos que contienen las Estrategias, que incluya un método de evaluación de las enseñanzas y se incorpore a los diseños curriculares de los distintos actores del sistema.

---

<sup>150</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 28.

<sup>151</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 28

<sup>152</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 22

· *La eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos*

El cumplimiento del objetivo de lograr la implicación -entendida también como compromiso- de todos los citados contribuiría a la consecución del tercer principio rector: la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos que solo es posible si el órgano director tiene conocimiento detallado de cuáles son estos, su efectividad, estado de uso y quién es su propietario o poseedor. Catalogación que solo será factible con la efectiva cooperación y colaboración de todos los implicados en el sistema.

El texto de 2011 hace referencia al contexto de limitación del gasto público que, como consecuencia de la crisis económica y el cambio de paradigmas en materia económica, sufrimos en España desde el año 2008 y la redacción de 2013 nos remite a la importancia de la aplicación de este principio *en un contexto como el presente*. Sin embargo, el deber por parte del Estado de *asegurar el buen uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes*<sup>153</sup> y *la priorización de los recursos y la optimización de su empleo*<sup>154</sup>, debería ser independiente de la situación económica y regir con carácter general la actuación de todo gestor público o privado. La propugnada eficiencia no tiene únicamente valor económico por lo que pueda suponer de ahorro pecuniario, la eficiencia en el uso de los recursos facilita la operatividad de los mismos y asegura su adecuación a la finalidad que se les ha atribuido.

Félix Arteaga y su equipo nos han señalado a través de su propuesta cual es el contenido mínimo que debería incluir una estrategia de seguridad nacional para alcanzar las metas propuestas. Indican que, para cumplir cabalmente con las funciones que se arrogan<sup>155</sup>, es preciso que las estrategias sean conscientes de los recursos con los que cuenta la nación y de las capacidades de los mismos. Las estrategias, además de recoger cuáles son sus objetivos, deben incluir una identificación de los recursos disponibles (y una valoración de su efectividad) y determinar, teniendo en cuenta que todos ellos no estarán en manos de la

---

<sup>153</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Página 17.

<sup>154</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

<sup>155</sup> Valorar los riesgos y oportunidades para la seguridad nacional, establecer los objetivos y prioridades de la seguridad nacional, integrar las políticas y actores implicados, planificar las políticas y gestionar las crisis, potenciar las capacidades de prevención, reacción y recuperación ante riesgos, asesorar a los máximos responsables de las decisiones y fomentar la cultura de seguridad nacional. Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 12

Administración pública, los mecanismos de integración y cooperación precisos para que esas herramientas y recursos estén disponibles conforme a la misión que las estrategias les reconoce y asignan<sup>156</sup>.

A pesar de la introducción del principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos, la labor descrita apenas se lleva a cabo en las estrategias españolas, únicamente se explicita que será imprescindible la participación de todas las administraciones públicas, de entidades privadas y de la sociedad en su conjunto.

Parcialmente se hace referencia al papel que deben jugar con respecto a amenazas concretas algunos actores determinados (como las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el tratamiento de los conflictos armados<sup>157</sup>) pero no se analiza la situación actual de los recursos humanos y materiales, ni cómo (en un momento en el que la crisis económica ya había socavado los cimientos del Estado del bienestar y se estaban produciendo importantes recortes en los servicios públicos) los problemas económicos por los que atravesaba, y sigue atravesando, España han afectado a sus dotaciones y presupuestos.

#### *· La anticipación y prevención*

El objetivo de la estrategia es proteger, por lo tanto, solo podrá cumplir cabalmente esta misión si orienta los trabajos desde una perspectiva anticipatoria y previsora que permita, en el mejor de los casos, la eliminación de las amenazas, o en su defecto, la reducción del riesgo de que esta se materialice. Terminar con lo que nos amenaza o lograr eludirlo es lo que pretende toda estrategia (tal y como demuestra que también sea una de las líneas de acción de la Estrategia Europea de Seguridad Interior<sup>158</sup>).

No es posible diseñando únicamente respuestas reactivas, es necesario un enfoque proactivo: orientar los trabajos en post del desarrollo de las capacidades de anticipación (dotándose de herramientas y técnicas aptas para el análisis y estudio y de métodos de investigación precisos para conocer en profundidad las causas de las amenazas y su poder para generar daños) y procurarse los medios preventivos que puedan eliminar o paliar las causas de las amenazas o, en el caso preciso, repelerlas.

---

<sup>156</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 11

<sup>157</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 46.

<sup>158</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 23.



Los propósitos de anticipación y prevención solo pueden realizarse si se cuenta con un buen diagnóstico de las amenazas. Como veremos al analizar los capítulos sucesivos, es imprescindible para ello, conocer las causas, los factores que las generan y/o potencian, nuestras vulnerabilidades frente a ellas, nuestros puntos fuertes y cuantificar la probabilidad de que se materialicen (es decir, el riesgo de que la amenaza se concrete).

Es esencial, del mismo modo, y en relación con el principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos, que el Estado cuente con los medios que sean precisos para realizar estas labores y se dote de los mecanismos y procedimientos que sean considerados más eficaces para prevenir y alertar de todo aquello que pueda poner en peligro a los habitantes de España y al país. De modo que el análisis posterior abarcará también las referencias acerca de la dotación de medios que proponen las estrategias y cómo se afronta esta tarea en la determinación de las líneas estratégicas de acción que contienen.

· *La resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación*

Como consecuencia del reconocimiento de que, en ocasiones, y frente a amenazas concretas, no van a ser posibles o efectivas la anticipación y la prevención, tenemos que asumir que habrá que afrontarlas así como las consecuencias que se deriven de su materialización.

Para ello es preciso contar con la capacidad de resistencia y recuperación que las estrategias enuncian como principio. La EES 2011 explica que esta capacidad se obtiene disponiendo *de sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias*<sup>159</sup> mientras que la Estrategia de 2013 define el principio como *lo relativo a la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis*<sup>160</sup>

· *La interdependencia responsable*

La Estrategia de 2011 finaliza la enumeración de principios rectores, que llama conceptos básicos, reconociendo que en la actualidad no se puede gobernar en materia de seguridad (si queremos ser eficaces y efectivos) de manera autárquica.

Nos sorprende que, por su parte, la ESN 2013 no incluya entre los principios algún sinónimo de lo que la EES denominaba interdependencia responsable cuando este

---

<sup>159</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Página 17.

<sup>160</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

concepto se refiere al multilateralismo responsable que la ESN incluye en la propia definición de seguridad nacional.

Reconociendo la interdependencia con otros actores internacionales la califica como responsable para afirmar que es preciso *establecer mecanismos de gobernanza para crear y fortalecer marcos e instrumentos multilaterales que garanticen la seguridad.*

En esta línea de creación de instrumentos está la Unión Europea como macro estructura y, se supone, sus países miembros, cuando en 2003 presenta la *Estrategia Europea de Seguridad, dimensión exterior de la seguridad de la Unión*, que completa en 2010 con la visión interior a través de la *Estrategia Europea de Seguridad Interior.*

Incluso yendo más allá, creemos que es la intención de establecer mecanismos de gobernanza común lo que nos ha llevado en Europa a aprobar el *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, estableciendo un proyecto de desarrollo de un espacio común en materia de justicia y seguridad, a través del fomento de la ciudadanía europea y los derechos fundamentales.

#### · *El control democrático y judicial de las actividades de seguridad*

Antes de continuar con el análisis de las Estrategias, y dilucidar si lo recogido por los sucesivos capítulos cumple con los principios establecidos o se dan incoherencias y/o contradicciones, debemos destacar cuáles de los planteamientos o líneas de acción de las estrategias europeas no están incluidos expresamente en las españolas.

Como hemos visto, es notorio, por lo coincidente del contenido, que la Estrategia Europea de Seguridad 2003 y la Estrategia Española de Seguridad 2011 fueron dirigidas y coordinadas por la misma persona – D. Javier Solana- y que la Estrategia Española de Seguridad Interior se publicó durante la presidencia española de la Unión Europea siendo el equipo de gobierno español el mismo que promovió la Estrategia Española de Seguridad 2011.

Sin embargo, además de las referencias lógicas a aspectos de cooperación operativa, gestión integrada de fronteras y modelos compartidos de intercambio de información entre las naciones que conforman la Unión, la Estrategia Europea de Seguridad Interior destaca entre las líneas estratégicas de acción el **garantizar el efectivo control democrático y**

**judicial de las actividades de seguridad**<sup>161</sup> que no aparece de manera expresa en las estrategias españolas y es vital para cumplir con el propósito de no contribuir a la dicotomía seguridad-libertad y determinar la seguridad, en su concepción acorde con la seguridad humana, como condición para el efectivo desarrollo y disfrute de los derechos y libertades fundamentales al tomar a la persona y no al Estado y sus instituciones como centro del sistema.

En la EES 2011 sí se determina como objeto de protección el Estado democrático de Derecho, con lo que se presume la intención de defender los principios que lo caracterizan, y en la ESN 2013 se define la seguridad nacional como la acción del Estado dirigida a garantizar los principios y valores constitucionales que, precisamente, declaran que España es un Estado social y democrático de Derecho.

Sin embargo, esta proclamada intención parece referirse a la protección y defensa de los valores frente a las amenazas que identifica la propia Estrategia y no queda tan claro como en el documento europeo que se velará también porque las actividades y políticas de seguridad sean respetuosas con ellos.

Hemos señalado que los documentos europeos contienen matices necesarios, por su carácter de estrategias supranacionales, referidos a la cooperación entre Estados. Entre estos se encuentra la línea estratégica de acción a la que titulan **Cooperación judicial en asuntos penales**, si bien es lógico que se introduzca como epígrafe dentro de una estrategia surgida para dar cumplimiento a un programa - el de Estocolmo- que tiene, entre otras, la prioridad de contribuir a la consecución de una Europa de la Ley y de la Justicia<sup>162</sup> superando la actual fragmentación de la Unión Europea, nos interesa resaltarla porque en ninguna de las dos estrategias españolas encontramos referencia alguna al papel que el Derecho penal puede jugar en el sistema de seguridad nacional (aunque es evidente que las estrategias se refieren al Código Penal cuando reclaman algunos ajustes o reformas legislativas y que, como veremos en el capítulo tercero de este trabajo, la publicación de las estrategias ha influido en nuestra legislación penal y sus directrices y que, el hecho de que algunos fenómenos hayan sido destacados como amenazas ha contribuido a la incorporación de agravantes, la criminalización de conductas y la reforma de determinados tipos penales).

---

<sup>161</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 21.

<sup>162</sup> Programa de Estocolmo- Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. 2010/C 115/01. Prioridades políticas. Página 4.

· *Coherencia de los principios que informan ambas estrategias con una concepción de la seguridad vinculada al concepto de seguridad humana. Los matices que distinguen ambas estrategias.*

Como destacamos en el apartado dedica a la concepción de la seguridad que mantienen las Estrategias, la transición de una concepción en la que prima la seguridad del Estado hacia otra en la que lo primordial es la seguridad de las personas, solo será efectiva si nos interrogamos acerca de cómo proteger a la gente.

Las respuestas que obtenemos nos llevan a concluir que es imprescindible adoptar una orientación preventiva y que debemos asumir que los gobiernos habrán de contar con la colaboración de agentes distintos de los tradicionales y con la participación activa de la sociedad civil en las materias relacionadas con el ámbito de la seguridad.

Estos dos elementos los encontramos en el principio de anticipación y prevención y en el principio de unidad de acción que, además de la implicación y coordinación de todos los actores y recursos del Estado, supone la adopción del enfoque integral que amplía el marco de factores cuya influencia se considera perturbadora de la seguridad y exige que el Estado, como responsable de procurarla, recurra a la colaboración privada y recabe la participación de la sociedad.

Sin embargo, la integración solo contribuirá a la consolidación de la seguridad humana si trasciende de la mera adicción de los términos tradicionales. Si el enfoque integrador y la unidad de acción que recogen las estrategias solo se demostrara apto para aglutinar las distintas dimensiones de la seguridad dirigidas a la protección del orden social y político y a la defensa de las instituciones y no incorpora la seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad o la seguridad política, tendríamos que afirmar que, pese a sus propósitos declarados, los redactores de las estrategias españolas no han sabido o no han tenido la voluntad de diseñar una herramienta orientada a la protección de la seguridad integral, entendiendo que ésta engloba la seguridad humana y la seguridad del Estado como dos realidades que se complementan pero que no pueden sustituirse.

En este caso, los impulsores de las estrategias habrían renunciado a un marco de seguridad en el que la paz, la igualdad, los derechos humanos y el desarrollo están íntimamente relacionados, incidiendo unos en otros, para limitarse a mantener un modelo en el que se combaten prioritariamente las fuentes de inseguridad que afectan a la soberanía, el territorio y a la estabilidad institucional.

Algo semejante puede afirmarse de la orientación preventiva y anticipatoria. Esta contribuye a una concepción de la seguridad vinculada a la seguridad humana cuando la acción de los poderes públicos se centra en las causas de la inseguridad, en la identificación, estudio y conocimiento de las mismas, puesto que solo de este modo es posible eliminar las amenazas o mitigar sus efectos, evitando que provoquen daños o que éstos sean de una mayor dimensión. Asimismo, la prevención permite que las medidas de lucha contra las amenazas sean amplias e incluyan herramientas diferentes a la coacción y el uso de la fuerza. La intervención sobre las causas de la inseguridad y no exclusivamente sobre sus efectos permite que desplieguen sus efectos aquellos instrumentos que, quizás, una vez concretado el peligro, resulten inocuos o insuficientes.

Debemos observar, por lo tanto, en los apartados dedicados a la identificación de las amenazas y factores de riesgo y a la determinación de las líneas de acción estratégica cómo aplican las estrategias españolas estos dos principios rectores para poder extraer conclusiones acerca de la coherencia de sus definiciones y declaraciones, así como de los principios que proponen como sustentos y pilares de las mismas, con una nueva concepción de la seguridad que sea efectivamente integradora de la seguridad humana y de la seguridad del Estado.

También deberemos fijarnos, a lo largo de este análisis, en el papel que las Estrategias reservan a las distintas administraciones, a los entes privados y a la sociedad y deberemos conjugar las certezas que hayamos obtenido con el análisis del Sistema de Seguridad Nacional que proponen las Estrategias, para comprobar si se establecen herramientas y procedimientos aptos para la participación e implicación efectiva de todas las administraciones, de las entidades privadas y de la sociedad civil en su conjunto.

Por el momento, la Estrategia Española de Seguridad 2011 se ha manifestado más sensible a la necesidad de contribuir a la participación social puesto que, al contrario de lo que hace su sucesora, no se ha limitado a recetar el fomento de una cultura de seguridad, sino que propone el desarrollo de una política de comunicación caracterizada por la transparencia y la responsabilidad que contribuya, a su vez, a la generación y extensión de una cultura de seguridad apta para que los cauces de participación que se propone crear sean efectivos en la consecución de la colaboración ciudadana con las políticas de seguridad diseñadas.

#### 4.4. La Seguridad de España en el mundo.

Todas las estrategias y documentos señalados en este trabajo dedican un apartado a la situación geoestratégica del país o de la organización de Estados.

Mientras que las estrategias europeas -de la Unión Europea- de seguridad (tanto en su dimensión interior como en su dimensión exterior) se preocupan por la consolidación y buen funcionamiento de la Unión Europea en materia de seguridad y, por lo tanto, en los diagnósticos prima la aspiración a comportarse y actuar como un ente unido en el contexto internacional<sup>163</sup>, las que elaboran los diferentes países se centran en cómo afecta a su seguridad, a sus vulnerabilidades y fortalezas, el papel que desempeñan y cuáles son sus alianzas internacionales.

Así, el primer referente en esta materia, la estrategia de los Estados Unidos de América, dedica un estudio detallado y pormenorizado a la situación de la primera potencia económica y militar en el mundo globalizado, destacando su intención de seguir manteniendo su posición de liderazgo de la comunidad de países democráticos y asumiendo que, el mantenimiento de su posición preponderante, es un factor determinante a tener en cuenta en la identificación de las amenazas que afectan a la seguridad y bienestar de sus ciudadanos<sup>164</sup>.

Lo que acabamos de exponer, cómo los Estados y la Unión Europea entienden la trascendencia que para la seguridad interior tiene el ámbito externo y lo que sucede, puede que incluso muy lejos, de sus fronteras, nos remite a las palabras de Ulrich Beck quién adoptó el concepto *Política interior global* para describir una realidad en la que (para lo que aquí nos interesa) ya no es aplicable la idea de “mundos separados”, la distinción entre “nosotros”, los que vivimos aquí, y “los otros”, los demás, los que viven allí. Según esto ya no es posible la separación radical entre “lo propio” y “lo ajeno” puesto que nuestro ámbito de referencia es el mundo. Los sujetos, sea cual sea su condición y su intención para con sus congéneres, se ven obligados a ampliar su horizonte y adoptar una perspectiva

---

<sup>163</sup> La Estrategia Europea de Seguridad 2003 considera que la creación de la UE ha sido un factor esencial en la estabilidad (paz y seguridad) del continente europeo. Que las sucesivas ampliaciones están contribuyendo a la creación de un continente unido y amplio. Destaca la intención de trabajar para la lograr una progresiva convergencia de los intereses europeos y en post de lograr el crecimiento de la solidaridad interior. Todo ello hará de Europa un actor más creíble y capaz de contribuir mejor a la seguridad mundial. Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

<sup>164</sup> “El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad”. Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégico 02/2010. Página 20

transnacional. Actuar en este contexto exige *ver las cosas desde la perspectiva del otro y coordinarse para alcanzar las propias metas*.<sup>165</sup>

El segundo capítulo de cada una de las Estrategias lleva el título de *La seguridad de España en el mundo* y está dedicado a la situación geoestratégica de nuestro país y a la descripción de cuáles son los principales focos de interés geopolítico para España desde la perspectiva integral de su seguridad.

La estructura del capítulo difiere en la ESN 2013 de la que presentaba la EES 2011 pero únicamente a nivel estético -aquella señalaba con epígrafes los temas a tratar-, puesto que ambas analizan las dimensiones internacionales de la seguridad nacional, reconocen el carácter transnacional de muchos de los actuales desafíos y destacan la incertidumbre que genera un mundo globalizado promotor de una Sociedad Internacional cambiante, en profunda transformación y que, por lo tanto, no presenta unos contornos definidos.

Ambas Estrategias reconocen que estas características son causa de inestabilidad y nuevas fuentes de peligro pero que, a su vez, pueden suponer nuevas oportunidades.

La Estrategia de Seguridad Nacional es más entusiasta y describe incluso en que ámbitos podrían darse esas nuevas oportunidades.<sup>166</sup>

También las dos dedican unas líneas a describir las características de España como actor en el ámbito internacional y coinciden al señalar que nuestro país tiene un *perfil propio*.<sup>167</sup> Es en la descripción de este perfil donde encontramos algunos matices importantes.

Mientras la EES 2011 describe a España como una potencia media cuyo grado de exposición e influencia está limitado a un ámbito territorial muy concreto (y parece conformarse con ello), la nueva estrategia, que identifica unas fortalezas similares a las que incluía la de 2011 (consolidación democrática y defensa de derechos humanos, lengua,

---

<sup>165</sup> Beck, Ulrich. Crónicas desde el mundo de la política interior global. Paidós, Barcelona, 2011. Páginas 139 y 140.

<sup>166</sup> “Por otra parte y al mismo tiempo, los cambios modifican el entorno estratégico y pueden suponer nuevas oportunidades de gran relevancia para una sociedad abierta, avanzada y formada como la española. La capacidad de los individuos de interactuar como si las fronteras no existiesen, la transmisión rápida de enormes volúmenes de información o la organización social en redes, son algunas de estas oportunidades.” Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 2. La seguridad de España en el mundo. Página 10.

<sup>167</sup> El ya citado documento de la Fundación Alternativas, cuya influencia se advierte en la EES, Seguridad Integral. España 2020, alertaba del peligro de elaborar estos documentos solo en base a los contenidos de las estrategias de organizaciones internacionales o demasiado influidos por las elaboradas por otros países. Considera imprescindible desarrollar toda la estrategia de seguridad nacional teniendo presentes las características específicas de cada país – tanto a nivel físico-geográfico, climático, territorial, sociológico, jurídico etc.- Para conjurar ese riesgo las estrategias españolas destacan cuáles son los activos de la nación española en el contexto internacional.

patrimonio histórico y cultural y situación geoestratégica relevante), pretende que España se constituya como un actor internacional más influyente.

De este modo, la EES 2011 destaca como principios de acción internacional el multilateralismo, legitimidad y legalidad internacional, la construcción de la paz y la protección de civiles y la responsabilidad de proteger (todo desde el marco de la acción conjunta europea)<sup>168</sup> y la ESN 3013 habla de articular su proyección exterior e identifica diversos frentes.

Cuando la estrategia primigenia se planteaba su papel en el ámbito internacional como un colaborador en la consecución de objetivos comunes a la sociedad internacional que redundarán en la seguridad de España, su revisión de 2013 adopta otra perspectiva y asume esta participación como medio para incrementar su influencia a nivel internacional<sup>169</sup>.

La ESN 2013 habla de la responsabilidad y deberes para con nuestros socios y aliados (la EES 2011 hacía referencia al compromiso con los valores, legitimidad y legalidad internacional y la adhesión a la Carta de las Naciones Unidas), la vigente estrategia propugna el impulso de las reformas de las organizaciones internacionales para hacerlas más eficaces y persigue que su participación en los cambios refuerce su influencia en los foros multilaterales (la anterior destaca que todas las acciones en las que España participe deberán estar avaladas por la legalidad internacional y ser aprobadas por el Parlamento) y en la estrategia de 2013 ya no encontramos las referencias expresas y argumentadas a la construcción de la paz y protección de los civiles como principios de acción.

Los ejes de proyección internacional son los mismos en ambas estrategias (y aunque ha habido comentaristas que han destacado alguna pequeña variación en el orden de aparición en la relación, esta no es jerárquica, por lo que no podemos deducir de ello que esta estrategia de más o menos valor que la de 2011 a determinados territorios u organismos). Así la estrategia de 2011 incluía la Unión Europea (considerándola signo de identidad e

---

<sup>168</sup> Comparte con otras estrategias (concretamente la Estrategia de Seguridad Británica en su relación de principios guía y la Estrategia Europea de Seguridad 2003 en su introducción) la visión multilateralista con la pretensión de que se produzca un desarrollo y mejora de las instituciones internacionales (ONU, UE y OTAN) como método más efectivo para gestionar las amenazas.

La EES 2011 se muestra a favor de la ampliación de la UE como factor que contribuirá a la estabilidad y seguridad de Europa y anima al impulso de una política europea de seguridad. Destaca, como también hacen otras (Libro blanco de la defensa y seguridad francesa en su panorama estratégico), la cada vez más compleja situación internacional con nuevas amenazas de causas complejas y multifactoriales y consecuencias aún indeterminadas. Reconoce que, entre otras cosas, esto determina que los límites entre la seguridad interior y la exterior se estén difuminando.

Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 2. La seguridad de España en el mundo. Página 23.

<sup>169</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 2. La seguridad de España en el mundo. Página 12.



inevitable influencia), Los Estados Unidos y las relaciones transatlánticas, Rusia, Iberoamérica, el Mediterráneo (al que llama vecindad del sur), África, Asia (pero solo desde la perspectiva de la presencia de España allí) y, finalmente, los foros multilaterales (de entre los que cita expresamente a la ONU y a la OTAN). La nueva estrategia se refiere a la Unión Europea, el Mediterráneo, América Latina, Estados Unidos y la relación transatlántica, África, Asia, Rusia y los foros internacionales (donde cita también a la ONU y a la OTAN en el título del epígrafe).

Destacamos que los análisis, tanto en una como en otra, se han mostrado poco eficaces para identificar la evolución de algunos actores<sup>170</sup>.

Los matices respecto a la concepción de la seguridad son evidentes en este punto.

Se advierte un cambio de perspectiva de la estrategia de 2013 con respecto a su predecesora, se ha variado el foco de atención y las referencias a la generación de entornos seguros y más justos, caracterizados por el desarrollo y la estabilidad (frecuentes en la EES 2011 y en sus referentes más directos como las estrategias de seguridad europeas), han sido sustituidas por la pretensión de una mayor influencia y la consecución de entornos más controlados a través de la promoción de medios civiles y militares para la gestión de las crisis que debamos enfrentar.

La EES 2011 otorga al compromiso español con la ayuda al desarrollo un papel fundamental en el ámbito de la seguridad en consonancia con la concepción integral de la seguridad a la que nos remite el concepto de seguridad humana. Dedicamos a este aspecto tres párrafos en la página 23, que llevan por título **La cooperación al desarrollo y la seguridad**.<sup>171</sup> En ellos, la EES 2011, reconoce que muchas de las amenazas que identifica

---

<sup>170</sup> Cuando se refiere a Rusia lo hace -tanto en la EES 2011 como en su revisión, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013- exclusivamente como aliado y no como posible fuente de conflicto o inestabilidad. En el año 2014 la Unión Europea se ha visto comprometida por el conflicto desatado por el intento de secesión de la Península de Crimea – apoyada por Rusia- del Estado Ucraniano con episodios tan graves como el derribo de un avión comercial malasio con origen en Ámsterdam, que cruzaba el espacio aéreo de Ucrania, dejando 298 muertos el 17 de julio de 2014 ([http://elpais.com/tag/vuelo\\_mh017/a/](http://elpais.com/tag/vuelo_mh017/a/)), o el anuncio por parte de Vladimir Putin de la cancelación por parte de Rusia de la construcción de un gasoducto clave para Europa el 1 de diciembre de 2014.

([http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/01/actualidad/1417459894\\_673112.html?rel=rosEP](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/01/actualidad/1417459894_673112.html?rel=rosEP)). En la ESN 2013 se cita como socio estratégico a México destacando su consolidación como actor global y sin vincularlo al párrafo en el que destaca *la fragilidad institucional, la inseguridad jurídica, el poder de grupos criminales, el narcoterrorismo o el tráfico de personas*,<sup>170</sup> por desgracia, en la actualidad somos testigos de cómo México está sufriendo algunas de estas lacras y su sociedad civil se ve afectada por la debilidad del Estado y la infiltración de la criminalidad organizada en sus instituciones. Nos referimos a algunos episodios como el acontecido en Iguala (Estado de Guerrero) el 27 de septiembre de 2014, cuando un grupo de estudiantes de magisterio fueron desaparecidos y presuntamente asesinados. [http://elpais.com/tag/matanza\\_estudiantes\\_normalistas\\_iguala/a/](http://elpais.com/tag/matanza_estudiantes_normalistas_iguala/a/)

<sup>171</sup> Vinculada a esta perspectiva entendemos la iniciativa La alianza de civilizaciones, adoptada por el entonces presidente del Gobierno español, D. José Luis Rodríguez Zapatero, que copatrocinada por España u

están vinculadas a la pobreza y la desigualdad extrema y que, de un análisis de las causas de las mismas, se deduce que muchas tienen su origen en la fragilidad de los Estados donde surgen. Muestra su convencimiento de que la colaboración al desarrollo y el fortalecimiento institucional de estos países supone una eficaz lucha contra el nacimiento de conflictos y situaciones de inestabilidad que terminen por afectar a nuestros intereses. Una perspectiva semejante la encontramos en la Estrategia Europea de Seguridad Interior cuando en su página 29 se refiere a la dimensión externa de la seguridad interior y propone la cooperación con terceros países como fórmula habitual de trabajo en esta materia. La cooperación trasciende a la mera colaboración entre autoridades y se inclina por un trabajo conjunto aun cuando suponga colaborar en su desarrollo institucional, económico y social. Entendemos que es esta variación de la óptica lo que determina que las referencias a la cooperación al desarrollo hayan desaparecido de la Estrategia, aunque, consultado sobre ello en la comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso, el Sr. Moragas lo atribuya a la particular coyuntura económica y asegure que se recuperará cuando España supere la crisis.<sup>172</sup>

Mientras la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 corta alguno de los vínculos que la unirían a una real concepción humanocéntrica de la seguridad, hallamos en la estrategia de 2011 una referencia que no contiene ninguna de las otras estrategias ni documentos considerados- salvo el de la Fundación Alternativas, *Seguridad Integral. España 2020-*: la Estrategia Española de Seguridad 2011 incluye la perspectiva de género cuando entre los principios de acción internacional destaca el papel de las mujeres en, lo que denomina, la construcción de la paz. No señala cuál es este ni las especificidades que puede presentar con respecto al papel que desempeñan hombres u otros sectores sociales (como los niños o los ancianos), sin embargo, destaca que *seguirá impulsando el papel de las mujeres en la construcción de la paz.*<sup>173</sup>

Nos interesa la introducción de esta referencia puesto que Fernández Pereira afirma que *el discurso de género ha contribuido profundamente a la “humanización” de la seguridad y*

---

Turquía se transformo en un proyecto de la ONU en 2005. La estrategia se refiere a ella en su página 32 para cerrar el capítulo. Se trata de un intento de superar las divisiones generadas por la falta de diálogo y la expansión de radicalismos fomentados por ideas respecto al papel que unos países pueden tener en la situación de sometimiento, pobreza y desigualdad que otros sufren. Se consideraba que esta iniciativa podía ser efectiva a largo plazo en la prevención de amenazas terroristas provocadas por radicalismos ideológicos, étnicos o religiosos.

<sup>172</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013, X Legislatura, Número 372. Página 19.

<sup>173</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 2. La Seguridad de España en el mundo. Página 22

que no hay seguridad humana sin igualdad de género<sup>174</sup>. La postura de este autor, al igual que la estrategia española de 2011, no considera a la mujer exclusivamente como víctima sino que reconoce el papel fundamental del activismo de las mujeres.

La Estrategia Española de Seguridad 2011 incorpora anclajes a la concepción de seguridad vinculada al concepto de seguridad humana que su revisión del año 2013 elimina determinando una evolución de progresivo distanciamiento que va a ser más evidente a medida que avancemos en el conocimiento de los textos.

#### 4.5. Factores potenciadores, riesgos, amenazas y las líneas de acción estratégica.

##### · *Las características de las amenazas y las fuentes de inseguridad*

Siendo la identificación de las amenazas y la cuantificación del riesgo de que se materialicen, el cuerpo central de las estrategias de seguridad nacional, y teniendo en cuenta que es a partir de su reconocimiento como amenazas, cuando se determinan las líneas de actuación, creemos que es necesario atender a las reflexiones que desde el ámbito de la sociología se vienen haciendo a este respecto desde la década de los 80.<sup>175</sup>

Diversos autores han colegido que los fenómenos, a los que tememos y catalogamos como amenazas, presentan una serie de rasgos comunes que los identifican y los diferencian de aquellos de los que se consideraba debíamos protegernos en otros momentos de la historia humana.

Ulrick Beck, en base a su teoría de la sociedad del riesgo global, habla de nuevos tipos de riesgos a los que califica de globales y de los que destaca la **deslocalización** (son omnipresentes puesto que sus causas y consecuencias no se dan en un entorno geográfico concreto), la **incalculabilidad** (no conocemos cuales pueden ser todas sus consecuencias y, en ocasiones, tampoco la potencialidad de aquellas que sí conocemos) y la **no**

---

<sup>174</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 51.

<sup>175</sup> “Los sociólogos ya reconocieron en 1980 el hecho de que las sociedades modernas están cada vez más conformadas por la existencia de un nuevo tipo de riesgo que es claramente distinto de los peligros, amenazas y riesgos de la sociedad industrial. En los estudios de Ulrich Beck, Anthony Giddens, Scot Lash y otros, los riesgos de la nueva civilización, la individualización y la globalización, cada uno a su manera, socavan los cimientos de la sociedad industrial (Beck, 1992, 1994, 1997; Giddens 1990, 1994, Beck, Giddens y Lash 1994; Adam, Beck, Van Loon, 2000; Van Loon, 2002). Grande, Edgar. Riesgos globales y gobernanza preventiva. La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Daniel Innerarity – Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid 2011. Páginas 107 y 108.

**compensabilidad** (hay amenazas cuya concreción podría traer efectos irreversibles incluso para la propia existencia humana).<sup>176</sup>

Christophe Bouton considera que las amenazas surgen en un mundo que está en continuo cambio y evoluciona en el marco de relaciones globales, que vinculan fuertemente a las distintas sociedades, haciendo de los cambios resultantes procesos complejos e imprevisibles. De la conjunción de complejos cambios constantes (“*existen más acontecimientos nuevos que anticipar*”) y la de la velocidad de los mismos (tenemos menos tiempo para anticiparlos) se derivan decisiones y acción cuyas consecuencias pueden ser **irreversibles, duraderas e imprevisibles**.<sup>177</sup>

También la ética se plantea cuáles son las características de los “*sucesos no deseados*” (entre los que encontraremos muchas de las amenazas que recogen las estrategias) y vamos a reflejar la lista -considerada no exhaustiva por el propio autor- que recoge Daniel M. Weinstock en su artículo “*Riesgo, incertidumbre y catástrofe*”. Lo más reseñable de estos sucesos es; su **alcance** (no pueden contenerse dentro de los límites tradicionales del Estado- nación, son transnacionales y sus dimensiones pueden exceder el alcance político de un estado y trascender de su ámbito territorial; afectan a los habitantes de un país habiéndose generado fuera de sus territorio, son vulnerables a él los ciudadanos de varios estados o los medios para luchar contra la amenaza de modo eficaz exigen el concurso y la colaboración de distintos países e instituciones internacionales), **gravedad** (las nuevas amenazas imponen unos costes sin precedentes, sus consecuencias pueden ser catastróficas y, aunque, en algunos casos, es poco probable que se materialicen, los efectos son potencialmente apocalípticos y darían lugar a grandes pérdidas de vidas humanas), **complejidad** (es difícil identificar claramente las causas precisas de algunos. Suelen ser el resultado de concatenaciones de factores causales difíciles de desentrañar. Y, además, muchas amenazas modernas tienen largos períodos de latencia que aún dificulta más la determinación de sus causas), **incertidumbre** (en un doble sentido, no conocemos sus consecuencias o, al menos, no todas ellas y hay amenazas cuya potencialidad de materializarse no es fácil de calcular, es incierto que tengamos que enfrentarnos a ellas, tal vez sí o tal vez no), **irreversibilidad** (el daño causado no puede deshacerse, será

---

<sup>176</sup> Beck, Ulrich, Convivir con el riesgo global. La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Daniel Innerarity – Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid 2011. Página 23.

<sup>177</sup> Bouton, Christophe, Los sistemas entre el saber y el poder. Sobre algunas modalidades contemporáneas del porvenir. La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Daniel Innerarity – Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid 2011. Página 37.

permanente y no se podrá compensar cuando su dimensión sea tan extraordinaria que no existen los medios para hacerlo).<sup>178</sup>

Estas características determinan la evolución del concepto de seguridad cuando se asume que la sociedad tecnológica generadora de nuevos riesgos inaugura nuevas dimensiones de la seguridad. Los adjetivos que definen a los nuevos riesgos y peligros son causa fundamental de que la seguridad del Estado ya no tenga capacidad de proporcionar la suficiente tranquilidad,<sup>179</sup> al ser las fuentes de inseguridad tan diversas y complejas que exceden a las tradicionales tareas de protección de la ley, el orden y la soberanía frente a las amenazas exteriores.

La aceptación de que la seguridad de las personas -sus vidas, su salud, su libertad y sus derechos fundamentales- pueden ser más fácilmente vulnerados en la actualidad por factores económicos, ambientales, alimentarios o políticos íntimamente interrelacionados, que por la consecución de una acción criminal o violenta o la existencia de un conflicto armado nos llevan a comprender que se han modificado los tipos de inseguridad y que han cambiado las posibilidades institucionales de atenuar estas inseguridades.<sup>180</sup>

La confección de un concepto de seguridad integral que atienda a la complejidad, multiplicidad e interrelación de las fuentes de la inseguridad contribuye a que enfrentemos la seguridad acorde a las notas que la caracterizan en la actualidad, en un intento de no seguir explicándonos la realidad en base a conceptos *zombis*,<sup>181</sup> sobrepasados y excedidos por la transformación de esa misma realidad.

Las estrategias asumen las características de las amenazas, fundamentalmente aquellas que las hacen materias complicadas de estudiar y objetos difíciles para planificar actuaciones sobre ellos, y se diseñan en base a las mismas.

La directriz de aspirar a la prevención y anticipación<sup>182</sup> está claramente influida por la conciencia de que muchas de las consecuencias pueden ser irreversibles y no compensables, el hacer de las amenazas el eje de las estrategias reconoce la trascendencia

---

<sup>178</sup> Weinstock, Daniel M. Riesgo, incertidumbre y catástrofe, La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Daniel Innerarity – Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid 2011. Páginas 71, 72 y 73.

<sup>179</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 21.

<sup>180</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, página 25.

<sup>181</sup> Beck, Ulrich, Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial, Paidós, Barcelona 2004, página 90.

<sup>182</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 23.

Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Página 17.

de su complejidad y asume que solo será posible una lucha eficaz a través del análisis y el conocimiento de las mismas<sup>183</sup> (aunque después, en el desarrollo de estos capítulos, a veces se ofusca en centrarse en sus consecuencias y se olvida de las causas o, por lo menos, de las causas profundas), aceptar su alcance y deslocalización les lleva a establecer como línea de trabajo el multilateralismo responsable y destacar la importancia de actuar coordinadamente con otros Estados e, incluso en algunas, propugnar el fortalecimiento de las organizaciones multinacionales y proponer la creación de nuevas instituciones de gobernanza regional o mundial<sup>184</sup>.

Integración y prevención son los dos ejes sobre los que las estrategias pretenden hacer pivotar un nuevo modelo de seguridad que sea capaz de actuar efectivamente sobre las múltiples y complejas fuentes de inseguridad.

#### · *El tratamiento en las estrategias de seguridad nacional españolas*

En el tratamiento de los peligros que amenazan a la seguridad de España y en España, las Estrategias adoptan una estructura diferente.

Mientras que la original dedica un capítulo completo al analizar los que denomina factores potenciadores del riesgo y otro a las amenazas y a la forma en la que la estrategia propone trabajar para contrarrestarlas, su revisión presenta también dos capítulos pero aún en el que denomina *Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional* los factores potenciadores (a los que apenas dedica 5 breves párrafos) y las que propiamente identifica como amenazas y reserva el cuarto en exclusiva a las líneas de acción estratégica donde define los ámbitos prioritarios de actuación, cuál es el objetivo a alcanzar en cada uno de ellos y las actuaciones concretas que se prevén para preservar la seguridad nacional.

La estrategia de 2013 no establece una distinción entre amenazas y riesgos (de lo que sí se ocupaba la de 2011 al definirlos<sup>185</sup>) y presta una atención muy limitada a los factores

---

<sup>183</sup> “Es necesario entender bien la naturaleza de esos riesgos si se pretende gestionar de forma adecuada la incertidumbre que implican”. Introducción. La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Daniel Innerarity – Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid, 2011. Página 14.

<sup>184</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Página 17.

<sup>185</sup> Un acierto de la EES 2011 es la incorporación de dos breves definiciones que nos alertan de que, aunque los nombremos juntos, amenazas y riesgos no son sinónimos.

Las amenazas se definen como *toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España*.

Y a los riesgos los identifica con *la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño*.

potenciadores, a los que reconoce la capacidad de desencadenar o agravar la amenazas sin serlo en sí mismos, citando la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías e insistiendo algo más en lo determinante del cambio climático como factor multiplicador de amenazas, y la disfuncionalidad y vulnerabilidad de los Estados fallidos con sus consecuencias en la estabilidad global. Aunque no les dedica el grado de atención que la EES 2011, que llegó a confeccionar con base a ellos un capítulo completo de la estrategia, contempla los mismos factores que ésta, a excepción de las disfuncionalidades de la globalización a las que sí viene haciendo referencia en el articulado al destacar los peligros y oportunidades que el nuevo entorno ofrece.

La diferencia entre el tratamiento que les dan cada una de las estrategias a los factores potenciadores radica en que la primera los considera esenciales para entender el contexto de la seguridad, les presume el poder de agravar los peligros pero también les reconoce la capacidad de dotarnos de herramientas para responder a ellos, mientras que su sucesora estima que se trata de elementos que componen el paisaje, que debemos tener en cuenta como potenciales generadores o multiplicadores de amenazas al realizar previsiones sobre la evolución de las mismas.

Que la estrategia de 2011 entienda que definen el terreno al condicionar la evolución de la realidad determina que considerara preciso que los conociéramos y tengamos en cuenta para ser capaces de evaluar su influencia y aprovechar las oportunidades que ofrecen.<sup>186</sup>

El acercamiento que realiza a estos factores le permite atender a su complejidad y la capacidad real de influencia que tienen en distintos ámbitos y le conduce a identificar en ellos las raíces de algunas de las amenazas, que más tarde tratará, aportando a su análisis la perspectiva que puede llevar a los responsables de la seguridad a atender prioritariamente a las causas y no a centrarse exclusivamente en los efectos.

De este modo, aunque se centra en aspectos muy concretos, dando prioridad a los puramente economicistas y contemplando de modo superficial el perfil político y sociológico de cada uno de ellos, es capaz de destacar su papel como fuente de inseguridad

---

Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 41.

<sup>186</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 3. Potenciadores del riesgo. Página 33

y hallar en ellos mismos, en un tratamiento específico de sus potencialidades, las oportunidades positivas que ofrecen.<sup>187</sup>

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 no los obvia pero no se muestra tan convencida de su papel en la configuración presente y futura de la realidad y les presta la atención que le merecen como elementos que contribuyen a la vulnerabilidad de parcelas o sectores concretos de esa realidad.

Esto va a determinar que, en el tratamiento de las amenazas que identifica, en ocasiones eluda las causas profundas que se vinculan a uno o varios de estos factores y se limite a la consideración de los efectos y la reacción frente a los mismos.

Otro de los aspectos en los que divergen ambas estrategias es en que la actual no incluye la distinción de los ámbitos espaciales (terrestre, marítimo, aéreo, espacial, ciberespacio e informativo<sup>188</sup>) de una manera expresa, pero sí presta especial atención al ámbito marítimo al dedicarle el punto 11 del capítulo de las amenazas (vulnerabilidad del espacio marítimo), y al ciberespacio cuando se centra en el punto 3 en las ciberamenazas.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> Así, cuando trata sobre las disfunciones de la globalización destaca entre los efectos indeseables los desequilibrios macroeconómicos y la capacidad de contagio de las crisis contraponiéndoles la capacidad estabilizadora que atribuye al surgimiento de una clase media global y se muestra favorable a la creación de nuevos mecanismos de gobernanza global para la resolución de los problemas que desbordan la capacidad de los Estados.

Del mismo modo, en el apartado que dedica a la pobreza y la desigualdad, aunque se limita a destacar que miseria y desigualdad son causas de exclusión e impiden el acceso de una parte muy importante de la población a las posibilidades que brinda el progreso (sin describir estas ni explicar que entiende por progreso), las cataloga como una importante fuente de inestabilidad y de conflicto proponiendo para su tratamiento el recurso a la que considera la más eficaz herramienta en la lucha contra la pobreza exterior; la ayuda internacional y la cooperación al desarrollo.

<sup>188</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Páginas 42 y 43.

<sup>189</sup> La EES 2011 identifica ámbitos diferentes en función del lugar, del espacio físico, en el que las amenazas pueden materializarse.

La determinación de las peculiaridades de cada uno de ellos, pretende sea una herramienta más que coadyuve a la protección de los mismos y que esta *se oriente a garantizar su libre uso, sin interferencias de circunstancias o agentes que intenten impedir o condicionar su utilización*.

Recoge los tres tradicionales: terrestre, marítimo y aéreo e incorpora otros tres; uno físico – el espacial- , otro virtual – el ciberespacio- y uno el informativo que solo en sentido figurado podemos calificar como lugar (al referirnos a él como entorno de influencia y gestión de la actividad informativa).

Coinciden la estrategia de 2011 y la propuesta de Arteaga y su equipo en establecer distinción entre ámbitos sensibles, dignos de especial atención y protección, por desarrollarse en ellos las actividades vitales para la sociedad (espacio terrestre, marítimo, aéreo y el ciberespacio), y que tienen características particulares en función del entorno en el que se desarrollan, e incluyen ambas la necesidad de atender especialmente al tráfico y suministros de información que consideran esencial para el funcionamiento de los países del entorno del que formamos parte. En ambas se considera que las redes de flujo de la información deben ser protegidas pero no plantean velar por la independencia y veracidad de las informaciones sino que se limitan a considerar dignas de aseguramiento los medios de difusión. La EES 2011 si plantea el temor a que se produzcan manipulaciones y considera esa posibilidad como un factor que puede alterar la seguridad, pero tampoco especifica en que puede consistir la manipulación o a que posibles orígenes de la misma debíamos atender.

Tampoco se plantea ninguno de los documentos, en este punto concreto, cómo puede afectar a la seguridad una mala política de comunicación en esta materia. La EES 2011 planea sobre el tema, sin profundizar en él,



En lo que la ESN 2013 no mejora, y continua manteniendo las lagunas que evidenciamos en la EES 2011, es en la metodología del tratamiento de las amenazas; la actual estrategia también se limita a describir los peligros, a identificar las amenazas, pero no establece medidas de cuantificación del riesgo (cálculos para establecer la probabilidad de que una amenaza se materialice, se concrete y produzca daños) ni incorpora criterios para la priorización entre las amenazas descritas<sup>190</sup>.

La planificación que presupone una estrategia está incompleta al no contemplar la posibilidad de que sea necesario centrar las capacidades y recursos en alguna de las amenazas.

No se establece en el catálogo jerarquía ni priorizaciones, tampoco las bases para realizarlas en el caso en el que nos encontráramos ante un conflicto de intereses que nos obligue a derivar recursos de un ámbito a otro.

Esta omisión supone, además, la vulneración de principios informadores de la Estrategia como son el de anticipación y prevención y el de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos. En el segundo caso es obvio, la falta de criterios para aquellos supuestos en los que surja un conflicto obligará o bien a multiplicar recursos o, en su caso, a optar en situación de emergencia y sin tiempo para una valoración exhaustiva, a que finalidad, de las que los precisen, destinaremos los recursos. Respecto al principio de anticipación y prevención, esta labor será posible solo si conocemos en profundidad las amenazas y este conocimiento incluye las posibilidades de materialización de las mismas, las probabilidades de que se concreten y, si fuera posible, cuál sería el potencial de provocar daños de cada una de sus consecuencias previstas. Con estos datos se posibilita que las capacidades y recursos de atención y obtención de información sensible, siempre limitados, se orienten a la observación de los ámbitos que se estimen prioritarios en cada momento y en función de la evolución de las circunstancias que más influencia tengan sobre la amenaza en concreto.

---

cuando dedica en la página 17, al establecer las líneas maestras que informan la estrategia, un apunte al papel de la información y la comunicación. Advierte entonces que las administraciones deben contribuir a la transparencia informativa, *sin fomentar el discurso del miedo ni favorecer a los violentos dándoles publicidad o ampliando el eco de sus actividades.*

<sup>190</sup> La Propuesta del Real Instituto Elcano incorpora esta reflexión al analizar la EES 2011 y establece que es preciso que las estrategias contengan un análisis de riesgos que identifique y priorice los peligros, dependiendo de su probabilidad de materialización, urgencia y la magnitud de sus posibles consecuencias. Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 15

· *Los catálogos de amenazas en las estrategias españolas de seguridad nacional y en las Estrategias de Seguridad de la Unión Europea.*

Al observar el listado de amenazas destacadas nos damos cuenta de que las estrategias coinciden en dar relevancia a los mismos temas. Esto es lógico al tratarse de sociedades pertenecientes al mismo entorno geopolítico, con niveles de desarrollo muy semejantes y parejas concepciones de la seguridad.

La Estrategia Española de Seguridad 2011 señala como amenazas: los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la inseguridad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, las ciberamenazas, los flujos migratorios y las emergencias y catástrofes.<sup>191</sup>

Por su parte, la revisión de 2013 confecciona un catálogo en el que incluye: los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

La relación es prácticamente idéntica: como novedad se incorpora en la revisión el espionaje, se incluye como amenaza la vulnerabilidad del espacio marítimo que en la estrategia original se trataba como un ámbito específico de materialización de amenazas y se atiende a la vulnerabilidad de infraestructuras críticas y servicios esenciales.

Las estrategias europeas incluyen prácticamente las mismas si combinamos los contenidos de ambas (recordemos que la de 2003 se dedica a la dimensión exterior y la de 2010 desarrolla la dimensión interior de la seguridad en Europa): terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado, delincuencia organizada, ciberamenazas, violencia en sí misma y desastres naturales y causados por el hombre<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas.

<sup>192</sup> Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Páginas 3, 4 y 5.  
Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Páginas 13, 14 y 15

Es destacable que tanto en la Estrategia Europea de Seguridad 2003 – dimensión exterior- como en la Estrategia de Seguridad Interior Europea de 2010 se incluyen como amenazas el terrorismo y la delincuencia organizada. Esto redunda en los argumentos ya expresados sobre la complejidad y el carácter transnacional de algunas amenazas (con orígenes en el exterior y consecuencias en el interior) y la consecuente difuminación de los límites entre la defensa exterior y la seguridad interior.

En 2008, se revisa la Estrategia Europea de Seguridad y se incluyen el cambio climático, la seguridad energética y la seguridad de los sistemas de la información además de suprimirse los conflictos regionales y los estados fallidos como riesgos aislados<sup>193</sup>.

Al comparar las relaciones advertimos que en la de las estrategias españolas no se incluye la descomposición del Estado. Esto no significa que no se le haya dado trascendencia sino que la estrategia de 2011 lo incluye dentro de los factores potenciadores de riesgo y concretamente en el apartado de ideologías radicales y no democráticas. Considera que la radicalización es plausible en entornos poco o mal estructurados y con sociedades frustradas por la inoperancia de sus Estados. La Estrategia Europea de Seguridad 2003 realiza un análisis, no tanto de las causas como de sus consecuencias, para vincularlo además de con el radicalismo con otras amenazas como la inseguridad e inestabilidad de ciertas regiones y el terrorismo y la delincuencia organizada.

Un breve repaso a algunas de las estrategias de los países europeos -que ya hemos considerado en este trabajo<sup>194</sup>- nos reafirman en la conclusión de que todas realizan un diagnóstico muy semejante al identificar las amenazas. Vamos a señalar únicamente las peculiaridades que cada una de ellas aporta:

La estrategia británica incluye las amenazas provenientes de otros estados (citando expresamente el espionaje y el terrorismo de origen o que esté apoyado por un gobierno) y coincide con la EES 2011 al incluir un apartado dedicado a lo que denomina generadores de inestabilidad (*factores que no constituyen por si mismos una amenaza a la seguridad pero pueden conducir a inestabilidad, inseguridad o conflicto*)<sup>195</sup> y entre los que

---

<sup>193</sup> Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución. S 407/08. Bruselas, 11 de diciembre de 2008.

<sup>194</sup> Acudir a nota 24 para consultar justificación de la elección de las estrategias europeas que se citan en este trabajo.

<sup>195</sup> “El contexto de elaboración de la estrategia española de seguridad”. Documento 02/2010, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Página 17.

encontramos la competición por la energía que, en el caso español, es considerada una amenaza. La principal aportación, en su papel de guía e influencia de las estrategias españolas, en la determinación de las amenazas es la inclusión de un método de clasificación de los riesgos que establece tres niveles. El uso de una metodología específica permite su clasificación - establece tres niveles y, además, 15 tipos priorizados en función de la probabilidad de que ocurran y de su posible impacto- y la fácil y rápida identificación de las acciones y recursos destinados a contrarrestarlos.<sup>196</sup>

Las estrategias de nuestro país, como hemos señalado, ignoran este referente y se limitan a enumerar amenazas y riesgos sin establecer prioridades ni destacar un orden de importancia en función de nuestra vulnerabilidad respecto a ellos, probabilidad de que se materialicen o impacto estimado.

La presentada por los Países Bajos tiene una estructura propia, algo alejada de las restantes (establece distintos escenarios temporales al realizar el análisis de las amenazas y se centra en sus consecuencias) y también incluye algunos temas, que nuestras Estrategias identifican como potenciadores, en un apartado específico que denomina *Programas de trabajo anexo* y que afectan al cambio climático, polarización y radicalización en la sociedad y seguridad en el suministro eléctrico<sup>197</sup>.

El libro blanco de la defensa y la seguridad francés reconoce que las amenazas y los riesgos cada vez presentan una mayor diversidad pero no establece una identificación catalogada de los mismos. Así como las estrategias españolas y también la británica establecen las líneas de acción y las respuestas directamente vinculadas a cada una de las amenazas, el documento francés establece unos principios guía y unas funciones estratégicas que son las que determinan las líneas de actuación.<sup>198</sup>

### · *Las amenazas, los riesgos y las líneas de acción estratégicas en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013*

Vamos a enfrentar el análisis conjunto, en este apartado, de las amenazas seleccionadas y de las líneas de acción que para cada una de ellas describe la Estrategia. Así, en lugar de

---

<sup>196</sup> “El contexto de elaboración de la estrategia española de seguridad”. Documento 02/2010, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Página 17.

<sup>197</sup> “El contexto de elaboración de la estrategia española de seguridad”. Documento 02/2010, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Página 18.

<sup>198</sup> “El contexto de elaboración de la estrategia española de seguridad”. Documento 02/2010, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Página 19.

diseccionar cada uno de los capítulos que les dedica por separado, vamos a proceder tratando cada uno de los 12 ámbitos identificados según el mismo patrón; primero hablaremos de la amenaza, cómo la trata la Estrategia, después nos centraremos en el objetivo que para la misma identifica la ESN y cuáles son las líneas de acción estratégica que propone y finalizaremos cada uno de los apartados haciendo referencia a cómo evalúan la implantación de cada uno de ellos los Informes Anuales de Seguridad Nacional (el Informe Anual de Seguridad Nacional 2013 que fue aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional el 25 de abril de 2014 y el Informe Anual de Seguridad Nacional 2014 de 24 de abril de 2015).

Iremos un poco más allá del objetivo de este capítulo, que no es otro que la presentación de las estrategias de seguridad nacional españolas y la determinación de la concepción de seguridad en base a la cual proponen un Sistema de Seguridad Integral, al señalar cuáles de las amenazas identificadas como tales en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 tienen reflejo o aparecen consideradas en la reforma penal aprobada en 2015 e influyen en la incriminación de conductas o en la modificación de la tipificación de las mismas.

De este modo comenzaremos a demostrar que, si bien, ninguna de las estrategias españolas hace una referencia expresa al Derecho penal como herramienta de seguridad, el contenido de estos documentos mantiene relación con la configuración del Código Penal, recurriéndose a la tipificación penal para el tratamiento de determinadas fuentes de inseguridad.

#### - Conflictos armados

Las dos estrategias los incluyen como posible amenaza y ambas hacen una reflexión semejante sobre la evolución de las características de los mismos por influencia de la interdependencia global.

La estrategia de 2011 considera que esta interdependencia reduce las posibilidades de que se produzcan conflictos clásicos entre Estados. Las características de los conflictos armados en los que los países europeos se han visto involucrados en el siglo XXI han sido muy diferentes a las de las grandes guerras del siglo pasado, y también de las que definieron el conflicto de los Balcanes. En los últimos 15 años las intervenciones de los ejércitos europeos, además de ser especialmente activos en las misiones de paz, se han desarrollado en Iraq, Afganistán, Timor Oriental, Libia, Siria y recientemente en Malí. Todos estos conflictos han estado íntimamente vinculados a la lucha contra otra de las

amenazas que identifican la totalidad de las estrategias de seguridad nacional de las que se han dotado los países occidentales, el terrorismo. Todas han supuesto la penetración a través de la fuerza en territorios extranjeros con graves conflictos internos y Estados en situación de inestabilidad o amenazados por fuerzas insurgentes. Todas han exigido el envío de tropas en una primera fase y, posteriormente, de personal dedicado a la reconstrucción y la formación de sus fuerzas de seguridad y de sus instituciones y administraciones. En todas se ha intervenido en un conflicto alejado y que, supuestamente, no alteraba la seguridad del ámbito occidental, con el propósito de evitar que las situaciones de violencia o inestabilidad de estos territorios generaran nuevas amenazas para la seguridad de la comunidad internacional en su conjunto.

Guiados por estas experiencias, los autores de las Estrategias insisten en la preocupación que provoca la existencia y proliferación de Estados fallidos incapaces de controlar y evitar la reproducción de actividades ilícitas en sus territorios y se recuerda que España deberá tener capacidad (unas Fuerzas Armadas convenientemente entrenadas y equipadas) para participar en los conflictos en los que sea requerida por sus socios y aliados.

Pero también se recuerda que nuestro país es susceptible de sufrir ataques dirigidos directamente contra su territorio y su integridad como Estado y que debemos tener capacidad propia de defensa. Es posible que algunos de los peligros potenciales que nos inquietan (la situación de Ceuta y Melilla y el larvado conflicto fronterizo que por este motivo se mantiene con Marruecos) pongan en una complicada situación a nuestros socios y aliados y sea imprescindible resolver las situaciones que pudieran producirse sin su intervención (recordemos que Francia tiene unos lazos sociales, afectivos y económicos muy fuertes con todo el Magreb).

Observamos en el tratamiento que la ESN 2013 hace de los conflictos armados, que el análisis es muy básico y se centra únicamente en un tipo de conflictos pasando por alto la posibilidad de que se reproduzcan tensiones no resueltas en el propio continente europeo, no se insiste en la situación de algunos de los países fronterizos (como Turquía)<sup>199</sup> y tampoco en algunas situaciones internas que podrían derivar en un conflicto territorial para

---

<sup>199</sup> De lo que si se ocupan las estrategias europeas de seguridad que son muy insistentes respecto a la necesidad de procurar por medios no militares el desarrollo y la estabilidad de los países fronterizos con la Unión Europea con el fin de garantizar la seguridad de esta. “*A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa.*” Una Europa Segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Página 7.

el cual sería adecuado articular una respuesta (bien a través de la línea de protección de la unidad territorial a través de las Fuerzas Armadas bien desechando absolutamente esta posibilidad). En el caso de la amenaza que suponen los conflictos armados entendemos que los autores no hayan profundizado mucho más (aunque si consideramos necesario incluir los enfoques indicados), puesto que el objetivo de la estrategia es fijar líneas maestras que habrán de ser desarrolladas por otras herramientas y en el ámbito de la defensa exterior ya contamos con las **Directiva de Defensa Nacional. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable**, de julio de 2012.

La ESN 2013 plantea, como objetivo en el ámbito de la Defensa Nacional, enfrentar los conflictos que se pudieran producir como consecuencia de la defensa de los intereses o valores nacionales (de forma individual) y la defensa de los valores o intereses compartidos en virtud de los acuerdos internacionales y la pertenencia a organismos multilaterales.

La Estrategia indica que en el segundo caso la intervención se realizará conforme a los tratados de constitución de esos organismos. Nada más, ni en la determinación del objetivo ni en las líneas de acción estratégica se exige que *las misiones militares de España en el exterior se desarrollarán con el oportuno control parlamentario y conforme con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, según establece la Ley orgánica 5/2005 de defensa nacional, y mediante un uso proporcionado de la fuerza o de la amenaza de usarla*, como sí insiste en ello la EES 2011 en su página 44.

Entre las 6 líneas de acción estratégica que propone destaca la insistencia en el mantenimiento de las capacidades militares (factor que fue cuestionado por la portavoz de UPYD en la presentación del documento en la Comisión Constitucional del Congreso habida cuenta de las restricciones económicas que afectan a todos los departamentos del Estado<sup>200</sup>), sin especificar el cómo ni a qué aspectos se les dará prioridad, y la referencia a que las Fuerzas Armadas harán un esfuerzo de adaptación a las nuevas realidades y retos sin olvidar dos referencias consecutivas a la obtención del máximo rendimiento de los recursos disponibles. Dedicó uno de los epígrafes al cumplimiento de los compromisos

---

<sup>200</sup> “..en los últimos tiempos son numerosos los expertos que en distintos foros y publicaciones, en algunos casos del ámbito especializado de la defensa y en otros casos de carácter general, han llamado la atención sobre las dificultades que puede tener el Ejército español para mantener sus capacidades militares a consecuencia de los recortes que se están aplicando en el presupuesto del Ministerio de Defensa.” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013, X Legislatura, Número 372. Página 8.

internacionales<sup>201</sup>, conjugando esta participación con la defensa de los intereses españoles y el fortalecimiento de la posición internacional de España (parece que el gobierno impulsor de esta estrategia considera esencial para el reconocimiento exterior de nuestro país el modo en el que nos comportemos en esta materia) y propone el fomento de una cultura de defensa que el informe sobre la Estrategia publicado en 2014 entiende que se está alentando con la celebración de actividades dirigidas a la sociedad en su conjunto (desfiles, jornadas de puertas abiertas, actividades deportivas o exhibiciones) y al mundo académico en particular (convenios, seminarios o concesión de premios).

La última de las líneas la dedica al fortalecimiento del tejido industrial español de defensa. Pretende lograrlo a través del refuerzo de los vínculos entre los actores implicando también a la Universidad y buscando un nivel de inversión sostenido. Lo que se persigue con esta línea es mantener las capacidades industriales estratégicas para conservar y potenciar la cobertura de las necesidades operativas. También, como hacía la estrategia de 2011, en el Informe se recuerda (para concitar un mayor apoyo social) la trascendencia que ha supuesto la aplicación de innovaciones militares en el ámbito civil.

Echamos de menos en el tratamiento de los conflictos armados como posible amenaza de la seguridad de nuestro país el tratamiento integral y transversal de las materias que, se supone, alienta toda la Estrategia. En el documento de 2011 se establecía que uno de los objetivos de España al intervenir en los conflictos armados era la protección de los más vulnerables y trabajar para impedir el rebrote de conflictos<sup>202</sup>. Todo ello se pretendía a través del recurso a herramientas diplomáticas y dando especial importancia a los programas de cooperación al desarrollo. El recurso a la solución militar era contemplado como opción excepcional y última.

De este modo, la EES 2011 atendía a una de las amenazas consideradas por la concepción tradicional de la seguridad, la seguridad del Estado, pero contemplada desde la perspectiva de la seguridad humana. Complementando ésta, la seguridad del Estado persigue en la

---

<sup>201</sup> En este punto, tenemos que señalar que el apartado dedicado a las realizaciones en el ámbito de la Defensa Nacional del Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, se dedica a exponer exhaustivamente las misiones militares de carácter internacional de las que nuestro país ha formado parte, destacando la contribución a las capacidades militares de la Unión Europea, la aportación de efectivos a la UNIFIL de Naciones Unidas y que España sigue implicada en el ámbito de la Seguridad Cooperativa participando en el impulso al Plan de Diplomacia de Defensa que ha permitido afianzar la cooperación en asuntos de seguridad y defensa con países claves del Magreb, Sahel y golfo de Guinea. Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, páginas 49, 50 y 51.

<sup>202</sup> “*Un propósito fundamental de España seguirá siendo proteger a los más vulnerables e impedir el rebrote de conflictos*”. Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 43.



defensa frente a los conflictos armados la consecución de la dimensión de la seguridad personal; la protección frente a los daños a la vida, la integridad física, las libertades y los derechos fundamentales que pueden provenir de los conflictos violentos, de las amenazas de otros Estados o de la guerra.<sup>203</sup>

La atención a las causas profundas de los conflictos así como la previsión de herramientas diplomáticas y cooperativas remiten al principio de prevención, si no ya de la amenaza, si de la concreción más dañina de sus riesgos al postergar el uso de la fuerza como último recurso, la preocupación por la protección de las víctimas más vulnerables delata la preocupación esencial por el ser humano y la inclusión de la exigencia del control parlamentario supone la aplicación de las directrices de fomento de la participación y control democrático de las decisiones del ámbito de la seguridad.

Estas referencias no se han mantenido en la revisión de 2013 y cómo podemos concluir de la breve exposición realizada, la ESN 2013 cuando se refiere a los conflictos habla de la protección de los intereses nacionales y el fortalecimiento de la posición internacional de España y, entre las líneas estratégicas, solo encontramos referencias a las Fuerzas Armadas y las capacidades militares.

Nos apartamos de la concepción de seguridad vinculada al concepto de seguridad humana, no por la introducción en nuestra selección de prioridades de una amenaza vinculada a la seguridad del Estado sino por el tratamiento que la Estrategia realiza de la misma, olvidando que la lucha contra los conflictos armados debe perseguir, junto con la defensa del territorio y la soberanía, la protección de la seguridad personal, la defensa de la vida, la integridad física, la libertad y los derechos fundamentales de las personas involucradas en el conflicto.

#### - Terrorismo

No hay una sola estrategia de seguridad nacional que no incluya entre las amenazas el terrorismo.

Todas ellas prestan especial atención a una amenaza que siendo habitual en muchos países tenía carácter interno y unas características tan específicas en cada caso que hasta finales del siglo XX (últimos años de la década de los 80) no se tomó conciencia de la relevancia que para una lucha eficaz podía tener la colaboración de los Estados vecinos y de aquellos que los terroristas utilizaban como refugio y lugar seguro de reorganización.

---

<sup>203</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 73.

En España hemos sufrido durante más de cinco décadas el terrorismo de ETA y, con independencia de sus causas y los factores que propiciaran la aparición del grupo armado, la lucha contra sus delitos ha supuesto el primer ámbito de lucha integral contra una amenaza en nuestro país. No fue así siempre y hubieron de transcurrir más de 30 años y mucho sufrimiento para que se integrara la lucha policial, la jurídica, la judicial, la política y, por supuesto, la protagonizada por la acción civil.

Solo cuando la sociedad en su conjunto decidió no tolerar más el terror de ETA en ninguna de sus manifestaciones, ni seguir justificándolo, ni entendiendo y protegiendo a sus actores, solo cuando los ciudadanos que no lo hacían decidieron cuestionar a ETA y considerar que podían alcanzarse objetivos por los medios que ofrece el Estado de Derecho la acción combinada e integral de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad públicos, de los agentes de seguridad privada, de los Jueces y Fiscales, y de los legisladores dio como resultado el alto el fuego definitivo que, esperamos, suponga el final del terrorismo de ETA.

En esta lucha ha sido esencial el consenso político (no siempre fácil, no siempre conseguido) y la colaboración de Francia para el desmantelamiento de los santuarios de la banda terrorista y la colocación de trabas y barreras en sus planes de huida.

La lucha contra el terrorismo de ETA supone una lección y una guía en la lucha contra el terrorismo internacional que ahora nos preocupa.

Las estrategias nacen como herramienta precisamente como consecuencia de un atentado terrorista de carácter internacional (los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América) y, sobre el papel, se aplican muchas de las enseñanzas que los españoles aprendimos de la lucha contra ETA.

Al terrorismo solo se le puede vencer cuando se le conoce, cuando se analizan en profundidad sus causas, cuando se identifica a quienes lo alientan, lo mantienen y lo defienden, cuando se conoce sus fuentes de financiación y sus vinculaciones con otras organizaciones delincuentes o criminales.

La lucha española nos enseñó también que a una amenaza con tantas aristas (orígenes diversos que se ramifican, causas complejas, fuentes de financiación diversas, intereses colaterales que se suman aún sea temporalmente etc.) solo se le ataca efectivamente desde la acción coordinada de distintos ámbitos; el legislativo, el judicial, el policial o militar pero, sobre todo, el político y social procurando que las acciones de fuerza que sea

imprescindible adoptar sean ajustadas al ordenamiento jurídico interno e internacional y sean comprendidas por la sociedad en la que estas medidas se aplican.

Solo un enfrentamiento a la amenaza terrorista caracterizado por estas premisas, puede contribuir a la dimensión personal de la seguridad humana, siendo el resultado la priorización de la protección de las personas frente a la violencia que daña sus cuerpos, su libertad y sus derechos.

La Estrategia de 2013 destaca en su texto muchas de las apreciaciones que realizamos en nuestra reflexión y señala también que la experiencia española en la lucha interna contra el terrorismo puede contribuir a aportar valor añadido a la colaboración internacional de España en el ámbito contraterrorista.

Tenemos que destacar, nuevamente, que la EES 2011 era mucho más exhaustiva en el tratamiento de la amenaza terrorista y hacía dos referencias que consideramos esenciales. En este apartado cita por primera vez en la estrategia de seguridad nacional el papel de la justicia, la transcendencia del sistema judicial *para reforzar la eficacia en la acción punitiva del Estado contra el terrorismo, con una política penal de prevención de atentados, cooperación judicial internacional y represión de actividades de financiación del terrorismo*<sup>204</sup>.

Apenas se hacen en las dos estrategias españolas referencias a la integración en el sistema de la Administración de Justicia, siendo esencial si buscamos una perspectiva integral<sup>205</sup> y si tenemos en cuenta que sí se van a promover, en base a sus postulados, modificaciones legislativas relevantes.

También consideramos importante la referencia expresa a que todas las acciones antiterroristas tienen que estar basadas en el respeto a los derechos humanos, al Estado de Derecho y al ejercicio de las libertades y garantías constitucionales<sup>206</sup>. No debemos olvidar este principio que es el que tiene que imperar en cualquier decisión que se adopte en esta materia, en cumplimiento de nuestros valores constitucionales y observando las líneas

---

<sup>204</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 50.

<sup>205</sup> Sí se hace referencia al papel esencial de la Justicia en el sistema de seguridad en la Estrategia Europea de Seguridad Interior tanto cuando considera que los espacios de libertad, seguridad y justicia son indisolubles como cuando determina que es esencial para la seguridad europea la cooperación de los sistemas de justicia penal y que la segunda de las líneas de acción de esta estrategia es la garantía del control democrático y judicial de las actividades de seguridad. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Páginas 10 y 21.

<sup>206</sup> “Dicha estrategia antiterrorista debe estar basada siempre en el respeto a los derechos humanos, al Estado de derecho y al ejercicio de las libertades y garantías constitucionales.” Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 51.

estratégicas de acción que propone la Estrategia Europea de Seguridad Interior<sup>207</sup>. Precisamente en España no podemos olvidar, como sí lo hicimos en su día, que los derechos y libertades fundamentales rigen de manera prioritaria siempre que no determine otra cosa un juez en base a una norma y en cumplimiento del principio de legalidad o se apliquen los estados excepcionales que prevé la Constitución.

Lamentamos que en la revisión de la estrategia de 2011 los autores decidieran excluir estas referencias que ligan el tratamiento de la amenaza terrorista a la defensa de los derechos y libertades fundamentales propia de la seguridad humana.

Sí recoge, aunque entre las líneas de acción estratégica y no en la evaluación de la amenaza, la que se hace en la EES a las políticas de apoyo a las víctimas que considera una aportación decisiva contra el terrorismo y que ya encontramos en la Estrategia Europea de Seguridad Interior al introducir la protección a las víctimas entre los principios que informan su modelo de seguridad europeo, cuando establece como una de sus prioridades:

*“La protección de todos los ciudadanos, especialmente de los más vulnerables, en particular las víctimas de delitos, como, por ejemplo, las víctimas de trata de seres humanos o de violencia de género, incluidas las víctimas del terrorismo, que también necesitan atención especial, apoyo y reconocimiento social.”<sup>208</sup>*

La descripción de la amenaza que realiza la Estrategia es muy genérica, encontramos un análisis más extenso en los Informes Anuales de Seguridad Nacional 2013<sup>209</sup> y 2014<sup>210</sup> los que, al igual que la Estrategia, distinguen entre el terrorismo de origen nacional y el internacional y prestan especial atención a la amenaza terrorista de origen yihadista. Destacan la preocupación por los procesos de radicalización que alimentan a las organizaciones terroristas con implantación fuera de nuestro país y, sobre todo, en lo que

---

<sup>207</sup> II. Garantizar el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 21.

<sup>208</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 19.

<sup>209</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Páginas 29 y siguientes.

<sup>210</sup> Aunque el Informe de Seguridad Nacional 2014 sigue citando entre los retos la preocupación porque ETA no haya procedido a su disolución, se refiere a la comisión de un atentado por parte de el grupo terrorista Resistencia Galega y destaca el aumento de la peligrosidad de las acciones de los grupos de ideologías extremas, la inquietud se centra en el terrorismo internacional de origen yihadista. Hace referencia expresa a la aparición y consolidación en el escenario sirio-iraquí de los terroristas de DAESH y a su táctica de atraer a sus filas a combatientes de origen diverso, entre los que destaca un significativo número de europeos. Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 55.

respecta a la seguridad de España, las posibles actuaciones de actores solitarios, las campañas de reclutamiento de jóvenes por parte de redes yihadistas en nuestro territorio, el desplazamiento de yihadistas españoles a zonas de conflicto y su retorno a nuestro país una vez radicalizados y entrenados, así como las acciones terroristas de las que han sido objeto ciudadanos españoles fuera de nuestro territorio.

El objetivo que se plantea la estrategia 2013 en el ámbito del terrorismo es neutralizar la amenaza, reducir la vulnerabilidad social ante sus ataques y enfrentar los procesos de radicalización que pudieran estar en su base.

Para conseguir el triple objetivo establece cuatro acciones básicas dentro de cada una de las cuales propone las medidas a través de las que se concretarán.

Así, para trabajar desde la prevención se propone actuar contra el terrorismo desde su origen a través de la acción coordinada de todas las administraciones y la participación en las iniciativas de carácter internacional que promuevan sus aliados y socios. No hace una referencia expresa a qué tipo de medidas se contemplan, si serán de carácter exclusivamente policial o militar, si se prevén reformas legislativas que afecten a la justicia penal, o si incluye medidas educativas y de fomento de la integración. A pesar de que hay otros instrumentos que son los que detallan las medidas concretas a adoptar como el Plan Estratégico Nacional de lucha contra la radicalización violenta<sup>211</sup> o la Estrategia Integral contra el terrorismo internacional y la radicalización<sup>212</sup>, hubiera sido interesante que la Estrategia se definiera sobre el carácter de las medidas que se adoptarán para enfrentar la amenaza. Es la Estrategia la que debe, en base a la unidad de acción y a la metodología de gestión integral, determinar de qué tipo serán las medidas que se adopten con carácter preferente, con el objeto de que todas ellas sean consecuentes con el espíritu del

---

<sup>211</sup> Este plan tiene como antecedentes las Directrices de la Unión Europea de lucha contra la radicalización y el extremismo violento: Estrategia de Lucha contra el Terrorismo, de 2005, y Estrategia contra la Radicalización y la Captación de Terroristas, revisada y actualizada en junio 2014. Fue pactado por los dos partidos con mayor representación parlamentaria el 2 de febrero de 2015. La firma del acuerdo por parte del Partido Socialista generó fuerte controversia por incluirse en el plan medidas de carácter eminentemente penal incluidas en el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal a las que el PSOE se había opuesto expresamente. Estudiaremos las consecuencias penales del plan en el capítulo tercero de este trabajo donde incidiremos en la idea de que la Estrategia no hace referencia al papel de la justicia, tampoco de la justicia penal, en el sistema y, sin embargo, los planes que propone conllevan una fuerte carga que implica la revisión, y normalmente el endurecimiento, de las normas penales.

<sup>212</sup> Se incluyó la referencia a su conclusión en la presentación de las líneas de trabajo de la Secretaría de Estado de Seguridad por el Secretario de Estado de Seguridad, D. Ignacio Ulloa, en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. Año 2012. Según el Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, en el marco de esta estrategia *se está diseñando un sistema prospectivo que permita estudiar los factores que inciden en cualquier tipo de radicalización, conocer el estado de situación y evolución de estos factores y optimizar y rentabilizar la capacidad de intervención social y policial sobre los grupos de riesgo*. Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 31.

documento, respeten los principios informadores y generen una producción normativa coherente, para evitar la adopción de decisiones que puedan ser adecuadas al entorno limitado de una amenaza pero entren en contradicción con las previstas para otros ámbitos. En el campo de la protección se persigue reducir el nivel de vulnerabilidad tanto en el territorio español como en el exterior y el ciberespacio. Los Informes anuales son mucho más preciso que la Estrategia y establecen que esa pretendida reducción de la vulnerabilidad se obtendrá mediante la mejora de la cooperación internacional<sup>213</sup> y los mecanismos de intercambio de la información<sup>214</sup> en los que también insiste la Estrategia Europea de Seguridad Interior.

A la actividad terrorista es preciso hacerle frente mediante la persecución y para lograr que ésta sea efectiva se promoverán las capacidades de investigación e inteligencia tanto a nivel nacional como internacional y se procurará obstaculizar los mecanismos de financiación y el acceso a los materiales precisos para la comisión de atentados<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> “.. destacan actividades como la participación del Ministerio del Interior en foros internacionales sobre el control de la red para neutralizar la actividad yihadista en sus diferentes aspectos y manifestaciones (European Joint Initiative on Internet and Counter-Terrorism EJI-ICT) y la participación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en el Plan de acción sobre los precursores de explosivos y el Programa “Global Shield”, una iniciativa global de la Organización Mundial de Aduanas y la INTERPOL, con la colaboración de UNODC (Naciones Unidas), que tiene por finalidad garantizar la cadena de suministro y reducir los riesgos de desvío de precursores utilizados para la fabricación de artefactos explosivos”. Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 32.

En el Informe 2014 se destaca la intervención en al Coalición Internacional contra el DAESH en Iraq, la promoción y el copatrocinio de varias resoluciones de Naciones Unidas referidas a la amenaza para la seguridad internacional que supone el DAESH y al problema de los combatientes extranjeros, la promoción y participación en foros de lucha contra el terrorismo como el Foro Global Contra el Terrorismo o el impulso del *Memorándum de Entendimiento sobre combatientes terroristas Extranjeros*.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 58.

<sup>214</sup> “En 2013 el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) fue designado como punto de contacto nacional para la comunicación de transacciones sospechosas, desapariciones y robos de sustancias o mezclas susceptibles de ser utilizadas de forma indebida para la fabricación ilícita de explosivos.” Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 32.

El Informe de 2014 señala que el enfoque integral ha impulsado la constitución del CITCO en la Secretaría de Estado de Seguridad, mediante la integración y sinergias de las antiguas estructuras del CNCA y el CICO. Este nuevo órgano elabora inteligencia criminal estratégica y prospectiva, ofrece valoraciones de las amenazas y propone y coordina estrategias nacionales para combatirlas.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 58.

<sup>215</sup> Dentro de la Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización se han puesto en marcha dos acciones destacables: un Grupo de Trabajo de Análisis Legislativo en materia de lucha contra el terrorismo yihadista y el Plan de Lucha contra la Financiación del Terrorismo Yihadista. Nos interesa especialmente para el objetivo de este trabajo la labor que pueda desempeñar ese grupo de trabajo sobre análisis legislativo, puesto que su misión es la de analizar el conjunto de ámbitos legislativos en los que se estima conveniente realizar modificaciones para contribuir a la lucha. El análisis permitiría identificar lagunas que cubrir o preceptos que pudieran mejorarse para permitirnos actuar contra personas u organizaciones cuyas acciones supongan una vulneración o amenaza grave de la seguridad.

Así en 2014 se tramitó el Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

El objetivo último, si la amenaza se hubiera materializado, será restablecer la normalidad a través del inmediato y permanente apoyo a las víctimas, la rápida recuperación de los sectores afectados y la evaluación de las medidas que se hubieran adoptado con la finalidad de extraer conclusiones para futuras actuaciones. Observamos que, aunque sea de un modo muy tangencial y en un apartado de las líneas de acción estratégica, sí ha incluido la ESN 2013 la atención y reconocimiento a las víctimas. Nos hubiera llamado a atención que no fuera así, teniendo en cuenta que el gobierno impulsor de la Estrategia ha realizado reformas legislativas importantes a este respecto<sup>216</sup>, y que en el Foro Global contra el Terrorismo (GCTF), España ha sido uno miembro activo en la defensa del papel que deben desempeñar las víctimas en la lucha contra el terrorismo.<sup>217</sup>

El tratamiento de la amenaza terrorista, tal y como nos demuestran los Informes de Seguridad Nacional, es multidisciplinar y se vincula a distintas facetas del fenómeno, teniendo en cuenta, desde las situaciones de conflicto en los lejanos lugares de origen de la amenaza internacional a todos aquellos factores que la alientan y contribuyen a su crecimiento -como son la radicalización ideológica y la generación de flujos económicos destinados a su mantenimiento-.

Sin embargo, tanto la prevención como la protección se centran en los efectos y las herramientas que se articulan persiguen erradicar éstos y difícilmente se mostrarán eficaces contra las raíces profundas de una amenaza que no es sino la manifestación de la desesperación y el dolor que están causando otras fuentes de inseguridad como son la persistencia de conflictos armados no resueltos en regiones concretas del planeta, las consecuencias del cambio climático que aboca a los pobladores de amplios territorios a la

---

Se ha creado también el Comité de Inteligencia Financiera cuyo objetivo es impulsar la actividad de análisis e inteligencia, para realizar los análisis de riesgo nacional en materia de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 60.

<sup>216</sup> Modificación introducida en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre de reconocimiento y protección Integral a las Víctimas del terrorismo, con la finalidad de contemplar determinadas mejoras de los derechos laborales de las víctimas del terrorismo; y la aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley 29/2011 (Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre).

Modificación del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, con la finalidad de contemplar la exigencia de nuevos requisitos para la obtención del subsidio de excarcelación para terroristas excarcelados y penados excarcelados que no han satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito.

Aprobación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito que constituye, según el Informe de Seguridad Anual 2014, un catálogo general de los derechos procesales y extraprocesales y ofrece una respuesta del poder público basada en la reparación del daño y en el reconocimiento de la dignidad de las víctimas.

<sup>217</sup> “Efecto deslegitimador que produce la difusión de su memoria y sus testimonios para ayudar a vencer esta amenaza.” Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 33.

miseria, la existencia de Estados fallidos incapaces de generar unas mínimas condiciones de vida digna y los consecuentes fenómenos migratorios y procesos de radicalización ideológica. Si a ello sumamos los efectos de la crisis económica que está aumentando la desigualdad en los países desarrollados encontramos un campo abonado para la germinación de iniciativas violentas.

Una concepción de la seguridad vinculada al concepto de seguridad humana, sin desatender la lucha contra los efectos capaces de poner en peligro la seguridad personal y la seguridad del Estado, debe ser más ambiciosa en el intento de intervenir efectivamente sobre las causas últimas del terrorismo y aplicarse en la creación y utilización de herramientas que se alejen del uso de la fuerza.

En su lugar, en España, el gobierno impulsor de la Estrategia se centra en los temidos efectos procurando lograr la prevención del daño a través del adelantamiento de la barrera de protección del Derecho Penal, aprobando la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo.

Una norma que cuestiona la dimensión política de la seguridad (la constitución de una sociedad que respete los derechos humanos fundamentales), en tanto en cuanto, abandona el principio penal de culpabilidad por el hecho cometido, substituyéndolo por criterios de peligrosidad que disminuyen la seguridad jurídica.<sup>218</sup>

#### - Ciberamenazas

En la EES 2011 se destacaban varios ámbitos considerados dignos de protección por ser en éstos donde se llevan a cabo la mayor parte de las actividades humanas y, por lo tanto, susceptibles de generar una grave desestabilización si no funcionan adecuadamente. Incluía la Estrategia el ciberespacio como un nuevo entorno, un ámbito espacial virtual, en el que se desempeñan un volumen tal y tan variado de actividades personales, mercantiles, informativas, laborales y políticas, con trascendencia para el actual desarrollo social, que se configura como un nuevo ámbito de protección al que hay que dotar de medidas de seguridad.

Las características tan particulares de este entorno, además de su novedad, exigen la articulación de medidas específicamente diseñadas para él. El éxito y buen funcionamiento

---

<sup>218</sup> Manifiesto Catedráticos de Derecho penal. Marzo de 2015.  
<http://www.ub.edu/dpenal/recursos/TEXTTO%20FINAL2.pdf>



del espacio virtual está precisamente vinculado a aquello que lo hace más vulnerable; la interdependencia dentro de las redes informáticas, la velocidad con la que la información, datos o material intelectual circulan en el sistema, la ubicuidad y la facilidad de uso y accesibilidad.

En la ESN 2013, al igual que hacían la original y la Estrategia Europea de Seguridad Interior, se incluye la ciberseguridad como objetivo y se destaca como prioridad garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de todos los servicios que se prestan legítimamente a través de este medio.

Cuando se identifican las lagunas y factores que pueden ponerla en riesgo se reconoce, en ambas estrategias, la ausencia de una legislación armonizada en materia de ciberseguridad, pero solo la de 2011 proponía una acción específica referida a la homogenización de la de la legislación penal de todos los Estados miembros de la UE<sup>219</sup>. La ESN 2013 se centra más en los aspectos tecnológicos, incluyendo medidas que mejoren los procedimientos, refuercen la capacidades de detección de ciberamenazas, la promoción de profesionales en esta materia y el impulso a la industria española del ámbito del ciberespacio y su seguridad a través de los planes de I+D.

No olvidan las Estrategias que, además de peligros específicos en forma de ataques o hechos fortuitos que comprometan el correcto funcionamiento de los servicios que se prestan, el ciberespacio es también una herramienta para la comisión de hechos delictivos o de conductas que generen amenazas o colaboren a la concreción de alguna de ellas. Así, en la amenaza terrorista contemplada en la ESN 2013, hemos encontrado referencias al uso de la red como *herramienta fundamental para las redes terroristas, tanto en la faceta logística como en labores de proselitismo, propaganda y reclutamiento*<sup>220</sup>.

Lo que sí echamos de menos es que se contemple la ciberdelincuencia como un riesgo prioritario contra el derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos usuarios del ciberespacio y sus servicios.

---

<sup>219</sup> Homogeneizar la legislación penal de los Estados miembros de la UE en aspectos como el acceso ilegal al conjunto o una parte de los sistemas de información, la intromisión, interrupción, obstaculización o daño sobre un sistema de información, o la intromisión ilegal en sus datos. Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 69.

<sup>220</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 30.

A autores como Cuerda Arnau les preocupa especialmente que el desarrollo que los medios técnicos de vigilancia han experimentado en los últimos años permita un cada vez más intenso e ineludible control sobre el individuo<sup>221</sup>. Contemplan el fenómeno desde la perspectiva de las posibilidades que tiene el poder político de crear redes de interceptación y análisis de comunicaciones electrónicas diseñados por los Estados<sup>222</sup> en función de intereses concretos.<sup>223</sup>

El Programa de Estocolmo y la Estrategia Europea de Seguridad Interior<sup>224</sup> insisten en la preservación de este derecho y la EES 2011, que no lo cita expresamente, cuando se refiere a la armonización legislativa en materia penal propone la tipificación de conductas que supongan acceso ilegal a los sistemas de información o las intromisiones ilegales en sus datos, que no son otra cosa que vulneraciones del bien jurídico intimidad.<sup>225</sup>

Sin embargo, los responsables de las Estrategias eluden las referencias a los riesgos que para el derecho a la intimidad y el secreto de las comunicaciones puede implicar una actuación de los poderes públicos como la descrita y cuando el legislador enfrenta la amenaza desde la perspectiva penal se centra en ofrecer respuestas a la delincuencia informática común de carácter privado o con finalidad económica.<sup>226</sup>

Vamos a observar que en algunos de los ámbitos se insiste especialmente en la integración y la participación de los entes privados y en la generación de una cultura de seguridad específica. Es este uno de ellos. Los autores de la Estrategia son conscientes de que las

---

<sup>221</sup> Cuerda Arnau, María Luisa, Intervenciones prospectivas y secreto de las comunicaciones. Cuestiones pendientes, en la obra colectiva Nuevas amenazas a la Seguridad Nacional, González Cussac, José Luis, Cuerda Arnau, María Luisa (Directores), Tirant monografías, Valencia, página 110.

<sup>222</sup> Señala Cuerda Arnau en su artículo la polémica que ha rodeado a la implantación de sistema “Enfopol” (apuesta de los gobiernos europeos para facilitar la interceptación de las comunicaciones en el ámbito de la Unión) y a la reacción contraria que suscitó en nuestro país la creación del SITEL (programa informático que permite interceptar y analizar cualquier tipo de comunicaciones digitales, encargado por el Gobierno de José María Aznar e implantado por el Gobierno socialista).

Cuerda Arnau, María Luisa, Intervenciones prospectivas y secreto de las comunicaciones. Cuestiones pendientes, en la obra colectiva Nuevas amenazas a la Seguridad Nacional, González Cussac, José Luis, Cuerda Arnau, María Luisa (Directores), Tirant monografías, Valencia, páginas 11 y 113.

<sup>223</sup> No son únicamente los académicos los que se alarman; el parlamento Europeo se enfrentó ya en 2002 a la Comisión y al Consejo por no haber reaccionado adecuadamente ante la posibilidad de generación de un sistema global de interceptación de las comunicaciones privadas y comerciales, relativas a la necesidad de someter a control las actividades de los servicios secretos, a fin de proporcionar a todos los ciudadanos europeos las mismas garantías de protección de la intimidad. Resolución Echelon P5\_TA (2002)0530.

<sup>224</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 19.

<sup>225</sup> En el capítulo tercero de este trabajo veremos cómo se refleja la propuesta de la EES 2011 en la reforma del Código Penal del año 2010.

<sup>226</sup> La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal introduce algunas modificaciones el Título X de los delitos contra la intimidad con la pretensión de superar las limitaciones de la regulación vigente para ofrecer respuesta a la delincuencia informática.

interrelaciones y las conexiones cruzadas en el ciberespacio exigen que sean todos los actores los que adopten medidas de protección. Por este motivo se insiste en la generación de una cultura de ciberseguridad que haga de los ciudadanos agentes activos en esta lucha (al menos en lo referente a la autoprotección como primer límite o barrera).<sup>227</sup>

La participación de los entes y empresas privadas se requiere con una doble finalidad; una, su implicación como otro más de los actores de un sistema por el que todos debemos velar y otra, su efectividad como transmisores de un conocimiento que se ha desarrollado más en el entorno privado en el marco de sus prevenciones contra la competencia desleal y porque solo a este entorno pertenecen las principales empresas suministradoras de tecnologías de la información en España.

Es el ámbito de la ciberdelincuencia uno de los que mayor atención concita en los Informes de Seguridad Nacional. En éstos se hace una relación exhaustiva de las medidas implementadas, tras describir la tipología de los posibles ataques (ciberspionaje, ciberdelincuencia, hacktivismo y ciberterrorismo), insistiendo en la relevancia de la promoción de la capacitación de profesionales en ciberseguridad y el impulso de la industria española<sup>228</sup>, la implantación de una cultura de seguridad en el ciberespacio<sup>229</sup> y la implicación española en los foros y organismos internacionales<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Líneas de acción estratégica. Página 42.

<sup>228</sup> Diseño de un programa integral que cubra el ciclo de vida del emprendimiento y de la I+D+I para el bienio 2014-2015, Incorporación de INTECO en la estructuras nacionales de evaluación de proyectos de I+D+I, Puesta en marcha del Programa de Excelencia en Ciberseguridad, Inauguración del Centro Nacional de Excelencia en Ciberseguridad promovido por el Ministerio de Interior y la Universidad de Madrid, con participación de las FCSE, el CNPIC y el sector privado, Participación en foros internacionales de normalización técnica, Puesta en marcha del programa de certificación de profesionales de ciberseguridad. Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 46.

<sup>229</sup> Plan de Sensibilización de INTECO, Desarrollo por las FCSE de varias iniciativas de concienciación, Nuevas Guías CCN-STIC, 14 cursos CCN-STIC para personal de las Administraciones Públicas, Puesta en marcha del Centro Nacional de Excelencia en Ciberseguridad. Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 46.

El Informe de 2014 cita los 16 cursos celebrados por el Centro Criptológico Nacional, se refieren las actividades del Instituto de Ciberseguridad a través de la Oficina de Seguridad del Internauta y las aplicaciones y servicios diseñados para dar cobertura a las empresas en esta materia.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 70.

<sup>230</sup> Potenciación de la presencia de España en los principales foros internacionales, Contribución a la elaboración de la Estrategia de Ciberseguridad de la UE y de la Directiva NIS, Colaboración con el CERT-UE, presencia en grupos de trabajo de EUROPOL e INTERPOL y participación en ciberejercicios, Apoyo de España a Resoluciones de NN. UU. relativas al “Derecho a la Privacidad en la Era Digital” y a los “Desarrollos en el campo de la Información y las Telecomunicaciones en el contexto de la Seguridad Internacional”, Participación en reuniones OSCE de expertos sobre medidas de fomento de la confianza en ciberseguridad, Cumplimiento de las tareas de la Política de Ciberdefensa de la OTAN de 2011, apoyo a que la Ciberdefensa esté en la agenda de la Cumbre de 2014 y defensa de la actualización de dicha Política,

Que se trate de un ámbito nuevo y que la necesidad de protección del mismo se haya ido reconociendo a medida que se iba desarrollando y adquiriendo importancia para la actividad humana ordinaria, determina que el camino andado sea todavía muy corto y que, a raíz de la publicación de las Estrategias, se hayan multiplicado los esfuerzos.

Respecto a todas las áreas sensibles que la ESN 2013 identifica solo se han desarrollado instrumentos sectoriales con rango de estrategia para dos de ellos.

La ciberseguridad es uno de ellos, y desde el 5 de diciembre de 2013 contamos con la primera **Estrategia de Ciberseguridad Nacional** y con un organismo específico que es el **Consejo Nacional de Ciberseguridad**. Con estos instrumentos se pretende lograr una *actuación coordinada y cooperativa de los departamentos, organismos y agencia de las Administraciones Públicas con responsabilidades en este ámbito*.<sup>231</sup>

También la Unión Europea considera necesario establecer líneas maestras en política de ciberseguridad y ha promulgado, con este fin, un documento fundamental; La Estrategia de Seguridad de la Unión Europea.<sup>232</sup>

El tratamiento que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 y su aplicación a través de medidas concretas dan a esta amenaza, se vincula más con la concepción tradicional, de una seguridad del Estado, que con una modalidad en la que primen los derechos de las personas.

Si bien es cierto que las reformas introducidas en el Código Penal denotan la preocupación por los daños que esta amenaza pueda provocar en el derecho fundamental a la intimidad, no se atiende a la fuente de inseguridad política que puede suponer una acción de los poderes públicos que no esté estrictamente reglamentada y delimitada.

---

Apoyo a distintos convenios desarrollados en ámbito del Consejo de Europa, Participación en la Conferencia Internacional sobre el Ciberespacio y apoyo a las conclusiones alcanzadas, Acuerdo de colaboración entre CCN-CERT y CERT de OTAN (NCIRC). Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 46.

En el Informe de 2014 se insiste en las acciones desarrolladas en el marco de la Unión Europea; el seguimiento de la aplicación de la Estrategia de Ciberseguridad de la Unión y los trabajos para la confección de las Conclusiones sobre Ciberdiplomacia que han sido adoptadas en 2015.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 71.

<sup>231</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 38.

<sup>232</sup> Cybersecurity Strategy of the European Union. An Open, Safe and Secure Cyberspace, JOIN (2013) 1 final, Bruselas 7/02/2013.

Parece que la Estrategia es laxa en este sentido no queriendo renunciar a las posibilidades de control sobre los ciudadanos que el ámbito cibernético le proporciona. Incluso cuando la razón que se da para el mantenimiento de procedimientos invasivos es la seguridad, tendremos que recocer que ésta estará concebida en base a la protección del orden institucional, social y político y no en base a la promoción y desarrollo de los derechos y libertades fundamentales.

#### - Crimen organizado

Esta amenaza, también contemplada en las estrategias europeas y en la de 2011, es relevante por sus propias características y por su potencialidad como factor con capacidad para activar otros riesgos y amenazas.

La criminalidad organizada, por su carácter transnacional y movilidad está íntimamente relacionada con la amenaza terrorista (fundamentalmente por los vínculos que crea con ella a través de sus fuentes de financiación y la obtención de coberturas y materiales adecuados para la realización de atentados). Algunas de las características del mundo globalizado contribuyen a acrecentar sus fortalezas, de modo que en un mercado en el que impera la libre circulación de capitales y las facilidades para la inversión y la especulación financiera, unidas al desarrollo de las tecnologías de la información en un ámbito desregularizado y de acceso abierto como internet, estas organizaciones pueden mantener vínculos discretos y disimulados con asociaciones criminales de todo tipo (grupos terroristas, paramilitares, insurgentes violentos etc.).

No debemos olvidar que su opacidad y flexibilidad determinan que tenga una gran capacidad de adaptación al entorno y, fundamentalmente, al empresarial y político. Al infiltrarse en estos ambientes puede generar prácticas y conductas que, de no erradicarse, tendrán la capacidad de desestabilizar los cimientos políticos y económicos llegando, cuando su implantación es extensa y profunda, a debilitar al Estado.

La Estrategia de 2013 reconoce que se puede contribuir a que estos grupos logren sus objetivos cuando las instituciones son permeables a ellos por la falta de transparencia en su funcionamiento y la corruptibilidad de sus administraciones. Se introduce, por lo tanto, la corrupción política y administrativa como un factor potenciador de riesgos que debemos considerar y contra el que será imperativo actuar.

El objetivo que fija la Estrategia en la lucha contra el crimen organizado es impedir el asentamiento de las organizaciones criminales y poner a disposición de la justicia aquellos que ya estén actuando. Todo ello con la finalidad última de impedir las formas de delincuencia que englobamos bajo este epígrafe.

Las líneas estratégicas se diseñan en base a sus características más notorias y se insiste en la colaboración internacional, la coordinación y cooperación entre todas las Administraciones públicas (policial, judicial y de inteligencia) y también con el ámbito privado. Insisten en la labor relevante de los servicios de inteligencia, cuya misión será la de recabar y analizar la información con el objeto de que sea facilitada a todos los actores implicados en la lucha (recordemos que uno de los signos distintivos de esta amenaza es su opacidad y capacidad de penetración social). En base a esta última afirmación también se prevé la puesta en marcha de acciones de sensibilización y concienciación social que permitan a los ciudadanos identificar las prácticas que puedan alertarnos sobre la actuación de una organización de este tipo.

Por el amplio rango de ámbitos en los que la delincuencia organizada puede actuar (narcotráfico, ciberdelincuencia, blanqueo de capitales, fraudes, tráfico de seres humanos etc.) esta es la amenaza en la lucha contra la cual se ha incorporado un catálogo más variado de reformas normativas y planes de trabajo<sup>233</sup>. Así, para intentar dificultar las

---

<sup>233</sup> Resolución de 4 de noviembre de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica el convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las FCSE, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Plan de Acción sobre Drogas 2013-2016 en el marco de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016, con participación del CICO en diferentes acciones, incluidas la reducción de la oferta y la reducción de la demanda.

La firma el 1 de julio de 2013 de un acuerdo de colaboración entre el CICO y el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), para el intercambio de información e inteligencia sobre crimen organizado.

La participación de la Aduana española, en coordinación con el CICO y el Plan Nacional Sobre Drogas (PNSD), en el Sistema Europeo de Alerta Temprana (SEAT).

En el marco del Sistema Estratégico Iberoamericano sobre Operaciones contra el Crimen Organizado (SEISOCO), el CICO organizó en septiembre de 2013 en Cartagena de Indias, la IV Reunión de Directores de Inteligencia de Latinoamérica, Caribe, México y España, sobre Herramientas y Productos para la Elaboración de Inteligencia Estratégica en la Lucha contra el Crimen Organizado. Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Páginas 52 y 53.

Ya en el año 2014 se ha participado en el Proyecto Europeo Multidisciplinar contra las amenazas Criminales (EMPACT), se da a aplicación a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de noviembre de transparencia, acceso a la información y buen gobierno al elaborarse la Segunda Memoria de Información Estadística por parte de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, se modifica la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo para establecer nuevas exigencias respecto a las Personas con Responsabilidad Pública y endurecer los controles necesarios

acciones de los grupos criminales organizados, se han dictado en el último año resoluciones en el ámbito laboral, de la Seguridad Social, en el campo de la salud pública e incluso, la publicitada como herramienta básica contra la corrupción y las prácticas ilegítimas en el seno de las Administraciones públicas; la **Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**.

Como nos recuerda el Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, durante ese período se encontraban en desarrollo otras medidas de carácter normativo dirigidas a la lucha contra la delincuencia organizada y contra la corrupción.<sup>234</sup>

Algunas de ellas se han incorporado en el Código Penal a través del refuerzo de la punición de los delitos de corrupción en los negocios y en el ámbito de la Administración pública. El legislador considera adecuado recurrir a la coacción penal de la corrupción, también como medio de lucha contra el crimen organizado, al entender que para el desarrollo de sus actividades, este tipo de delincuencia precisa de instituciones y particulares proclives a aceptar y permitir sus métodos para poder consolidar sus formas de actuación. El Derecho penal pretende motivar a través del endurecimiento de sanciones a los posibles autores de los tipos de corrupción para que no realicen las conductas proscritas y contribuir así al establecimiento de un entorno económico y una Administración pública hostil al desarrollo de las organizaciones criminales.

#### - Inestabilidad económica y financiera

Esta es una de las amenazas respecto a las cuales el tratamiento de ambas estrategias es más diferente.

Divergen en el análisis y en la identificación de cuáles pueden ser las consecuencias más temibles de la materialización de la amenaza.

Mientras la EES 2011 insiste en que los mayores peligros pueden derivarse de un modelo que genere desequilibrios y desigualdad, la ESN 2013 hace referencia a los factores capaces de desestabilizar el sistema y a la potencialidad de la inestabilidad económica como germen y refuerzo de otras amenazas, fundamentalmente la conflictividad política y social que puede derivarse de ella.

---

y se mantiene la presencia e implicación en los compromisos asumidos de la Unión Europea en el ámbito del CITCO y del SEAT.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, páginas 80, 81 y 82.

<sup>234</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 79.

Así, la estrategia de 2011 dedica el apartado a insistir en un modelo (que no define ni establece cómo conseguir) que garantice la cohesión social y una justa distribución de la riqueza<sup>235</sup>. Propugna la creación de una Unión Europea económica real con instrumentos comunes y políticas económicas coordinadas<sup>236</sup> (a lo que también aspiran documentos de la Unión como el Programa de Estocolmo). En aras a desactivar los factores capaces de crear la inestabilidad, propone la creación de un sistema de inteligencia económica cuya misión sería la de analizar y facilitar información económica, financiera y empresarial que permita asesorar las complejas decisiones que deben adoptarse en esta materia<sup>237</sup>.

Sin embargo, la estrategia en vigor habla de mitigar los desequilibrios de los mercados y luchar contra las actividades delictivas, garantizar la resiliencia de los servicios esenciales en este ámbito -en línea con los principios informadores de la Estrategia-, y potenciar la presencia económica internacional de España. Insiste en la consolidación de un modelo sostenible, pero no hace referencia alguna a evitar la desigualdad.

En las líneas estratégicas si se refiere a la garantía de la cohesión social, que vincula más a la creación de empleo y la estabilidad de los precios que a un modelo redistributivo que evite la desigualdad.

Por la coyuntura económica en la que se redactó la Estrategia, con altos índices de desempleo, se insiste en el establecimiento de un marco laboral a través del cual se logre la eficiencia del mercado de trabajo.

Y volvemos a encontrar, en términos semejantes, las referencias que la EES 2011 hacía respecto a la construcción de un gobierno económico europeo y a la creación de herramientas de desarrollo de la seguridad económica como el Sistema de Inteligencia Económica (SIE).<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> *La seguridad económica es parte integral y requisito esencial de la seguridad nacional. Un modelo económico sostenible está en la base de la estabilidad social a la vez que aporta los recursos necesarios para la seguridad. Es responsabilidad del Estado y de los agentes económicos garantizar la integridad de los mercados, la fortaleza del sistema financiero y la seguridad del comercio, y fomentar un crecimiento económico equilibrado.* Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 55.

<sup>236</sup> *España debe seguir contribuyendo a una gobernanza económica y financiera efectiva de la UE que asegure la sostenibilidad y el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria y la fortaleza del euro. Para ello debe cooperar activamente en la construcción de un gobierno económico europeo, con instrumentos comunes y políticas económicas coordinadas.* Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 57.

<sup>237</sup> Sistema de Inteligencia Económica (SIE) con la misión de analizar y facilitar información económica, financiera y empresarial estratégica relevante, oportuna y útil para apoyar la acción del Estado y una mejor toma de decisiones. Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 58.

<sup>238</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Líneas de acción estratégica. Página 44.



Hallamos de nuevo la referencia a la cooperación e implicación de las entidades privadas, llegando a proponerse el establecimiento de un procedimiento regulado que articule la colaboración de éstas con las autoridades públicas responsables de la seguridad en el ámbito económico y financiero. Se persigue implicar a los entes privados en la creación de ese modelo sostenible con el afán de lograr los objetivos de luchar contra actividades delictivas o potenciar la presencia económica internacional de España.<sup>239</sup>

En el tratamiento de la inestabilidad económica y financiera desde el punto de vista de la seguridad echamos de menos el análisis o, al menos una reflexión, sobre cómo una profunda crisis económica y el incremento de la desigualdad puede destruir proyectos vitales y suponer la exclusión de colectivos tradicionalmente bien socializados. No encontramos, al no haberse hecho esta reflexión, una consideración de carácter criminológico respecto a las consecuencias que la exclusión social podría tener para el mantenimiento de la estabilidad de nuestro modelo social ni de las alteraciones que para la convivencia puede suponer el incremento de la desigualdad social.

No incluye en este apartado referencias respecto a las alteraciones que pueden causar las protestas y reivindicaciones que, sin embargo, sí va a tener en consideración la Ley de Seguridad Ciudadana que estudiaremos en el capítulo segundo.

El Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, para destacar la importancia de la estabilidad económica, afirma que *de una economía equilibrada y unas cuentas públicas saneadas dependen en gran medida los avances en el logro de los objetivos de los otros ámbitos*, en base a este razonamiento justifica que *las acciones desarrolladas durante 2013 en el ámbito de la seguridad económica y financiera se han dirigido fundamentalmente a corregir los desequilibrios de la economía española y a recuperar, de este modo, la confianza internacional y con ella la estabilidad.*<sup>240</sup>

Hemos insistido en la comparación entre ambas estrategias, aún más intensamente en lo que se refiere a este apartado porque, en nuestro propósito de extraer conclusiones sobre la concepción de la seguridad que sostiene a las Estrategias a partir de la selección y el

---

<sup>239</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Líneas de acción estratégica. Página 44.

<sup>240</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 57.

tratamiento de las amenazas, entendemos que la dimensión económica de la seguridad y el modo en el que ésta se enfrenta es determinante para advertir si la vinculación al concepto de seguridad humana se refuerza o se debilita.

Según el *Informe sobre el desarrollo humano 1994* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la seguridad económica requiere un ingreso básico asegurado, por lo general, resultado de un trabajo productivo y remunerado o, como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos.<sup>241</sup>

La mutación sufrida por la Estrategia tras su revisión de 2013 es evidente y la inestabilidad económica se plantea como una amenaza contra la estabilidad institucional más que como un riesgo para el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas.

Nos alejamos de nuevo de la seguridad humana al no comprometerse el poder público con la consecución de un sistema que garantice ese ingreso básico de que nos hablan las Naciones Unidas, bien a través de la promoción de un sistema económico que sea capaz de generarlo, bien a través de la creación de una cobertura estatal garantizada.<sup>242</sup>

También en el caso de la seguridad económica y financiera observamos que su introducción en el catálogo de amenazas de la Estrategia se corresponde con presencia en la reforma penal.

Los cambios incorporados en la regulación de algunos tipos socioeconómicos como la administración desleal, la apropiación indebida y los delitos de malversación, así como la revisión técnica de los delitos de insolvencias punibles, suponen una materialización de la lucha contra las actividades delictivas en este terreno a la que se refiere la Estrategia y la nueva regulación de los delitos contra la corrupción, que hemos comentado, se vincula a la seguridad económica y financiera al suponer esas conductas un ataque al modelo económico por su capacidad de contribuir a sus desequilibrios.

---

<sup>241</sup> Informe sobre el desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, PNUD, Fondo de Cultura Económica, México 1994, página 60.

<sup>242</sup> Si bien es cierto que esta afirmación podría refutarse alegando que la estrategia 2013 incide especialmente en el saneamiento de la economía para que esto permita el crecimiento y la consiguiente creación de empleo, no prevé que sus planes no salgan bien y que el crecimiento económico no genere el trabajo necesario y tampoco muestra su compromiso con la promoción de factores que podrían ayudar a evitar situaciones de desamparo -como la lucha contra la desigualdad y el planteamiento de medidas correctoras que tiendan a la redistribución de la riqueza- ni se preocupa por la situación de los excluidos del sistema económico mientras sus medidas muestran la efectividad que se les pronostica.

- Vulnerabilidad energética

Las dos estrategias coinciden en destacar la fuerte dependencia energética de nuestro país (que también reconocen las estrategias europeas respecto a los socios de la Unión).

Achacan nuestra vulnerabilidad a esa dependencia que, además, se ve comprometida por factores diversos:

- Los recursos son limitados y se está dando un progresivo aumento de la demanda por parte de las potencias emergentes.
- Los mayores productores de materias primas generadoras de energía, principales suministradores de España, están geoestratégicamente situados en lugares inestables políticamente y afectados de grave conflictividad.
- El transporte y la distribución (imprescindibles para hacer llegar la energía desde donde se produce a donde se necesita) se realiza a través de infraestructuras muy sensibles a los sabotajes.

La ESN 2013 reconoce que el desarrollo y la estabilidad económica así como el bienestar social, dependen de un adecuado suministro y disfrute de las fuentes de energía<sup>243</sup>. De modo que, aunque en lo relativo a la distribución sí se contempla como posible objeto de sabotajes o atentados, en este apartado se entiende la seguridad en el sentido de certeza en la disponibilidad y suministro. Así, se preocupa por impulsar la búsqueda de nuevas fuentes de energía con capacidad para sustituir a las tradicionales (mix energético) y prevé medidas para asegurar unos mínimos en caso de interrupción del suministro y que se produzca un desabastecimiento. También se preocupa de proponer medidas para un consumo sostenible que fomente el ahorro y mejore la eficiencia energética.

Aunque se refiere a la infraestructura energética como posible objeto de sabotajes o atentados (amenaza que quizás esté mejor ubicada en el ámbito de la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales y en la vulnerabilidad del espacio marítimo que también trata la Estrategia) no es considerada como una fuente de riesgo (detonante de crisis o emergencias por causa de la mano del hombre o de un hecho fortuito) ni como posible origen de conflictos sociales que pudieran generarse por la falta de acceso ante su eventual escasez.

---

<sup>243</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 3. Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional. Página 29.

En el intento de vincular el tratamiento de la amenaza a una concepción de seguridad basada en el concepto de seguridad humana, echamos de menos en este punto una referencia a la dimensión ambiental de la seguridad.

La Estrategia 2013 nos habla de garantía en el suministro, de consumo sostenible y de mejora de eficiencia energética cuando se plantea la búsqueda de nuevas fuentes de energía, pero no hace referencia alguna a que esa búsqueda esté inspirada por el objetivo de adoptar energías respetuosas con el medio ambiente, no contaminantes y capaces de regenerarse.<sup>244</sup>

Si bien se introduce en el catálogo priorizando la atención a los riesgos que para el efectivo bienestar de los ciudadanos supondría un hipotético desabastecimiento, las referencias al desarrollo y la estabilidad económica priman sobre la protección del medio ambiente al no fijarse ésta como objetivo fundamental en la búsqueda de alternativas.

#### - Proliferación de armas de destrucción masiva

Este es uno de los ámbitos en los que resulta más evidente la necesidad de acción coordinada dentro del marco de la comunidad internacional.

En el análisis de la amenaza y en la determinación de las líneas de acción estratégica el documento reconoce de manera implícita la escasa relevancia de una potencia media como España si sus acciones no están integradas en una estrategia internacional basada en el multilateralismo responsable.

El objetivo de impedir la proliferación y evitar el acceso a las sustancias peligrosas por parte de quienes no quieren darles una utilidad pacífica, depende enteramente del fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema de no proliferación, a través del cumplimiento de los tratados internacionales y de la ejecución de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>245</sup>.

Sin embargo, el objetivo de proteger a la población, en el caso en el que se materialice la amenaza que suponen estas armas, es responsabilidad y labor del gobierno. A parte de la referencia al desarrollo y actualización de los planes nacionales de prevención de la proliferación y mitigación de riesgos en los ámbitos, nuclear, químico y biológico no entra en este aspecto. Lo vemos en cierto modo lógico, puesto que el objetivo de protección está

---

<sup>244</sup> El consumo sostenible no se vincula a la protección ambiental sino a un ahorro energético y a la racionalización del consumo.

<sup>245</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Líneas de acción estratégica. Página 46.

más vinculado a la línea de acción estratégica del ámbito de la gestión de las emergencias y catástrofes y se desarrollará en este punto.

Como en otros ámbitos, la referencia es exclusiva a la existencia de la amenaza y a la posibilidad de su materialización, a sus efectos, pero no se hace una referencia a las causas de la misma. No se diferencia entre la existencia y disponibilidad de sustancias cuya única finalidad es dañar y entre aquellas que solo producirían daños en determinados contextos o según los usos, tampoco se detalla en manos de quién están las sustancias peligrosas ni que persiguen los sujetos con su posesión.

La Estrategia se limita a constatar que la amenaza existe (también con referencias a los documentos de la UE que alertan sobre ella)<sup>246</sup> y a desglosar alguna de sus características y de sus posibles efectos (como que sean utilizadas contra estructuras vitales y poblaciones por parte de grupos terroristas)<sup>247</sup>.

Los Informes Anuales de Seguridad Nacional son muy exhaustivos y detallan cómo se ha concretado la participación de España en los mecanismos multilaterales; los acuerdos que ha ratificado, los procesos en los que ha participado y cómo va a aplicar las Resoluciones que ha aceptado<sup>248</sup> evidenciando el cumplimiento del compromiso con el mantenimiento de la seguridad internacional que incluye la definición de seguridad nacional contenida en la Estrategia.

La amenaza que supone la proliferación de armas de destrucción masiva también está presente en la reforma penal al aprovecharse ésta para incluir las armas nucleares y radiológicas dentro de la tipificación penal de los delitos de tenencia y depósito de armas, municiones y explosivos contenida en el Capítulo V del Título XXII.

---

<sup>246</sup> Nuevas líneas de actuación de la UE en la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva y sus vectores. Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de las UE. Diciembre de 2008.

<sup>247</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 3. Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional. Página 31.

<sup>248</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Páginas 90 a 94.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, páginas 104 a 108.

### - Flujos migratorios irregulares

Volvemos a encontrar un paralelismo curioso entre ambas estrategias. Si bien los dos primeros párrafos de cada uno de los textos son muy similares<sup>249</sup>, ya con el nombre que se da al ámbito se percibe un cambio de matiz; la estrategia de 2011 se refiere a los flujos no controlados y la actual los denomina irregulares. Hay que reconocer que la ESN 2013 hace un esfuerzo por ser ecuánime y empieza por establecer que los factores que impulsan a muchas personas a emigrar son la falta de expectativas vitales y la grave vulneración de derechos fundamentales que sufren en sus lugares de origen.

Antes de entrar a desgranar las preocupaciones que la llegada de corrientes migratorias irregulares le suscita, reflexiona sobre el papel de los poderes públicos como necesarios transmisores de una visión positiva de la inmigración.

La EES 2011 le dedica mayor atención y se detiene en el detalle de las acciones conjuntas que Administraciones públicas, organizaciones no gubernamentales y sector privado deberán desarrollar para prevenir los riesgos que pudieran derivarse de una incorrecta gestión de los flujos no controlados<sup>250</sup>. Estas últimas palabras son más, la Estrategia (ambas pues la ESN 2013 incorpora el mismo epígrafe en el punto 5 de las líneas de acción, aunque sin desarrollarlo) habla textualmente de los *riesgos asociados a la inmigración irregular*<sup>251</sup>.

La estrategia de 2011 es más explícita el reclamar por parte de sus socios en la UE una estrategia compartida en el marco de lo dispuesto en el Tratado de Lisboa (que reclama la lucha y prevención de la inmigración ilegal y también de la trata de seres humanos)<sup>252</sup>. La ESN 2013 se limita a establecer como línea de acción la *vigilancia y el control de los*

---

<sup>249</sup> Ver Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 70, y Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 3. Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional. Página 32.

<sup>250</sup> Políticas de inmigración regular, Cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, Políticas de control y vigilancia eficaz de fronteras y de integración social, promoviendo espacios de convivencia y apoyo para los más vulnerables, Políticas de defensa y protección de los Derechos Humanos. Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 73.

<sup>251</sup> Ver Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 72, y Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Líneas de acción estratégica. Página 47.

<sup>252</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 72.

*accesos a las fronteras exteriores españolas en el marco del Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras Exteriores de la UE.*<sup>253</sup>

Las que denominan implicaciones para la seguridad de los flujos migratorios son las mismas en ambas estrategias (a excepción de la consideración que la EES 2011 hace acerca de la economía sumergida a causa de la utilización de mano de obra procedente de la inmigración sin permisos de trabajo y sin coberturas laborales, que no aparece de este modo en la revisión de 2013, aunque sí habla del peligro de explotación laboral que sufren los inmigrantes. La EES 2011 se centra más en la desestabilización económica que provocan estas prácticas)<sup>254</sup> y se refieren al incremento de la conflictividad social, la falta de integración y la generación de guetos, así como a la posibilidad de radicalización extremista que la ESN 2013 vincula a la instrumentalización por parte de organizaciones violentas o terroristas para sus propios objetivos y a la que la EES 2011 no atribuye consecuencias concretas. Ambas sitúan las causas de esta radicalización en la vulnerabilidad económica, pero la estrategia de 2013 considera además como causas de la misma la exclusión y el sometimiento a credos radicales e intolerantes y la de 2011 considera la falta de integración y el sometimiento a esos credos consecuencias de la vulnerabilidad económica.<sup>255</sup>

Los Informes Anuales de Seguridad Nacional hablan directamente de la ordenación de flujos migratorios y en ningún momento hacen referencia a las garantías que deberán presidir todas las medidas que se adopten para regular u ordenar los flujos. Si bien es cierto que en un Estado de Derecho se presume que todas sus herramientas cumplen con el preceptivo sometimiento a la legalidad vigente, una perspectiva humanocéntrica del tratamiento de este factor exige que prime en la determinación de las medidas la promoción de los derechos fundamentales y la defensa de la dignidad personal frente a otras consideración de carácter instrumental u organizativo.<sup>256</sup>

---

<sup>253</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Líneas de acción estratégica. Página 47.

<sup>254</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 72.

<sup>255</sup> Ver Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 71, y Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 3. Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional. Página 33.

<sup>256</sup> En este sentido merece una consideración especial la disposición adicional primera que, conocida con el título coloquial de “*devoluciones en caliente*”, incorpora la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de

Destacan entre las relacionadas, las acciones destinadas a coordinar la vigilancia y control de las fronteras exteriores españolas y la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las operaciones de control fronterizo FRONTEX<sup>257</sup>, la cooperación con los países de origen y tránsito migratorio como los acuerdos y cooperaciones operativas habidos con Marruecos, Senegal y Mauritania o la participación en los procesos de diálogo de la UE en el marco del Enfoque Global sobre Migración y Movilidad y los trabajos destinados a desarrollar la tutela y protección del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación de los inmigrantes<sup>258</sup>.

El agravamiento de la crisis migratoria en el Mediterráneo y los intentos de llegada masiva de refugiados de la crisis Siria han propiciado el incremento de las iniciativas en materia de cooperación migratoria en el entorno de la Unión Europea que se han materializado en la celebración de la reunión del Grupo Mediterráneo en Alicante o en la fijación de las orientaciones estratégicas que reflejan la necesidad de una política de migración, asilo y fronteras, guiada por los principios de solidaridad y distribución equitativa de la responsabilidad.<sup>259</sup>

Tenemos que destacar en este punto las palabras del Sr. Serrano Martínez, representante del Grupo Parlamentario Socialista, que durante la presentación de la Estrategia de Seguridad Nacional ante la Comisión Constitucional del Congreso y después de reconocer su apoyo a la Estrategia, afirmaba:

---

protección de la seguridad ciudadana y a la que haremos referencia en el capítulo segundo de este trabajo, analizando precisamente la adecuación de esta disposición a la garantía de los derechos fundamentales.

<sup>257</sup> Las FCSE vienen liderando de forma efectiva varias operaciones de FRONTEX desplegadas en el entorno de las fronteras españolas o participando en otras en las fronteras de otros Estados miembros y de terceros países, con el objetivo de luchar contra los flujos de inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos. Entre las primeras destacan las operaciones conjuntas INDALO o MINERVA (Mediterráneo), de carácter estacional y, entre las segundas, la operación HERA (Atlántico). Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 101.

<sup>258</sup> - Posibilidad de acceder a un recurso preferente y sumario ante los tribunales de justicia y al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

- Beneficios de justicia gratuita y el acceso de los extranjeros a intérprete.

- Desde el mes de abril del año 2013, cada una de las Fiscalías provinciales cuenta con un Fiscal Delegado encargado de coordinar y dinamizar, en el ámbito de su respectivo territorio, la actividad del Ministerio Fiscal en materia de tutela penal de la igualdad y contra la discriminación que desarrollan sus funciones bajo la coordinación del Fiscal de Sala Delegado en esta materia.

- El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2014-2016) contempla la realización de actividades específicas dirigidas a mujeres inmigrantes en materia de prevención y erradicación de violencia de género, trata de mujeres con fines de explotación sexual, acceso al empleo y la ocupación, atención específica a la formación y atención a los grupos de mujeres con mayor vulnerabilidad ante el fenómeno de la discriminación múltiple.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 103.

<sup>259</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 114.



*“Habíamos acordado un tratamiento parcialmente distinto del tema de la inmigración, que, por razones que no entro a detallar, no se ha reflejado en el texto y que, si fuese posible, debería recuperarse, para evitar tanto una visión casi dantesca de lo que la inmigración supone como la traslación de esa visión a quienes desdichadamente de forma creciente se ven obligados a abandonar España.”<sup>260</sup>*

En esa *visión dantesca* debe residir la diferencia de matiz a la que nos referíamos al iniciar este apartado.

El enfoque integral que proponen las estrategias exigiría un tratamiento combinado de las amenazas que, por su interrelación profunda, se condicionan mutuamente.

En la actualidad, con la crisis humanitaria que se está viviendo en Europa a raíz del fuerte incremento de las corrientes migratorias procedentes de oriente próximo<sup>261</sup>, es imprescindible atender a los factores críticos que están provocando las fuertes crecidas y tratar de focalizar la atención en ellos.

La radicalización de ese entorno geopolítico, alentada por el recrudecimiento de los conflictos armados que se desenvuelven en la región, reclaman instrumentos de gobernanza global y respuestas transversales en las que se incorporen, además de los recursos coactivos y armados que sean indispensables, medidas destinadas a paliar el sufrimiento de la población víctima de los conflictos.

La crisis e inestabilidad económica que actualmente sufren los países de la Unión Europea dificultan la aplicación de políticas que efectivamente estén guiadas por el principio de solidaridad y los esfuerzos se centran en el control fronterizo y en la gestión puntual y urgente de las crisis concretas que se produzcan.

En la línea de paliar los efectos que los flujos migratorios traen consigo afectando a la seguridad, el legislador español ha recurrido al ámbito penal a través de la introducción diferenciada del delito de trata de seres humanos (que entendemos como una herramienta que persigue la protección de las víctimas de la trata, a través de la proscripción autónoma de estas conductas) y la revisión de los delitos de inmigración ilegal, con el propósito, en este último caso, de delimitar con precisión el ámbito de las conductas punibles, y la

---

<sup>260</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura. Número 372. Página 14.

<sup>261</sup> El drama de los refugiados que cruzan Europa, Diario El País, agosto de 2015.  
<http://elpais.com/tag/refugiados/a/>

relegación de la imposición obligatoria de penas de prisión para los supuestos especialmente graves.<sup>262</sup>

#### - Espionaje

La ESN 2013 decide darle un tratamiento autónomo mientras que la de 2011 integraba la referencia a este aspecto dentro de las ciberamenazas.

Debemos reconocer que la obtención de información de forma no autorizada a través de los medios que internet proporciona es solo una de las posibles modalidades de comisión de estas prácticas.

Por lo tanto, si se estima que es un peligro para la seguridad nacional, no es descabellado que se trate de forma independiente de la ciberdelincuencia.

Tampoco en este apartado la Estrategia se refiere al que es principalmente el bien jurídico vulnerado en este tipo de conductas (el derecho al secreto de las comunicaciones), ni estima cuales son los perjuicios de la obtención de la información por quién no está autorizado a poseerla. Hace una referencia superficial a que puede verse afectada la competitividad en el ámbito económico y empresarial y al peligro tradicional que para un Estado supone la intromisión hostil de otros Estados.

Se limita a destacar que las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen nuevas formas de obtención ilícita de datos y a señalar tres ámbitos en los que estas conductas podrían realizarse: el político, el económico y el estratégico de carácter internacional.

Apenas se detiene en esta amenaza, únicamente destaca que puede ser un factor importante de desestabilización de la actividad económica y le reconoce un especial peligro para la seguridad nacional cuando lo ejercen otros Estados en situaciones de conflicto.

Los Informes de Seguridad Nacional se refieren a esta apartado con la denominación de Contrainteligencia, tal y como se nombra en las líneas de acción estratégica de la ESN 2013, y plantean lograr el objetivo de detectar y neutralizar las agresiones encubiertas, a través del refuerzo de los órganos de inteligencia. Hacen hincapié en la importancia de la sensibilización respecto a la trascendencia de un manejo adecuado de la información sensible por parte del personal de las Administraciones públicas, empresas y

---

<sup>262</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Página 27079.

organizaciones privadas<sup>263</sup> y proponen la elaboración de una norma actualizada para regular la protección de la información clasificada<sup>264</sup> pero, en absoluto, plantean la necesidad de reformar la Ley 9/1968, de 5 de febrero, de secretos oficiales, para cuya finalidad, el Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural presentó una Proposición de Ley de reforma el 11 de febrero de 2014.<sup>265</sup>

La propuesta se justifica en base a la necesidad de adecuación de la regulación - de una norma que fue aprobada en el régimen anterior y modificada en 1978- a la Constitución y a los derechos fundamentales reconocidos en la misma.

La reforma insistiría en las exigencias de transparencia que permitieran el acceso a la información relacionada con la política exterior y de defensa en base a unas limitaciones determinadas en función de la legislación que los países de nuestro entorno dan a esta materia.

La propuesta solicita que la nueva legislación establezca un límite temporal máximo para la desclasificación de un documento (en España, con la vigente Ley, pueden permanecer clasificados de manera indefinida) y que la competencia para declarar qué materias serán clasificadas sea atribuida al Consejo de Ministros a través de resolución motivada (en la actualidad esta atribución puede recaer también en la Junta de Jefes de Estado Mayor).

La reforma legislativa podría contribuir al desarrollo de una política de comunicación en materia de seguridad caracterizada por la transparencia y la responsabilidad y supondría un límite a las tentaciones de aquellos responsables políticos que buscaran la consecución de determinados intereses a través de una conculcación de principios básicos, puesto que sus actos estarían más difícilmente amparados en la opacidad de los secretos oficiales.

La dimensión política de la seguridad ganaría con una reforma tendente a la promoción de un derecho fundamental como el acceso a la información

---

<sup>263</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 122.

<sup>264</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 109.

Se insiste en este propósito en el Informe de 2014 indicando que se ha recurrido con el objetivo de regular la protección de la información clasificada al incremento de la actividad de la Oficina Nacional de Seguridad del Centro Nacional de Inteligencia en la dirección de obtener acuerdos bilaterales para el intercambio de información clasificada con terceros países.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 122.

<sup>265</sup> 122/000146 Proposición de Ley de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de febrero, de Secretos Oficiales. Boletín Oficial de las Cortes Generales, 14 de febrero de 2014, Núm. 167-1.

### - Emergencias y catástrofes

La gestión de las emergencias ha tenido un tratamiento particular, vinculada en algún modo a la seguridad, pero siempre dissociada del concepto tradicional por no precisar para su intervención en modo alguno el uso de la fuerza y la capacidad punitiva del Estado.

Los trabajos se han orientado desde la óptica de la reacción, cómo enfrentar una crisis anunciada o la propia materialización del riesgo temido, y a través de un sistema sin medios ni capacidad propia. La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil diseñaba un Sistema Nacional de Protección Civil articulado en niveles territoriales que, a su vez, están integrados por cuerpos e instituciones formados y capacitados para el desarrollo de sus labores ordinarias y que, eventualmente, atenderán a las situaciones de crisis que se planteen.

Este sistema requiere para su correcto funcionamiento directrices de acción que coinciden con los principios informadores de las Estrategias: gestión integral y unidad de acción, trabajo desde una perspectiva anticipatoria y preventiva, eficiencia en el uso de unos recursos que no tiene asignados como propios y resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación para cumplir con el objetivo primordial de restablecer cuanto antes la normalidad y las condiciones básicas de vida y convivencia.

Esto unido a que las características que hemos indicado para las amenazas en el mundo global y con carácter general son muy semejantes a las que describen a muchos de los procesos que son capaces de generar emergencia y catástrofes (gravedad, imprevisibilidad, incertidumbre respecto a sus consecuencias, complejidad e irreversibilidad), nos lleva a concluir que es adecuada la introducción de esta materia dentro de las estrategias de seguridad nacional<sup>266</sup> y que se considere el sistema de gestión de crisis y emergencias (en España Sistema de Protección Civil) como parte integrante del Sistema de Seguridad Nacional.

Debemos recordar que el citado Sistema Nacional de Protección Civil, además de por técnicos de las distintas Administraciones públicas y servicios específicos como bomberos

---

<sup>266</sup> El ámbito de la protección ante emergencias lo incluye la Estrategia Europea de Seguridad Interior en su propuesta de modelo de seguridad europeo de una manera expresa. Describe un modelo de seguridad que *integra la acción de la cooperación policial y judicial, la gestión de fronteras y la protección civil* (Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 19.)

El Programa de Estocolmo (texto que prescribe la adopción de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE), en su apartado Una Europa que protege, incluye la necesidad de que la Unión provea una gestión de catástrofes completa y eficaz. Para lograrlo propone un planteamiento integral que reduzca la vulnerabilidad en base a la prevención y basada en dos principios fundamentales: la responsabilidad de los Estados para con la protección de sus ciudadanos y la solidaridad entre Estados miembros para ayudarse mutuamente antes, durante y después de una catástrofe. Programa de Estocolmo- Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. 2010/C 115/01. Página 25.

y personal sanitario, está integrado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad públicos, las Fuerzas Armadas y la sociedad en su conjunto.

Si hay un ámbito en el que la adopción de las estrategias tiene una especial relevancia es precisamente este. La articulación de un sistema en base a una nueva concepción de seguridad, humana e integral, ha obligado a los autores a plantearse como objetivo el establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice respuestas adecuadas. Las mismas estrategias reconocen que el sistema actual tiene algunas dificultades al proponer entre las líneas estratégicas la elaboración de un marco de referencia dotado de un enfoque integrador y, especialmente, al reclamar la actualización y perfeccionamiento de la regulación jurídica. La Ley 2/1985 precisaba una reforma que la actualizara y pusiera el énfasis en el enfoque preventivo.

La Estrategia ve cumplido el objetivo de reforma y actualización de regulación de protección civil con la aprobación de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil a la que dedicaremos un apartado en el capítulo dos de este trabajo.

Respecto a este ámbito de actuación también la ESN 2013 mantiene la insistencia en dos criterios básicos que encontramos recurrentemente en el texto; la promoción de una cultura de prevención que implique a la sociedad y genere en ella una conciencia de adopción y desarrollo de las medidas de autoprotección<sup>267</sup> y que los diseños normativos y operativos se realicen de conformidad con el marco europeo e internacional<sup>268</sup> primando la cooperación multilateral también para la gestión de esta materia.

---

<sup>267</sup> Organización anual por la Escuela Nacional de Protección Civil (ENPC) de la Semana de Autoprotección Infantil de Protección Civil.

En el marco del Programa de Educación para la Prevención en Centros Escolares y con el objetivo antes citado, la DGP-C y E ha desarrollado la Web Infantil “Educar para prevenir” dirigida a niños a partir de 9 años, padres y profesores. Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 120.

Reedición de la Semana de autoprotección infantil por parte de Escuela Nacional de Protección Civil en el año 2014.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 129.

<sup>268</sup> Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Mecanismo Europeo de Protección Civil, en vigor desde el 1 de enero de 2014. La Decisión crea el Centro Europeo de Respuesta a Emergencias (ERCC) e incrementa la dotación presupuestaria para este concepto. La DGPC y E se establece como punto de contacto español con dicho Centro.

El 10 de enero de 2011, se firmó en Argel el Acuerdo Administrativo sobre cooperación científica y tecnológica en materia de protección civil entre los Ministerios del Interior de España y Argelia. Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 120.

Incluso esta área, desvinculada de la coacción y el uso de la fuerza, tiene su reflejo en la reforma penal de 2015; a través de la inclusión del tipo de activación, mediante noticias falsas, de los servicios sanitarios o de emergencia y la protección penal a los miembros de los equipos de asistencia y rescate que acudan a prestar auxilio en un accidente o calamidad pública, se pretende preservar el efectivo funcionamiento del sistema de protección civil y emergencias, quedando patente la relevancia que el legislador otorga a este servicio en la promoción de la dimensión personal de la seguridad.

Atender penalmente a las conductas que dificulten o pongan en peligro las labores de ayuda y rescate a la población puede ser entendido como un intento de evitar acciones vandálicas conculcadoras del bien jurídico orden público y también como un medio de reconocimiento del valor esencial que para la vida y la integridad física de las personas tiene la adecuada prestación del servicio.<sup>269</sup>

#### - Vulnerabilidad del espacio marítimo

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 decide prestar atención específica al espacio marítimo y tratar de forma conjunta todas las amenazas que pueden afectarlo. Recordemos que en 2013 se optó por no incluir los ámbitos de protección cuya descripción sí establecía la estrategia de 2011, en la que se llamaba la atención sobre las particularidades de cada uno, con el fin de que se tuvieran en cuenta al diseñar las líneas de acción, en función de la previsibilidad de que las amenazas afectaran a uno u otro ámbito.

En ese apartado, los autores destacan las razones por las que consideran que el espacio marítimo es especialmente vulnerable y hacen un repaso de los peligros que pueden afectar a este entorno y las amenazas que en él se materializan<sup>270</sup>.

Señala que se trata de un entorno menos regulado y controlado en el que las amenazas se pueden propagar de manera fácil y rápida. Indica también que es un entorno de fácil acceso y entendemos que vincula esta presunta facilidad a esa falta de regulación y controles a las que ha hecho referencia.

---

<sup>269</sup> Nos referimos a las modificaciones de los artículos 554 y 561, introducidas respectivamente por los apartados doscientos cuarenta y tres y doscientos cincuenta del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Páginas 27163 y 27164.

<sup>270</sup> Todas las que señala son manifestaciones específicas, que afectan al medio marino, de las amenazas ya recogidas en la Estrategia (terrorismo, criminalidad organizada – tráfico de drogas, tráfico de personas, piratería-, flujos migratorios ilegales, vulnerabilidad energética – suministros de gas y petróleo-, emergencias, vulnerabilidad de infraestructuras). Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 3. Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional. Páginas 35 y 36.

El objetivo que establece la Estrategia, impulsar una política de seguridad en el espacio marítimo adoptando un enfoque integral y potenciando la actuación coordinada y cooperativa de las Administraciones pública y de éstas con el sector privado, se persigue con la aprobación de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (por el Consejo de Seguridad Nacional, el 5 de diciembre de 2013) y la creación del Consejo Nacional de Seguridad Marítima.<sup>271</sup>

Como ocurre con el ámbito de la ciberseguridad, del entorno cibernético, la Unión Europea cuenta también con un documento específico y sectorial, la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, que fue adoptada por el Consejo de Estado el 24 de junio de 2014.<sup>272</sup>

#### - Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales

Finaliza el capítulo que la ESN 2013 dedica a las amenazas con la inclusión de un ámbito novedoso. La estrategia de 2011 no lo incorporaba y tampoco lo encontramos en los documentos europeos.

La protección de las infraestructuras y servicios esenciales está muy vinculada a la lucha contra determinadas amenazas: así, cuando se trata el peligro de sufrir atentados terroristas se considera que estas infraestructuras y servicios son potenciales objetivos de los mismos debido a que los daños provocados sobre ellos afectan decisivamente a la organización social y suponen una fuerte desestabilización, se considera su protección cuando la Estrategia se refiere a la vulnerabilidad energética y destaca los peligros de desabastecimiento que supondrían los daños sobre las infraestructuras destinadas a suministro y también se incorporan en el tratamiento de las emergencias al fijarse como objetivo la rápida recuperación de los servicios e infraestructuras necesarias para el normal funcionamiento de la sociedad.

El texto, además de reconocer la dependencia social del complejo sistema de servicios esenciales destaca que su perturbación afecta a múltiples facetas a la seguridad nacional<sup>273</sup>. Podemos relacionar la preocupación por la perturbación de estos activos con la seguridad

---

<sup>271</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 131.

<sup>272</sup> Consejo de la Unión Europea. 11205/14. Bruselas, 24 de junio de 2014 (OR. En)

<sup>273</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 3. Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional. Página 37.

económica al advertir cómo un problema grave puede generar fuertes variaciones de los precios contribuyendo a la inestabilidad económica y financiera o con la dimensión de la seguridad relativa a la salud pública si el incidente afecta a dotación asistencial.

El objetivo que se plantea, específicamente en relación a la protección de las infraestructuras críticas, es fortalecer aquellas que proporcionan servicios que son esenciales para la sociedad, garantizando la seguridad de los ciudadanos, su bienestar social y económico, su salud y las funciones sociales básicas, lo que conecta con una concepción de la seguridad humanocéntrica que prima la protección de la persona, aunque no olvida el papel que estas infraestructuras y servicios juegan para la estabilidad y el eficaz funcionamiento de las instituciones, con lo que nos acerca a la seguridad del Estado.

En las líneas estratégicas de acción, en este caso no solo se refiere a la acción coordinada de instituciones públicas y de los entes privados<sup>274</sup>, sino que establece una responsabilidad compartida entre aquellas y éstos. El hecho de que la titularidad de muchas de las infraestructuras esenciales esté en manos de actores privados determina que se hable de corresponsabilidad en el mantenimiento de los servicios y la protección de su suministro. Una labor compartida que exige trabajo coordinado y cooperación articulada a través de procedimientos que permitan intercambios de información seguros y efectivos.

En el Informe Anual de Seguridad Nacional 2013 se destaca la labor de actualización y mantenimiento del Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, esencial para poder planificar la seguridad en función de las características, titularidad y ubicación específicas de cada una de ellas<sup>275</sup> que en el curso siguiente se perfecciona a través de procesos de acreditación y despliegue del Catálogo destinados a dotarlo de un sistema de gestión e intercambio de información automatizado, telemático y seguro.

En el informe de 2014 se insiste fundamentalmente en las actuaciones realizadas con el objeto de mejorar la protección contra las agresiones deliberadas potenciando las capacidades del Centro Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas como órgano de impulso y coordinación. Desde una perspectiva multidisciplinar los trabajos se han centrado en el ámbito de la prevención y la planificación, con el desarrollo de los

---

<sup>274</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Las Líneas de acción estratégica. Página 51.

<sup>275</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014. Página 133.



planes sectoriales y el refuerzo de las capacidades de detección y la mejora de los sistemas clasificados.<sup>276</sup>

Centrando las acciones en la dimensión preventiva que pretende consolidar la Estrategia, los responsables políticos no han olvidado la reacción contra los posibles autores de esas agresiones deliberadas, introduciendo en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana infracciones que proscriben la realización de las mismas.

El ámbito administrativo sancionador regula los actos de reunión o manifestación, proscribiendo y sancionando, así como hace con la intrusión en los mismos supuestos, aquellos que no habiendo sido comunicados o habiéndose prohibido, tuvieran lugar en infraestructuras o instalaciones en las que se presten servicios básicos para la comunidad.

En principio podríamos aceptar que la intención del legislador radica en evitar que reuniones, manifestaciones o actos de intrusión pongan en peligro la infraestructura o la prestación del servicio, pero lo ponemos en duda cuando el tenor literal del artículo 35.1 establece que la infracción muy grave se perfeccionará en el supuesto en el que se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas.

Entendemos que, por lo tanto, la razón de la prohibición y de la imposición de la sanción sería la generación de ese riesgo y resultaría indiferente que este tenga lugar en una infraestructura o instalación que presta servicios básicos puesto que la redacción no exige que el daño o el riesgo lo corra la instalación o el servicio que proporciona.

Más claro nos queda el propósito del legislador en cuanto a la defensa de la prestación de los servicios esenciales cuando en el artículo 36.9 califica como infracción grave *la intrusión en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, incluyendo su sobrevuelo, cuando se haya producido una interferencia grave en su funcionamiento*, puesto que aquí, sí resulta determinante la vulneración de la infraestructura crítica o el impedimento de prestación del servicio esencial.

Con respecto al tratamiento que se da a esta amenaza tendremos que concluir que las acciones predominante dirigidas a la planificación y prevención conjugan adecuadamente la seguridad humana y la seguridad del Estado complementándose mutuamente, sin embargo que se aluda a las infraestructuras y servicios esenciales para la agravación de una conducta en la cual el hecho de que se produzca en estas instalaciones no tiene relevancia, estimamos que antepone otros intereses a la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

---

<sup>276</sup> Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015, página 147.

*· El resultado de la influencia de la selección y tratamiento de las amenazas en la determinación de la concepción de seguridad que sustenta a las estrategias de seguridad nacional en España.*

Encontramos argumentos a favor de la tesis de que nuestro país asume e intenta adoptar, a través de la implantación de las Estrategias, una concepción de seguridad vinculada al concepto de seguridad humana cuando, al consultar el listado de amenazas que se identifican, encontramos reflejadas en ellas categorías de inseguridad humana<sup>277</sup> que corresponden a las dimensiones económica, de la salud, personal y política y cuando advertimos algunos esfuerzos, entre las líneas de acción estratégica, dirigidos a prevenir prioritariamente el daño que las amenazas pueden infligir sobre las personas y sus proyectos de vida.

Sin embargo, respecto a la totalidad de las amenazas, hemos concluido que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 se aleja de la seguridad humana al centrar la atención en el papel destabilizador que las amenazas seleccionadas tienen sobre el orden socioeconómico y político y sobre las instituciones del Estado.

Los contados elementos que la estrategia de 2011 introducía para, en un intento de nivelar ambas perspectivas -la humanocéntrica y la estatocéntrica-, dirigir el foco a la persona han sido eliminados en la revisión de 2013 llevándonos a afirmar que, respecto al declarado objetivo de asumir una nueva concepción de seguridad dirigida a proteger la libertad y el bienestar de los ciudadanos, la Estrategia de 2013 ha fracasado al no conseguir que seguridad humana y seguridad del Estado se complementen mutuamente puesto que la seguridad humana sigue ocupando una posición subordinada respecto a ésta.

#### **4.6. El Sistema de Seguridad Nacional.**

Una vez realizado el análisis del estado de la seguridad, el papel geopolítico y la identificación de amenazas y líneas estratégicas, es necesario diseñar un sistema de seguridad nacional dotado de los organismos, instituciones y procedimientos que sean precisos para trabajar conforme a lo dispuesto en la Estrategia.

---

<sup>277</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006, página 71.

Las características de las amenazas a las que nos enfrentamos (son transfronterizas, complejas, generadas y alimentadas por causas y factores transversales y, por lo mismo, generadoras de incertidumbre respecto a su materialización y consecuencias), novedosas en este ámbito, obligan a cambiar nuestra forma de asumirlas, enfrentarlas e intentar luchar contra ellas.

Un concepto de seguridad humana, omnicomprendiva e integral, reclama un cambio de cultura (evolución de la meramente reactiva a otra caracterizada principalmente por la prevención y la capacidad de resistencia)<sup>278</sup>.

La suma de la nueva concepción de la seguridad con las actuales características de las amenazas que enfrentamos exige la articulación de un modelo de gestión de la seguridad que prime el principio de integración (enfoque integral basado en la cooperación y colaboración)<sup>279</sup>.

La integración, la coparticipación e implicación de todos los sectores involucrados, exige un liderazgo unívoco, claro, asumido y ejercido efectivamente.

No es el modo tradicional de trabajar en materia de seguridad en España y no era como se venía trabajando en nuestro país. Tradicionalmente solo se consideraban vinculados a la seguridad el sector de la defensa, con las Fuerzas Armadas como actores fundamentales y el ámbito del mantenimiento de la seguridad interior encarnado en el Ministerio de Interior y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad públicos. Esto se debía a que los riesgos para la supervivencia del Estado procedían del exterior, de otros Estados o coaliciones internacionales, y tenían naturaleza militar<sup>280</sup> (y lo que podía suponer un riesgo de otras características no se consideraba como una amenaza a la seguridad sino como un problema diplomático, comercial, de entendimiento entre pares etc.) Y los riesgos contra el orden institucional y los ciudadanos se vinculaban a la comisión de delitos o conductas desviadas y, en todo caso, a la generación de emergencias – ya tuvieran origen humano o natural-.

---

<sup>278</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 3.

<sup>279</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Página 16.  
Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la seguridad. Página 7.

<sup>280</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 3.

A medida que se fue asumiendo la nueva concepción y asimilando que las características de las amenazas determinaban otra forma de afrontarlas, se implementaron medidas de coordinación entre ámbitos cuyas fronteras se difuminaba (seguridad exterior y seguridad interior) y se procuró incorporar a los programas de Defensa e Interior los propósitos de atender, a través del ámbito de la seguridad, el respaldo a los valores del Estado de Derecho y la protección integral de los ciudadanos. Cuando se legisla, planifica y responde en función de análisis realizados desde una única perspectiva, es complicado que la coordinación posterior de herramientas y medidas reactivas sea capaz de responder a las problemáticas complejas y multisectoriales con los que nos enfrentamos.<sup>281</sup>

Las estrategias de seguridad nacional, como ya hemos argumentado a lo largo del análisis de las mismas, se elaboran con la intención de diseñar un plan integral que dé respuestas adecuadas a las características de los retos y que sean conformes a la nueva concepción de seguridad.

No serían capaces de alcanzar esta misión si se limitaran a los diagnósticos y las propuestas de líneas de actuación y obviarán la complicada tarea de proponer e implementar un sistema de seguridad nacional que incorpore los cambios orgánicos precisos.

Para que la Estrategia de Seguridad Nacional no sea únicamente un documento de consulta, para que se aplique efectivamente y cumpla su objetivo de informar y dirigir las políticas de seguridad en España, es necesario instaurar un Sistema de Seguridad Nacional por el que nos dotemos de los órganos precisos para su funcionamiento.

#### *· Los principios que sustentan el Sistema de Seguridad Nacional.*

La ESN 2013 establece los principios que sustentan el Sistema de Seguridad Nacional en su capítulo quinto.

Éstos son el liderazgo (que corresponde al Presidente del Gobierno, quién se responsabiliza del impulso y la dirección de las políticas de seguridad), el funcionamiento integrado y coordinado de las Administraciones públicas (caracterizado por la cooperación y la lealtad

---

<sup>281</sup> “los Estados recurrieron a la cooperación militar, policial, judicial, aduanera y de inteligencia, también emplearon las Fuerzas Armadas y los Servicios de Inteligencia para garantizar la seguridad en las cumbres internacionales o en los eventos deportivos, el control de los flujos migratorios o la protección de sus infraestructuras críticas e, incluso, crearon órganos permanentes de intercambio de información e inteligencia entre sectores de seguridad que antes trabajaban de forma autónoma para luchar contra el terrorismo o coordinar las emergencias. Sin embargo, las medidas parciales no bastaron y se hizo necesario repensar la seguridad, cambiar el sistema y la forma de gestionarlo..” Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 3.

institucional), la optimización de los recursos, la modernización de las estructuras y los procedimientos en las Administraciones públicas, la implicación de la sociedad civil (mediante, entre otros, del fomento de una cultura de seguridad), la colaboración entre Administraciones públicas y entes y empresas privadas, la gestión de la información y el conocimiento y la actuación transparente.

Son similares a los que recoge la estrategia de 2011 como pilares y sustento del sistema que propuso en su día.

Coinciden ambas estrategias en la referencia al liderazgo que debe ejercer la presidencia del Gobierno (como máximo representante del poder ejecutivo del Estado, y que será quien tenga la necesaria capacidad de coordinación que precisa el trabajo conjunto de todos los ministerios y departamentos involucrados en la seguridad), liderazgo que es, asimismo, imprescindible para realizar una gestión integral de la seguridad, que incorpore todos los elementos bajo una dirección única, y prevalente a todos ellos, con la finalidad de superar la compartimentación y evitar duplicidades y solapamientos en las políticas de seguridad.

Al Presidente del Gobierno no solo se le atribuye la responsabilidad, se le encomienda el liderazgo y la tarea de impulso de las políticas de seguridad.

Cuando el objetivo es la gestión integral con un enfoque interdepartamental es preciso que el impulso y dirección corresponda al más alto representante del poder ejecutivo. Las Estrategias potencian la capacidad de liderazgo del presidente del gobierno que, como establece la Ley 50/1997 de Gobierno, es quien dirige la acción del gobierno y quien coordina a los demás miembros. Le corresponde el liderazgo y responsabilidad en materia de seguridad nacional, que implica la gestión coparticipada de todos los departamentos, porque es quien responde y rinde cuentas antes las Cortes y los ciudadanos y quien interactúa con otros jefes de gobierno en la toma de decisiones de carácter internacional.<sup>282</sup>

Insisten ambas estrategias en la colaboración necesaria entre Administraciones Públicas, empresas privadas y sociedad civil. La estrategia de 2011 hace referencia expresa a las Administraciones autonómicas (meramente una cita) que la ESN 2013 no incluye y le valió, por ello, las críticas de los Grupos Parlamentarios vasco y catalán que recriminan al

---

<sup>282</sup> Por las razones alegadas, Félix Arteaga y el Grupo de Trabajo del Instituto Elcano estiman como desaconsejable la delegación de las funciones presidenciales en materia de seguridad en un vicepresidente o en un ministro porque se perdería la capacidad de liderazgo unívoco, de centralización de la comunicación y de integración – en el caso ministerial- al identificarse con el departamento del delegado un mayor compromiso en esta materia. Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 23.

Gobierno que haya ignorado que las Comunidades Autónomas tienen transferidas competencias en materia de seguridad.<sup>283</sup>

Las dos estrategias son persistentes en la afirmación de que la implicación y participación de la sociedad civil, de la ciudadanía, es imprescindible para la consecución de los objetivos de seguridad. Así se deduce de su inclusión entre los principios que sustentan el sistema y se redunda en ello a lo largo de ambos textos. En las dos estrategias se habla de la creación de una cultura de la seguridad con carácter general y en ambos, como hemos venido detallando, se prescribe entre las directrices y líneas de acción estratégica de la lucha contra las amenazas (se ha aludido a ella en el ámbito de la ciberseguridad, en el tratamiento de los flujos migratorios y en la gestión de las emergencias).

Obviamente, a pesar de ostentar el liderazgo, el presidente del gobierno, para el desempeño de su misión, debe contar con el asesoramiento y trabajo de otros órganos. Hablamos de una labor de integración y de la necesidad de analizar realidades muy complejas y determinadas por factores que afectan a todos los departamentos del gobierno y la vida pública y privada. Esto exige que la toma de decisiones sea suficientemente informada y asesorada con la mayor variedad de puntos de vista y consideraciones que puedan influir en el proceso.<sup>284</sup>

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 prevé dos tipos de órganos:

- El Consejo de Seguridad Nacional
- Los Comités Especializados

#### - El Consejo de Seguridad Nacional

Será un órgano colegiado del Gobierno bajo la dirección del Presidente, siendo sus funciones:

Asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la Política de Seguridad Nacional.

Promover e impulsar la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional.

Promover e impulsar la elaboración de las Estrategias de segundo nivel que sean necesarias y proceder, en su caso, a su aprobación.

---

<sup>283</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura. Número 372. Páginas 6 y 12.

<sup>284</sup> “.. el presidente contaría con un sistema propio de asesoramiento especializado para tomar sus decisiones y las de los órganos colectivos, agilizando el proceso de decisiones y dotándole de mayor coherencia. Sin esa capacidad añadida, los presidentes de gobierno no podrían integrar la acción del gobierno”. Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 24.

- Verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional.
- Aprobar el Informe Anual de Seguridad antes de su presentación a las Cortes Generales.
- Dirigir y coordinar la gestión de crisis.
- Dictar las directrices necesarias en materia de planificación y coordinación de la Política de Seguridad Nacional.
- Realizar el control del adecuado funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional.
- Realizar aquellas otras funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico o que le encomiende el Presidente del Gobierno.

El CSN se reunirá periódicamente. Las reuniones se realizarán a propuesta del Presidente del Gobierno.

Será presidido por el jefe del ejecutivo a excepción de las ocasiones en las que asista S. M. El Rey (en ese caso serán presididas por el Jefe del Estado).

El Consejo tiene una composición fija que asistirá a todas las convocatorias<sup>285</sup>, pero que se caracteriza ante todo por su flexibilidad, siendo posible que puedan ser convocados los titulares de los otros Ministerios, distintas autoridades o cargos de la Administración pública (central, autonómicas o locales), así como otras personas en calidad de expertos, que se añadirán a la estructura básica o que, llegado el caso, también se contempla la posibilidad de que la convocatoria se limite a los miembros con competencias más directamente relacionadas con los temas del orden del día.

Será la naturaleza de los asuntos contenidos en la agenda los que determinen la composición concreta del CSN en cada una de sus convocatorias.

El diseño de una estructura flexible de estas características concuerda con las recomendaciones contenidas en la *Propuesta para la Implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España*, ofrecidas por el Real Instituto Elcano, en las que se entiende que una composición que permita variación en cuanto a sus miembros se ajustará

---

<sup>285</sup> Vicepresidente del Gobierno, Ministro de Defensa, Ministro del Interior, Ministro de Industria, Energía y Turismo, Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministro de Fomento, Ministro de Economía y Competitividad, Director del Gabinete de Presidencia del Gobierno, Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia y Secretario de Estado de Seguridad. Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 57.

más adecuadamente a las demandas que en materia de seguridad sean más relevantes en cada momento.<sup>286</sup>

#### - Los Comités Especializados

Se crearán por iniciativa del Consejo de Seguridad Nacional y serán órganos de apoyo del Consejo.

La Estrategia de 2013 no regula el procedimiento para su creación, cuál será su composición ni sus funciones. Se remite a su desarrollo en unas disposiciones que no incluye.

Lo único que determina es que se constituirán en aquellos ámbitos que requieran un esfuerzo de coordinación de varios organismos de la Administración pública, es decir, cuando se trate de temas que exijan un tratamiento transversal o se enfrenten situaciones de crisis que lo requieran.

Una vez determinada la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, la Estrategia dedica un epígrafe al seguimiento y control de la Estrategia de Seguridad Nacional y otro a la reorganización progresiva del mismo.

Concreta que las labores de seguimiento y verificación del cumplimiento de la Estrategia corresponden al Consejo de Seguridad Nacional y que las revisiones se realizarán periódicamente (sin fijar un criterio de regularidad para las mismas).

Sí es taxativa con respecto al compromiso que el gobierno asume de presentar un Informe Anual de Seguridad Nacional ante las Cortes Generales donde se debatirá, en base al informe, las líneas generales de la Política de Seguridad Nacional.

En el diseño del Sistema y la previsión de los órganos que lo compondrán, la Estrategia de Seguridad Nacional vigente se aparta de la de 2011 e ignora las aportaciones presentadas por el Real Instituto Elcano en su *Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España*.

No tienen cabida en la estrategia actual las Comisiones Interministeriales, la Unidad de Apoyo al Consejo Español de Seguridad ni el Foro Social (instituciones que la EES 2011 sí incluía)<sup>287</sup> y tampoco se adoptan las sugerencias de Arteaga y su equipo de trabajo para la

---

<sup>286</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 25.

<sup>287</sup> Las comisiones interministeriales tendrían, según la estrategia de 2011, la misión de asesoramiento en materia de Seguridad Nacional y serían las encargadas de planificar y valorar las opciones que faciliten la adopción de las correspondientes decisiones. Estas comisiones se encargarían de la preparación de los



creación de Comisiones Interterritoriales, la incorporación de un director/consejero o el establecimiento de una Secretaría de Seguridad Nacional dotada de sus correspondientes órganos<sup>288</sup>.

En los organismos descritos en este capítulo se advierte el intento de la Estrategia de que el sistema diseñado cumpla con la concepción integral de seguridad (con la incorporación a la gestión de la misma de distintos ministerios y áreas de trabajo y con la premisa de un trabajo conjunto y participado en todas las propuestas) y con el objetivo de transformar una seguridad reactiva en otra que asuma como premisas básicas la prevención y anticipación (al preocuparse por el asesoramiento y la adopción de decisiones informadas con la gestión de documentación y análisis que puedan ayudar a la realización de pronósticos).

Pero consideramos que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, al no prever una figura semejante al Foro Social que proponía la estrategia de 2011, renuncia a la creación de un órgano consultivo que reúna *a representantes de las Administraciones Públicas, expertos, académicos, investigadores, universidades, institutos especializados, empresas y organizaciones sociales para realizar análisis compartidos en materia de seguridad.*<sup>289</sup>

De este modo, no se introduce una herramienta que contribuiría -aunque de un modo limitado- a fomentar la participación en materia de seguridad y a generar un compromiso con las decisiones que se adoptaran al hacerse a todos los actores del proceso agentes activos de las políticas de seguridad.

La estrategia de 2013 no crea dentro del Sistema de Seguridad Nacional ningún cauce de participación efectiva que permita a quienes no están integrados institucionalmente en el mismo, pero son sujetos imprescindibles en alguno de los eslabones de la cadena (análisis y estudio, formación y capacitación, legisladores, ejecutores, destinatarios etc.), que

---

Consejos y la recopilación de la información precisa para que estos pudieran realizar las funciones que le son atribuidas en la estrategia.

La unidad de apoyo al Consejo Español de Seguridad sería un órgano de carácter instrumental y asistiría a la Presidencia del Gobierno en materia de Seguridad Nacional

Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 5. Un modelo institucional integrado. Páginas 83 y 84.

<sup>288</sup> La propuesta del Instituto Elcano considera que debería completarse la estructura con Comisiones Interterritoriales para facilitar la integración de las administraciones autonómicas y locales en el sistema.

Proponen que se nombre un director con rango no inferior a secretario de Estado y dedicación exclusiva a la Seguridad Nacional que cumpla la misión de enlace entre el Presidente del Gobierno, el Consejo y el sistema en su conjunto. Supervisaría los programas y coordinaría las relaciones con los interlocutores del sistema que no están integrados en él.

Secretaría de Seguridad Nacional sería el nombre que los investigadores darían a un órgano similar a al Unidad de Apoyo al Consejo Español de Seguridad que preveía la EES 2011.

Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Páginas 26 y 27.

<sup>289</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 5. Un modelo institucional integrado. Página 84.

colaboren con su particular perspectiva ayudando a que la adopción de decisiones haya tenido en cuenta el abanico de puntos de vista más amplio que la diversidad social exija.

No es a lo único que el Gobierno renuncia en la práctica. Además de no incorporar ningún mecanismo capaz de hacer efectiva la muy reclamada participación y responsabilidad social en materia de seguridad (el único que preveía la estrategia de 2011, el Foro Social, no se incluye en la ESN 2013), el Gobierno tarda demasiado en acometer el principal reto que se propuso en la literalidad de la Estrategia que en su última página, cerrando el documento, establecía que:

*“La reforma paulatina del Sistema de Seguridad Nacional y el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión de crisis precisarán la adaptación de la normativa aplicable a través de una Ley Orgánica. En el plazo de seis meses desde su constitución, el Consejo de Seguridad Nacional elaborará una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional para su posterior elevación al Consejo de Ministros.”<sup>290</sup>*

El Consejo se constituyó en julio de 2013 y en julio de 2014 la señora Lozano Domingo (UPYD) interroga al Sr. Moragas sobre si esa Ley sigue siendo prioritaria para el Gobierno y se va a presentar ante la Cámara durante la X legislatura.<sup>291</sup> El Sr. Moragas responde que es voluntad del Gobierno que el texto pueda presentarse antes de terminar la legislatura y que lo considera importante, aunque no urgente.<sup>292</sup>

La norma a la que se refiere la Estrategia, aunque sin el carácter de Ley Orgánica, ha sido publicada en el B.O.E. el martes 29 de septiembre de 2015 con el nombre de Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional y la urgencia que le negaba el Sr. Moragas la ha determinado el fin de la X Legislatura.

---

<sup>290</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 58.

<sup>291</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2014. X Legislatura. Número 615. Página 15.

<sup>292</sup> Vamos a ver en las conclusiones como los atentados terrorista ocurridos en Francia los días 7 y 8 de enero de 2015 reactivan la urgencia de la presentación de la Ley Orgánica de Seguridad Nacional, hasta el punto que un proyecto que no estaba previsto desarrollar en un breve plazo se retoma con el objeto de ser estudiado en el Consejo de Ministros del viernes 16 de enero de 2015.

## LO QUE LA ESTRATEGIA NO DICE, LO QUE DICE Y NO CUMPLE. LO QUE DICE Y LOS QUE DEBEN APLICARLA NO CUMPLEN

En ocasiones los gobiernos no cumplen con lo dispuesto en las estrategias, en otras, los responsables políticos legislan sin aplicar lo que las estrategias establecen y, en muchas, las propias estrategias contradicen en sus apartados los principios o bases sobre las que se asientan.

Con respecto a la Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, encontramos ejemplos de cada uno de estos supuestos:

### · *Cuando el Gobierno no cumple...*

La Estrategia insiste en el liderazgo del Presidente del Gobierno<sup>293</sup> y el jefe del ejecutivo que ha impulsado su aprobación delega en el director de su gabinete para la presentación ante el Congreso de la ESN<sup>294</sup> y para las comparecencias en las que se presentan los Informes Anuales de Seguridad. No demuestra su implicación y la asunción de la máxima responsabilidad respecto a las políticas de seguridad cuando no asume la presentación y defensa ante los demás representantes políticos de la herramienta con la que nos hemos dotado para cambiar la metodología de trabajo y gestión en materia de seguridad.

Lo que podría considerarse una cuestión meramente formal no carece de trascendencia, puesto que ésta se la confiere la propia Estrategia al declarar que *la garantía de la Seguridad Nacional reclama el compromiso y la responsabilidad al más alto nivel político*<sup>295</sup> y situar éste en la figura del presidente del Gobierno.

La propuesta del Instituto Elcano desaconseja, a su vez, la delegación de las funciones presidenciales en esta materia porque se podría identificar un mayor compromiso con una materia multidisciplinar e interdepartamental por parte del departamento del delegado.<sup>296</sup> No se corre ese riesgo al delegar en el director del gabinete de Presidencia pero desde un punto de vista simbólico es importante que el máximo representante no solo asuma sino que ejerza prácticamente el liderazgo en un ámbito en formación con fuertes resistencias a

---

<sup>293</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 58.

<sup>294</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura. Número 372.

<sup>295</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

<sup>296</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 23.

renunciar a los conceptos y procedimientos tradicionales y que precisa de gestos y demostraciones con capacidad de consolidación de las nuevas concepciones.

El propio título de la Estrategia la define como un Proyecto compartido y en la introducción que realiza el Presidente del Gobierno reconoce a la seguridad nacional como Política de Estado<sup>297</sup>, y como tal, como materia sensible que debe ser adoptada con el máximo consenso político y social. Sin embargo, para su confección no se cuenta con más acción política que la del partido que sustenta al Gobierno y con la del partido mayoritario de la oposición (que, a su vez, había aprobado una estrategia de seguridad nacional en 2011 sin contar en su elaboración con los demás grupos políticos representados en el hemiciclo), en absoluto se solicita la intervención de los otros grupos con representación parlamentaria. No hay política de estado sin consenso y no es posible alcanzar los consensos si no se permite la participación de aquellos con los que debes llegar a acuerdos. La seguridad nacional es una materia que por su relevancia (un servicios público que debe concebirse con criterios capaces de mantenerse en el tiempo y superar los marcos temporales y las agendas políticas) debería incorporar, en los trabajos que a ella se refieren, a los representantes de todos los grupos políticos con el respaldo suficiente como para contar con representación parlamentaria e incluso, con aquellos que, sin estar presentes en el Parlamento español, por su implantación territorial, tengan relevancia política o responsabilidades en alguna de las Administraciones públicas. Cuando se impide la implicación en la elaboración de los documentos base o en las legislaciones, cuando se pretende que los demás representantes de los ciudadanos avalen con su aquiescencia lo que el gobierno les ofrece no estamos ante la posibilidad de un pacto. Estamos ante el ejemplo de una oferta de adhesión. Y la Estrategia no es lo que pretende, no busca la adhesión acrítica o conformista de la sociedad y sus representantes. La Estrategia, para ser efectiva, persigue la implicación y participación activa que solo se logra a partir del más amplio consenso social y político.

Un punto de partida con el que solo estarán conformes, a priori y en el mejor de los casos, los ciudadanos representados por los dos partidos mayoritarios del Congreso de los Diputados, difícilmente será capaz de generar una conciencia de que todos, administraciones -sea cual sea su inclinación ideológica y ámbito de responsabilidad-, entidades privadas y sociedad civil, somos parte esencial del sistema de seguridad nacional

---

<sup>297</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013.

y debemos contribuir a él. Si, además, hurtamos la posibilidad de que se mantenga un debate parlamentario que tenga la máxima repercusión (evitando la presentación tanto de la Estrategia como del Informe anual en el Pleno del Congreso y relegándola a sendas comparecencias ante la Comisión Constitucional del Congreso), estamos desviando la atención mediática (y por lo tanto pública) del que es considerado en el resumen ejecutivo de la Estrategia un ámbito de interés prioritario. Sin debate político de la máxima altura (con los líderes y portavoces de los Grupos Parlamentarios) en la cámara de representantes es complicado que se genere un debate social. Y sin interés ni debate eliminamos dos instrumentos que contribuirían a generar una cultura de seguridad. Esa que la Estrategia considera imprescindible.

Con estos ejemplos nos hemos referido al supuesto en el que la Estrategia propone pero el ejecutivo no dispone. Hay otras situaciones en las que es la propia Estrategia la que, aun habiendo sentado sus bases sobre unos principios que recoge expresamente, incurre a lo largo de su texto en evidentes contradicciones a esos fundamentos.

· *Cuando la Estrategia se contradice...*

Los impulsores de la estrategia primigenia, las declaraciones de apertura de las dos estrategias y la definición que proporciona la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 muestran la voluntad de incorporar, como sustento de la concepción de seguridad que cimienta la Estrategia, una nueva mentalidad, vinculando la protección integral al concepto de seguridad humana, que se refiere al empoderamiento de la persona y se compromete con la protección de su libertad y bienestar.

Pero de un análisis de los principios informadores de la Estrategia y del tratamiento de las amenazas que identifica, debemos concluir que no es ésta la concepción de seguridad que soporta el documento ni, por lo tanto, el modelo de seguridad que propone para España.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 se aleja de la seguridad humana al atender principalmente al papel desestabilizador que las amenazas seleccionadas tienen sobre el orden socioeconómico y político y sobre las instituciones y la soberanía del Estado y priorizar, por consiguiente, líneas de acción dirigidas a combatir prioritariamente las fuentes de inseguridad que afectan a la soberanía, el territorio y la estabilidad institucional y sociopolítica.

La seguridad humana mantiene en nuestra estrategia una posición subordinada frente a la seguridad del Estado.

Respecto de los principios; el primero de los principios que identifica como informador de la Estrategia es el de UNIDAD DE ACCIÓN. Supone, según el propio documento, la implicación, coordinación y armonización de todos los recursos del Estado e insiste en la implicación de la sociedad en su conjunto.

Esto en la página 9, en la 55 diseña una Estructura del Sistema de Seguridad Nacional en la que no hay representación permanente de las Administraciones del Estado con ámbito autonómico y local (solo se incluyen representantes de la Administración central) y desaparece el órgano denominado Foro Social, que sí incluía la EES 2011 y que era el único -y muy limitado- cauce de participación social, de implicación activa de las entidades privadas y de la sociedad civil, que se preveía.

La propia Estrategia vulnera con la Estructura del Sistema de Seguridad Nacional el principio informador que inaugura su breve listado.

Y no es algo accesorio o prescindible, Fernández Pereira sostiene citando a diversos autores que la seguridad humana solo se alcanza cuando los individuos y las comunidades tienen capacidad para participar activamente colaborando en la identificación y selección de las amenazas a las que teme y en la adopción de las decisiones que tanto pueden afectar a sus vidas.<sup>298</sup>

Poner el foco en la persona, empoderar al ser humano en el ámbito de la seguridad no significa únicamente tenerlo como sujeto pasivo preferente sino darle un papel activo en la delimitación y definición del nuevo ámbito de la seguridad.

Inmediatamente después determina que la ANTICIPACIÓN Y PREVENCIÓN serán los orientadores del gobierno en cuanto a gestión de la seguridad. Evolucionamos desde políticas de seguridad encaminadas a reaccionar ante la concreción de una amenaza, hacia un modelo en el que debería primar la capacidad de identificar las amenazas, conocer su posible evolución, erradicarlas si es posible o, en su defecto, evitar su materialización. La Estrategia demuestra saber que la prevención solo es posible a través de un conocimiento profundo de las amenazas y de la realización de un adecuado análisis de riesgos. Lo

---

<sup>298</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, páginas 89, 90 y 91.

demuestra al dedicar la parte central del trabajo y el mayor de los esfuerzos a la identificación y descripción de las amenazas y los riesgos.

Sin embargo, como ya hemos ido señalando, la Estrategia se limita a seleccionar un conjunto de amenazas y a dar algunos detalles sobre ellas, no se incluye un patrón para su priorización ni se describe una metodología de análisis de riesgos para cada uno de los 12 ámbitos de atención que la Estrategia establece.

No conocemos las amenazas si no sabemos cuál es la probabilidad, el riesgo, de que se concreten.

Y no tendremos un conocimiento que nos permita esa pretendida anticipación si, además de no saber cuál es la probabilidad de que se consumen, no estudiamos en profundidad las causas que las generan. La prevención solo es posible si se puede evitar que algo se produzca y esto es más factible cuando se conoce la causa de su generación o agravación y se actúa sobre ella.

En el análisis de las amenazas hemos constatado que la Estrategia es proclive a centrarse en los posibles efectos de las mismas pero no en sus causas.

Esto nos aleja de la vinculación a la seguridad humana porque solo una orientación preventiva y anticipatoria centrada en las causas profundas de la inseguridad contiene la dimensión interdisciplinar e integradora que, vinculada a la idea de solidaridad más que a una noción reactiva y defensiva, permite responder a la pregunta de cómo proteger a la gente.

La anticipación y prevención de los efectos, siendo necesaria, no puede ser entendida como la auténtica y final expresión del principio.

El defecto de no incluir una metodología de referencia que priorice entre las distintas amenazas o, al menos, proporcione unos criterios para que puedan realizarse clasificaciones en función de diferentes prioridades, puede quebrar, como también hemos ya comentado, el principio de EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD EN EL USO DE LOS RECURSOS. No determinar a qué atenderemos primero o con mayor intensidad en el caso de concurrencia de dos amenazas o si se diera un conflicto de intereses nos obliga a; o bien, contar con recursos duplicados y posiblemente innecesarios salvo en contextos muy concretos, o bien, a tener que decidir a que dedicamos los recursos en una situación o en circunstancias poco propicias para el análisis detallado.

Hay otros supuestos en los que la Estrategia no se contradice letra con letra. Hay casos en los que la Estrategia se vulnera mediante la elusión.

· *Lo que la Estrategia ignora...*

La Estrategia Española de Seguridad Nacional 2013 pretende un cambio de paradigma en el ámbito de la seguridad para el cual no se aplica. Aparentemente maneja una concepción de seguridad diferente a la tradicional (por lo menos a la imperante durante el siglo XX) y adopta un enfoque integral que supone la implicación de las Administraciones públicas y la sociedad en su conjunto pero obvia en su diseño elementos que deberían ser esenciales en el Sistema.

Referentes como el Programa de Estocolmo y la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea vinculan la protección (la seguridad) a una Europa de la Ley y de la Justicia. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano.<sup>299</sup> Ya hemos hecho referencia a estos documentos pero ahora nos interesa destacar que son constantes las referencias al papel que la administración de justicia, los jueces y fiscales, deben desempeñar en el ámbito de la Seguridad.

La Estrategia Española de Seguridad Nacional no hace referencia a la Justicia. No se ocupa de ella, no determina si tiene un papel en el Sistema y cuál podría ser éste y es muy significativo que en la configuración básica del Consejo de Seguridad Nacional no se incluya el departamento ministerial de Justicia<sup>300</sup>.

No nos es posible justificar que se obvie a la Justicia en materia de seguridad cuando se adopta una perspectiva integral (de un Estado que se define de Derecho y se rige por el imperativo legal) y cuando se recurre fundamentalmente a la modificación normativa para aplicar la Estrategia<sup>301</sup> y hacer efectivo su articulado. Estamos restando protagonismo, en una pretendida concepción integral de la seguridad, a uno de los tres poderes del Estado.

---

<sup>299</sup> Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. (2010/C 115/01). Publicado el 4 de mayo de 2010 en el Diario oficial de la Unión Europea.

Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010.

<sup>300</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 58.

<sup>301</sup> Dedicaremos el capítulo segundo de este trabajo a estudiar las reformas legislativas que se han adoptado y se siguen promoviendo dentro del ámbito de la seguridad y desde la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional.



Precisamente a aquel con capacidad de interpretar las normas, decidir sobre su aplicación y hacer cumplir lo decidido.

Pero, además, la elusión de la Justicia supone la vulneración del último de los principios informadores de la Estrategia, la capacidad de resistencia y recuperación, al no incluirse un ámbito que puede contribuir esencialmente a la superación de los conflictos ofreciendo la contundencia o flexibilidad que sea precisa para resistir y combatir los embates de las amenazas o, en su caso, reparar los daños causados que sean susceptibles de ello. Sirva como ejemplo el caso de los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, en los que la adopción del acuerdo de *Jurisdicción Especial para la Paz, Principios básicos del componente de justicia del Sistema integral de verdad, Justicia, Reparación y No repetición*<sup>302</sup> ha supuesto un paso definitivo en la consolidación del proceso.

La Justicia debe estar presente en las estrategias de seguridad nacional aunque, como hace el Programa de Estocolmo en su página 5, se incluya bajo el epígrafe de *instrumentos*.

Cuando queremos modificar el modo de realizar una actividad, cuando necesitamos que nuestro cuerpo actúe de una manera distinta a la habitual, no basta con afirmar la necesidad, es preciso adoptar maneras nuevas y, sobre todo, habituarse a ellas.

Queremos evolucionar en nuestra concepción de seguridad, advertimos que es necesario otro modo de afrontarla, nos dotamos de una nueva herramienta (la Estrategia de Seguridad Nacional) pero olvidamos adiestrarnos en el uso de la misma. No es suficiente con generar una nueva cultura de seguridad. Es necesario dotarnos de mecanismos y procedimientos para hacerla funcionar adecuadamente. La Estrategia insiste en la gestión integral, no especifica cuáles serán los medios que se pondrán en marcha para hacerla efectiva (aparte del Sistema de Seguridad Nacional) pero, sobre todo, no hace ninguna referencia a la capacitación y formación de los actores de la seguridad respecto a cómo funcionar conforme al nuevo paradigma de la integración.

Somos conscientes de que una estrategia no es el ámbito adecuado para detallar como se realizará la enseñanza y el adiestramiento en los métodos precisos, sin embargo, sí creemos adecuado que se incluya entre las bases del documento la relevancia que tiene la formación

---

<sup>302</sup> Comunicado conjunto del Gobierno de la Republica de Colombia y las FARC-EP sobre el acuerdo de creación de una jurisdicción especial para la paz. 23 de septiembre de 2015. [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150923\\_03-Comunicado-conjunto-N-60-sobre-el-Acuerdo-de-creacion-de-una-Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150923_03-Comunicado-conjunto-N-60-sobre-el-Acuerdo-de-creacion-de-una-Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx)

en la capacitación de los actores del sistema para funcionar conforme a las directrices que la Estrategia propone.

El Programa de Estocolmo supone nuevamente una referencia (lamentablemente ignorada) al referirse a la necesidad de articular programas de formación europeos para todas las personas implicadas en el ámbito de la seguridad.<sup>303</sup>

Las contradicciones y elusiones referidas no son sino el resultado de una labor que se ha aplicado en el análisis y en la adopción de un concepto conforme con unos principios que sus impulsores consideran loables pero que no se ha sabido o no se ha querido trasladar a las herramientas e instrumentos de aplicación.

Resume perfectamente esta percepción la reflexión de José Ignacio Torreblanca cuando en su comentario sobre el documento “*Europe’s Strategic Cacophony*” (“*La cacofonía estratégica de Europa*”) afirma:

*“parecen disfrutar analizando lo complejo que es el mundo, lo multi-dimensional que son los riesgos y lo importante que son los valores y principios. Sin embargo, da la impresión de que el esfuerzo intelectual, o bien llega al agotamiento o bien está totalmente desconectado de la ejecución y el planeamiento. El pensamiento va por un lado, la acción por el otro.”*<sup>304</sup>

· *Cuando el legislador es quien no cumple...*

Nos vamos a dedicar a profundizar en esta reflexión en el próximo capítulo. Analizaremos las reformas legislativas que se han impulsado en materia de seguridad tras la publicación de la Estrategia Española de Seguridad 2013 y estudiaremos si es posible que sean el reflejo de una concepción de la seguridad que la Estrategia propone y con la cual se muestra incongruente o si, por el contrario, encontraremos normas que, como la Estrategia, en su preámbulo y en las exposiciones de motivos nos presenten una concepción de la seguridad decidida en la defensa prioritaria de los derechos y libertades fundamentales mientras sus artículos contribuyen al mantenimiento de una seguridad que prioriza frente a ellos la protección del orden socioeconómico y político establecido.

---

<sup>303</sup> Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. (2010/C 115/01). Publicado el 4 de mayo de 2010 en el Diario oficial de la Unión Europea.

<sup>304</sup> Torreblanca, José Ignacio, 27 estrategias de seguridad resultan poco estratégicas, Diario El País, Blogs Internacional, Café Steiner, 01 de mayo de 2013.

Con las estrategias de seguridad nos hemos propuesto afrontar la seguridad desde la perspectiva más amplia que nos sea posible, incluir en nuestros diagnósticos todos los datos que podamos conocer y enfrentar la realidad desde todos los puntos de vista a los que tengamos acceso.

Abriendo tanto el diafragma de nuestra lente nos preguntamos si no corremos el riesgo de incluir materias que con una visión menos expansiva quedarían fuera.

Se realiza una identificación de las que consideramos amenazas desde un enfoque integral e incluimos en nuestro ámbito a sus causas. Pero, ¿son las causas y los factores potenciadores o generadores problemas de seguridad?, ¿debemos tratarlos desde la óptica de quién procura evitar que se produzca un daño? Si nuestra perspectiva es integral y expansiva únicamente para seleccionar las fuentes de peligro pero todas las líneas de acción y las medidas que adoptamos se limitan al recurso a la fuerza y al uso de herramientas punitivas, creemos que estamos incurriendo en un error.

La perspectiva integral debe aplicarse también a la selección de instrumentos y a la elección de los medios con los que trataremos de intervenir sobre las causas y factores que generan o pueden incrementar la probabilidad de que una amenaza se materialice en un daño. Es necesario que comprendamos que el tratamiento de las causas implicará el uso de herramientas no habitualmente utilizadas en el ámbito de la seguridad y que sus procedimientos y tiempos de exposición pueden ser distintos a los que se utilizaban tradicionalmente y desde una práctica reactiva. (Habrán causas que exijan una intervención educativa, económica o sanitaria y sus plazos de aplicación y visibilización de los efectos sean, tal vez, superiores a los que estamos dispuestos a aceptar).

Si no realizamos esta reflexión deberemos asumir los costes de la conducta preventiva y como dice Daniel Innerarity, comprender que la prevención los tiene y que ocurre con frecuencia que, donde se quita un miedo se genera otro<sup>305</sup>. Esto es, si al actuar sobre una causa lo hacemos a través de un medio poco adecuado, es posible que la eliminemos pero generemos otra o que no la eliminemos y la agravemos o, incluso, generemos igualmente otras.<sup>306</sup>

---

<sup>305</sup> Innerarity, Daniel, *La Humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Paidós, Madrid 2011, página 13.

<sup>306</sup> Algo así ha ocurrido con las misiones militares de ataque a territorios que se consideraba apoyaban a los terroristas internacionales. Las actuaciones no estaban debidamente enfocadas y se ha concluido con una amenaza más grave por la generación de Estados fallidos y graves situaciones de inestabilidad en esos territorios.

Una última reflexión dedicada a la insistencia de la Estrategia en generar una cultura de seguridad.

Debe definirse bien que se entiende por tal, que se pretende al generar en el ciudadano una conciencia de las amenazas ante las que somos vulnerables. Hay que ser prudente en cómo se genera o podemos correr el riesgo de alentar una cultura del miedo. Mal estaría que se hiciera por negligencia pero sería inconcebible en un Estado democrático que se generara de forma consciente.

Bauman nos advierte en su obra *Tiempos líquidos* de que el capital del miedo puede transformarse en cualquier tipo de rentabilidad, económica o política. La seguridad personal se ha convertido en un argumento de venta importante en los programas políticos y en las campañas electorales. La exhibición de amenazas a la seguridad personal ha pasado a ser un recurso importante en las guerras de los medios de comunicación por los índices de audiencia redundando en el uso político del capital del miedo.<sup>307</sup>

La generación de temores, la cultura del miedo, incapacita y provoca la inhibición. Nos proporciona ciudadanos que reclaman protección de forma acrítica, sumisos a las decisiones de quien pueda ofrecerla y dóciles ante las aparentemente justificadas renunciaciones que se le exigen a cambio de la misma.

La cultura de seguridad capaz de contribuir a la consolidación de una concepción de seguridad humanocéntrica es aquella que incrementa la capacidad de juicio y análisis del ciudadano respecto de esta materia (capacitación que solo se podrá alcanzar a través de un adecuado acceso al conocimiento proporcionado por la posibilidad de obtener información transparente y responsable), que le hace consciente de su papel en el ámbito de la seguridad, como objeto prioritario de protección integral pero también como actor del sistema, y que le proporciona las herramientas que le permitan participar en el mismo.

La cultura de seguridad que asume ésta como seguridad humana empodera al ciudadano, no pretende adoctrinarle ni atemorizarle sino ofrecerle la información y conocimiento que le capacite como elemento activo en el sistema, requiere su participación para la definición de las amenazas y los medios de lucha contra ellas y le hace consciente de que la seguridad no es sino la garantía de disfrute de unos derechos que solo en circunstancias extraordinarias y muy delimitadas optará por restringir.

---

<sup>307</sup> Bauman, Zygmunt, *Tiempos líquidos*. Vivir en una época de incertidumbre. Tusquets, Barcelona 2010, página 23.

## UN CASO PRÁCTICO

El 7 de enero de 2015 dos hombres armados penetraron en las instalaciones de la revista satírica “*Charlie Hebdo*”, en París, disparando contra su equipo de redacción, que se encontraba reunido, con el resultado de 12 personas asesinadas. Los autores del atentado, los hermanos Kouachi, eran dos jóvenes franceses de origen argelino y eran conocidos por las fuerzas de seguridad francesas por su vinculación al yihadismo radical.

Europa cuenta desde el año 2010 con un documento para la consecución de una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, el Programa de Estocolmo, que persigue el pleno desarrollo del Tratado de Lisboa.

Un texto en el que se establecen como prioridades el fomento de la ciudadanía a través de una UE de la Ley y la Justicia que proteja a sus ciudadanos, sin olvidar su responsabilidad y la solidaridad en materia de migración y asilo.

Europa se dotó, en desarrollo del Programa de Estocolmo, de una Estrategia de Seguridad Interior Europea en la que se diseñaba un modelo de seguridad interior para la Unión Europea basado en los principios de promoción de los derechos fundamentales, protección de los más vulnerables, diálogo para la superación de los conflictos, integración, inclusión social y lucha contra la discriminación y solidaridad y confianza mutua entre los estados miembros.

Francia cuenta también con una estrategia plasmada en el Libro Blanco de la Seguridad y la Defensa.

Tanto en la Estrategia de la UE como en la francesa se incluyen el terrorismo de origen islamista y la radicalización violenta dentro del catálogo de amenazas que ponen en riesgos la seguridad de los ciudadanos. Los presuntos autores eran conocidos por las fuerzas de seguridad francesas que estaban informados acerca de sus vínculos con los radicales yihadistas y tenían un registro de sus salidas de Europa y sus actividades subversivas.

Sin embargo el atentado se produjo y murieron 12 personas.

La consecuencia inmediata del atentado, en el ámbito de las políticas de seguridad, fue la renacionalización de todos los gobiernos europeos y los días sucesivos se caracterizaron

por la prisa de los mandatarios en presentar medidas que habían tenido al menos 5 años para diseñar, reflexionar e implantar.

No se caracterizó el tratamiento de la crisis por el refugio en la fortaleza de la Unión y la adopción de decisiones coordinadas, solidarias y confiadas entre todos los países miembros y conforme a lo establecido en su tratado fundacional. Al contrario, se alzaron voces pidiendo la modificación del Tratado de Schengen que estableciera límites a la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea (cuando no su total eliminación) y cada gobierno actuó de forma unilateral pensando únicamente en como tranquilizar a la opinión pública de sus respectivos países.

En España se recuperó en apenas una semana un Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional que debía haberse estudiado en el Consejo de Ministros a principios del año 2014. Y en menos de un mes (el 30 de enero de 2015) se presentó el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta, que el Gobierno llevaba anunciando desde que se presentó el Informe Anual de Seguridad Nacional 2013 en julio del año 2014. Este proyecto fue consensuado únicamente con el partido líder de la oposición parlamentaria a través de un controvertido acuerdo firmado el 2 de febrero y al que solo se invitó al resto de las fuerzas políticas una vez alcanzado.

Nos hemos dotado de unas herramientas, las estrategias de seguridad integral, que si bien, no son perfectas, son un instrumento que creímos necesario cuando decidimos adoptarlo.

En el caso que hemos relatado solo se ha hecho alusión a las mismas como justificación de la actividad gubernamental en materia de seguridad.

Sin embargo, el modo unilateral, precipitado y carente de contenido pedagógico conforme al cual han actuado los responsables políticos nos lleva a cuestionarla efectividad real de contar con una Estrategia de Seguridad Nacional.

## Capítulo 2

### LAS REFORMAS DE LAS LEYES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD ACOMETIDAS EN LA X LEGISLATURA. SUS VINCULACIONES CON LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Durante la décima legislatura, el gobierno presidido por Mariano Rajoy y sustentado por el Partido Popular, ha emprendido una intensa actividad de reforma y producción legislativa en materias directamente relacionadas con el ámbito de la seguridad, entendida ésta según la perspectiva integral que pretende implantar la Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Desde diciembre de 2011 hasta el final de este ciclo, en 2015, se han presentado en Consejo de Ministros el Anteproyecto de ley de Seguridad Privada<sup>308</sup>, el Anteproyecto de Ley de Reforma del Código Penal<sup>309</sup>, el Anteproyecto de Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana<sup>310</sup>, el Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil<sup>311</sup> y el Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional<sup>312</sup>.

El primero de ellos, el que iniciaba el procedimiento para la reforma de la regulación de la Seguridad Privada, se presentó con antelación a la aprobación de la ESN 2013<sup>313</sup>. Seguidamente a su aprobación y su presentación ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados<sup>314</sup>, y una vez transcurrido el período estival de reducción de la actividad política y parlamentaria, comenzó la andadura de la reforma del Código Penal y, dos meses más tarde, la propuesta para la modificación de la Ley Orgánica 1/1992 de seguridad ciudadana.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 únicamente hace referencia a una adaptación normativa, la elaboración de una Ley Orgánica de Seguridad Nacional que articulará “la

<sup>308</sup> El informe del Ministerio del Interior fue recibido en el Consejo de Ministros el 12 de abril de 2013.

<sup>309</sup> Consejo de Ministros del 20 de septiembre de 2013.

<sup>310</sup> Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 2013.

<sup>311</sup> Presentado en el Consejo de Ministros de 29 de agosto de 2014.

<sup>312</sup> Consejo de Ministros del 16 de enero de 2015.

<sup>313</sup> La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido se aprobó en el Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2013 y el Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada se presentó en el Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013.

<sup>314</sup> Comparecencia del 9 de julio de 2013. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013, X Legislatura, Número 372. Página 1.

*reforma paulatina del Sistema de Seguridad Nacional y el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión de crisis*”<sup>315</sup>. Sin embargo, la aplicación efectiva de la Estrategia y el cumplimiento de los principios que la informan (unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación<sup>316</sup>), exige también la revisión de las leyes que regulan todos y cada uno de los aspectos que componen la seguridad nacional, definida ésta desde la visión integral que la ESN 2013 introduce<sup>317</sup>.

Por lo tanto, no es casual que en una misma legislatura asistamos a la reforma de las leyes que más directamente afectan a la regulación normativa de la seguridad en nuestro país y, tampoco lo es, que la interconexión y la relación de las modificaciones que afectan a las mismas se evidencie en su tramitación simultánea<sup>318</sup> o cercana en el tiempo<sup>319</sup>.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013, al establecer la necesidad de elaboración de una Ley Orgánica de Seguridad Nacional, indica un breve plazo de tiempo desde la aprobación de la ESN, para la remisión de un anteproyecto al Consejo de Ministros. Determina que en

---

<sup>315</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 58.

<sup>316</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

<sup>317</sup> En base a la visión integral de la Seguridad, la Estrategia Española de Seguridad de 2011 sí prevé al establecer el modelo institucional de Seguridad que será preciso realizar reformas legislativas con el fin de aplicar el concepto integral de seguridad que contiene la Estrategia .Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 5. Un modelo institucional integrado. Página 84

<sup>318</sup> El Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, debido a la vinculación de sus articulados que vamos a exponer en este trabajo, han de entrar en vigor de forma simultánea y, por lo tanto, su tramitación ha coincidido en el tiempo. Se aprobaron ambas, mediante votación en el Pleno del Congreso, el jueves 26 de marzo de 2015, se publicaron en el B.O.E. el martes 31 de marzo con los nombres de Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana y como Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y entraron en vigor, ambas, el 1 de julio de 2015. Como veremos, la eliminación en la reforma penal del libro III, relativo a las faltas, implica unas consecuencias jurídicas entre las que se incluye la incorporación de alguna de las conductas despenalizadas al ámbito de las infracciones administrativas a través del Proyecto de Ley Orgánica de protección de la Seguridad Ciudadana. Este factor, como analizaremos en este capítulo, aconseja que ambas normas entren en vigor en el mismo momento con el fin de evitar; bien la doble tipificación, penal y administrativa, de una misma conducta, bien que durante un período de tiempo algunas conductas no aparezcan tipificadas en ninguna norma, no siendo este el propósito del legislador.

<sup>319</sup> Es lo que ocurre con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana y la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada ha sido aprobada con un año de antelación respecto a la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana con la que guarda una fuerte vinculación por las referencias y remisiones que la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana hace a la Ley de Seguridad Privada. Remisiones que señalaremos en este capítulo.



un plazo de seis meses desde la constitución del Consejo de Seguridad éste elaborará una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional para su posterior elevación al Consejo de Ministros. Según esta disposición, al haberse constituido el Consejo de Seguridad el 11 de junio de 2013, el Consejo de Ministros hubiera debido recibir la propuesta de anteproyecto en el último mes del año 2013 o en las primeras fechas del 2014. Fue el 16 de enero del año 2015 cuando el Consejo de Ministros presentó el Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional.

Asimismo, además de las modificaciones y nuevas leyes, aprobadas y en tramitación, directamente vinculadas con la seguridad, hemos asistido a la modificación de normas relacionadas con los actores de la seguridad<sup>320</sup>, que regulan el Estatuto de las víctimas<sup>321</sup> - siguiendo las recomendaciones que a este respecto realiza la ESN y las Estrategias europeas- y a la legislación de materias que en la Estrategia de 2013 se consideran factores coadyuvantes de la proliferación o desarrollo de amenazas concretas<sup>322</sup>.

En el capítulo segundo de este trabajo vamos a abordar las reformas de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, de la Ley de Seguridad Privada, de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y la novedosa Ley de Seguridad Nacional, a la luz de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, destacando si cumplen, y cómo lo hacen, las directrices que la Estrategia establece y aquellos aspectos que no incorporan o que directamente contradicen, tratando asimismo de determinar cuál es la concepción de seguridad con la que concuerdan o a la que se muestran más afines.

La reforma del Código Penal y su posible relación con la seguridad nacional y las otras normas vinculadas directamente con la seguridad, será tratada en el capítulo tercero.

---

<sup>320</sup> Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, Ley 46/2015, de 14 de octubre, por la que se modifica la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

<sup>321</sup> Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

<sup>322</sup> Aunque el partido del Gobierno no lo ha estimado oportuno, en relación con la amenaza de espionaje y vinculada con la necesidad de transparencia informativa en las materias del ámbito de la seguridad, el Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural presentó la Proposición de Ley de modificación de la Ley 9/1968 de 5 de abril, sobre secretos oficiales. Número de expediente 622/000013.

En la línea de las reformas encaminadas a lograr unos poderes públicos más transparentes y más accesibles y para luchar contra la corrupción, a la que se refiere la estrategia en la amenazas relativas al crimen organizado y a la inestabilidad económica y financiera, se ha aprobado la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

## LA REFORMA DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

(Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana)

El 29 de noviembre de 2013 se presentó ante el Consejo de Ministros el informe del Ministro del Interior que versaba sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la Seguridad Ciudadana. Este se presenta dos meses después de que, en la rueda de prensa celebrada tras el Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 2013, la Vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáez de Santamaría, y el Ministro de Justicia Alberto Ruiz Gallardón, presentaran una reforma del Código Penal que, reconocían, *“afecta al carácter general de nuestro Derecho punitivo y que, por lo tanto, no debe de considerarse como una modificación más del Código Penal de 1995, sino como una auténtica transformación(..)”*<sup>323</sup> La Vicepresidenta, en su introducción, vincula la reforma del Código Penal al Plan de Regeneración Democrática (presentado en el mismo acto) afirmando que, a través de ambos y de cada uno de ellos, *“se da respuesta a una demanda social importante. Ante determinados comportamientos de distinta naturaleza público o privada, dar una respuesta por parte del ordenamiento jurídico completa y actual.”*<sup>324</sup>

Tenemos una reforma penal que afecta a nuestro Derecho punitivo, una reforma que incluye, según el Ministro, un nuevo planteamiento del sistema de penas y una revisión de figuras delictivas que lleva a una *“supresión de las faltas o conversión de las faltas más graves en delitos leves y remisión a la vía administrativa o, en su caso, a la vía civil de las faltas leves(..)”*<sup>325</sup>. Estamos ante una reforma sustancial que implica, a su vez, la modificación de las normas administrativas que contendrán la tipificación de las conductas que dejen el ámbito penal para incorporarse al Derecho administrativo sancionador.

Así, el último viernes de noviembre de 2013, la Vicepresidenta del Gobierno refiere la aprobación del Anteproyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y el

---

<sup>323</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 20 de septiembre de 2013. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmnp20130924.aspx>

<sup>324</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 20 de septiembre de 2013. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmnp20130924.aspx>

<sup>325</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 20 de septiembre de 2013. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmnp20130924.aspx>

Ministro del Interior, Sr. Fernández Díaz, reconoce que uno de los motivos (“*El primer aspecto que nos ha llevado a considerar la reforma de esta Ley*”<sup>326</sup>) por los que se emprende la reforma de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, es la decisión de eliminar las faltas como categoría de infracciones castigadas por el Código Penal.

Además de la señalada motivación, que vincula estrechamente la tramitación de ambos proyectos legislativos, la Vicepresidenta alude a razones similares a las esgrimidas para justificar la reforma del Código Penal. En la justificación de la reforma de ambas normas se incluye la referencia a una demanda social que reclama respuestas ante determinados comportamientos. Una demanda indeterminada a la que el ejecutivo trata de responder, en primer término, a través del Programa de Regeneración Democrática y de una reforma del Código Penal que incluye medidas de lucha contra la corrupción y, en segundo término, a través de una nueva Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana que persigue el “*refuerzo y protección de los derechos y de la libertad a través de una mejora de la seguridad*”<sup>327</sup>. Entendemos, sin que se haya especificado, en base a deducciones extraídas al hilo de las afirmaciones del ejecutivo, que se trata de una reclamación que cuestiona la calidad democrática de nuestro Estado y que evidencia una preocupación social por la seguridad y la posibilidad de ejercer efectiva y plenamente los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos.

Para responder a esta supuesta demanda el Gobierno presenta una reforma del Código Penal que afecta a determinados tipos penales pero, fundamentalmente, al carácter general de nuestro Derecho punitivo, “*que se adecua a la realidad, pero que no funciona a golpe de una actualidad pasajera, sino de constantes que preocupan a la sociedad española y de respuestas que exigen los ciudadanos españoles ante agresiones a nuestra convivencia, que deben de tener una respuesta distinta, más grave o, en su caso, también en algunos casos, más flexible*”<sup>328</sup> y una reforma de la Ley Orgánica de protección a la seguridad

---

<sup>326</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Interior y de Economía, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 29 de noviembre de 2013. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmnp20131202.aspx>

<sup>327</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Interior y de Economía, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 29 de noviembre de 2013. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmnp20131202.aspx>

<sup>328</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 20 de septiembre de 2013. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmnp20130924.aspx>

ciudadana que “es un instrumento para garantizar el libre ejercicio de los derechos, el funcionamiento de las instituciones y la convivencia pacífica.”<sup>329</sup>

## 1. EL CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO EN EL QUE SE PRESENTA EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA.

### Las amenazas a la seguridad ciudadana a la luz del concepto de seguridad de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

La España del otoño de 2013 es una nación que sufre las consecuencias de una crisis económica que se inició en el año 2008 y que, paulatinamente, ha ido afectando a los diferentes sectores y clases sociales hasta hacerse perceptible para todos los españoles. En el último trimestre de 2013, somos un país con casi 5.000.000 de desempleados<sup>330</sup>, que ha vivido y presenciado durante el año 2012 como se producían 101.034 lanzamientos acordados por los juzgados (43.858 ejecuciones hipotecarias)<sup>331</sup>, que 39.167 viviendas eran entregadas en base a procesos de ejecución de hipotecas (32.490 habituales)<sup>332</sup> y 65.778 ejecuciones de hipotecas sobre viviendas (siendo un 74,8% de ellas la vivienda habitual)<sup>333</sup>.

En la España de 2013 se continúan las investigaciones de casos de presuntas redes de corrupción política como el caso “Gurtel”<sup>334</sup>, el fraude de los ERE<sup>335</sup> y otros<sup>336</sup> que afectan

---

<sup>329</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Interior y de Economía, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 29 de noviembre de 2013. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmrap20131202.aspx>

<sup>330</sup> En septiembre de 2013 hay 4.724.355 desempleados registrados en las oficinas públicas de empleo. En octubre de 2013 el número de parados aumenta hasta los 4.811.383. En el mes de noviembre el número de parados alcanza los 4.808.908.

Valls, Enrique. Evolución de la tasa de paro y desempleo 2013. Rankia comunidad financiera. <http://www.rankia.com/blog/tasa-paro/1661875-evolucion-tasa-paro-2013>

<sup>331</sup> Estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial. Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios. Boletín Información Estadística. Número 35- junio 2013. Consejo General del Poder Judicial. Página 9.

<sup>332</sup> Informe del Banco de España. Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios. Boletín Información Estadística. Número 35- junio 2013. Consejo General del Poder Judicial. Página 9.

<sup>333</sup> Informe del Colegio de Registradores. Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios. Boletín Información Estadística. Número 35- junio 2013. Consejo General del Poder Judicial. Página 9.

<sup>334</sup> El origen del caso se sitúa el 6 de febrero de 2009, cuando el entonces magistrado de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón, instructor en origen de la causa, decretó las primeras detenciones. Fue bautizada como 'Gurtel', palabra que en alemán significa 'correa', como el apellido del cabecilla de la

a los partidos con mayor representación en el arco parlamentario y que ostentan grandes cuotas de poder autonómico y local<sup>337</sup>.

El gobierno sostenido por el Partido Popular presenta el Anteproyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana en un contexto marcado por una fuerte crisis económica, social y política que se traduce en la desconfianza de los ciudadanos en sus representantes políticos y en una creciente tendencia a articular movimientos sociales destinados a la persecución y obtención de objetivos concretos, que no queden en meros focos de movilización y protesta.

Apoyamos las afirmaciones sobre la falta de confianza política de los ciudadanos en los resultados que obtienen los barómetros que el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realiza en el año 2013. Así, en el Barómetro del mes de julio del año 2013 los encuestados responden en un 50% que la situación política general de España es muy mala, recibiendo la opción de respuesta “mala” un 31,5% de adhesiones. En el mismo estudio, a la pregunta de cuál es, a su juicio, el principal problema que existe en España en ese momento, el 55,5% de los encuestados contesta aludiendo al paro, siendo un 13,5% los que estiman que el primer problema es la corrupción y el fraude y un 11,5% los que valoran que son “los políticos en general”, los partidos políticos y la política. En cuarto lugar

---

*trama, Francisco Correa. En la causa se investiga una presunta red de corrupción ligada presuntamente a cargos del PP, y que operaba fundamentalmente en Madrid y Valencia. Cadena Ser. 06/02/2014. [http://cadenaser.com/ser/2014/02/06/espana/1391647819\\_850215.html](http://cadenaser.com/ser/2014/02/06/espana/1391647819_850215.html)*

<sup>335</sup> *Es la investigación de las ayudas concedidas por parte de la Junta de Andalucía a empresas en crisis entre 2001 y 2011. A estas subvenciones accedieron miles de trabajadores de forma legal, pero también personas que ni siquiera habían trabajado en las entidades subvencionadas o no tenían derecho a los beneficios. Son los llamados intrusos, que según la Junta fueron 196. Los fondos, dotados con 855 millones de euros, se tramitaron a través de CC OO y UGT y empresas consultoras y aseguradoras, que también están siendo investigadas, así como los responsables de empresas e instituciones beneficiarias y de las consejerías implicadas en todo el procedimiento. El País. 17 de febrero de 2015. [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/12/andalucia/1394624960\\_221752.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/12/andalucia/1394624960_221752.html)*

<sup>336</sup> *Sirva como ejemplo el Caso Palau que afecta a la que ha sido tradicionalmente la tercera fuerza en el Parlamento Español, apoyo para gobiernos minoritarios de distinto signo, y que ha gobernado la Comunidad Autónoma de Catalunya prácticamente sin interrupción (salvo el periodo del los gobiernos tripartitos del 2003 al 2011) desde la constitución de la autonomía. (La investigación sobre el desfalco de la institución musical y el pago de comisiones ilegales a Convergència finalizó, en lo esencial, en octubre de 2013. El juez concluyó entonces que el partido nacionalista había recibido de Ferrovial 6,6 millones a cambio de adjudicaciones públicas y que Fèlix Millet y su mano derecha, Jordi Montull, se habían apoderado de 24 millones del Palau.) El País. 15 de febrero de 2015. [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/15/catalunya/1424027682\\_670290.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/15/catalunya/1424027682_670290.html)*

<sup>337</sup> Los tres ejemplos incluidos en este trabajo afectan al Partido Popular, al Partido Socialista Obrero Español y a Convergencia y Unión. Se desarrollan en el ámbito de poder autonómico y en las Comunidades Autónomas en las que están más fuertemente implantados y su influencia supera al ámbito estrictamente político. En las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 el Partido Popular obtuvo 186 escaños, el PSOE se hizo con 110 y CiU se constituyó como tercera fuerza con 16 representantes en el Congreso de los Diputados.

encontramos los problemas de índole económica con un 10,5% de las respuestas de los encuestados.

Según los datos estadísticos, la población española asume la existencia de una crisis política y de una crisis económica - cuya principal secuela y factor de sufrimiento social es el paro- pero no advertimos de lo reflejado en el estudio una preocupación evidente o, al menos explicitada en las respuestas, por la seguridad. El ítem “inseguridad ciudadana” está incluido entre las opciones y es seleccionado como el principal problema de España por un 0,2% de los entrevistados, mientras que un 1,2% lo considera el segundo problema y un 1,5% el tercero. Asimismo, cuando a los encuestados se les pregunta por el problema que más les afecta personalmente los primeros puestos los ocupan el paro (con un 49,3%) y los problemas de índole económica (con un 30,5%), cuando es un 1,5% el que responde que el problema que más le afecta es la inseguridad ciudadana.<sup>338</sup>

Si atendemos a los datos estadísticos obtenidos en la época en la que se estaba redactando el Anteproyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, encontramos una sociedad acuciada por las consecuencias negativas de la crisis económica, preocupada por la corrupción, la calidad de los actores políticos y la capacidad de la política para dar respuestas a los problemas de los ciudadanos pero, cuando menos, inconsciente de que esté sufriendo problemas relacionados con el ámbito de la seguridad -a pesar de que la gran conflictividad social ya ha generado y visto evolucionar movimientos sociales como el 15 M, iniciativas ciudadanas como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca o Stop Desahucios y otras de fuerte carácter reivindicativo como la acción Rodea el Congreso-.

Unos meses después, en noviembre, cuando se presenta el Anteproyecto, el barómetro del CIS arroja resultados muy similares a los de julio. Siendo el paro el que se considera principal problema de España por un 56,6% de los entrevistados y la inseguridad ciudadana es identificado como principal problema por el 0,1%. Respecto a la pregunta a la que hacíamos referencia al observar el barómetro de julio, sobre cuál es el problema que más le afecta personalmente, los encuestados vuelven a responder mayoritariamente el paro (39,2%) y los problemas de índole económica (15,8%), mientras que seleccionan la inseguridad ciudadana un 0,3% de los entrevistados.<sup>339</sup>

---

<sup>338</sup> Barómetro de julio 2013. Estudio nº 2.993. CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas. Julio 2013.

<sup>339</sup> Barómetro de noviembre 2013. Estudio nº 3.005. CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas. Noviembre 2013.

Observando estos resultados entendemos la afirmación de la Vicepresidenta del Gobierno cuando, al presentar el Anteproyecto de Ley de Reforma del Código Penal (contenedora de modificaciones respecto a los tipos que suponen una lucha contra la corrupción, a los que aludió<sup>340</sup>) y el Plan de Regeneración Democrática, dijo estar dándose respuesta a una demanda social importante.<sup>341</sup> Sin embargo, no podemos concluir de los mismos datos que existiera una relevante preocupación por la seguridad ciudadana o por cómo está podría verse afectada por la inestabilidad social, consecuencia de la crisis económica y de la desconfianza en la política y en sus actores.

Nos apartamos de los datos para preguntarnos si es posible que las preocupaciones sociales y el surgimiento de movimientos capaces de articular las protestas pueden ser una fuente de conflictos capaz de generar situaciones que pongan en riesgo la seguridad de los ciudadanos. Consideramos que esta pregunta es pertinente en base a la preocupación que demuestra el Gobierno por la seguridad ciudadana cuando ésta no se identifica mayoritariamente como un problema y cuando las crisis económica y política se evidencian como las más graves preocupaciones sociales. Conectando estas últimas -la inestabilidad política y socioeconómica- con la posibilidad de que se generen o se incrementen las amenazas para la seguridad ciudadana podríamos encontrar una justificación al interés del ejecutivo por prestar especial atención a esta materia.

Entendiendo, por el momento, la seguridad de los ciudadanos en base al concepto de seguridad nacional que plantea la ESN 2013 - aquella que dice asumir, y que, junto con la divergente concepción de seguridad que establece a través de su desarrollo, van a servirnos de referencia para todos los análisis que realicemos en este trabajo- debemos recordar que la Estrategia define la seguridad nacional como *la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus*

---

<sup>340</sup> “Por último, respuesta penal contra la corrupción. Hoy llevamos el Código Penal que se manda a las Cortes, pero nos ha parecido oportuno consensuarlo con los partidos políticos, un bloque de medidas de tipo penal y procesal, que pueden ser, y lo hablaremos con ellos, bien incluidas como complemento a estas dos reformas materiales, o bien en sucesivos trámites del Código Penal.” Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 20 de septiembre de 2013. Transcripción rueda de prensa; <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmnp20130924.aspx>

<sup>341</sup> “se da respuesta a una demanda social importante. Ante determinados comportamientos de distinta naturaleza público o privada, dar una respuesta por parte del ordenamiento jurídico completa y actual.” Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 20 de septiembre de 2013. Transcripción rueda de prensa; <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmnp20130924.aspx>

*principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos adquiridos.*<sup>342</sup>

Centrándonos en la dimensión interior de la visión integral que, según su primer capítulo, pretende aportar la Estrategia, tenemos que destacar que el redactor establece como prioridad, al colocarla la primera en la yuxtaposición, la protección de la libertad y el bienestar de los ciudadanos, colocando a la persona, al ser humano, en el centro del objetivo de las políticas de seguridad, tal y como exige la adecuación al concepto de seguridad humana patrocinado por las Naciones Unidas.<sup>343</sup> Después se refiere a la defensa de España y a la garantía de los principios y valores constitucionales.

Tendremos, por lo tanto, que plantearnos si la insatisfacción de la sociedad con la situación económica y política ha propiciado la aparición de conductas que atenten contra la libertad y el bienestar de los ciudadanos o, en su caso, supongan un riesgo para los principios y valores constitucionales de nuestro país.

Observando los movimientos sociales surgidos en España desde el año 2011, guiados por las reflexiones de Manuel Castells, advertimos que éstos buscan contribuir a la gobernanza efectiva dando voz a un grupo amplio de ciudadanos que no han encontrado un cauce adecuado de participación a través de los mecanismos e instituciones políticas.

Al analizar la naturaleza de los movimientos sociales advierte que *“las relaciones de poder constituyen el fundamento de la sociedad, porque los que ostentan el poder construyen las instituciones de la sociedad según sus valores e intereses”*<sup>344</sup> y señala que los movimientos sociales son expresiones de contrapoder que *“ejercen el contrapoder construyéndose en primer lugar a sí mismos mediante un proceso de comunicación autónoma, libre del control del poder institucional”*<sup>345</sup>.

Del análisis de los mismos extrae un conjunto de elementos comunes a todos ellos destacando que son mayoritariamente espontáneos en su origen, que son autorreflexivos,

---

<sup>342</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

<sup>343</sup> *“...protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas.”* Definición contenida en el informe final de la Comisión de Seguridad Humana – Human Security Now- creada en 2001. Aplicación del concepto de Seguridad Humana y el fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad de los Seres Humanos. Dependencia de Seguridad Humana. Organización de las Naciones Unidas. Página 6.

<sup>344</sup> Castells Manuel, Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet, Alianza Editorial, Madrid 2012. Página 22.

<sup>345</sup> Castells Manuel, Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet, Alianza Editorial, Madrid 2012. Página 27.



primando la deliberación, que recurren a distintas formas de ocupación de los espacios públicos y que no responden necesariamente a definiciones programáticas.

Con esta definición, y atendiendo a que el concepto de seguridad referido abarca en su amplitud la garantía del bienestar de los ciudadanos, la protección de su núcleo vital y la realización de las personas, entendemos que, en su configuración y objetivos, los movimientos sociales surgidos en España desde 2011 más que atender contra la seguridad integral de los ciudadanos contribuyen a la misma dando voz y representando a sectores que no ven reflejadas sus demandas por parte de los grupos de poder dominantes. Su enfrentamiento con estos grupos, como propuesta alternativa o “contrapoder”, es signo de la capacidad de evolución y estado de crecimiento constante de una sociedad dinámica.

Lo que debemos analizar, desde la perspectiva de este trabajo, es cómo los medios de expresión, manifestación o protesta han podido afectar a la seguridad ciudadana.

Manteniendo aún como referencia la definición de seguridad de la Estrategia, debemos plantearnos si los métodos de la reacción social han supuesto un riesgo para la libertad y el bienestar de otros ciudadanos o, si sus conductas pueden ser calificadas de “molestas” pero no de “peligrosas”<sup>346</sup>.

Así, las reivindicaciones se han plasmado en la ocupación masiva y por tiempo indeterminado del espacio público<sup>347</sup>, la celebración de manifestaciones, la convocatoria de

---

<sup>346</sup> Nos interesan en este punto las reflexiones de Ricard Brotat sobre la evolución del concepto de seguridad y la adición de los incívicos al concepto. En la nueva concepción de la seguridad se describe un ámbito caracterizado por contener todos aquellos actos que generen percepción de inseguridad, sean o no delito. Este autor reflexiona sobre el lugar común de que lo que más molesta a los ciudadanos son los delitos o las infracciones que tiene más cerca, recalca que muchas veces no tienen nada que ver con la delincuencia sino que se trata de conductas incívicas. El temor o sensación que provocan estas conductas tiene que ver con lo que se ha denominado la “tesis de las incivildades” según la cual se analizan una serie de principios acerca del rol que juegan las faltas, los comportamientos incívicos, los actos de alboroto, algunos delitos y la falta de limpieza y mantenimiento de los espacios públicos. Brotat i Jubert, Ricard, Una formulación de la seguridad para el siglo XXI. En la obra colectiva coordinada por Pérez Francesch, Joan Lluís, Libertad, seguridad y transformaciones del Estado. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2009, página 171.

<sup>347</sup> La manifestación del 15 de mayo de 2011, convocada por el colectivo Democracia Real Ya para pedir un cambio de modelo social, político y económico, culminó con la permanencia de entre 150 y 200 personas de esta plataforma en la madrileña Puerta del Sol. Esa primera concentración se fue nutriendo de nuevos miembros que constituyeron el llamado movimiento “indignado” o 15 M. Las personas allí reunidas mantuvieron el improvisado campamento urbano, que poco a poco logró una particular forma de organización y estableció sus propios medios de convivencia celebrando asambleas durante 25 días. Otras ciudades de España vieron también como espacios públicos representativos eran ocupados por personas que se adherían a las reivindicaciones y objetivos del movimiento. En Salamanca (ciudad de residencia de la autora) el movimiento se concentró durante semanas en la Plaza de la Constitución, trasladándose a partir del 26 de septiembre de 2011 al Plaza Mayor de la ciudad.

protestas contra entidades bancarias<sup>348</sup>, las concentraciones de apoyo a los afectados por lanzamientos domiciliarios e, incluso, los actos de resistencia con el objeto de paralizar los mismos<sup>349</sup>, las movilizaciones convocadas frente o junto a edificios que albergan las más altas Instituciones del Estado<sup>350</sup> o las campañas de recriminación a representantes públicos ante sus domicilios<sup>351</sup>.

Estos modos de protesta han sido cuestionados por autoridades y particulares que han llegado a reclamar la disolución de las concentraciones, incluso a través del uso de la fuerza<sup>352</sup>, o que, en su caso, se establezcan límites a la celebración de las mismas<sup>353</sup>. Los perjuicios económicos soportados por diversos colectivos<sup>354</sup>, las molestias para la realización de las funciones cotidianas de ciertos sectores laborales y los inconvenientes que afectan a todos los ciudadanos justifican que ciertas formas de manifestación o protesta se perciban como incómodas.

Algunas de las actuaciones llevadas a cabo por sujetos pertenecientes a estos movimientos han sido objeto de denuncias penales que han traído como consecuencia que Juzgados y Tribunales se hayan tenido que pronunciar sobre la legalidad de algunas de ellas, como ha

---

<sup>348</sup> Los problemas económicos de particulares que ocasionaron las dificultades para recuperar lo invertido en el producto financiero de riesgo denominado “participaciones preferentes”, dio lugar a la creación de distintas plataformas de apoyo a los afectados, que organizaron distintas concentraciones de protesta contra las prácticas de algunas entidades financieras. En muchas de las ocasiones las protestas se celebraron ante las oficinas de las entidades bancarias.

<sup>349</sup> La plataforma de Afectados por la Hipoteca es la cabeza visible de un movimiento social, surgido en febrero de 2009 en Barcelona, que tiene por objeto principal la reivindicación de un sistema hipotecario más justo y la defensa del derecho a la vivienda, según sus propios impulsores. Sus actuaciones incluyen el asesoramiento y respaldo a los afectados en sus negociaciones con los acreedores, la paralización y suspensión de embargos a través de Stop desahucios, la presentación de una Iniciativa Legislativa Popular ante el Parlamento de Cataluña o la Iniciativa Legislativa Popular presentada ante el Parlamento Español el 30 de marzo de 2010 avalada por más de un millón de firmas. <http://afectadosporlahipoteca.com/>

<sup>350</sup> El 25 de septiembre de 2012 estaba convocada y se celebró una manifestación ante el Congreso de los Diputados de la que se informó a la Delegación del Gobierno de la Comunidad de Madrid a través de un escrito firmado por Rafael Óscar González Regueira, participante de Asamblea Virtual, un foro on line del colectivo “Indignados”. La concentración se caracterizó por momentos de gran tensión y concluyó con cargas policiales a resulta de las cuales se computaron 64 heridos y fueron detenidas 35 personas. Referencias del diario El País. Especial 25-S Rodea el Congreso.

[http://politica.elpais.com/tag/manifestacion\\_25\\_septiembre\\_2012/a/](http://politica.elpais.com/tag/manifestacion_25_septiembre_2012/a/)

<sup>351</sup> La acciones de “señalización pública” a políticos que rechazaban la Iniciativa Legislativa Popular contra los desahucios fueron denominadas por los propios convocantes (Plataforma de Afectados por la Hipoteca) con el término “escrache”. Referencias del diario El Mundo. Joaquín Vera. 30/12/2013. “2013, el año en el que aprendimos la palabra “escrache”.

<http://www.elmundo.es/espana/2013/12/30/52c17324268e3efa148b4580.html>

<sup>352</sup> Los comerciantes de Sol reclaman el uso de la fuerza contra las concentraciones del 15 M. Diario El País. 3 de agosto de 2011. Elsa García de Blas.

[http://elpais.com/elpais/2011/08/03/actualidad/1312359426\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2011/08/03/actualidad/1312359426_850215.html)

<sup>353</sup> González: “Cifuentes coincide en la necesidad de limitar las protestas en Sol”. Telemadrid.es

<http://www.telemadrid.es/noticias/madrid/noticia/gonzalez-cifuentes-coincide-en-la-necesidad-de-limitar-las-protestas-en-sol>

<sup>354</sup> “Cuando hay protestas vendemos la mitad”. Diario El Mundo. 14/02/2014. Ingrid Dos Santos, Jesús Yajure. <http://www.elmundo.es/madrid/2014/02/13/52fd4389e2704e732e8b458e.html>

ocurrido en el caso de “escraches”<sup>355</sup> o la convocatoria de la manifestación Ocupa el Congreso que se celebró el 25 de septiembre de 2012<sup>356</sup>. Respecto a estos casos la Justicia ha ponderado los distintos bienes jurídicos en conflicto, acordando el archivo de las diligencias penales abiertas contra los convocantes de la manifestación del 25 de septiembre de 2012 y resolviendo el sobreseimiento provisional de las diligencias abiertas a los portavoces de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca por la convocatoria de una concentración ante la vivienda de Dña. Soraya Sáenz de Santamaría, Vicepresidenta del Gobierno.

En el caso de la manifestación ante el Congreso, el Juez Pedraz afirma que no se produjo la alteración del normal funcionamiento del Congreso<sup>357</sup> (por lo tanto no se cumple el tipo del artículo 494 del Código Penal<sup>358</sup>) y tampoco hubo intención de invadir el Congreso<sup>359</sup> (por lo que no se dan los elementos requeridos por el 493 del Código Penal<sup>360</sup>). Considera

---

<sup>355</sup> Auto del 10 de mayo de 2013, del Juzgado de Instrucción nº 4 de Madrid. Resuelve sobre las diligencias abiertas contra los portavoces de la Plataforma Afectados por la Hipoteca por la concentración celebrada ante el Domicilio de la Sra. Sáenz de Santamaría, Vicepresidenta del Gobierno.

<sup>356</sup> Auto del 4 de octubre de 2012, del Juzgado Central de Instrucción nº 1 de la Audiencia Nacional. Resuelva sobre las diligencias penales abiertas contra los convocantes de la Manifestación Ocupa el Congreso que se celebró el 25 de septiembre de 2012.

<sup>357</sup> **QUINTO.-** Con fecha uno de octubre se acuerda obtener de la web oficial respectiva el diario de sesiones del Congreso de los Diputados del día 25 de septiembre, quedando así unido a las actuaciones. Del mismo se sigue que la sesión se abrió a las 16:05 horas y terminó a las 22:50 horas. En el acta no consta alteración alguna del normal funcionamiento en la sesión. Es más, un diputado, en turno de fijación de posiciones, llegó a manifestar que “*el Congreso de los Diputados ha podido mantener su actividad hasta el momento con absoluta normalidad [...]. La normalidad más allá de la esquina del paseo de Prado no es así, se han producido algunas detenciones y algunos alborotos, pero por lo que sabemos todos los diputados han podido acceder a la Cámara sin ningún problema.*” Auto de 04 de octubre de 2012. Páginas 4 y 5.

**OCTAVO.-** (...) *El artículo 494 del Código Penal castiga a los que promuevan, dirijan o presidan manifestaciones u otra clase de reuniones ante las sedes del Congreso de los Diputados, cuando estén reunidos, alterando su normal funcionamiento. Pues bien, es notorio, vista además el acta de la sesión del día 25, que el elemento consecucional de este tipo penal no se cumple, pues no hubo alteración alguna: la “larga” sesión se desarrolló normalmente. Por tanto, el delito citado no pudo cometerse. Hay que recordar que el bien jurídico protegido es la paz del lugar para la libre formación de la voluntad de los legisladores. Baste leer el acta para concluir que en modo alguno se atentó a tal bien jurídico.* Juzgado Central de Instrucción Uno. Audiencia Nacional. Diligencias previas 105/2012. Página 6.

<sup>358</sup> *Incurrirán en la pena de prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses los que promuevan, dirijan o presidan manifestaciones u otra clase de reuniones ante las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, cuando estén reunidos, alterando su normal funcionamiento.* Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>359</sup> **OCTAVO.-** El artículo 493 del Código Penal castiga a los que invadiesen con fuerza, violencia o intimidación las sedes del Congreso de los Diputados. Por obvio, este delito no pudo ser cometido por los aquí imputados, máxime si en la convocatoria no se dice nada al efecto ni algo parecido, teniendo en cuenta que invadir consiste en entrar violentamente en un lugar, que en el caso sería la sede del Congreso, lugar que, desde luego, no pueden ser (so pena de hacer una interpretación extensiva del precepto, prohibida en Derecho Penal) las calles aledañas. No hay, en definitiva, indicio alguno que avale aquella intencionalidad de invadir. Auto de 04 de octubre de 2012. Juzgado Central de Instrucción Uno. Audiencia Nacional. Diligencias previas 105/2012. Página 6.

<sup>360</sup> *Los que, sin alzarse públicamente, invadiesen con fuerza, violencia o intimidación las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, si están reunidos,*

en el auto que, en este caso, ante las afirmaciones vertidas en la convocatoria, prima el derecho fundamental de libertad de expresión estimando atentatoria contra ese derecho la prohibición de opiniones subjetivas que se alejen del marco constitucional o pongan en cuestión a la clase política.<sup>361</sup>

Un caso semejante, pero sustancialmente distinto, fue el de los acontecimientos desarrollados ante el Parlament de Catalunya los días 14 y 15 de junio de 2011 y en un sentido matizadamente distinto se pronuncia el Tribunal Supremo en Sentencia de marzo de 2015. En aquella ocasión la concentración se convocó ante la sede del órgano legislativo autonómico con motivo de la votación para la aprobación de los presupuestos de la Comunidad y en protesta por la reducción del gasto social. Aunque los convocantes habían declarado que no pretendían impedir el funcionamiento del Parlament las dimensiones de la concentración y el comportamiento de algunos de los asistentes dificultó gravemente el acceso de los parlamentarios al edificio. La Sala Penal de la Audiencia Nacional se pronunció absolviendo a 18 de los acusados de los delitos contra las Instituciones del Estado de atentado y asociación ilícita que se les imputaron<sup>362</sup>. La sentencia de instancia recurrida descarta la aplicación del artículo 498 del Código Penal<sup>363</sup> al concluir que, en el caso concreto, se excluye la antijuridicidad de los hechos por los que se formuló acusación puesto que el alcance de la protección constitucional de los derechos de reunión y manifestación, así como el de libertad de expresión justificarían la necesidad de admitir excesos en el ejercicio de aquellos derechos<sup>364</sup>. En la resolución del recurso de

---

*serán castigados con la pena de prisión de tres a cinco años.* Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>361</sup> Y, desde luego, el hecho de convocar bajo los lemas de rodear, permanecer de forma indefinida ..., *exigir un proceso de destitución y ruptura del régimen vigente, mediante la dimisión del Gobierno en pleno, disolución de las Cortes y de la Jefatura v del Estado, abolición de la actual Constitución e iniciar un proceso de constitución de un nuevo sistema de organización política, económica o social* en modo alguno puede ser constitutivo de delito, ya no solo porque no existe tal delito en nuestra legislación penal, sino porque de existir atentaría claramente al derecho fundamental de libertad de expresión, pues hay que convenir que no cabe prohibir el elogio o la defensa de ideas o doctrinas, por más que éstas se alejen o incluso pongan en cuestión el marco constitucional, ni, menos aún, de prohibir la expresión de opiniones subjetivas sobre acontecimientos históricos o de actualidad, máxime ante la convenida decadencia de la denominada clase política. Auto de 04 de octubre de 2012. Juzgado Central de Instrucción Uno. Audiencia Nacional. Diligencias previas 105/2012. Páginas 6 y 7.

<sup>362</sup> Sentencia 31/2014, de fecha 7 de julio de 2014, dictada por la Sección Primera de la Audiencia Nacional.

<sup>363</sup> *“Los que emplearen fuerza, violencia, intimidación o amenaza grave para impedir a miembro del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma asistir a sus reuniones, o, por los mismos medios, coartaren la libre manifestación de sus opiniones o la emisión de su voto, serán castigados con la pena de prisión de tres a cinco años.”*

<sup>364</sup> A juicio de la Audiencia el actual régimen de titularidad de los medios de comunicación conduce a los sectores más marginados a una situación de exclusión social que convierte la reunión y manifestación en el único medio posible a su alcance para poder transmitir sus quejas y reivindicaciones. La Audiencia interpreta y valora el objetivo de la protesta como una defensa de la Constitución frente a lo que denomina su “vaciamiento”.

casación<sup>365</sup>, el Tribunal Supremo considera que la sentencia de instancia incurre en un error a la hora de solucionar el conflicto surgido por la convergencia de bienes jurídicos constitucionalmente protegibles. Estima que la colisión entre la libertad de expresión y el derecho de reunión contra el derecho de participación de los ciudadanos a través de sus legítimos representantes en el órgano legislativo precisa de un juicio ponderativo que defina el alcance de los derechos en conflicto. El Tribunal Supremo considera que la dimensión del derecho de participación, del que se trata en este supuesto, enriquece su significado instrumental como medio para hacer valer otros bienes constitucionales que conectan con la libertad y el pluralismo político, concluyendo finalmente con la estimación de que de una u otra forma, cada uno de los ocho acusados finalmente penados, cumple con el empleo de medios ejecutivos indispensables para lograr el objetivo de paralizar la actividad parlamentaria y los condena como autores de un delito contra las instituciones del Estado previsto y penado en el artículo 498 del Código Penal.<sup>366</sup>

En este punto nos interesa la diferente ponderación de los bienes jurídicos que realizan la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo pero, fundamentalmente, cómo éste último realiza la valoración del bien jurídico protegido por el artículo 498 en base, no al mantenimiento del orden institucional, sino al derecho de participación de los ciudadanos a través de sus legítimos representantes en el Parlament.<sup>367</sup>

En el caso de la concentración ante el domicilio de la Vicepresidenta del Gobierno, el Juzgado de Instrucción nº 4 de Madrid, en auto de 10 de mayo de 2013, acuerda el sobreseimiento provisional de las diligencias abiertas contra los portavoces de la Plataforma Afectados por la Hipoteca<sup>368</sup>, al considerar el Juez que los hechos no son constitutivos de delitos de amenazas ni de delitos de coacciones. Éste determina que la conducta de los acusados está amparada en el derecho constitucional a la libertad de expresión.<sup>369</sup> La decisión fue ratificada por la Sección 16ª de la Audiencia Provincial de Madrid, en el Auto nº 81/14 de 29 de enero de 2014. En este auto la Sala establece que *“considerar delictivo el efecto persuasivo que pueda provocar una protesta en las*

---

<sup>365</sup> Recurso Nº: 1828/2014

<sup>366</sup> Tribunal Supremo. Sala de lo penal. Segunda Sentencia Nº: 161/2015, de 17 de marzo de 2015. Página 83.

<sup>367</sup> *“(..) en el presente caso, la libertad de expresión y el derecho de reunión colisionaban con el derecho de participación de los ciudadanos a través de sus legítimos representantes en el órgano legislativo.”* Sentencia del Tribunal Supremo Nº: 161/2015, de 17 de marzo, página 52

<sup>368</sup> Diligencias previas nº 1186/13. Juzgado de Instrucción nº 4 de Madrid.

<sup>369</sup> Nieto García, Luis Carlos, Rompiendo las costuras de las garantías. Comentarios al anteproyecto de ley de seguridad ciudadana. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global. Nº 124 2013. Página 66.

personas a las que va dirigida, implica desconsiderar la exigencias típicas propias del delito de coacciones<sup>370</sup>”<sup>371</sup>. “No se exterioriza que la finalidad perseguida sea la de quebrantar la voluntad política de la Vicepresidenta salvo que todo legítimo intento o deseo de influir en el criterio de otro sea calificado como tal”.<sup>372</sup> La resolución concluye que no estaríamos realizando una interpretación de la tipificación de las coacciones conforme a la Constitución si admitiéramos que es un delito el intento de influir en las decisiones políticas de los responsables públicos - salvo que el citado intento se haga a través de medios violentos-. Considera el Auto que este caso particular y las manifestaciones y concentraciones que se están llevando a cabo por toda la geografía española en esta época “constituyen un mecanismo ordinario de participación democrática de la sociedad civil y expresión del pluralismo de los ciudadanos”.<sup>373</sup>

Las citadas resoluciones judiciales mantienen una concepción de la seguridad inspirada por el concepto de seguridad humana de las Naciones Unidas, y abogan por una ponderación de bienes jurídicos en la que prima la garantía de la libertad y el bienestar de los ciudadanos (solo alcanzable a través del efectivo disfrute y la cierta oportunidad de ejercicio pleno de los derechos constitucionales) y la defensa de los principios y valores constitucionales de España, entre los que destacan precisamente, la relación de libertades y derechos fundamentales.<sup>374</sup>

Si a los datos estadísticos sobre la preocupación de los ciudadanos sobre la seguridad y al modo según el cual se han resuelto judicialmente conflictos de bienes jurídicos planteados por los intentos de diversos sectores sociales de mostrar de forma pública su parecer, le

---

<sup>370</sup> Artículo 172. 1. De la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *El que, sin estar legítimamente autorizado, impidiere a otro con violencia hacer lo que la ley no prohíbe, o le compeliere a efectuar lo que no quiere, sea justo o injusto, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años o con multa de 12 a 24 meses, según la gravedad de la coacción o de los medios empleados.*

*Cuando la coacción ejercida tuviera como objeto impedir el ejercicio de un derecho fundamental se le impondrán las penas en su mitad superior, salvo que el hecho tuviera señalada mayor pena en otro precepto de este Código.*

*También se impondrán las penas en su mitad superior cuando la coacción ejercida tuviera por objeto impedir el legítimo disfrute de la vivienda.*

<sup>371</sup> Auto nº 81/14, de 29 de enero de 2014, Audiencia Provincial de Madrid. Sección 16ª. Página 5.

<sup>372</sup> Auto nº 81/14, de 29 de enero de 2014, Audiencia Provincial de Madrid. Sección 16ª. Página 6.

<sup>373</sup> Auto nº 81/14, de 29 de enero de 2014, Audiencia Provincial de Madrid. Sección 16ª. Página 7.

<sup>374</sup> La reforma del Código Penal aprobada en 2015 no ha alterado la redacción de los artículos citados por los juzgadores en las sentencias referidas. Por lo tanto, desde el punto de vista penal, estas conductas, realizadas y enjuiciadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, de reforma del Código Penal, podrían obtener las mismas resoluciones.

sumamos los datos sobre conflictividad y manifestaciones y reuniones públicas que ofreció ante la Comisión de Interior del Senado el Director General de la Policía, D. Ignacio Cosidó Gutiérrez, en febrero de 2014<sup>375</sup>, entendemos que la situación de la seguridad ciudadana en España, en el momento en el que se presenta el Anteproyecto, no exige una reforma tendente a una regulación más coercitiva, ni siquiera en atención a las circunstancias particulares que presenta una época caracterizada por la inestabilidad política y social.

Por lo tanto, en virtud del contexto en el que se emprende y antes de entrar a conocer el contenido de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, concluimos que la reforma debería estar encaminada a la consecución del objetivo de que la seguridad ciudadana sea efectivamente la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por la constitución puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y que para la consecución del mismo no tenemos ningún dato que aconseje un incremento del control social ni un endurecimiento de los mecanismos destinados a la proscripción de conductas y su correspondiente sanción.

No podríamos tener un objetivo distinto del declarado si, efectivamente, asumimos una concepción de seguridad conforme las reflexiones de Naciones Unidas y en base al concepto de seguridad humana.

Es este punto donde debemos recordar que la Estrategia de 2013, a pesar de la definición y de las declaraciones que realiza en su primer capítulo, se distancia de esta concepción asumiendo la defensa de una seguridad más vinculada a la estabilidad institucional y del orden socioeconómico y político.

---

<sup>375</sup> “Señorías, hoy podemos afirmar sin ninguna reserva que España es un país seguro”.

“Durante el pasado año el total de las infracciones penales en la demarcación del Cuerpo Nacional de Policía, (...), descendió en casi un 5% respecto al año 2012, pasando de 1 041 615 infracciones penales a 991 503.”

“La primera es que quienes anticipaban un crecimiento de la inseguridad ciudadana, como consecuencia de la crisis económica que atraviesa nuestro país y que por fortuna vamos superando, se equivocaron radicalmente. La segunda es que en esta evolución positiva de la seguridad ciudadana ha sido en mi opinión determinante el aumento de la actividad y de la eficacia policial.”

“Los agentes de las distintas unidades especializadas de las áreas de seguridad ciudadana de la Policía Nacional han intervenido en 25 461 manifestaciones en todo el territorio nacional para garantizar su normal desarrollo y proteger los derechos y libertades de todos los ciudadanos, de los que se manifestaban y de los que no lo hacían. Quiero destacar que la profesionalidad de estas actuaciones y el sentido cívico demostrado por la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles ha hecho posible que, del total de manifestaciones o concentraciones desarrolladas, el 99% transcurriera sin ningún tipo de incidentes, y tan solo en 23 de ellas, el 0,1%, fuera necesaria la utilización de la fuerza legítima que el Estado democrático deposita en la Policía para garantizar la seguridad de todos.” Diario de Sesiones del Senado. Comisión de interior. Año 2014, X Legislatura, Número 281. Páginas 3 y 5.

Vamos a analizar qué es lo que ocurre a este respecto con la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

La coherencia, al respecto del concepto de seguridad ciudadana, entre las declaraciones del preámbulo y el articulado será objeto del posterior estudio, así como el hecho de si la nueva regulación se adecua a los principios informadores que establece la Estrategia de Seguridad Nacional y si se ajusta a las directrices básicas que deberían regir, a partir de su aprobación y asunción, todas las políticas de seguridad del Estado español.

## **2. LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD 2013.**

Según la Estrategia de Seguridad Nacional y de la definición<sup>376</sup> de la misma que recoge el texto, la seguridad nacional supone una visión integral de la seguridad de España y de sus ciudadanos y habitantes, que necesariamente incluye la seguridad ciudadana. Ésta forma parte de la seguridad nacional como integrante de la dimensión interior de la misma y, por lo tanto, es importante que, para mantener la coherencia del Sistema de Seguridad Nacional (que es uno de los objetivos de que se haya adoptado la Estrategia), también la regulación y gestión de la seguridad ciudadana participe de los principios que marca la Estrategia.

Recordemos que los cuatro principios informadores<sup>377</sup> de la ESN 2013 son:

- a) Unidad de acción
- b) Anticipación y prevención
- c) Eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos
- d) Resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación

---

<sup>376</sup> “La Seguridad Nacional es la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus 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 el cumplimiento de los compromisos asumidos.” Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

<sup>377</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.



Vamos a analizar la ley que nos ocupa; cómo ha sido su elaboración, cómo ha ido evolucionando su texto desde la presentación del Anteproyecto y a través de los distintos trámites parlamentarios, cuál ha sido la respuesta política, social y profesional que ha suscitado y aquellos puntos de su articulado que consideramos más relevantes. A lo largo de un somero acercamiento intentaremos identificar estos principios y compararemos el concepto de seguridad nacional que la ESN 2013 propone (y el que realmente asume) con el concepto de seguridad ciudadana que se establece en la Ley Orgánica.

Consideramos preciso realizar este análisis, postergando el conocimiento del articulado final de la norma, porque el objetivo de nuestro trabajo no es tanto el estudiar el contenido de las nuevas regulaciones de las materias relacionadas más directamente con la seguridad, sino evidenciar si la Estrategia ha cumplido con su propósito de establecer un marco para la determinación de las políticas de seguridad y la producción legislativa en la materia, contribuyendo a través de ello a la asunción de una concepción humanocéntrica de seguridad dominada por la nota de la integración.

Debemos advertir que las afirmaciones que realizaba la ESN 2013 acerca de la seguridad nacional no son automáticamente extrapolables a cada uno de los sectores de la seguridad que la integran. Recordemos que determinados argumentos se mantenían en base al carácter integral de la seguridad nacional y a la necesidad de dotar de unicidad, coherencia y mando común a todo el Sistema de Seguridad Nacional.

Obviamente, al tratar cada uno de los sectores, las exigencias se adaptarán a las necesidades y características concretas de cada uno de ellos.

Sin embargo, opinamos que cada integrante de la concepción global debe adecuar los principios rectores y directrices que ordenan la seguridad nacional para no desvirtuar la visión integral de la seguridad y evitar disonancias, contradicciones, duplicidades o vacíos que eviten el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de los recursos de seguridad y ofrezcan una respuesta menos eficaz ante los problemas que puedan plantearse.

Así, la política de seguridad nacional se definía en la ESN 2013 como un servicio público que debe ser objeto de una Política de Estado que sería conveniente que contara con el máximo respaldo social y parlamentario y para cuya efectiva implantación será imprescindible la colaboración y el apoyo ciudadano.<sup>378</sup>

---

<sup>378</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

Entendemos que, lo que debe regir para la determinación de las líneas básicas, para el diseño de la arquitectura de la seguridad, no puede ser exigible a cada uno de sus factores o elementos. Debemos recordar que la seguridad, tal y como la define la Estrategia, la integran multitud de sectores, actores y elementos y que la regulación y organización de los mismos no puede pretenderse que se logre siempre a través del consenso y con la celebración de acuerdos que cuenten con un respaldo mayor al que exige la aprobación de una determinada norma.

Con respecto a la seguridad ciudadana, entendiendo que su ámbito de responsabilidad asume *la acción de proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos* (primer objetivo que para el Estado fija la definición de seguridad nacional), y que es componente esencial de esa visión integral de la seguridad nacional, concluimos que sería adecuado que la aprobación de la Ley contara con el máximo respaldo social y político con el fin de que, en materia de seguridad ciudadana, se definan principios y líneas de actuación permanentes que superen los marcos temporales y las agendas de los distintos gobiernos para lograr una actuación concertada y cohesionada en materia de seguridad ciudadana.

La Ley Orgánica de Protección de la seguridad ciudadana reconoce en el preámbulo que garantizar la seguridad ciudadana es una de las *prioridades de acción* de los poderes públicos.<sup>379</sup>

Revisemos cómo se produjo la norma, quiénes participaron en su elaboración, cuál ha sido el tenor de los informes que incorpora el expediente y cómo ha sido acogido el texto por los distintos grupos políticos, los colectivos profesionales y de acción civil. De esta revisión obtendremos las conclusiones acerca de su adecuación a la directriz ofrecida por la Estrategia de Seguridad Nacional sobre la obtención de consensos y la implicación y colaboración de instituciones y ciudadanos en su elaboración y adopción y podremos advertir, sobre la práctica, la relevancia de los mismos –o de la falta de los mismos- en la consecución de una seguridad integral.

---

<sup>379</sup> Proyecto de ley Orgánica de Protección de la seguridad ciudadana. (621/000102). Página 3.

### 3. ¿ES NECESARIA UNA NUEVA LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA?

Desde la perspectiva que hemos elegido al afrontar este trabajo, la observación de las reformas de las normas relativas a la seguridad en base a la adopción de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, entenderíamos que una de las causas esgrimidas por el pre-legislador fuera la armonización e integración de todas estas normas conforme a los principios y directrices establecidos por la Estrategia. Sin embargo, no encontramos ninguna alusión a la ESN 2013 entre las razones que se ofrecen para justificar la redacción de una nueva Ley.

En la Memoria justificativa de 26 de mayo de 2014 explica que se optó por la elaboración de un texto completo utilizando los mismos argumentos que se recogen en el preámbulo del Proyecto; el tiempo transcurrido desde la aprobación de aquella Ley (22 años en el momento de redacción de la Memoria), los cambios sociales, los nuevos riesgos y amenazas, la demanda social, la necesidad de actualizar el régimen sancionador y la conveniencia de incorporar la jurisprudencia constitucional en esta materia.<sup>380</sup>

Las justificaciones que se recogen en el texto no han satisfecho a todos los analistas de la norma. Ha suscitado críticas como las que realiza el magistrado y miembro del colectivo Jueces para la Democracia, D. Luis Carlos García Nieto, que las califica de vagas e imprecisas y las considera insuficientes para justificar una reforma de este calado. Respecto a los argumentos del transcurso del tiempo y de los cambios sociales, considera que las infracciones que se introducen como novedad afectan mayoritariamente a los derechos de reunión, manifestación y libertad de expresión e información, concluyendo que la motivación del cambio legislativo tiene que ver con un intento de desmovilizar a los sectores sociales que se oponen a determinadas políticas del Gobierno.<sup>381</sup>

Tampoco han logrado convencer de la idoneidad de la redacción de una nueva Ley a algunos de los partidos políticos con representación parlamentaria.

Así, entre las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, encontramos la enmienda nº 5 firmada por representantes del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural en la que se rebaten duramente los argumentos de justificación propuestos en el preámbulo, al entender que el transcurso del tiempo y los

---

<sup>380</sup> Proyecto de ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. (621/000102). Página 3.

<sup>381</sup> Nieto García, Luis Carlos, Rompiendo las costuras de las garantías. Comentarios al anteproyecto de ley de seguridad ciudadana. Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global. Nº 124 2013/14. Página 69.

cambios sociales justificarían únicamente modificaciones concretas, que la demanda social a la que alude el texto no existe (y hace referencia a los datos de los estudios del CIS citados en este trabajo) y se muestra en desacuerdo con el modo en el que la norma supuestamente adapta la jurisprudencia constitucional en la materia, sosteniendo que algunas de las cuestiones incluidas en el proyecto quiebran el principio de proporcionalidad.<sup>382</sup>

En la misma línea que el artículo del magistrado Nieto García, el Grupo Parlamentario Socialista presenta la enmienda nº 8. Alude en ésta a que la redacción de la nueva Ley está sustentada en razones “vagas e imprecisas” (las mismas palabras que utiliza Nieto García) y señala que las infracciones que se introducen como novedosas afectan al derecho de reunión, manifestación, libertad de expresión e información y que, por lo tanto, la reforma no tiene que ver con que los aludidos transcurso del tiempo y cambios sociales hayan generado problemas específicos de seguridad ciudadana, sino a un intento de desmovilizar a los sectores sociales que se oponen a políticas concretas del Gobierno. Para desmontar el argumento de la demanda social incluye, como también hace el Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural, referencias a los datos de los barómetros del CIS acerca de la percepción ciudadana sobre la inseguridad, a las afirmaciones del Gobierno de España sosteniendo que el nuestro es uno de los países europeos con más baja tasa de delincuencia y a los datos sobre conflictividad en manifestaciones y protestas (a los que también nos hemos referido en el apartado anterior).<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup> “En la exposición de motivos se recogen los motivos que justifican la sustitución de la vigente Ley Orgánica 1/1992, señalando —concretamente— la perspectiva que el transcurso del tiempo ofrece de las virtudes y carencias de la actual regulación, los cambios sociales y las nuevas formas aparecidas de poner en riesgo la seguridad ciudadana en los últimos tiempos y la necesidad de actualizar el régimen de sanciones, así como incorporar la jurisprudencia constitucional recaída desde hace veinte años sobre esta materia.

A este respecto cabría señalar que el transcurso del tiempo o los cambios sociales debieran justificar modificaciones concretas, pero no un cambio íntegro de la ley; en segundo lugar, no existe una demanda social de actualizar el régimen sancionador en materia de seguridad ciudadana, salvo que la ley se dirija al exiguo 0,2 % de la población que considera la seguridad ciudadana como el primer problema actualmente existente en España, frente al 55,5% que considera que es el paro o el 13,5% que considera que es la corrupción y el fraude, según datos del propio Gobierno.

Por otro lado, no deja de sorprender que se pretenda adecuar la normativa a la jurisprudencia constitucional cuando algunas cuestiones quiebran claramente el principio de proporcionalidad incurriendo en una manifiesta «arbitrariedad».” Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000105 Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Nº 105-2. 4 de noviembre de 2014, páginas 10 y 11.

<sup>383</sup> “La justifica con vagas e imprecisas razones sin ninguna referencia a normas internacionales. Como primera causa argumentan el transcurso del tiempo y los cambios sociales operados en nuestro país. Pues bien, los cambios respecto de los acontecimientos que pretendían justificarse con la LPSC de 1992 no hacen necesario endurecer la norma, pues la violencia relacionada con el mundo de la droga en los barrios en situación de marginalidad que fue invocada en aquel momento hoy en día no se ha incrementado. Antes al contrario, en los últimos diez años la delincuencia en nuestro país se ha estabilizado con tendencia a la baja.

El argumentario justificativo de la necesidad de una redacción completa contenido en el preámbulo encuentra también partidarios, al menos parciales. El Grupo Parlamentario Catalán firma una enmienda a la totalidad de devolución, la nº 6, que, si bien discrepa del contenido del texto, comparte con el Gobierno la necesidad de modificar sustancialmente la Ley. Coincide con los argumentos del Proyecto en la necesidad de adecuar la norma a nuevos fenómenos y a la incorporación de las tecnologías de la información.<sup>384</sup>

Al plantearnos la necesidad de una nueva Ley no debemos olvidar (como no lo hacen el Gobierno y los Grupos con representación parlamentaria) que la reforma de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana está íntimamente relacionada con la reforma del Código Penal y la nueva Ley de Seguridad Privada.

El preámbulo del Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana recuerda que:

*“Para garantizar la seguridad ciudadana,(..), el modelo de Estado de Derecho instaurado por la Constitución dispone de tres mecanismos: un ordenamiento jurídico adecuado para dar respuesta a los diversos fenómenos ilícitos, un Poder Judicial que asegure su aplicación, y unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad eficaces en la prevención y persecución de las infracciones”.*<sup>385</sup>

---

*Las infracciones que se introducen como novedosas afectan mayoritariamente a los derechos de reunión, manifestación, libertad de expresión e información. Por consiguiente, el endurecimiento de la ley no tiene tanto que ver con problemas específicos de seguridad ciudadana sino con otro intento de desmovilizar a los sectores sociales que se están oponiendo a las políticas de recortes de derechos sociales.*

*Pero es más, si como afirma el Gobierno España es uno de los países europeos con la tasa más bajas de delincuencia y que del número de manifestaciones, más de 22.000 en 2012, solo en un escaso 0,64 por ciento del total hubo incidentes reseñables no podemos entender la necesidad de un texto como el que hoy debatimos en esta sede. Tampoco parece que lo demandara una especial preocupación de los ciudadanos. Según la encuesta del CIS del mes de julio, la inseguridad ciudadana no es uno de los problemas más destacados por ellos. Se sitúa en décima posición, muy por detrás del paro, los políticos, los recortes o la corrupción.”* Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000105 Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Nº 105-2. 4 de noviembre de 2014, página 17.

<sup>384</sup> *“Han transcurrido veintidós años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, un periodo de tiempo suficientemente amplio como para compartir la necesidad de modificar la ley. Durante este periodo, para poner algunos ejemplos, se ha desplegado la policía catalana, las tecnologías de la información y la comunicación —muy a menudo vinculadas a la seguridad— han experimentado un desarrollo exponencial, y los hábitos sociales de la población han cambiado, todo lo cual exige una nueva ley.*

*En consecuencia, CIU comparte la necesidad de modificar esta ley, pero discrepa respecto a su contenido.”* Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000105 Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Nº 105-2. 4 de noviembre de 2014, página 14.

<sup>385</sup> Proyecto de ley orgánica de Protección de la seguridad ciudadana. (621/000102). Página 3.

El Código Penal y la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, que incluye conductas tipificadas como infracciones administrativas y las sanciones correspondientes, constituyen el núcleo de ese ordenamiento jurídico. La eliminación del libro tercero de las faltas del Código Penal, con la consiguiente transformación de algunas de ellas en infracciones administrativas, hace patente y necesaria la pertinencia de que ambas reformas estén vinculadas, sean coherentes y entren en vigor simultáneamente. Debemos recordar que entre las conductas que se tipifican como infracciones en el Proyecto de Ley, además de las procedentes de la despenalización de las faltas que han sido derivadas al derecho administrativo sancionador, hay tipos que ya estaban incluidos en la ley anterior y otros de nuevo cuño. De tal forma que la reforma del Código Penal determina la necesidad de modificación de la 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, pero no todo lo que se ha cambiado o incorporado en la Ley tiene vinculación con la reforma del Código Penal.

El tercero de los mecanismos que cita el preámbulo son unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad eficaces. Las modificaciones introducidas en la Ley de Seguridad Privada, con la delegación en estos actores de la seguridad de competencias que, hasta la promulgación de la Ley, eran propias y exclusivas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad públicos<sup>386</sup>, nos hace plantearnos si se pretende incluir entre ellos a los actores de la seguridad privada.<sup>387</sup>

---

<sup>386</sup> Artículo 41.3. Servicios de vigilancia y protección que podrá prestar el personal de Seguridad Privada cuando así se decida por el órgano competente, y cumpliendo estrictamente las órdenes e instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014.

<sup>387</sup> A esta cuestión nos vamos a referir en el acercamiento a la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, que analizaremos a continuación de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

#### **4. LA ELABORACIÓN DE LA NUEVA LEY. Desde la presentación del Anteproyecto de Ley hasta la aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.**

La Memoria justificativa señala que el Anteproyecto ha sido confeccionado a partir de las reflexiones de la Secretaría de Estado de Seguridad, las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil y la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior.

Como vemos, a pesar de que en la Estrategia se insiste en la necesidad de que las políticas y regulaciones de la seguridad trasciendan las visiones y parámetros de los responsables tradicionales de la seguridad y que, como tarea que a todos compromete, debe procurar la participación de otros sectores -cuya vinculación, aunque menos evidente según la concepción tradicional, es determinante conforme a una definición de seguridad que pone a la persona, al ser humano, en el centro del sistema-, nos encontramos con una redacción previa confeccionada exclusivamente por responsables del Departamento de Interior del Gobierno.

Si además recordamos que el propio preámbulo de la Ley establece que uno de los tres mecanismos que garantizan la seguridad ciudadana es el Poder Judicial, que asegura la aplicación de las normas, consideramos que responsables del Ministerio de Justicia tendrían que haber colaborado en la elaboración de esta norma desde el origen.

Una vez redactado el texto inicial sí se recaban informes de distintas administraciones e instituciones y en el expediente, junto al texto del Anteproyecto, encontramos los informes del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, del Ministerio de Justicia (valorando muy positivamente la inclusión del informe, seguimos estimando la necesidad de la participación de los expertos y responsables del ámbito de la justicia desde el planteamiento de la oportunidad de elaborar una nueva norma), del Ministerio de Hacienda y del de Administraciones Públicas. También, se solicitó el informe de las Comunidades Autónomas con Cuerpos de Policía propios (esencial si tenemos en cuenta que en estas Comunidades Autónomas son las policías autonómicas las que desempeñan las competencias que el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil tienen asignadas en el resto del territorio español), y los informes del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y del Centro de Protección de Infraestructuras Críticas.

La solicitud e incorporación de los informes de distintos departamentos, en los que se contienen propuestas para establecer criterios en la graduación de las sanciones<sup>388</sup>, advertencias sobre el riesgo de exclusión que para un colectivo puede suponer la adopción de una determinada medida<sup>389</sup> o consideraciones técnicas sobre el uso de algunos términos jurídicos<sup>390</sup>, nos recuerda que el primero de los principios informadores de la ESN 2013 que, hemos defendido, deberían regir también en la adecuación de las principales normas que regulan la seguridad, es el principio de UNIDAD DE ACCIÓN y supone la implicación y coordinación de todos los actores y recursos del Estado para la adecuación de toda la gestión de la seguridad en base a un enfoque integral comprensivo de todas sus dimensiones.<sup>391</sup>

Estos informes, además de ser un ejemplo del propósito de lograr la colaboración institucional de distintos sectores de la Administración pública en la elaboración de la norma, evidencian la necesidad de las aportaciones de todos ellos cuando, por ejemplo, el informe de la Federación Española de Municipios y Provincias, advierte que las autoridades locales no habían sido tenidas en consideración entre las que tienen competencias en materia de seguridad ciudadana<sup>392</sup> y piden que se incorporen al texto las pertinentes referencias a los Cuerpos de la Policía Local y las Juntas Locales de

---

<sup>388</sup> “La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad centró su atención, en su informe de 11 de febrero de 2014, en los criterios de graduación de las sanciones, proponiendo incluir uno más que se refiera al daño causado a los menores.” Dictamen del Consejo de Estado. Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Documento CE- D- 2014- 557. 26/06/2014

<sup>389</sup> El Informe de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, de 11 de febrero de 2014, en cuanto a la sanción prevista para quienes ofrecen servicios sexuales (artículo 36.11), entiende que su situación de exclusión social sería agravada por la sanción sin conseguir el fin previsto. Dictamen del Consejo de Estado. Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Documento CE- D- 2014- 557. 26/06/2014

<sup>390</sup> El informe del Ministerio de Justicia, de 19 de noviembre de 2013, titulado “Observaciones bilaterales formuladas al Ministerio del Interior”, dedica su atención a la firma electrónica en relación con el Documento Nacional de Identidad y entiende que las personas con capacidad judicialmente complementada no tienen por qué ver limitada su actuación en la red, en atención a lo previsto por la Convención de Naciones Unidas de 13 de diciembre de 2006 sobre la protección de los derechos de las personas con discapacidad. En razón de este mismo tratado propone sustituir el término completada por “complementada”. Dictamen del Consejo de Estado. Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Documento CE- D- 2014- 557. 26/06/2014

<sup>391</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

<sup>392</sup> Consideramos preocupante el inicial olvido o postergación de las administraciones locales puesto que estamos de acuerdo con Ricard Brotat cuando afirma que “Los municipios, que se definen tradicionalmente como la administración pública más próxima al ciudadano, tienen la tarea fundamental de desarrollar, en las nuevas coordenadas donde se mueve el concepto de seguridad, la producción de nuevas políticas de seguridad adaptadas a las nuevas demandas”. Brotat i Jubert, Ricard, Una formulación de la seguridad para el siglo XXI. En la obra colectiva coordinada por Pérez Francesch, Joan Lluís, Libertad, seguridad y transformaciones del Estado. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2009, página 155. En virtud de la concepción integral de seguridad la implicación de la Administración Local es esencial y su papel como generadora de una positiva cultura de seguridad no ha sido suficientemente atendido.



Seguridad.<sup>393</sup> Esta omisión inicial es tanto más relevante cuando la ESN 2013 establece que la garantía de la seguridad exige la implicación de la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Administraciones Locales.

Destacamos también las aportaciones del informe de la Agencia Española de Protección de Datos que refiere dos sentencias del Tribunal Constitucional para advertir al prelegislador de que algunas de sus disposiciones pueden afectar al derecho fundamental a la intimidad y recordarle que los límites a la privacidad de los datos no puede justificarse en base a genéricos fines de seguridad ciudadana (Sentencia TC 292/2000, de 30 de noviembre) sino que los límites a este derecho fundamental deben interpretarse de forma restrictiva (Sentencia TC 17/2013, de 31 de enero). Realiza estas advertencias en relación con las previsiones que hace el Anteproyecto sobre los libros de registro y el registro de actuaciones relativas a la seguridad ciudadana, al estimar que el régimen de cesión de datos que establece es impreciso porque no clarifica cuáles son sus fines y no respeta las normas específicas por las que se rige el tratamiento de datos por parte de otras instituciones como la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Seguridad Social o el Padrón Municipal.

En el expediente remitido junto con el texto del Anteproyecto al Consejo de Estado, se especifica también cuáles son los documentos de derecho comparado que se han tenido en cuenta para la redacción del texto (el Código de la Seguridad Interior francés, las leyes sobre la Policía Federal y sobre Infracciones Administrativas alemanas y la Ley del Delito y la Seguridad del Reino Unido)<sup>394</sup>, aunque no encontramos en el Anteproyecto ni en el Proyecto de Ley Orgánica ninguna referencia a estas normas no nacionales.<sup>395</sup>

A pesar de la incorporación en el texto de algunas de las consideraciones y objeciones aportadas a través los informes señalados, el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección

---

<sup>393</sup> Dictamen del Consejo de Estado. Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Documento CE- D- 2014- 557. 26/06/2014

<sup>394</sup> Dictamen del Consejo de Estado. Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Documento CE- D- 2014- 557. 26/06/2014

<sup>395</sup> Encontramos dos críticas por la falta de referencia a normas internacionales en la justificación de la pertinencia de redacción de una nueva norma que incluye el Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana: en la enmienda nº 8, firmada por el Grupo Parlamentario Socialista (Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000105 Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Nº 105-2. 4 de noviembre de 2014, página 17.) y en el artículo del magistrado Nieto García en el que comenta el Anteproyecto (Nieto García, Luis Carlos, Rompiendo las costuras de las garantías. Comentarios al anteproyecto de ley de seguridad ciudadana. Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global. Nº 124 2013/14. Página 69.

de la Seguridad Ciudadana tuvo una dura acogida por parte de representantes políticos, colectivos profesionales y distintos movimientos de acción civil y sectores sociales.

*Las valoraciones del Anteproyecto por parte de los Informes del Consejo Fiscal y del Consejo General del Poder Judicial y del Dictamen del Consejo de Estado.*

En este apartado vamos a referirnos a la estimación que los informes preceptivos realizan sobre el Anteproyecto.

Las consideraciones más destacables se refieren a la regulación de los derechos de reunión y manifestación, al procedimiento sancionador que establece la norma y al catálogo de infracciones que propone, con alusiones a cuestiones más generales y profundas como son la concepción de la seguridad que maneja el Anteproyecto y la incorporación de conceptos propios de otra área jurídica al derecho administrativo sancionador, la cuestionable constitucionalidad de algunas disposiciones y la posible quiebra del principio de seguridad jurídica que podría determinar la redacción de otras. También se detienen en aspectos más puntuales como la posibilidad de desempeño de funciones que le son propias por parte de la seguridad privada e, incluso, la metodología que se ha seguido, en este caso concreto, en la elaboración de la norma.

El Informe del Consejo Fiscal<sup>396</sup> y el Informe del Consejo General del Poder Judicial<sup>397</sup>, contienen sendos estudios, cuyas reflexiones y conclusiones tuvieron como consecuencia que la redacción del Anteproyecto se viera modificada sustancialmente en aspectos concretos.

De este modo, las sugerencias formuladas por el Consejo Fiscal respecto a la capacidad jurídica y la firma electrónica (artículo 8)<sup>398</sup>, la sustracción del Documento Nacional de

---

<sup>396</sup> El informe del Consejo Fiscal se emitió el 22 de enero de 2014, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.1.j) de la Ley 5/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que prevé que corresponde a este Consejo informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

<sup>397</sup> Emitido el día 27 de febrero de 2014. El informe se evacua en razón de lo previsto por el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la redacción que procede de la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, que prevé que esta función consultiva tiene por objeto los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre las normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales (apartado 6º) y las Leyes penales y normas sobre régimen penitenciario (apartado 9º).

<sup>398</sup> “*En relación con la previsión del **segundo apartado del artículo 8.3** (“El Ministerio del Interior procederá a anular la firma electrónica de una persona tras recibir la comunicación del Encargado del Registro Civil de la inscripción de la resolución judicial que determine la necesidad del complemento de la capacidad de una persona para obligarse o contratar”), el Consejo Fiscal considera que el automatismo*

Identidad (artículo 9)<sup>399</sup> y la necesidad de consentimiento por parte de quienes ejerzan la patria potestad para la expedición del pasaporte (artículo 11)<sup>400</sup>, han sido atendidas y han determinando la modificación de estos apartados en la redacción final de la Ley aprobada en marzo de 2015 con respecto al modo en el que se formulaban en el Anteproyecto.

a) La regulación de los Derechos de reunión y manifestación y su relación con la concepción de seguridad que aporta el Anteproyecto.

Las críticas referidas a cómo estaban regulados los puntos que afectaban a los derechos de reunión y manifestación han determinado que la redacción de los artículos 22 y 23 de la primera versión haya variado<sup>401</sup>. Es interesante señalar, a este respecto, las principales reticencias del Consejo General del Poder Judicial en relación a la regulación en el Anteproyecto de estos dos derechos, para advertir como se evidencian en el articulado las características de la norma que son objeto de crítica genérica al referirse este informe a la

---

*implícito en la expresión “procederá a anular” debería ser corregido para conjurar todo riesgo de que la decisión gubernativa limitadora de la facultad (la firma electrónica) no esté suficientemente amparada por la resolución judicial.” Informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Página 5.*

<sup>399</sup> *“En el apartado 2 del artículo 9 debería sustituirse el término “hurto” por el de “sustracción” al objeto de incluir todos los supuestos de apoderamiento por terceros del DNI (esto es, también los supuestos de robo) y, por otra parte, incluir la posibilidad de que la dación de cuenta de la sustracción del documento se haga no sólo a la Policía o Guardia Civil sino también a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal, ello en consonancia con los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal referidos a los posibles destinatarios de las denuncias de hechos delictivos.” Informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Página 5.*

<sup>400</sup> *“En el apartado 3 del artículo 11, referido a la obtención del pasaporte por los ciudadanos sujetos a patria potestad (o tutela), se establece la necesidad del consentimiento expreso de “la persona ... que tenga encomendado su ejercicio –el de la patria potestad-“. El Consejo Fiscal entiende que sería conveniente sustituir “la persona” por “las personas” para que en los supuestos de custodia compartida quede clara la exigencia del consentimiento expreso de los dos progenitores.” Informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Página 6.*

<sup>401</sup> *“El apartado 1 del artículo 22 reproduce en esencia el artículo 16.2 de la LO 1/92 y prescinde incomprensiblemente de lo que dispone el artículo 16.1 de esta última a modo de obligado principio inspirador de la regulación en este ámbito: “Las autoridades... adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones o manifestaciones y de espectáculos públicos, procurando que no se perturbe la seguridad ciudadana.”*

*La regulación proyectada no difiere en lo sustancial de la vigente, contenida en los artículos 16 y 17 de la LO 1/92. No obstante, el apartado 3 del artículo 22 (disolución sin necesidad de previo aviso) difiere en su redacción del paralelo apartado 2 del artículo 17 de la LO 1/92 porque éste excluye la necesidad de previo aviso únicamente “en el caso de que se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana con armas o con otros medios de acción violenta” mientras que la norma proyectada excluye la necesidad de aviso previo no sólo en ese caso (“cuando efectivamente se produzcan tales alteraciones”) sino también “En el caso de que exista riesgo de que se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana con armas, objetos contundentes o con otros medios de acción violenta”. La única interpretación de este precepto que es compatible con el artículo 5 de la LO 7/1983 es entender que el prelegislador se está refiriendo al supuesto de reuniones y manifestaciones ilícitas y punibles conforme al artículo 513.2 del Código Penal, esto es, aquéllas a las que “concurran personas con armas ...u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos”, interpretación adecuada a las reglas de la lógica en tanto en cuanto sólo en este supuesto puede existir el riesgo de alteraciones al que se alude en el comentado apartado 3 del artículo 22 del Anteproyecto.” Informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Páginas 12 y 13.*

finalidad y propósito del texto y la concepción de seguridad del Anteproyecto. Así, lo primero que destaca el informe es la supresión de la referencia a la obligación de las autoridades de proteger reuniones y manifestaciones (obligación establecida en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión)<sup>402</sup>; la Ley Orgánica 1/1992 de Protección de la Seguridad Ciudadana parte de esta obligación para proceder, posteriormente, a regular los supuestos de disolución. El Anteproyecto entra a regular, directa y exclusivamente, la disolución de las reuniones y manifestaciones, cuyos supuestos amplía.<sup>403</sup> Este detalle es relevante porque el reconocimiento de la obligación de protección declara el valor y primacía del derecho de reunión, supone la preeminencia y protección del derecho fundamental y que las posibilidades de limitación del mismo estarán previstas con carácter excepcional. Podemos considerar la supresión de la referencia a la obligación de protección de un derecho fundamental un síntoma de la consideración de la seguridad como categoría prioritaria. Concepción que, según el informe del Consejo General del Poder judicial, está presente en el Anteproyecto y hace de la seguridad una categoría prioritaria de la política criminal que determina que sea considerada un bien que el Estado y los Poderes Públicos deben defender poniendo todos los medios a su alcance. Esta consideración de la seguridad implica un incremento de la acción preventiva que se traduce en el Anteproyecto en la incorporación de nuevas infracciones y en la extensión del ámbito de prevención no solo a los actos delictivos sino incluso a las conductas tipificadas como infracciones administrativas.<sup>404</sup>

#### b) El catálogo de infracciones

Respecto a las nuevas conductas tipificadas como infracciones (ambos Consejos estudiaron un Anteproyecto que contenía 39 nuevas infracciones, muchas de las cuales han desaparecido de la redacción final), señalan que muchas de ellas están relacionadas con el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, libertad de expresión y libertad de información, y están vinculadas a fines que se introducen como novedad en el Anteproyecto de Ley; la protección de la tranquilidad ciudadana, la garantía de las

---

<sup>402</sup> “La autoridad gubernativa protegerá las reuniones y manifestaciones frente a quienes trataren de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio de este derecho”.

<sup>403</sup> Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Consejo General del Poder Judicial. Página 40.

<sup>404</sup> Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Consejo General del Poder Judicial. Página 5.

condiciones de normalidad en la prestación de servicios públicos y la garantía del normal funcionamiento de las instituciones.<sup>405</sup>

c) Consideraciones acerca de la constitucionalidad o de la adecuación a lo dispuesto en otras normas de algunas medidas y la posible afectación del principio de seguridad jurídica en base a la redacción de determinados artículos.

El Consejo General del Poder Judicial entiende, por su parte, que el deber de denuncia impuesto por el artículo 7 es excesivamente amplio<sup>406</sup>, advierte que el Anteproyecto contempla la posibilidad de detener en razón de la comisión de una infracción administrativa cuando solo cabe la detención en el caso de la comisión de un delito, cuestiona la constitucionalidad de previsiones como la de privar del pasaporte a los ciudadanos en caso de estado de alarma, excepción o sitio<sup>407</sup> y sugiere que algunas expresiones, como la que en el artículo 18 se refiere a los objetos o instrumentos que generen un riesgo potencialmente grave, son “vagas e imprecisas”<sup>408</sup> (lo que irá en detrimento del principio de seguridad jurídica).

Al respecto de esta última consideración, sin embargo, el Dictamen del Consejo de Estado<sup>409</sup> considera que lo que hace el texto es incorporar la utilización de conceptos jurídicos indeterminados<sup>410</sup> y no está de acuerdo con los calificativos de “vagos” e

---

<sup>405</sup> Informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Páginas 21-24 y páginas 32 y 33.

<sup>406</sup>“El deber de denuncia fijado por el Anteproyecto resulta excesivamente amplio. Al modo de la obligación de denunciar delitos prevista en el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), sería más adecuado circunscribir ese deber a hechos que supongan una perturbación cierta de la seguridad ciudadana o de los que pueda llegarse racionalmente a la conclusión de que producirá con toda certeza la referida perturbación; sin que sea bastante la mera sospecha o la posibilidad de que se produzca la misma (STC 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2).” Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Consejo General del Poder Judicial. Páginas 15 y 16.

<sup>407</sup>“Resulta de dudosa legalidad esta limitación del derecho al pasaporte. De conformidad con LO 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de alarma, excepción y sitio, si se tratase de una situación de estado de alarma, una prohibición de denegación del pasaporte, en cuanto limitativa del derecho a la libre circulación del artículo 19 CE, no podría adoptarse por el Ministerio del Interior, al ser la competencia, en este caso, del Consejo de Ministros y no incluirse dentro de las medidas del artículo 12 de la LO 4/1981. En el caso de estado de excepción, es más que dudoso su encaje dentro de las medidas del artículo 20 LO 4/1981, por lo que el órgano competente para la adopción de tal medida sería el Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados”. Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Consejo General del Poder Judicial. Página 21.

<sup>408</sup> “Junto a la finalidad de impedir el porte o utilización ilegítima de armas en lugares públicos, se añaden también “los explosivos o elementos susceptibles de ser utilizados para la comisión de un delito o alterar la seguridad ciudadana”. Expresión vaga e imprecisa que puede ampliar extraordinariamente las comprobaciones y registros en lugares públicos.” Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Consejo General del Poder Judicial. Página 34.

<sup>409</sup> Emitido el 26 de junio de 2014, en virtud de Orden de 26 de mayo de 2014, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

<sup>410</sup> La doctrina mayoritaria interpreta que la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados da origen a actos jurídicos reglados y no a actos discrecionales. Considera la doctrina Iuspublicista alemana que a través de los conceptos jurídicos indeterminados se intenta delimitar un supuesto concreto, aunque los límites del

“imprecisos” que se les atribuye en los informes. Argumenta que el legislador no puede prever detalladamente todas y cada una de las circunstancias y que será el operador jurídico (administrativo o judicial) el que debe apreciar éstas. Estima que no supone, como temen los informes precedentes, abrir la puerta a la arbitrariedad (pues son de aplicación los límites generales previstos por el artículo 4 del Código Civil)<sup>411</sup> sino que deja un margen necesario de discrecionalidad para que el gobierno tome las decisiones políticas en materia de seguridad ciudadana y las Fuerzas de Seguridad ejecuten dichas decisiones. Recuerda que la Constitución Española establece en su artículo 106.1 que la discrecionalidad, entendida como especificación de solución justa entre las varias que se ofrecen al operador, será controlada y valorada por los Jueces y Tribunales.<sup>412</sup>

Sí mantiene el Dictamen una postura crítica cuando destaca que el Anteproyecto abusa de declaraciones que no incorporan auténticas normas jurídicas y tienen un propósito instructivo o informativo que no es finalidad de la norma y al señalar que siendo, la de Protección de la seguridad ciudadana, una norma con rango de Ley Orgánica (ocupa el grado superior del ordenamiento jurídico), incorpora previsiones de carácter meramente instrumental (regulación del Documento Nacional de Identidad y del Pasaporte) que son propias de las normas reglamentarias.

#### d) El procedimiento sancionador y las sanciones previstas

En relación con el procedimiento que establece para la imposición de las sanciones previstas en base a la realización de las infracciones tipificadas, los informes del Consejo Fiscal y del Consejo General del Poder Judicial, destacan la necesidad de coordinación con

---

mismo no aparezcan bien precisados en el enunciado. “*Se está refiriendo a un supuesto que, a pesar de la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación*”. Esta técnica se utiliza cuando las realidades referidas no admiten una determinación rigurosa.

La utilización de conceptos jurídicos indeterminados no implica discrecionalidad puesto que la potestad discrecional permite una pluralidad de soluciones justas mientras que la aplicación del concepto indeterminado solo permite una solución justa. Bartolomé Cenzano, José Carlos de, *El Orden Público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002. Páginas 74 y 75.

<sup>411</sup> Artículo 4. 1. Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón. 2. Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas. 3. Las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras leyes.

<sup>412</sup> Artículo 106. 1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

el proceso penal (para evitar que una misma conducta pueda ser objeto de enjuiciamiento en los dos ámbitos), ya que el Anteproyecto carecía de una declaración explícita del carácter subsidiario del procedimiento administrativo sancionador respecto del proceso penal, considerando imprescindible que se incluyan los preceptos necesarios para un tratamiento integral de las reglas sobre *non bis in ídem*.

El Consejo Fiscal cuestiona la introducción en el derecho administrativo sancionador de conceptos propios de la dogmática penal al considerar que puede tener efectos indeseados, por tratarse de conceptos desarrollados de forma compleja en y para el ámbito penal por parte de la jurisprudencia y la doctrina, y su encaje dentro del derecho administrativo sería forzado.<sup>413</sup>

Señalan, también, que las diferencias entre la sanción penal y la sanción administrativa son sustanciales e incluyen cuestiones como que en el caso penal las sanciones se aplican por parte de un Juez, que en el ámbito administrativo es necesario el pago de una tasa en el caso en el que se acuda a la jurisdicción contencioso- administrativa o, que en este último ámbito, las denuncias tienen valor probatorio, manifestando sus dudas sobre si la regulación de la presunción de veracidad que se atribuye a los informes de los servidores públicos podría afectar a las garantías procesales de los ciudadanos.<sup>414</sup>

Por su parte, el Dictamen del Consejo Fiscal, respecto a las críticas vertidas acerca de la excesiva cuantía de las sanciones pecuniarias previstas, llama la atención sobre el hecho de que rara vez se ha hecho uso de sanciones tan graves. Confiesa su temor de que las sanciones puedan resultar excesivas por su cuantía y ello conduzca a la impunidad del hecho sancionado.

---

<sup>413</sup>“El Consejo Fiscal no formula reparo técnico-jurídico a esta iniciativa del prelegislador, pero no se le escapa que supone introducir en el derecho administrativo sancionador conceptos propios de la dogmática jurídico-penal, generadores de un rico y complejo acervo jurisprudencial y doctrinal en dicho ámbito, cuya ventilación en un procedimiento administrativo sancionador se advierte harto complicada.” Informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Página 16.

<sup>414</sup> El **artículo 47.2** atribuye “valor probatorio de los hechos denunciados” a las manifestaciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en relación con sus denuncias por infracciones previstas en la legislación autonómica y local. Considera el Consejo Fiscal que esta previsión, incompatible en su formulación con la presunción de inocencia que rige en el ordenamiento sancionador, debe completarse necesariamente con el añadido “en los términos previstos en el artículo 52”, precepto este último que fija en sus justos términos el valor probatorio de las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad. Informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Páginas 38 y 39.

#### e) Consideraciones conceptuales y de carácter general

Además de las reflexiones relativas a la concepción de la seguridad como bien prioritario que hemos comentado con anterioridad, el informe del Consejo General del Poder Judicial incorpora consideraciones respecto a las actividades de interés para la seguridad ciudadana, advirtiendo que dejar en manos de las empresas de seguridad privada parte de las funciones que le son propias convierte a la seguridad en un servicio público virtual o impropio<sup>415</sup> y prescribiendo que deberían especificarse en la norma los términos en los que han de colaborar las empresas de seguridad privada en el mantenimiento de la seguridad ciudadana<sup>416</sup>.

#### f) La metodología de elaboración de la norma.

La crítica más original que vierte el Consejo de Estado está relacionada con la metodología de elaboración de la norma. En línea con las apreciaciones que hemos realizado acerca de la necesidad de adecuar los procedimientos al principio de unidad de acción, desde el origen mismo de las políticas y de la producción normativa, el Dictamen considera conveniente que los textos recaben los informes cuando hayan alcanzado un grado de maduración suficiente. Propone que solo se someta el texto a los informes finales- Consejo Fiscal, Consejo General del Poder Judicial y Dictamen del Consejo de Estado- una vez que haya sido reelaborado conforme a las diferentes aportaciones realizadas por los distintos informes. Aboga, así mismo, porque la norma cumpla con unos niveles de calidad ya desde su elaboración, puesto que es un instrumento básico para el desarrollo de las políticas públicas.

Incluso sugiere que algunas de las afirmaciones contenidas en la exposición de motivos (como las referidas a la situación de la seguridad pública), debieran realizarse con mayor rigor y ser sustentadas en datos estadísticos ciertos.

Los informes de los Consejos, más críticos que el Dictamen del Consejo de Estado, realizan cuestionamientos que afectan a aspectos fundamentales de la norma en proyecto como son el modo en el que la concepción de seguridad que la sustenta -un bien prioritario que el Estado y los poderes públicos deben defender- y la consideración de fines distintos al aseguramiento de un ámbito en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades a los que la protección de la seguridad ciudadana debe atender, afecta al

---

<sup>415</sup> Ver apartado dedicado en este capítulo a la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

<sup>416</sup> Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Consejo General del Poder Judicial. Páginas 17 y 18.



ejercicio de determinados derechos fundamentales -reunión y manifestación así como las libertades de expresión e información-, imponiéndoles limitaciones no previstas con anterioridad y primando la garantía de la prestación de los servicios públicos y del normal funcionamiento de las instituciones frente a la garantía de que los derechos y libertades reconocidos por la Constitución puedan ser ejercidos libremente.

Las reflexiones críticas son también especialmente intensas respecto al establecimiento de un proceso sancionador que consideran menos garantista para el ciudadano que el proceso penal que, recordemos, regulaba algunas de las conductas tipificadas como infracciones en la nueva Ley hasta la destipificación de las faltas en el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal.

Las valoraciones que los informes y el dictamen realizan sobre el Anteproyecto nos indican que la concepción de seguridad, al menos en esta fase de elaboración de la norma, se aleja de la que propone Estrategia en su definición, acercándose más a la que subyace de su desarrollo; no prima la protección de la seguridad humana, puesto que hay elementos que nos hacen dudar del interés por priorizar ésta en el aspecto concreto de su dimensión política<sup>417</sup>, advirtiéndose un interés mayor por la preservación de la estabilidad institucional y socioeconómica.

Consecuencia de las aportaciones de los citados informes y de las críticas recibidas, el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana se ha matizado y modificado respecto a la propuesta inicial presentada en el Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 2013.

Las revisiones se han ido incorporando al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana hasta diferenciarlo considerablemente del Anteproyecto.

El Proyecto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 25 de julio de 2014<sup>418</sup>, y es un texto muy matizado que, incluso, parece justificarse en su exposición de motivos, intentando resaltar constantemente la coherencia de su articulado con la doctrina del Tribunal Constitucional (son constantes las referencias a ésta en un intento de mostrar la consecución en el articulado del preceptivo equilibrio entre derechos y libertades y seguridad).

---

<sup>417</sup> Recordemos que según Fernández Pereira, *uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana consiste en que la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales*. Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, página 74.

<sup>418</sup> 121/000105 Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 25 de julio de 2014. N° 105-1.

El nuevo texto supone la asunción, por parte del ejecutivo, de parte de las críticas y reticencias expresadas por órganos jurídicos del Estado contenidas en los comentados informes del Consejo Fiscal, el Consejo General del Poder Judicial y el Dictamen del Consejo de Estado, algunos de los duros argumentos de entidades de tanta relevancia jurídica y social como la Asociación Jueces para la Democracia<sup>419</sup> o los comentarios de académicos que cuestionaban desde su configuración técnica a la incoherencia interna del articulado con lo dispuesto en la declaración de principios.<sup>420</sup>

## 5. LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA APROBADA EN 2015. UN TEXTO CONTROVERTIDO.

A pesar de la evolución del texto, tanto en su articulado como en la exposición de motivos -con la eliminación de la referencia expresa al concepto de orden público-, desde su presentación como Proyecto de Ley hasta su redacción definitiva, ha concitado las críticas de organismos internacionales<sup>421</sup>, de representantes de sectores profesionales<sup>422</sup> y ha superado un duro trámite parlamentario de presentación de enmiendas en el que se recogieron 270, entre las que destacan las 9 enmiendas a la totalidad de devolución firmadas por todos los Grupos Parlamentarios<sup>423</sup>, a excepción del Grupo Parlamentario Popular.

---

<sup>419</sup> Incluso ha habido autores como el magistrado del TSJ de Cataluña y profesor asociado de la URV de Tarragona, Carlos Preciado, que tituló sus comentarios a la propuesta en diciembre de 2013 como “Anteproyecto de Ley de REPRESIÓN Ciudadana”.

Destacan los duros comentarios de Nils Muiznieks, Comisario responsable de Derechos Humanos del Consejo de Europa, quién en diciembre de 2013 afirmaba ver problemas en el borrador de la Ley desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la proporcionalidad, advirtiendo que las definiciones de algunas de las infracciones son muy vagas y que el borrador deja margen para aplicaciones arbitrarias de la Ley. Diario La Vanguardia. 04 de diciembre de 2013.

<sup>420</sup> Ver Lorenzo Morilla Cuevas. “Reflexiones críticas sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana en la web del Consejo General de la Abogacía Española.

<sup>421</sup> Comunicaciones de los relatores especiales de Naciones Unidas: Maina Kiai, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación, David Kaye, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Ben Emmerson, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; y Michel Forst, Relator Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos.

Nota de prensa.

<http://rightsinternationalspain.org/uploads/prensa/679e44c23174a8d67a65fe40c6324c4745d9eea2.pdf>

<sup>422</sup> Opiniones sobre la nueva Ley de Seguridad Ciudadana. Agrupación de las Escalas Básicas y Subinspección del Cuerpo Nacional de Policía (UNIFE).

La Nueva Ley de Seguridad Ciudadana: una oportunidad perdida para erradicar los controles policiales discriminatorios. Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad. Madrid, 11 de diciembre de 2014.

<sup>423</sup> Enmienda nº 1 firmada por Uxue Barcos del Grupo Parlamentario Mixto, Enmienda nº 2 firmada por siete integrantes del Grupo Parlamentario Mixto, Enmienda nº 3 firmada por Roxana Pérez del Grupo

Las modificaciones que el texto ha ido incorporando han rebajado la dureza de las críticas, llegando a conseguir en el momento de su entrada en vigor algunas adhesiones relevantes como la de los principales sindicatos de la policía -SUP, CEP, UFP, SPP-, que el día 3 de julio de 2015 mostraron su satisfacción porque la nueva Ley de Seguridad Ciudadana ofrece, según su parecer, más protección y garantía a los agentes, al clarificar su actuación en diversas situaciones.<sup>424</sup>

Procedemos a referir lo más destacable de la norma (ateniéndonos a nuestro objetivo de conectarla con la ESN 2013), intercalando los argumentos de quiénes no se muestran conformes con la redacción definitiva. Será de este modo como aludiremos a las críticas citadas y tendremos conocimiento de cuáles son las reticencias que se han expresado respecto a la nueva Ley Orgánica de Protección de la seguridad ciudadana.

*· El concepto de seguridad ciudadana en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y su relación con los Derechos y Libertades Fundamentales.*

Como ya vimos en el capítulo dedicado a las Estrategias, el concepto de seguridad ha evolucionado y con él la delimitación de su ámbito competencial y su papel respecto de las libertades y derechos de los ciudadanos.

---

Parlamentario Mixto, Enmienda nº 4 del Grupo Parlamentario Vasco, Enmienda nº 5 del Grupo Parlamentario Izquierda Plural, Enmienda nº 6 del Grupo Parlamentario Catalán, Enmienda nº 7 firmada por Joan Tardá i Coma del Grupo Parlamentario Mixto, Enmienda nº 8 del Grupo Parlamentario Socialista y Enmienda nº 9 del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia.

<sup>424</sup> Las cuatro organizaciones defienden que la Ley no es más restrictiva que la anterior, consideran que en muchos casos proporciona más garantías a los ciudadanos y mayor protección a los policías. La entrada en vigor de la norma ha generado, sin embargo una nueva crítica por parte del colectivo policial al considerar que el Ministerio del Interior no se ha preocupado de formar a quienes tienen que aplicar esa norma. <http://www.sup.es/sites/default/files/pdf/3817.pdf>

Las necesidades de formación a las que aluden los sindicatos policiales (y a las que nos hemos referido en este trabajo de manera genérica en el cierre del primer capítulo por considerar imprescindible para la introducción de nuevos conceptos y herramientas la formación adecuada en ellos de quién tiene que aplicarlos) ya estaba prevista por el Ministerio de Interior que se ocupó durante el mes de mayo de 2015 de la preparación de 300 profesores y delegados de formación territoriales y provinciales de los distintos cuerpos para que tuvieran la capacidad de trasladar los conocimientos a los agentes.

Los propios sindicatos se han ocupado de las necesidades de formación ofreciendo a sus afiliados cursos específicos sobre esta materia.

<http://www.sup.es/noticia/curso-linea-seguridad-ciudadana-lo-42015-0>

Sostiene la doctrina que el concepto de seguridad se caracteriza precisamente por ser cambiante, evolutivo y dinámico<sup>425</sup> y que es especialmente sensible a la influencia del contexto geográfico, cultural e histórico.<sup>426</sup>

Conforme a ello hemos introducido el análisis de la reforma con una referencia al contexto económico, social y político en el que se ha llevado a cabo la elaboración del texto, que nos servirá como referente y guía para interpretar el contenido del precepto legal y poder concluir si el legislador es coherente en el articulado con la declaración de intenciones que incluye el inicio de la norma.

Para extraer conclusiones a partir de la definición de seguridad ciudadana que ofrece el texto encontraremos algunas dificultades; las que nos plantea el reconocimiento de que el concepto de seguridad es *multidisciplinar y complejo pues se refiere a muy diversas actividades humanas y sociales, y se afronta desde muy distintas disciplinas*<sup>427</sup> (recordemos que la asunción del concepto de seguridad integral amplía y profundiza el ámbito de interés y atención de la materia) y que ni el legislador ni la jurisprudencia han sido precisos en la definición y uso de los términos y tenemos dificultades para delimitar conceptualmente la seguridad pública de la seguridad ciudadana y ésta del orden público.

Así, encontramos la reflexión de José Carlos de Bartolomé Cenzano, que en su estudio sobre el orden público, respecto del análisis de la jurisprudencia constitucional -concretamente del estudio de las sentencias STC. 55/90, de 28 de marzo de 1990 y STC. 325/1994, de 18 de enero de 1994,- concluye; “*Como habrá podido apreciarse de los razonamientos del TC en esta materia no es posible deducir una distinción conceptual entre los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y orden público*”<sup>428</sup>.

Comparte esta opinión Acosta Gallo quien establece en su obra *Derecho de la seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria*, que “*Los conceptos de orden público, orden constitucional, orden político, paz pública, paz social, seguridad pública y seguridad*

---

<sup>425</sup> Recasesns, Amadeu, “Elementos emergentes de inseguridad ciudadana”, Revista catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7, 2000, pág. 13.

<sup>426</sup> Acosta Gallo, Pablo, Derecho a la Seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP). “Criminología y educación social” Tirant serie menor, Valencia 2014. Página 29.

<sup>427</sup> Acosta Gallo, Pablo, Derecho a la Seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP). “Criminología y educación social” Tirant serie menor, Valencia 2014. Página 30.

<sup>428</sup> Bartolomé Cenzano, José Carlos de, El Orden Público como límite al ejercicio de los derechos y libertades, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002. Página 419.

*ciudadana se han venido utilizando sin demasiada precisión técnica en el Derecho español, tanto en las normas como en la Jurisprudencia”<sup>429</sup>.*

El legislador afirma en el preámbulo partir de un concepto material de seguridad ciudadana y entender por tal: *la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos.*

La referencia a la actividad de protección de personas y bienes que contiene la definición coincide con la conclusión a la que llega Bartolomé Cenzano en su intento de distinguir el concepto de seguridad ciudadana del concepto de orden público. Así, se centra en el análisis del artículo 104.1 de la CE, en el que se describe la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, destacando que no hace referencia al mantenimiento del orden público sino a la *“protección del libre ejercicio de derechos y libertades”* para finalizar añadiendo la garantía de la seguridad ciudadana. Considera el autor que se ha sustituido el significante (orden público), cargado de connotaciones peyorativas por el contenido que se le dio durante la dictadura franquista, por su significado constitucional actual (libre ejercicio de los derechos y libertades) y que, por eliminación (ya que no es lógico que la Constitución usara dos expresiones con el mismo significado consecutivas en un mismo precepto), la seguridad ciudadana *“conectaría con la protección de personas y bienes”<sup>430</sup>.*

Si efectivamente la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 se aprobó con la intención de guiar las políticas de seguridad en nuestro país a partir de su aprobación, y es cierta la tesis que mantenemos de que todas las reformas legislativas en materia de seguridad realizadas en la X Legislatura responden a la intención de la Estrategia de sistematizar toda la gestión de la seguridad -algo que solo será factible si contamos también con una legislación armonizada en la materia-, el concepto de seguridad ciudadana de la Ley Orgánica 4/2015 tendría que encajar y ser consecuente con el concepto de seguridad nacional de la Estrategia. El problema que se nos plantea es importante porque, teniendo en cuenta las conclusiones obtenidas tras el análisis de la misma, nos enfrenta a la disyuntiva de si el concepto de seguridad ciudadana debería mostrarse congruente con el concepto de seguridad que da la Estrategia en su definición o con la concepción de seguridad que subyace del texto.

---

<sup>429</sup> Acosta Gallo, Pablo, Derecho a la Seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP). “Criminología y educación social” Tirant serie menor, Valencia 2014. Página 30.

<sup>430</sup> Bartolomé Cenzano, José Carlos de, El Orden Público como límite al ejercicio de los derechos y libertades, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002. Página 420.

Recordemos que la Estrategia define la seguridad nacional como *la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa (...) de sus principios y valores constitucionales.*<sup>431</sup>

Ambas definiciones, la del preámbulo de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y la de la Estrategia 2013, se refieren a la protección de las personas como prioridad, aunque la ESN comienza anteponiendo la libertad y el bienestar para referirse después a la defensa de los principios y valores constitucionales de España, mientras que la nueva norma de protección de la seguridad ciudadana se refiere a las personas (como entidad a la que podemos asociar todos los derechos y libertades que le son inherentes en base al reconocimiento de la dignidad de la persona, o como ente corporal sujeto de los derechos a la vida y la integridad física), a los bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos (ya no habla de las personas sino que establece una categoría jurídica susceptible de interpretación en cuanto a su alcance)<sup>432</sup>.

En la definición de la norma no se incluyen referencias a los derechos y libertades fundamentales y no podemos, en modo alguno, identificar tranquilidad con bienestar. Podríamos considerar que la tranquilidad es uno de los factores que contribuyen al bienestar global de los ciudadanos. Bienestar que, en base a las amenazas que identificaba la Estrategia (siendo los peligros a los que tememos indicador de los bienes que valoramos) y al concepto de seguridad humana de Naciones Unidas, interpretamos como el conjunto de condiciones políticas y socioeconómicas que permiten y propician el desarrollo de los proyectos vitales de los seres humanos<sup>433</sup>.

La definición aportada por la nueva regulación de protección de la seguridad ciudadana solo podría ajustarse a la de la Estrategia en virtud de una interpretación extensiva de los

---

<sup>431</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

<sup>432</sup> Hay distintas acepciones constitucionales del término jurídico “ciudadanos”. En la referencia del término como sujeto pasivo del bien jurídico seguridad ciudadana, entendemos que “*ciudadanos serían las personas privadas en su condición de participantes en los asuntos públicos, es decir, en la vida de la comunidad. Las personas que conforman la sociedad en su calidad de participantes en la vida de la comunidad.*” Freixes Sanjuán, Teresa, Remotti Carbonel, Juan Carlos, La configuración constitucional de la Seguridad Ciudadana, Revista de estudios políticos (Nueva Época), Número 87, enero-marzo 1995. Página 156.

<sup>433</sup> Desde el punto de vista sociológico encontramos también propuestas de definición de la seguridad ciudadana que incluyen en el concepto la referencia al bienestar y la calidad de vida. Así, Enrique Ignacio Thomé afirma en su tesis doctoral “*La “seguridad ciudadana” es fruto de una definición social sobre las condiciones básicas que permiten la convivencia pacífica en sociedad, la justicia social, calidad de vida, bienestar, salud, realización de la persona, y el ejercicio de sus derechos y libertades democráticas.*” Thomé, Enrique Ignacio, Victimización y cultura de la Seguridad Ciudadana en Europa, Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2004

conceptos de persona (asumida como sujeto de derechos y libertades en base al reconocimiento de su dignidad) y de tranquilidad de los ciudadanos<sup>434</sup> y conectando a la definición la introducción del preámbulo en la que declara a la seguridad ciudadana garantía del ejercicio de los derechos y libertades.

Si aceptamos la ESN 2013 como fuente apta para la interpretación, asumiremos que la definición lleva implícita la protección de los ciudadanos en el libre ejercicio de sus derechos y libertades públicas, puesto que en el primer capítulo de la Estrategia se afirma que el sistema de seguridad pública (al que, apoyado en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Públicos, hace responsable del mantenimiento de la seguridad ciudadana) es el que, en nuestro país, facilita *el mandato constitucional de garantizar la convivencia democrática dentro del marco de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y de proteger a los ciudadanos en el libre ejercicio de sus derechos y libertades públicas*<sup>435</sup>.

Acudiendo a Acosta Gallo encontramos refrendo para nuestro planteamiento al afirmar este autor que la seguridad pública es la premisa que incluye todas las funciones de protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales siendo la seguridad ciudadana (la cual garantiza) el resultado; aquella situación de tranquilidad material en la que los ciudadanos ejercen libremente sus derechos.<sup>436</sup>

La nueva norma de protección de la seguridad ciudadana nos invita a acudir a los artículos 104. 1 y 149.1. 29ª de la Constitución y a la jurisprudencia constitucional para justificar por qué la proporcionada es su definición de seguridad ciudadana. Sin embargo, la lectura de estos preceptos no contribuye a clarificar cuál debe ser la correcta interpretación de la misma.

En el primero de ellos la Carta Magna se limita a asignar a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad la misión de garantizar la seguridad ciudadana además de la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, y en el segundo únicamente se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública.

---

<sup>434</sup> La interpretación extensiva de la referencia a la tranquilidad ciudadana no podría vincularla al concepto amplio de bienestar al que hemos hecho referencia. El preámbulo III se refiere a la tranquilidad y también se la nombra en referencia a alguna infracción leve (artículo 37.17 consumo de bebidas alcohólicas en lugares públicos), vinculándose más bien al respeto y mantenimiento de normas básicas de convivencia.

<sup>435</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

<sup>436</sup> Acosta Gallo, Pablo, Derecho a la Seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP). “Criminología y educación social” Tirant serie menor, Valencia 2014. Página 32.

El texto normativo, La Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, declara que han sido la doctrina y la jurisprudencia las que han interpretado estos conceptos como sinónimos. Pero lo que ha hecho la doctrina ha sido evidenciar que ni el legislador ni la jurisprudencia han sido precisos en la definición y uso de estos conceptos.<sup>437</sup>

Acudamos, ya que a ella nos remite la Ley, a la jurisprudencia para comprobar como, también respecto a ella, debemos mostrarnos de acuerdo con la doctrina.

Vamos a referirnos a dos sentencias del Tribunal Constitucional; la primera de ellas emitida con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, no tiene por objeto la definición del concepto de seguridad ciudadana sino que se refiere a él al pronunciarse sobre la distribución de competencias en materia de policía. La STC 55/90, de 28 de marzo de 1990, afirma que se considera *“a la policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades”*.<sup>438</sup> No es posible deducir de la respuesta que da el Constitucional una distinción conceptual puesto que no se establecen las diferencias que puede haber entre los tres conceptos. Con esto no queremos decir que no sean conceptos diferentes sino que el tribunal no nos ofrece las pautas que precisamos para definir individualmente cada uno de ellos determinando aquello que tienen en común y lo que les separa, evitando confusiones y superposiciones.

En la sentencia emitida sobre el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, el Tribunal Constitucional no se pronuncia acerca del significado del concepto jurídico seguridad ciudadana al considerar que no es ésta la tarea del Tribunal Constitucional sino que le corresponde al legislador la función de desarrollar los preceptos constitucionales.<sup>439</sup>

El preámbulo de la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana se inicia afirmando que

*“La seguridad ciudadana es la **garantía de que** los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas **puedan ser***

---

<sup>437</sup> Insisten también en esta idea Freixes Sanjuán y Remotti Carbonel cuando afirman que el texto constitucional utiliza indistintamente los conceptos de seguridad ciudadana, orden público y seguridad pública y que ello genera confusión. Advierten, además, que el Tribunal Constitucional no ha realizado una interpretación que permita sistematizar y diferenciar el alcance de cada uno de los tres conceptos. Freixes Sanjuán, Teresa, Remotti Carbonel, Juan Carlos, La configuración constitucional de la Seguridad Ciudadana, Revista de estudios políticos (Nueva Época), Número 87, enero-marzo 1995. Página 144.

<sup>438</sup> STC. 55/90, de 28 de marzo de 1990. BOE. N.º. 92, de 17 de abril de 1990.

<sup>439</sup> STC. 341/1993, de 28 de noviembre de 1993. BOE. N.º. 295, de 10 de diciembre de 1993.



*ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica”.*

Podemos entender que, como garantía, supone la existencia de un conjunto de condiciones que harán factible el ejercicio pleno de los derechos y libertades que los ciudadanos tienen y les son reconocidos en la Constitución. La consecución y el mantenimiento de determinados niveles de seguridad ciudadana no constituyen un fin en sí mismo, sino que suponen un medio para el real y efectivo disfrute de los derechos y libertades fundamentales.<sup>440</sup> (Recordemos que la Unión Europea, en la Estrategia Europea de Seguridad 2003, ya advierte y reconoce que la seguridad es una condición para el desarrollo puesto que el conflicto destruye las infraestructuras sociales determinando que las personas queden atrapadas por ciclos de conflictos, inseguridad y pobreza.<sup>441</sup>)

Como dispone el artículo 10 de la CE el fundamento del orden político y la paz social (aquello sobre lo que se asientan estos) lo constituyen: la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la ley y a los derechos de los demás.

Queremos insistir en este punto en la transcendencia y el valor que las libertades y derechos tienen en un régimen democrático para poder enfrentar el espinoso asunto de cómo la limitación de los mismos (en circunstancias y con parámetros muy bien definidos) puede contribuir al pleno ejercicio y disfrute de los mismos.

Nos sirve de guía para esta reflexión el trabajo de Bartolomé Cenzano donde el autor sostiene que el alcance de las libertades es muy superior a su sentido personal y que son los *auténticos parámetros de democracia de un régimen*. Es preciso que, además de su reconocimiento constitucional, *se prevea una escrupulosa regulación de las garantías concretas para su ejercicio*. Recuerda, citando a Kriele, que la democracia presupone libertad individual jurídicamente protegida para todos y que la libertad para todos presupone democracia.<sup>442</sup>

---

<sup>440</sup> Tal y como el legislador reconoce en el preámbulo de la norma; *“Libertad y seguridad constituyen un binomio clave para el buen funcionamiento de una sociedad democrática avanzada, siendo la seguridad un instrumento al servicio de la garantía de derechos y libertades y no un fin en sí mismo.”* Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. B.O.E. 31 de marzo de 2015. Sec. I. Página 27217.

<sup>441</sup> Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Página 2.

<sup>442</sup> Bartolomé Cenzano, José Carlos de, *El Orden Público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002. Página 36.

Entendemos siguiendo los argumentos del autor citado que la escrupulosa regulación de las garantías para su ejercicio incluye la seguridad ciudadana, como garantía que la propia norma reconoce que es, del efectivo disfrute de los derechos y libertades.

Cuando nos planteamos como cumplirá la seguridad ciudadana su misión de garante no debemos olvidar que la Constitución Española configura distintas categorías de instituciones jurídicas; la seguridad ciudadana es un bien constitucionalmente protegido puesto que representa un interés social relevante y los derechos y libertades son una clase diferente de instituciones jurídicas.

Teresa Freixes Sanjuán y José Carlos Remotti Carbonell ya advertían en 1995 que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 22/1984, establece una jerarquía cuando determina que

*“existen, ciertamente, fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales, pero ha de tratarse de fines sociales que constituyan en sí mismos valores constitucionalmente reconocidos y la prioridad ha de resultar de la propia Constitución”.*<sup>443</sup>

La seguridad ciudadana es, como hemos dicho, un bien jurídico protegido – un fin social constitucionalmente reconocido- pero no se desprende del texto constitucional ningún tipo de prioridad de la seguridad ciudadana sobre los derechos. De este modo, cuando haya un conflicto entre el bien jurídico seguridad ciudadana y alguno de los derechos o libertades fundamentales,

*“al no ser establecida por la propia Constitución ninguna cláusula de prevalencia, la necesaria efectividad de la garantía de la seguridad ciudadana exigirá que sólo puedan fundamentarse restricciones circunscritas al ejercicio de los derechos, las cuales, en virtud de la posición preferente de éstos sobre aquélla, han de ser interpretadas a su vez restrictivamente sin que puedan desnaturalizar a los derechos afectados.”*<sup>444</sup>

Asimismo, el reconocimiento de la relevancia de la seguridad como garante del efectivo ejercicio de derechos y libertades debe hacernos comprender que éstos son los preeminentes, - puesto que, como señala Bergalli, la Constitución no iguala en su artículo

---

<sup>443</sup> Freixes Sanjuán, Teresa, Remotti Carbonell, Juan Carlos, La configuración constitucional de la Seguridad Ciudadana, Revista de estudios políticos (Nueva Época), Número 87, enero-marzo 1995. Página 143.

<sup>444</sup> Freixes Sanjuán, Teresa, Remotti Carbonell, Juan Carlos, La configuración constitucional de la Seguridad Ciudadana, Revista de estudios políticos (Nueva Época), Número 87, enero-marzo 1995. Páginas 159 y 160.

17 el derecho a la libertad y el derecho a la seguridad<sup>445</sup> - , y que el diseño de las políticas y la gestión de la seguridad debe atender al propósito de que sirvan para garantizar los intereses y las necesidades de los ciudadanos. La configuración de la seguridad la determinarán los estándares que permitan un mejor desarrollo y el ejercicio efectivo de los derechos y libertades recogidos en la Constitución de 1978.

El Consejo Europeo, en el capítulo dedicado a las prioridades políticas del **Programa de Estocolmo**, afirma que *el reto será asegurar el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales y la integridad de la persona*. Establece esta prioridad en un documento titulado **Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano** (ya el nomen evidencia la intención de construir una Unión abierta y segura, condiciones que se subordinan al ciudadano, puesto que habrán de procurar su servicio y protección), en el que se destaca que, *toda acción futura se centrará en el ciudadano de la Unión y que ésta deberá obrar teniendo presente la prioridad del Fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales*. Destacamos la afirmación de que *“El espacio de libertad, seguridad y justicia debe ser ante todo un espacio único de protección de los derechos y libertades fundamentales.”*<sup>446</sup>

Partiendo de la preponderancia de derechos y libertades que se deriva de la Constitución y de la asunción de la seguridad como un medio para el efectivo ejercicio de los mismos y no un fin en sí misma que reconoce la propia norma, ésta establece que es a la luz de estas consideraciones cómo se debe interpretar el concepto de seguridad ciudadana e indica que la delimitación del concepto tiene la intención de evitar interpretaciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva, en virtud de peligros indefinidos que determinen o

---

<sup>445</sup> Aporta dos argumentos propios del modelo democrático liberal: Las libertades son derechos fundamentales y la seguridad es una condición necesaria para su pleno desarrollo, y el concepto de eficacia va unido al de eficiencia, por lo tanto, recortar las garantías en nombre de la eficacia va en contra de la idea de eficiencia.

Bergalli, Roberto, El concepto actual de seguridad en Europa, Revista catalana de Seguretat Pública, núm. 8, 2001.

En línea con este último argumento encontramos las reflexiones de Kofi Annan en el discurso de clausura de la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad de 10 de marzo de 2005 en Madrid cuando afirmaba que el retroceso en materia de derechos humanos, lejos de contribuir positivamente en la lucha contra el terrorismo, solo contribuye al éxito del terror puesto que genera desconfianza en los gobernantes.

<sup>446</sup> Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. (2010/C 115/01). Publicado el 4 de mayo de 2010 en el Diario oficial de la Unión Europea. Página 4.

posibiliten la discrecionalidad administrativa y legitimen una potestad sancionadora genérica.<sup>447</sup>

¿Por qué si el preámbulo establece un concepto de seguridad ciudadana que la califica como garante de los derechos y libertades y la reconoce como un medio - estableciendo la primacía de aquellos- y si recoge un concepto que pretende incorporar las reflexiones doctrinales y jurisprudenciales que se han hecho sobre el mismo y que se ofrece precisamente para evitar interpretaciones expansivas y generadoras de discrecionalidad por parte de la administración, hemos asistido a un debate social, profesional y político en el que las críticas a la nueva norma destacan que su articulado contradice, precisamente, estos objetivos que fija en su preámbulo?

## **6. LAS CRÍTICAS A LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA.**

Comenzaremos con las vertidas por los grupos políticos con representación parlamentaria durante la fase de presentación de enmiendas.

Es significativo que en su tramitación en el Congreso de los Diputados se recogieran 270 enmiendas; entre las que destacan las 9 enmiendas a la totalidad de devolución firmadas por todos los Grupos Parlamentarios, a excepción del Grupo Parlamentario Popular.<sup>448</sup>

La oposición coincide en concluir que la norma no tiene como objetivo, en contra de lo que declara en el preámbulo, procurar la protección de las personas y garantizar el efectivo ejercicio de derechos y libertades sino que regula un ámbito de seguridad orientado a contener y disuadir las protestas sociales que están caracterizando el contexto social y político del momento.

Apoyan la argumentación en las que denuncian como contradicciones en las que incurriría la norma.

Así, el Grupo Parlamentario Vasco destaca que, aunque el preámbulo asume formalmente un concepto constitucional de seguridad, la norma contiene afirmaciones que remiten a una concepción preconstitucional de Orden Público. Su portavoz, Aitor Esteban Bravo, indica

---

<sup>447</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. B.O.E. 31 de marzo de 2015. Sec. I. Página 27218.

<sup>448</sup> Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014.

que en el texto se concibe la seguridad ciudadana como un bien jurídico autónomo que opera como condición del ejercicio de derechos y libertades y advierte que esto puede entenderse en el sentido de que tal condición operará como limitación a su ejercicio.<sup>449</sup> Ya hemos visto, y lo recuerda el Grupo Parlamentario Vasco en su enmienda, que según las interpretaciones de la doctrina y la jurisprudencia, la seguridad ciudadana es *la condición material o estado de tranquilidad que permite el libre y pacífico disfrute de los derechos y libertades por la ciudadanía*.<sup>450</sup>

También el Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural sostiene que existe contradicción entre la declaración del preámbulo en la que define a la seguridad ciudadana como condición para el pleno ejercicio de derechos y libertades con sujeción a la Constitución y a las leyes, y un articulado que, a su parecer, restringe más allá de lo razonable el ejercicio de los mismos y que omite toda norma de garantía del ciudadano frente a la Administración.<sup>451</sup>

En línea convergente se presenta la enmienda firmada por el Grupo Parlamentario Socialista. Señala que la nueva Ley, a pesar de proporcionar un concepto de seguridad ciudadana, no da las claves para distinguirlo del de Orden Público ni del de Seguridad Pública y faculta a la fuerza pública para intervenir en defensa de un concreto orden social.<sup>452</sup>

Incluso el Grupo Parlamentario Catalán, que comparte la opinión del Gobierno en cuanto a la necesidad de emitir una nueva Ley, discrepa de su contenido y considera que el verdadero objetivo de la misma es reforzar el poder de la Administración y aumentar las restricciones de derechos de los ciudadanos. Advierte que se refuerza la dicotomía libertad-seguridad al haberse excedido la nueva norma en la imposición de la seguridad.<sup>453</sup>

---

<sup>449</sup> Los comentarios contenidos en la enmienda nos recuerdan a los que realiza Baratta cuando reflexiona sobre la naturaleza de la seguridad y distingue entre la concepción de la misma como un derecho fundamental (que coincidiría con la que se trasluce en el articulado) o como la “seguridad de los derechos” que es concretamente la que se corresponde con la misión que el preámbulo le reconoce.

Baratta, Alexandro, Criminología y sistema penal. Compilación in memoriam, Elbert, C.A (director), B de F, Montevideo – Buenos Aires 2004, página 203.

<sup>450</sup> Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014. Página 6.

<sup>451</sup> Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014. Página 12.

<sup>452</sup> “El Proyecto no distingue el concepto seguridad ciudadana de otros bienes constitucionalmente reconocidos, tales como el orden público o la seguridad pública. Y lo que es peor, esta confusión, intencionada, faculta su uso, para justificar la intervención constante de la fuerza pública en defensa de un determinado orden social.” Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014. Página 18.

<sup>453</sup> Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014. Página 15.

Incluiremos para finalizar este resumen las reflexiones del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en las que se destaca que la nueva Ley supone una merma del ejercicio de los derechos y libertades y afecta a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos.<sup>454</sup>

Las objeciones presentadas por los partidos con representación parlamentaria, recogidas en las enmiendas y expresadas en el debate a la totalidad de la norma, no han quedado relegadas al interior de los muros del Congreso, el 21 de mayo de 2015 se presentó un recurso de inconstitucionalidad firmado por los diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialista, del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural, del Grupo Parlamentario de unión Progreso y Democracia y del Grupo Parlamentario Mixto.

El recurso fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el 9 de junio de 2015.<sup>455</sup>

Los firmantes del recurso consideran que la norma afecta, a través de los distintos artículos recurridos, al efectivo desarrollo de los derechos de manifestación, reunión y expresión (36.2, 36.23, 37.1, 37.3), al derecho a la tutela judicial efectiva en virtud de la presunción de veracidad que se otorga a las actas en el artículo 19.2, así como al derecho a la integridad física y moral y a la intimidad de las personas por el modo en el que se regula la práctica de los registros corporales externos (20.2).

Con respecto a la disposición final primera, la incluyen en el recurso al estimar que carece de conexión con el resto de la ley y que vulnera tres artículos de la Constitución; el 9.3 referente al principio de legalidad y seguridad jurídica, el 24.1 sobre la tutela efectiva de los jueces y tribunales y el 106 que asegura que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa.

### **6.1. Concepción de la seguridad ciudadana como límite de derechos y libertades fundamentales para el mantenimiento de un determinado orden social.**

Las reflexiones sobre una concepción real de la seguridad ciudadana más vinculada a un concepto tradicional de Orden Público que a la definición que contiene el preámbulo, la

---

<sup>454</sup> Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014. Página 21.

<sup>455</sup> Recurso de inconstitucionalidad n.º 2896-2015, contra los artículos 19.2, 20.2, 36.2, 36.23, 37.1 en relación con el 30.3, 37.3, 37.7, y la disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. B.O.E. martes 16 de junio de 2015, Sec. I, página 50083.

extrae el Grupo Parlamentario Socialista del análisis de la definición y del artículo 1 de la norma en las que se hace referencia expresa a la tranquilidad ciudadana<sup>456</sup>. Es este un concepto jurídico indeterminado, no definido por la norma, y que abre la puerta a una concepción de seguridad en la que, como ya hemos citado, se incluyen las conductas consideradas incívicas. Cuando decidimos incluir la referencia a la tranquilidad ciudadana estamos incorporando un elemento complicado de gestionar como es la percepción de la inseguridad. Ya hemos señalado que ésta, como todas las percepciones, contiene un componente subjetivo muy importante, puesto que la generan aquellos comportamientos que más molestan a los ciudadanos (normalmente los delitos o infracciones más cercanos, que siendo los más habituales también suelen ser los menos graves con respecto a la vulneración o puesta en peligro de los bienes jurídicos) y que frecuentemente se trata de conductas simplemente incívicas.<sup>457</sup>

Admitiendo que es preciso dotar a las sociedades de normas cívicas que faciliten la convivencia, el hecho de que la selección de las conductas que serán consideradas infracciones tenga la respuesta negativa que está teniendo la nueva Ley puede implicar, entre otras cosas, que el Gobierno no ha sabido interpretar las demandas sociales adecuándolas a nuestro marco jurídico (porque no ha recabado los datos precisos a través de la realización de los pertinentes estudios sociológicos y estadísticos o porque no ha adecuado la previsión legal a los límites que marca el ordenamiento) o, incluso, que ha decidido considerar vulneradoras de la tranquilidad ciudadana aquellas conductas que más molestan a entidades o grupos sociales con capacidad de influencia sobre el ejecutivo.

Esta última opción nos acerca a la visión de los Grupos Parlamentarios que denuncian que se propone una política de seguridad orientada a la contención de la protesta social en un contexto de grave inestabilidad económica, política y social.<sup>458</sup> Y enlaza también con las reflexiones del Grupo Parlamentario Vasco en las que advierte de las remisiones veladas que el texto hace a un concepto de orden público que justifica la injerencia de los poderes públicos en el ejercicio de los derechos civiles.

---

<sup>456</sup> La Ley de Protección de la seguridad ciudadana aprobada en marzo de 2015 recoge la expresión tranquilidad ciudadana siete veces, cinco en el preámbulo y dos en el articulado, concretamente en los artículos 37.17 y 49.1.a.

<sup>457</sup> Brotat i Jubert, Ricard, Una formulación de la seguridad para el siglo XXI. En la obra colectiva coordinada por Pérez Francesch, Joan Lluís, Libertad, seguridad y transformaciones del Estado. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2009, páginas 170 y 171.

<sup>458</sup> Enmiendas del Grupo Parlamentario Mixto. Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014. Páginas 2 y 16

No podemos obviar que, en nuestro país, el término orden público tiene connotaciones negativas derivadas del uso que se dio al mismo en el Ordenamiento Jurídico preconstitucional, donde las instituciones de orden público constituían la columna vertebral del régimen y el medio más importante para sostener a la dictadura. El orden público era entonces la justificación de las violaciones de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y su objetivo era defender los principios del régimen.<sup>459</sup>

Los Grupos Parlamentarios de la oposición temen que el objetivo del Gobierno sea la protección y el mantenimiento de un determinado orden social caracterizado por el afianzamiento de las políticas económicas y de un determinado status político.

Quizás sea aquí donde radica el origen de las que se identifican como incongruencias de la norma; tenemos un gobierno, promotor de la misma, que asume y defiende un concepto plenamente constitucional de seguridad ciudadana y orden público<sup>460</sup> pero que considera que la configuración política, social y económica actual (o al menos sus principios) constituyen el reflejo o la traducción necesaria del ordenamiento jurídico y constitucional vigente y que no es posible modificarlos ni proponer reformas sustanciales de los mismos sin ponerlos en peligro o vulnerarlos.

Así, en línea con este argumento (una visión maximalista de la estabilidad institucional) entendemos la incorporación en el artículo 3, dedicado a señalar cuales son los fines de la Ley, de referencias a la garantía del normal funcionamiento de las instituciones o la justificación de la intervención de los poderes públicos cuando se detecte una amenaza que pueda alterar el normal funcionamiento de las instituciones públicas, tal y como se establece en el artículo 4.3.

---

<sup>459</sup> Bartolomé Cenzano, José Carlos de, *El Orden Público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002. Páginas 214 a 217.

<sup>460</sup> Acudimos para definir el concepto de orden público a la luz de la Constitución de 1978, al trabajo de Bartolomé Cenzano. Así, se centra en el análisis del artículo 104.1 de la CE, en el que se describe la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, destacando que no hace referencia al mantenimiento del orden público sino a la “protección del libre ejercicio de derechos y libertades” para finalizar añadiendo la garantía de la seguridad ciudadana. Considera el autor que se ha sustituido el significante (orden público), cargado de connotaciones peyorativas por el contenido que se le dio durante la dictadura franquista, por su significado constitucional actual (libre ejercicio de los derechos y libertades). Si bien se reconoce que el orden público cumple en nuestro ordenamiento jurídico una función limitadora de concretos derechos y libertades, también se destacan cuales son las exigencias constitucionales para que se adecuen los límites al ámbito constitucional. De este modo, la Ley podrá fijar límites siempre que el contenido de estos límites respete el contenido esencial de los derechos y libertades (artículos 10.2 y 53.1 de la CE). La doctrina constitucional establece que la delimitación vendrá regulada por los siguientes principios: 1. Las medidas limitadoras deben estar previstas en la Ley, 2. Deben ser medidas necesarias para la consecución de los fines del artículo 10 de la CE, 3. Las medidas solo podrán aplicarse para la consecución de la finalidad para la que estuvieran previstas, 4. Las medidas han de ser proporcionales al sacrificio del derecho. Bartolomé Cenzano, José Carlos de, *El Orden Público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002. Páginas 408, 409, 410 y 420.



Acudimos al articulado para comprobar si son fundadas las advertencias acerca de que se pretende controlar fundamentalmente las conductas relacionadas con los derechos civiles y políticos vinculados con la protesta social, en un intento de desmovilizar a los sectores sociales que se oponen a determinadas políticas.

Sin entrar en este momento a analizar si los preceptos citados cumplirían efectivamente el objetivo de intentar neutralizar la expresión de posturas disidentes, observamos que se incluyen 4 infracciones muy graves, de las cuales 2 afectan a los derechos de reunión y manifestación (artículos 35.1 y 35.3), 23 infracciones graves, 4 vinculadas a los derechos de reunión y manifestación (artículos 36.1, 36.2, 36.7 y 36.8), 3 relacionadas con otras modalidades de protesta que pueden vincularse a distintas formas de ejercer la libertad de expresión (artículos 36.3, 36.4, 36.9) y 1 que afecta al derecho a la información (artículo 36.23) y 17 infracciones leves, entre las que destacamos las 3 conexas a los derechos de reunión y manifestación (37.1, 37.3, 37.7).

Concluyendo, de las 44 conductas tipificadas, 12 están relacionadas de una manera más o menos directa con el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Entre las otras conductas tipificadas encontramos algunas vinculadas a la producción, manipulación o enajenación de armas y explosivos de distintas clases cuando no se cumpla con lo dispuesto en las normas que regulan su uso (artículos 35.2, 36.10, 36.12 y 37.8), otras relacionadas con la producción, acceso, facilitación o consumo de estupefacientes (36.16, 36.17, 36.18 y 36.19), un tercer grupo en el que englobaremos las que suponen vulneración a lo dispuesto en la norma respecto a la identificación personal y los soportes de identificación (36.21, 37.10, 37.11 y 37.12), las que implican faltas de respeto a la autoridad, no colaboración con la misma o incumplimiento de lo que ésta dispone (36.5, 36.6, 36.13, 36.14, 36.15 y 37.4), aquellas que tipifican actos considerados incívicos como los relacionados con actividades de carácter o vinculación sexual que tengan lugar en determinados espacios públicos, los actos vandálicos o el consumo de alcohol en la vía pública (36.11, 37.5, 37.13 y 37.17) y finalmente otro conjunto compuesto por las conductas que según la norma pueden generar un riesgo o peligro de variada naturaleza como la generación de un accidente, provocar daños en la integridad física o la vida de las personas o que suponen portar instrumentos susceptible de un uso acorde con las finalidades descritas o, incluso, originar un problema de abastecimiento de servicios básicos (35.4, 36.3, 36.9, 37.2, 37.6, 37.14, 37.15 y 37.16).

Obviamente, el grupo más nutrido lo constituye el que afecta a los derechos de manifestación, reunión, libertad de información y libertad de expresión y debemos reconocer que algunas de las conductas que hemos incluido en otros grupos (como el que reúne las faltas de respeto o incumplimiento de disposiciones de la autoridad o el de las actividades que podrían causar riesgos) afectan también a estos derechos al ser actos o conductas que suelen producirse en el marco de las reivindicaciones o protestas sociales.

No podemos obviar que la Ley, a través de la disposición final primera, adiciona una disposición final décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que supone la concesión de un régimen especial para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en función del cual se permite a los agentes responsables la devolución de aquellas personas extranjeras que pretendan traspasar la línea fronteriza siempre y cuando la actuación de redirección se produzca durante el intento, por parte de las personas que tratan de cruzar irregularmente, de superar los elementos de contención fronterizos. Se permite que estas personas sean rechazadas con la finalidad de impedir su entrada en España de forma ilegal.

Esta disposición afecta a los derechos fundamentales de un colectivo concreto de personas y la incorporación de la misma ha generado controversia, puesto que la expulsión inmediata en la frontera estaría exenta de las garantías impuestas por la normativa europea de derechos humanos, que obliga a la asistencia letrada individualizada, que garantizaría el posible acceso del afectado al asilo y evitaría las expulsiones de menores de edad.<sup>461</sup>

Sin embargo, se puede entender, a tenor de la redacción, que no estaríamos ante una expulsión sino ante un rechazo en la frontera que exigiría que la persona afectada fuera interceptada antes de pisar el suelo español y en casos en los que hubiera los elementos de contención fronterizos (vallas o dispositivos semejantes) a los que se refiere la norma. Interpretación que plantea dudas al basarse en un término de nueva creación “rechazo en frontera” al que aún no se ha dotado de contenido jurídico.<sup>462</sup>

---

<sup>461</sup> Sanmartín, Olga R., Los juristas ven “inconstitucional” legalizar la “devolución en caliente”, Diario El Mundo, 23/10/2014

<http://www.elmundo.es/espana/2014/10/23/5448a501ca4741ec708b456d.html>

<sup>462</sup> Sanmartín, Olga R., Los juristas ven “inconstitucional” legalizar la “devolución en caliente”, Diario El Mundo, 23/10/2014

<http://www.elmundo.es/espana/2014/10/23/5448a501ca4741ec708b456d.html>

No es el objetivo de este trabajo analizar exhaustivamente la nueva Ley y por ello no entraremos en detalle sobre el articulado, pero si nos compete evidenciar si las razones que esgrimen distintos colectivos para rechazarla están fundadas.

Vemos que es cierta la advertencia de que el catálogo de infracciones se nutre especialmente de conductas relacionadas con los citados derechos y que la norma dedica toda la sección segunda del capítulo III (Actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana) al mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones, configurando un apartado especial respecto a la sección primera que recoge las potestades generales de la policía de seguridad. Consideramos innecesario abrir un espacio específico que contiene tan solo dos artículos (uno de los cuales se dedica a la preceptiva colaboración entre fuerzas y cuerpos de seguridad) y establece cuál será el modo de actuación de las fuerzas de seguridad públicas en el supuesto de disolución de manifestaciones o reuniones.

Con lo cual, advertimos que, aunque la intención declarada en el artículo 23.1 es la de proporcionar cobertura legal a las medidas necesarias para proteger la celebración, en el resto del artículo 23 solo encontramos indicaciones para la disolución.

Con respecto a la protección se establece como objetivo de la autoridad el impedir la perturbación de la seguridad ciudadana. La redacción denota una desconfianza previa del legislador que parece presumir que dicha perturbación es inherente a la celebración de reuniones y manifestaciones.

Asimismo, en la redacción de la Ley encontramos la referencia expresa al artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, para determinar que solo en los supuestos contemplados en el mismo se podrá acordar la disolución de reuniones, sin embargo ya no incluye la referencia, que aparecía en la Ley derogada, a que esta disolución debería realizarse “en la forma que menos perjudique”.

En cuanto a la adopción de medidas de intervención o la propia disolución, el artículo 23.3 advierte de que las Fuerzas de Seguridad deberán avisar de la adopción de tales medidas y que este aviso podrá ser efectuado verbalmente por razones de urgencia.

No se fijan en la norma criterios para la determinación de una situación de urgencia ni aquellos elementos que deben concurrir para que podamos entender que ésta se produce. De este modo, quedará al arbitrio de los actuantes la determinación de la misma y la consideración de si están legitimados por la norma para aplicar las medidas de intervención.

Lo mismo ocurre en el caso previsto en el párrafo segundo, en el que la descripción del supuesto es tan amplia y general, que podría justificar la disolución aún en el caso de que un solo individuo realizara una conducta que ha de encajar en un marco tan amplio como el que establece la referencia a una *alteración de la seguridad ciudadana* (sin definir el tipo, ni la modalidad, ni el grado) *con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos*.

Entrando en el capítulo de las conductas tipificadas como ilícitos administrativos advertimos que la redacción de los artículos está plagada de conceptos cuyo significado no está delimitado y que pueden ser objeto de un amplio abanico de interpretaciones dando lugar a la quiebra del principio de seguridad jurídica y dejando en manos de la administración la decisión de sancionar o no una conducta concreta (al ser interpretable el hecho de que efectivamente encaje o no en el supuesto que describe la norma). Encontramos en los artículos 35, 36 y 37 un amplio catálogo de conceptos vagos o indeterminados que no quedan delimitados por la redacción sino que permiten y exigen una determinación a posteriori del alcance concreto de los mismos. Así, encontramos referencias a “cualquier tipo de dispositivo”, “otros objetos”, “otros elementos del equipamiento de los cuerpos policiales o servicios de emergencia que puedan generar engaño”, “otros efectos”, “falta de diligencia” a los que sería necesario adjetivar adecuadamente para evitar la posibilidad de interpretaciones extensivas.

Si bien es cierto que este tipo de interpretaciones no sería posible respecto de los artículos que exigen la concreción de un resultado (Ej. *que se ocasione una alteración grave de la seguridad ciudadana, 36.3*), hay apartados en los que solo se refiere a la posibilidad de generación de un riesgo (Ej. *puedan deslumbrarles o distraer su atención y provocar accidentes, 35.4*) y, en ocasiones, el propio resultado exigido – alteración grave de la seguridad ciudadana- está definido por una expresión que precisa interpretación puesto que no hace referencia a supuestos concretos o delimitados.

Siguiendo con las infracciones podemos advertir que entre ellas están incluidas muchas de las formas habituales empleadas para la protesta social y que en algunos apartados se describen precisamente algunas de las actuaciones reivindicativas que mayor eco y repercusión han tenido en los últimos tiempos:

- a) Las reuniones o manifestaciones ante el Parlamento o las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estén reunidas, que perturben gravemente

la seguridad ciudadana, no parece que puedan afectar al normal funcionamiento de las instituciones que establece como finalidad el artículo 3.b al no ser posible vulnerarlo si no están funcionando. Sin embargo, esta nueva previsión legal permitiría imponer una sanción administrativa a los responsables de movimientos como Rodea el Congreso si estas concentraciones volvieran a convocarse.

- b) A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley cabrán dentro del supuesto del artículo 36.4 (los actos de obstrucción para impedir el cumplimiento de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales) los actos pacíficos encaminados a tratar de impedir un desahucio.
- c) Es también muy controvertido el artículo 36.23 que se refiere al uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. En la redacción se indica que será sancionable el citado uso cuando pueda suponer un riesgo para la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o ponga en riesgo una operación. Es complejo determinar cuando concurrirán estas circunstancias puesto que serán los propios afectados o la administración quien decidirá si ese riesgo se produce o si una operación se ha visto comprometida. El artículo habla de riesgo, que puede o no concretarse, y que va a ser evaluado en cuanto a su posibilidad por la propia administración que en este caso tendrá el papel de órgano decisor y ente facilitador de los datos que le permitan aceptar o no la producción del riesgo. Asimismo, podríamos encontrarnos ante la paradoja de recibir una sanción administrativa por la realización de una infracción grave al utilizar o difundir una imagen que pruebe la existencia de una actuación desproporcionada o no sujeta a derecho.

Las reacciones críticas y adversas que la norma ha tenido a lo largo de toda su tramitación tendrán fundamento para aquellos que adviertan, cuando menos, una notable desconfianza por parte del legislador que, tipificando como infracciones administrativas conductas que no delimita exhaustivamente y que, en muchos de los casos, no son vulneradoras de bienes sino generadoras de peligros, también en muchos casos indeterminados, muestra su temor hacia una sociedad activa dispuesta a intervenir en la gobernanza a través no solo del ejercicio del derecho al voto sino haciendo evidentes en los espacios públicos sus aspiraciones y reivindicaciones.

Admitir esta lectura, aceptar que ha existido tal desconfianza, nos remitiría de nuevo a la Estrategia de Seguridad Nacional y, en base a nuestro propósito de analizar las reformas

legislativas a la luz de lo dispuesto en la ESN 2013, nos llevaría a afirmar que la Ley Orgánica de Protección de la seguridad ciudadana contradice el objetivo de lograr la implicación social en el sistema de Seguridad Nacional, puesto que, difícilmente podrá alentarse la participación informada y responsable de la ciudadanía en el ámbito de la seguridad, cuando se considera a priori que el ejercicio de derechos y libertades fundamentales es susceptible de generar una desestabilización no asumible y cuando, en la práctica, se pretende que la actividad política del ciudadano se limite a las urnas.

Si, al tratar sobre la Ley Orgánica del protección de la seguridad ciudadana, las críticas se han centrado tanto en el tratamiento que la norma hace de los derechos de reunión y manifestación, se debe, como explica Bartolomé Cenzano, a la relevancia constitucional de la libertad de reunión y su valor instrumental para el ejercicio de otros derechos y libertades. Se constituye, en muchas ocasiones, como cauce necesario para la materialización de otras libertades como la de opinión y cómo instrumento para el ejercicio de los derechos políticos. Así, en nuestros días, el derecho a reunirse en lugares públicos y que éstos sean tribunas de opinión y comunicación (plataforma para la libertad de expresión) ha derivado en una técnica de acción política directa.<sup>463</sup>

Las críticas en este sentido no han partido únicamente de los grupos parlamentarios de la oposición, durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley asistimos a la presentación de los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas, Maina Kiai, y del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Ben Emmerson, en los que expresaban su preocupación respecto a que las propuestas de reforma pudieran ser una respuesta del Gobierno y del poder legislativo a las numerosas manifestaciones que en los últimos años se han llevado a cabo en España. Consideraba Kiai que la propuesta de entonces vulneraba la propia esencia del derecho de manifestación pacífica al tipificar como infracciones una amplia gama de actos y conductas esenciales para el ejercicio del derecho, limitando el ejercicio del mismo. Expresaba su temor a que se hiciera prevalecer un concepto extensivo de la seguridad de

---

<sup>463</sup> Bartolomé Cenzano, José Carlos de, *El Orden Público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002. Páginas 33 y 34.

instituciones y autoridades sobre la protección del ejercicio de los derechos y libertades civiles de los ciudadanos, incluido el derecho a la libertad de reunión pacífica.<sup>464</sup>

Todas estas advertencias han ido modificando la dureza del texto inicial, mucho más en el preámbulo que en el articulado, haciendo aún más evidente la incoherencia que hemos señalado. La versión final, sin sentir la necesidad de modificar los preceptos objeto de crítica y sin incorporar las enmiendas presentadas a las mismas, incluye en el artículo 4.1, sobre los principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana, un segundo párrafo en el que se establece que,

*“las disposiciones de los capítulos III y V deberán interpretarse y aplicarse del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas, singularmente los derechos de reunión y manifestación, las libertades de expresión e información, la libertad sindical y el derecho de huelga.”*<sup>465</sup>

Como ya hemos recordado en este mismo capítulo, la concepción de la seguridad nacional como un servicio público objeto de una Política de Estado, exige que todas las políticas esenciales y generalistas en materia de seguridad (y lo referente a la seguridad ciudadana lo es) tengan el máximo respaldo social y parlamentario.

El respaldo parlamentario es evidente que, al menos respecto a la aprobación de la nueva Ley Orgánica de protección a la seguridad ciudadana, no se ha conseguido. Al contrario, ha logrado el hito de ser aprobada exclusivamente con los votos positivos del partido que sustenta al Gobierno y recabando la oposición de todos los demás grupos políticos con representación parlamentaria.<sup>466</sup>

Respecto al apoyo ciudadano tampoco parece muy probable que vaya a lograrse cuando la respuesta de determinados sectores, como movimientos sociales y representantes de la judicatura, a la aprobación de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana fue la convocatoria y celebración de una protesta ante el Congreso el día siguiente a la

---

<sup>464</sup> Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/26/29/Add.1. Páginas 59, 60 y 61.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/046/29/PDF/G1404629.pdf?OpenElement>

<sup>465</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. B.O.E. 31 de marzo de 2015. Sec. I. Página 27221.

<sup>466</sup> Ya nos hemos referido en este capítulo a la presentación, el jueves 21 de mayo de 2015, de un recurso de inconstitucionalidad firmado por los diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialista, del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural, del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia y del Grupo Parlamentario Mixto contra los artículos 19.2, 20.2, 36.2, 36.23, 37.1 en relación con el 30.3, 37.3, 37.7, y la disposición final primera y que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el 9 de junio de 2015. B.O.E. Núm. 143, martes 16 de junio de 2015, Sec. I. Pág. 50083.

celebración de la votación en la que fue aprobada<sup>467</sup> o si tenemos en consideración la publicación de un estudio de opinión de la empresa Metroscopia en el que los datos constatan una oposición mayoritaria a la Ley, con un 82% de los españoles partidarios de cambiar o retirar la Ley de seguridad ciudadana.<sup>468</sup>

Es difícil que aprobando normas en materia de seguridad que suscitan una respuesta negativa por parte de la ciudadanía se pueda cumplir el objetivo previsto en la Estrategia de fomentar una cultura de seguridad sólida.

Pareciera que, en lugar de alentar el conocimiento, concienciación y sensibilización sobre el papel que la seguridad juega como garantía de la libertad y los derechos fundamentales y su relevancia en la obtención de los deseados niveles de prosperidad, el Gobierno pretenda una adhesión acrítica a la norma fundamentada en el convencimiento de que todo aquello capaz de alterar el modo actual del funcionamiento político y social supone una amenaza para los cimientos básicos de nuestra convivencia.

No se está trabajando en la generación de una cultura de seguridad sino que corremos el riesgo de generar una sociedad del miedo.<sup>469</sup>

## **6.2. La finalidad preventiva en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.**

El otro aspecto de la norma que más preocupa a los grupos de la oposición y a organizaciones sociales<sup>470</sup> es el riesgo de hipertrofia del preventivismo, según el nombre que le otorga en su enmienda el Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural.<sup>471</sup>

---

<sup>467</sup> Protesta en el Congreso por la vuelta a la “estrategia del miedo”. Diario El País. 27 de marzo de 2015. [http://politica.elpais.com/politica/2015/03/27/actualidad/1427491920\\_484849.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/03/27/actualidad/1427491920_484849.html)

<sup>468</sup> El 82% de los ciudadanos piden retirar o cambiar la Ley de Seguridad Ciudadana. Diario El País. 10 de diciembre de 2014. [http://politica.elpais.com/politica/2014/12/09/actualidad/1418160532\\_843669.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/12/09/actualidad/1418160532_843669.html)

<sup>469</sup> Como ya expusimos en el capítulo anterior, la cultura de la seguridad debe ser eso, cultura, y como tal debe destilarse de los análisis académicos, políticos, periodísticos, de una opinión pública que se cuestione y pronuncie al respecto, de las conclusiones de los debates que se susciten en este ámbito. No podemos hablar de cultura de seguridad y fomentar la adopción acrítica de ideas precocinadas y lanzadas al ámbito de la comunicación de masas. Eso no sería una cultura, eso supondría un adoctrinamiento que en nada contribuirá al sistema de seguridad.

Bauman nos advierte en su obra *Tiempos líquidos* de que el capital del miedo puede transformarse en cualquier tipo de rentabilidad, económica o política. La seguridad personal se ha convertido en un argumento de venta importante en los programas políticos y en las campañas electorales. La exhibición de amenazas a la seguridad personal ha pasado a ser un recurso importante en las guerras de los medios de comunicación por los índices de audiencia redundando en el uso político del capital del miedo.

Bauman, Zygmunt, *Tiempos Líquidos*, Tusquets, Barcelona 2010, página 23.



Si acudimos al texto encontramos varias referencias a la orientación preventiva de la norma:

- a) En el preámbulo, cuando recuerda cuales son los mecanismos de los que dispone el Estado para garantizar la seguridad ciudadana, se refiere a unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad eficaces en la **prevención** y persecución de las infracciones.
- b) En el apartado h del artículo 3 se reconoce la prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas como uno de los fines de la Ley.
- c) La referencia del artículo 4.3 a que la actividad de intervención se justifica por la existencia de una amenaza o de un comportamiento peligroso nos remite a la idea de prevención, entendida como actuación previa a la concreción de un acto o situación que pueda provocar daños.
- d) En el mismo sentido interpretamos algunas de las disposiciones del artículo 7 cuando establece el deber de colaboración para los supuestos en los que se tenga conocimiento de hechos de los que pueda inferirse que pueden producir una perturbación grave.

A lo largo del articulado, encontramos previsiones que se incluyen con el objetivo expreso de evitar la comisión de una conducta tipificada como infracción (penal o administrativa):

- a) Así, se prevé la posibilidad de que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puedan requerir la identificación cuando se considere necesario para prevenir la comisión de un delito (artículo 16.1.b)
- b) Se habilita a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a limitar o restringir la circulación y permanencia en vías y lugares públicos y a establecer zonas de seguridad también cuando existan indicios racionales de que pueda producirse una alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia (artículo 17.1)
- c) Se permiten las comprobaciones sobre medios con capacidad para generar riesgos y que sean susceptibles de ser utilizados para la comisión de un delito o la alteración de la seguridad ciudadana (artículo 18.1) y se autoriza, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a ocupar objetos o medios de agresión, incluidas las armas portadas con

---

<sup>470</sup> Los comentarios de Greenpeace sobre el Proyecto de Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana de octubre de 2014 incluyen entre las cinco claves que ofrecen para justificar su rechazo al proyecto, la hipertrofia preventiva, al entender que la propuesta incorpora una concepción maximalista del riesgo y que permite la adopción de medidas cautelares de carácter excepcional para situación en las que no es posible la verificación previa de la existencia del riesgo.

<http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/2014/Report/general/Comentarios%20de%20Greenpeace%20al%20Proyecto%20de%20Ley%20Orgánica%20de%20Protección%20de%20la%20Seguridad%20Ciudadana.pdf>

<sup>471</sup> Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014. Página 13.

licencia o autorización, si se estima necesario para prevenir un delito o cuando exista peligro para personas o bienes (artículo 18.2)

- d) Para justificar la realización de registros corporales externos será suficiente la existencia de indicios racionales que hagan suponer que pueden encontrarse efectos u objetos relevantes para las labores de prevención (artículo 20.1)

A la finalidad preventiva de la actividad de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se vinculan directamente las potestades especiales de policía administrativa de seguridad que se recogen en el capítulo IV. La obligación de algunos establecimientos e instalaciones de adoptar determinadas medidas de seguridad tiene el objeto de establecer barreras de protección previas a la materialización de distintos tipos de amenazas, y es el mismo objetivo el que persigue la Administración al establecer controles sobre objetos y materiales potencialmente peligrosos como son las armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos.

Entrando en el apartado de las infracciones encontramos supuestos en los que la razón para la imponer una sanción es la capacidad que las conductas descritas pueden tener para generar un peligro que podría concretarse (o no) en un daño. Se incluye un catálogo de infracciones que no exigen, para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo, la concreción de un daño o la vulneración de un bien jurídico, sino que se perfeccionan con la mera generación de un riesgo o la posible creación de un peligro. En ocasiones, como en el artículo 35.1, se establece que es preciso que se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas, o como en el 36.5, en el que se prescribe que la conducta debe provocar o incrementar un riesgo para la vida o la integridad de las personas (un peligro concreto), pero en otros supuestos, como el 35.3, el 36.23 o el 37.16, se califican como infracciones conductas que pueden ser fuente de riesgo, potencialmente peligrosas, pero que no exigen para que sean merecedoras de sanción que el peligro se concrete y pueda efectivamente vulnerar la vida o integridad física de personas determinadas. Así, el dejar sueltos o en condiciones de causar daños a animales feroces y dañinos será objeto de sanción independientemente de que, por las concretas circunstancias (falta de concurrencia de otros seres vivos o bienes materiales), el riesgo no hubiera podido concretarse (peligro abstracto).

Encontramos el entronque preventivo incluso entre los criterios prescritos por la norma para la individualización de la multa; así en el artículo 33.2 apartado c del segundo párrafo,

entre los citados criterios se incluye *la trascendencia del perjuicio para la **prevención**, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana.*

Lo que denota claramente la relevancia de la finalidad preventiva, puesto que se toma como uno de los elementos que determinará la graduación de la sanción y la correspondiente contundencia de la multa que deba imponerse al actor.

La motivación preventiva de la norma se deriva del propio nomen, tengamos en cuenta que estamos ante la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, y que definimos la seguridad ciudadana como la acción de los poderes públicos dirigida a la protección de las personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.

La protección implica más que la reacción ante la consumación de un daño o la vulneración de un derecho, evitar en la medida de lo posible la materialización del riesgo e, incluso, la erradicación de la amenaza.

Acudiendo a la Estrategia de Seguridad Nacional encontramos que la anticipación y prevención es el segundo de los principios informadores de la Estrategia y uno de los pilares básicos que, según ésta, deben guiar las políticas de seguridad en España.<sup>472</sup>

Y reiteramos en este punto las consideraciones que hacíamos respecto al modo en que la Estrategia concebía la prevención, y los métodos que disponía para hacerla efectiva.

La Estrategia, según lo dispuesto a través de las líneas de acción estratégica, no comprende la prevención en base a la lucha contra la amenaza sino como una reacción ante la posibilidad de materialización de la misma, el riesgo.

Ya advertíamos en su momento que actuar contra las amenazas implica estudiar los orígenes y las causas de las mismas e intervenir sobre ellas. La reacción ante el riesgo se limita a adelantar la barrera de protección considerando inadmisibles y, por lo tanto evitando, conductas potencialmente generadoras de riesgo.

La Ley de seguridad ciudadana no puede atender a las causas de las amenazas sino a la concreción de las mismas a través de los riesgos.

Siendo que esta norma no puede sino establecer respuestas ante los efectos, consideramos que sería necesaria una reflexión acerca de cómo casa la finalidad preventiva y su evidencia en el establecimiento de medidas de control más intensas sobre determinadas

---

<sup>472</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

actividades de los ciudadanos – concretadas a través de las facultades de intervención con finalidad preventiva a las que se autoriza a las fuerzas y cuerpos de seguridad- con el objetivo de la seguridad ciudadana de garantizar que los derechos y libertades puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía. Debemos plantearnos si un control más intenso del ámbito público de acción social puede suponer una limitación de alguno de estos derechos y ponderar adecuadamente, en virtud de las reflexiones que hemos realizado, si la seguridad a la que aspiramos garantiza el desarrollo de los mismos o bien limita injustificadamente su ejercicio y disfrute.

Para que la seguridad ciudadana se adecúe en la práctica a la definición que de la misma da la Ley en su preámbulo, es preciso que las medidas de control, indagación y obtención de datos establecidas en base a la prevención, afecten en la menor medida posible a los derechos y libertades individuales, tengan como finalidad directa la consecución de la seguridad ciudadana, es decir, que se muestren orientadas a un fin concreto y determinado y sean eficaces y proporcionadas a tal fin. Los indicios de generación de un riesgo que permitan la intervención de las fuerzas de seguridad deben ser claros y las actuaciones destinadas a evitarlo deben ser adecuadas a la intensidad del mismo y al valor del bien jurídico amenazado y del derecho o libertad que pueda verse afectado por la aplicación de la medida de control.

El margen que la Ley ofrece a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la interpretación de la existencia de indicios y la valoración de la trascendencia y gravedad de las circunstancias que pueden aconsejar la intervención es amplio. En este sentido, más que cuestionar la redacción de la Ley, de la que hubiésemos deseado mayor concreción, apoyamos la solicitud de los sindicatos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que abogan por una adecuada capacitación de los agentes en todo lo que de novedoso aporta para el desempeño de su labor la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de prevención de la seguridad ciudadana. Una formación dirigida a delimitar, en base a los parámetros descritos, cuales son los riesgos dignos de mayor atención, a describir en profundidad los elementos y factores que los anuncian o ponen en evidencia y a conocer el catálogo de intervenciones más adecuadas, a priori, a cada situación reduciría considerablemente el ámbito de la interpretación discrecional y contribuiría a la homogenización de las reacciones.

Lo que estimamos desaconsejable es incluir la orientación preventiva en el ámbito que destina a describir las infracciones, puesto que podría incurrirse en el riesgo de que, en virtud de procurar prevenir ciertos efectos, estuviéramos atendiendo –y por lo tanto tipificando- a conductas muy alejadas de la producción real, incluso de la posibilidad, de un resultado lesivo.<sup>473</sup>

Advertimos, asimismo, que contempla una reacción meramente punitiva como demuestra el hecho de que solo se prevea la posibilidad de suspender las sanciones pecuniarias impuestas por infracciones en materia de consumo de drogas para los casos en los que hayan sido cometidas por menores de edad. La disposición adicional quinta se refiere exclusivamente a los menores, como posibles beneficiarios de la suspensión, en el caso en el que se sometan a tratamiento o rehabilitación. Veda a los sujetos mayores de edad la opción de someterse a un tipo de medida de contenido reeducativo que estaría orientado a atajar la raíz del comportamiento y no a su manifestación.

### **6.3. Las garantías ante la imposición de las sanciones previstas en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.**

Para finalizar con la aproximación a la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana queremos referirnos al tercer conjunto de críticas más relevantes, que se refieren directa o tangencialmente a la preocupación por el respeto a las garantías que amparan a los ciudadanos ante el poder punitivo del Estado.

Una de las razones que ha aducido el Gobierno para la presentación de una nueva Ley ha sido la salida del Código Penal del libro tercero de las faltas, con la correspondiente necesidad de actualización del régimen sancionador. Esta necesidad se produce al decidir el legislador que ciertas alteraciones contra el orden público, las faltas de respeto a la autoridad, el deslucimiento de determinados bienes en la vía pública y dejar sueltos animales peligrosos, debían incorporarse en calidad de infracciones al ámbito administrativo.

---

<sup>473</sup> Dejamos la argumentación simplemente esbozada y no vamos a entrar en este punto en las consideraciones acerca del papel que desempeña la potestad punitiva del Estado en la configuración de las políticas de seguridad y cómo el adelantamiento de la barrera de protección afecta a las estructuras mismas de la teoría del delito y la concepción del Derecho Sancionador, puesto que dedicaremos a esta materia el capítulo tercero de este trabajo.

Como explicita la norma en el apartado III del preámbulo, en España hay un único *Ius puniendi*, un único derecho sancionador, que corresponde en exclusiva al Estado y del cual, el derecho administrativo sancionador y el Derecho penal son meras manifestaciones<sup>474</sup>. Sin embargo, como advierten las enmiendas del Grupo Parlamentario Vasco y del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural<sup>475</sup>, *no existe una traslación idéntica de las garantías sustantivas y procesales del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador*.<sup>476</sup>

Advierten de que la transformación de una falta penal en una infracción administrativa supone que habrá diferencias en cuanto a la autoridad que aplica la sanción, el procedimiento utilizado y el tipo de sanción impuesta.

Así, en materia de protección de la seguridad ciudadana, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponderá a la Administración pública competente según lo dispuesto en el título IX de la Ley 30/1992, el procedimiento utilizado será el establecido en la sección 3ª del capítulo V de la Ley Orgánica de Protección de la seguridad ciudadana y las sanciones serán de carácter pecuniario o consistirán en la suspensión de licencias, autorizaciones o permisos.

Las críticas se centran en que la opción del legislador de destipificar conductas para pasar a considerarlas infracciones administrativas no es neutra y desestiman el razonamiento del promotor de las normas, en base a los principios de proporcionalidad y mínima intervención del Derecho penal, al considerar que esta justificación queda desmentida al comprobarse que las sanciones administrativas previstas son más severas que las penas

---

<sup>474</sup> La tesis de la identidad sustancial entre el ilícito administrativo y el ilícito penal y la consideración de que la potestad sancionadora de la Administración forma parte del poder punitivo del Estado, fue defendida en nuestro país por García de Enterría y Tomás Ramón Fernández y consolidada por la jurisprudencia. García Enterría, Eduardo, Fernández, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo II, Novena Edición, Thomson – Cívitas, Madrid 2004, páginas 163 -166.

<sup>475</sup> Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014. Páginas 8 y 11.

<sup>476</sup> Silva Sánchez entiende que la diferencia entre el ámbito penal y el ámbito administrativo sancionador no es meramente cuantitativa sino cualitativa y considera decisivo el criterio teleológico. Defiende que es esencial atender a la finalidad que cada uno persigue; el Derecho penal persigue proteger bienes concretos en casos concretos y sigue criterios de lesividad o peligrosidad concreta y de imputación individual de un injusto propio mientras el Derecho administrativo sancionador persigue ordenar sectores de actividad. Por ello no tiene por qué seguir criterios de lesividad o peligrosidad concreta sino que atiende a consideraciones de afectación general, estadística, y no tiene por qué ser tan estricto en la imputación, ni siquiera en la persecución (regida por criterios de oportunidad y no de legalidad). Todo esto determina que entre los dos ámbitos haya diferencias relevantes como que el penal exija el sometimiento a un juez o que el administrativo no pueda imponer penas privativas de libertad.

Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, páginas 136 y 137.

pecuniarias que se podían dictar cuando esas conductas eran tipificadas como faltas penales.<sup>477</sup>

La principal reticencia, que encontramos en el Grupo Parlamentario Vasco, el Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural, el Grupo Parlamentario Catalán, el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario de UPYD, radica en que –a su parecer– el ciudadano se encuentra en el procedimiento sancionador previsto por la norma, en clara inferioridad ante la Administración. Mientras que en el ámbito penal prima la presunción de inocencia y la autoridad judicial dirige un proceso contradictorio con acusación y defensa, en el proceso sancionador administrativo que incluye la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, la decisión la adopta la autoridad gubernativa y, según lo dispuesto en el artículo 52, las declaraciones de los agentes de la autoridad tendrán valor probatorio invirtiéndose la carga de la prueba de tal modo que será el acusado de la comisión de la infracción administrativa quién deberá demostrar que los hechos no ocurrieron como los agentes describen en sus denuncias, actas o atestados.<sup>478</sup>

Consideran que, al menos respecto a las conductas que eran consideradas faltas en el ámbito penal y que pasan a estar tipificadas como infracciones administrativas, el ciudadano ha perdido garantías.

Con el objeto de evitar el cuestionamiento acerca de la pérdida de garantías de los ciudadanos respecto a la determinación de si una conducta conculca alguno de los artículos de la Ley y es merecedora de sanción, el legislador advierte en el preámbulo que la Ley está orientada a cumplir con los principios de responsabilidad, proporcionalidad y legalidad que son los que rigen la potestad sancionadora administrativa.

Además, el legislador ha optado por introducir en el ámbito administrativo, a través de la nueva Ley, algunas categorías propias del ámbito penal que el propio Consejo Fiscal, en su

---

<sup>477</sup> Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014. Página 8.

<sup>478</sup> Pérez Cepeda, años antes de la promulgación de la reforma del Código Penal y de la nueva Ley de seguridad ciudadana, advertía en su obra *La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno* que la labor del gestión de riesgos asumida por el Estado se extiende a cualquier tipo de conductas de riesgo con el fin de control de comportamientos “antisociales” mediante el establecimiento de sanciones en el ámbito administrativo. Nos avisa de que, como está ocurriendo a través de las reformas aprobadas en 2015, el Derecho administrativo asume técnicas propias del Derecho penal con la finalidad de evitar el uso de este para eludir la aplicación de las garantías que se derivan del Estado de Derecho. Se considera al Derecho administrativo, configurado de este modo, como un medio más eficaz para lograr el manejo de sectores de población. Y se refiere expresamente a la gestión de la inmigración y los desórdenes públicos que tan protagonistas son de la reforma actual.

Pérez Cepeda, Ana Isabel, *La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno*, Iustel, Madrid 2007, página 345.

informe sobre el Anteproyecto, advierte de que puede ser compleja al tratarse de instituciones propias del ámbito y la dogmática penal y considerar que su encaje en el Derecho Administrativo Sancionador puede ser complicado.<sup>479</sup>

Destacamos que se exime de responsabilidad a los menores de 14 años y se establece un tipo de responsabilidad especial (responderán solidariamente con él de los daños y perjuicios ocasionados sus padres, tutores, curadores, acogedores o guardadores legales o de hecho) para los menores entre 14 y 18 años no emancipados.

La Ley 5/2000 de Responsabilidad Penal del Menor establece que no serán responsables los menores de 14 que hubieren cometido una infracción penal y que los menores entre 14 y 18 años responderán conforme lo establecido en la citada norma.

Dado que la responsabilidad sobre las infracciones cometidas recaerá directamente sobre el autor del hecho (artículo 30. 1 de la nueva Ley) y que la otra manifestación de Ius puniendi que constituye el Derecho penal, para el que también rige el principio de responsabilidad personal, determina que los menores de 14 años no serán responsables, es lógico que el Derecho administrativo sancionador incluya esta eximente puesto que no sería lógico que el poder punitivo único del Estado interpretara con matices diferentes la aplicación del mismo principio.

Lo que el legislador no ha tenido en cuenta, a pesar de las recomendaciones contenidas en el informe del Consejo General del Poder Judicial,<sup>480</sup> al adaptar esta práctica propia del Derecho penal español, es que la Ley de Responsabilidad Penal del Menor no establece para los menores entre 14 y 18 años las mismas penas que para los adultos, sino que impone medidas educativas. La Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana se limita a determinar la responsabilidad solidaria de los responsables del menor entre 14 y 18 años, salvo en el caso de las infracciones vinculadas con el consumo de drogas, respecto de las cuales la disposición adicional quinta prevé que los menores pueden ver suspendida la sanción si acceden a someterse a tratamiento o rehabilitación (si lo precisan) o a actividades reeducativas.

---

<sup>479</sup> “El Consejo Fiscal no formula reparo técnico-jurídico a esta iniciativa del prelegislador, pero no se escapa que supone introducir en el derecho administrativo sancionador conceptos propios de la dogmática jurídico-penal, generadores de un rico y complejo acervo jurisprudencial y doctrinal en dicho ámbito, cuya ventilación en un procedimiento administrativo sancionador se advierte harto complicada.” Informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Página 16.

<sup>480</sup> “Respecto de los menores de 18 años y mayores de 14 años, se considera necesario acoger las recomendaciones de la Defensora del Pueblo en relación con los menores de edad y el procedimiento administrativo y, en su consecuencia, establecer para los menores de edad sanciones reeducadoras, adecuadas a los mismos, así como realizar las reformas necesarias del procedimiento sancionador para la efectividad de aquellas recomendaciones.” Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Consejo General del Poder Judicial. Conclusión decimonovena, página 108.



Para finalizar destacaremos que, respecto a las sanciones previstas, se incorporan criterios para la individualización de la multa que tienen en cuenta, entre otras cosas, la capacidad económica del infractor. Estos criterios son relevantes para determinar la capacidad disuasoria de la sanción y evitar que cumpla únicamente un fin retributivo, así como para superar preocupación evidenciada por el Consejo de Estado al referirse a la elevada cuantía de las sanciones y la posibilidad de que la falta de capacidad económica de algunos de los sancionados implique la imposibilidad del cumplimiento y, por lo tanto, la impunidad de la acción.<sup>481</sup>

---

<sup>481</sup> Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, emitido el 26 de junio de 2014.

## **7. REFLEXIÓN FINAL ACERCA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.**

La nueva Ley de Protección de la seguridad ciudadana ha sido aprobada tras un largo y complicado proceso gracias al cual ha sido posible la incorporación de aportaciones de los informes preceptivos y de sugerencias de los distintos departamentos ministeriales, organismos pertenecientes a otras administraciones e instituciones públicas, así como la reflexión provocada por las críticas recibidas acerca de la coherencia de la norma con la definición de la seguridad ciudadana como garante de los derechos y libertades.

El texto, a consecuencia de la participación activa de distintos organismos nacionales e internacionales y de representantes de colectivos profesionales y sociales, aún sin lograr el consenso político que hubiera sido deseable y siendo objeto todavía de críticas, se ha matizado de tal forma que, mientras que frente el Anteproyecto, nuestra opinión era que la norma propuesta perseguía, a través de su desarrollo, la defensa de un orden socioeconómico y político concreto, estableciendo una regulación que incluía entre sus objetivos el de la neutralización de la opinión disidente, ante la Ley aprobada en marzo de 2015 debemos afirmar que, respecto a que la seguridad ciudadana sea, a propósito de la aplicación de la norma, efectivamente la garantía de que los derechos y libertades reconocidos por la constitución puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía, ésta incorpora tres elementos que nos llevan a plantear algunas objeciones;

- Los límites que se establecen respecto a los derechos de reunión y manifestación restringen el efectivo ejercicio de los mismo, afectando a conductas alejadas de la directa afectación de la seguridad que pretende garantizar, llevándonos a cuestionar si los citados límites están motivados por una ponderación a través de la cual se prime el efectivo desarrollo de esos los derechos o si, más bien, pretende la consecución de otros fines previstos en la norma como son el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana y de la estabilidad institucional.
- La finalidad preventiva aplicada a una norma coactiva genera un incremento de la intensidad del control que se ejerce sobre la población y da lugar a la proscripción

de conductas alejadas de un resultado lesivo e, incluso, de la concreción de una situación de peligro.

- La despenalización de conductas, hecho que consideramos positivo, que han sido transformadas en infracciones administrativas no ha traído como consecuencia una menor afectación –a través de la imposición de la sanción administrativa- de los derechos de los autores de estas conductas ya que las sanciones pecuniarias establecida por la Ley 4/2015, de 30 de marzo, son semejantes e incluso superiores a las penas multa que contemplaba el Código Penal. Además, se genera una situación indeseable; al tratarse de conductas anteriormente consideradas faltas penales, los reos de las mismas eran sometidos a un procedimiento penal. Procedimiento que, recordemos, es muy garantista por afectar el ámbito penal a derechos fundamentales de las personas. El procedimiento administrativo no se rige por los mismos principios, lo que se considera adecuado dado que no afecta de tal modo a esos derechos. El problema radica en que con la transformación de la consideración de la infracción (de penal a administrativa), para una misma conducta, la sanción apenas se modifica y, sin embargo, las garantías procesales del reo son menores conforme a la nueva regulación.

Del mismo modo, la despenalización para ser determinados supuestos introducidos en la Ley de seguridad ciudadana, provoca que la reacción frente a las conductas afectadas sea competencia de la autoridad gubernativa, saliendo, en un principio y salvo el supuesto de interposición de recurso, de la esfera del poder judicial para permanecer dentro del ámbito del poder ejecutivo.

Las objeciones que nos provocan los citados elementos es que estos cuestionan la definición de seguridad ciudadana y el modelo de protección de la misma que la Ley pretende a través de lo dispuesto en el preámbulo, al suponer limitaciones a los derechos de los ciudadanos que no creemos que respondan a la finalidad de garantizar el libre y efectivo ejercicio de los mismos sino que están encaminados a cumplir de manera prioritaria otros fines previstos en la norma como son la consecución de la estabilidad institucional y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.

Con lo cual, nos encontramos ante una norma que adopta una definición de seguridad ciudadana decididamente vinculada a la concepción de la seguridad vinculada a la seguridad humana que nos propone la Estrategia en su capítulo 1, pero que incorpora en su desarrollo -al igual que hace la Estrategia- elementos que la alejan de la misma para

acercarla más a la tradicional concepción de seguridad del Estado en la que se priman la protección de las instituciones y del orden social, económico y político frente a la defensa de la persona y sus derechos.

Como hemos advertido en la introducción del capítulo, la comentada no es sino una de las leyes relacionadas con la seguridad que se han modificado durante la X Legislatura y cuya tramitación y aprobación se ha producido con posterioridad a la adopción de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

El propósito de consolidar una concepción integral de seguridad exige que contemos con normas reguladoras caracterizadas por una misma concepción de la seguridad, coherentes e interrelacionadas. Seguimos comprobando en este capítulo, a través del análisis de las restantes tres nuevas leyes que vamos a considerar, si las reformas legislativas efectuadas lo están consiguiendo.

## LA REFORMA DE LA LEY DE SEGURIDAD PRIVADA

(Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada)

### 1. RELACIÓN ENTRE LA SEGURIDAD PRIVADA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA.

#### 1.1. Las referencias a la seguridad privada en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

La relación entre la protección de la seguridad ciudadana y la seguridad privada la evidencia la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana cuando en su artículo 7.3, al regular el deber de colaboración, establece que las empresas de seguridad privada, los despachos de detectives privados y el personal de seguridad privada tienen un especial deber de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones.

Cumple este artículo con la previsión que realiza en el apartado III del preámbulo de la LOPSC cuando anuncia que una de las novedades más importantes contenidas en el capítulo I es el establecimiento del deber de colaboración de las autoridades y los empleados públicos, los distintos cuerpos policiales, los ciudadanos y **las empresas y el personal de seguridad privada**. El propio preámbulo reconoce que este deber de colaboración se justifica y ampara en base a una perspectiva integral de la seguridad pública -que es la que pretende conseguir la Estrategia de Seguridad Nacional 2013- y que, para su materialización, exige de una concepción global y una gestión integral desde el inicio, que implica necesariamente una regulación legislativa armonizada y coherente.

La tramitación casi coincidente en el tiempo de ambas reformas legislativas<sup>482</sup> permite que se eviten disonancias e incongruencias y que se hayan promulgado dos normas concordantes. La armonía y coherencia las exige, por un lado, la remisión expresa que la LOPSC hace en el artículo 7.3 a la normativa de seguridad privada (cuando indica que la

---

<sup>482</sup> El Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada fue presentado por el Ministerio del Interior al Consejo de Ministros el 12 de abril de 2013 y el Anteproyecto de Ley de protección de la seguridad ciudadana se presentó en el Consejo de Ministros del 29 de noviembre de 2013. La aprobación de ambas normas se ha producido con un año de distancia siendo la Ley de Seguridad Privada del 5 de abril de 2014 y la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana de 30 de marzo de 2015.

colaboración que precisen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el seguimiento de las instrucciones que estos emitan, se realizará en los términos previstos en la normativa de seguridad privada) y por otro, la consideración de la seguridad privada como parte integrante de la seguridad pública.<sup>483</sup>

Así, la tramitación paralela permitió que fueran evidenciadas algunas contradicciones entre el articulado de ambas normas, siendo la más representativa la advertida por el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el Anteproyecto de Ley de protección de la seguridad ciudadana; éste señaló que el artículo 23.2 del Anteproyecto, al establecer la obligación de colaborar eficazmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los casos a los que se refería el artículo 22 (disolución de reuniones y manifestaciones), contradecía lo establecido en el artículo 8.4 a del Proyecto de Ley de Seguridad Privada, en el que se disponía que las empresas y el personal de seguridad privada no podrían intervenir ni interferir en la celebración de reuniones y manifestaciones, mientras estuvieran ejerciendo los servicios y funciones que le son propios.

En las normas aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial del Estado encontramos que la Ley de Seguridad Privada mantiene la redacción del artículo 8.4 a, mientras que la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana no incluye la redacción del artículo 23.2 del anteproyecto y en el definitivo artículo 24, con respecto al mantenimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones, solo se refiere a la colaboración mutua entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De este modo, las referencias a la seguridad privada contenidas en la LOPSC se limitan a las ya indicadas del preámbulo, del artículo 7.3 y también la que hace el artículo 26<sup>484</sup>, pero son de tal entidad (las dos primeras referencias implican un especial deber de auxilio, colaboración y seguimiento de instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el

---

<sup>483</sup> “La consideración de la seguridad privada como una actividad con entidad propia, pero a la vez como parte integrante de la seguridad pública, es hoy un hecho innegable.” Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28975.

Y, como ya hemos referido al hablar sobre el concepto de seguridad ciudadana en el apartado anterior, encontramos dificultades para delimitar conceptualmente la seguridad ciudadana de la seguridad pública pero podemos, con Acosta Gallo en la página 31 de su Derecho de la seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria, concluir que *el concepto constitucional de seguridad pública incluye todas las funciones de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana.*

De este modo, la seguridad privada, como integrante de la seguridad pública, tendrá un papel en la consecución de la garantía de la seguridad ciudadana.

<sup>484</sup> Cuando en su artículo 26 la LOPSC determina que hay una serie de establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios que están obligados a adoptar medidas de seguridad y establece que el desarrollo de este artículo se realizará reglamentariamente en el ámbito de la legislación de seguridad privada, entre otros. El objetivo de estas medidas de seguridad será el de prevenir la comisión de delitos o infracciones administrativas, evitar o paliar las vulnerabilidades de estos centros o prevenir que los posibles riesgos directos que puedan generar a terceros se materialicen.

ejercicio de sus funciones), que el Consejo General del Poder Judicial recomendó en su informe sobre el Anteproyecto de Ley de protección de la Seguridad Ciudadana que se definieran los términos en los que habrá de establecerse la colaboración de las empresas de seguridad privada y sus empleados con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.<sup>485</sup>

La recomendación no fue atendida y la LOPSC remite, en el artículo 7.3, a la normativa de seguridad privada para conocer entre otras cosas los supuestos en los que podrá acordarse la colaboración y cuáles serán los límites de la misma.

Observamos un cambio esencial en la referencia que la actual Ley de protección de la seguridad ciudadana hace a la seguridad privada con respecto a la que hacía en la regulación derogada. En la norma de 30 de marzo de 2015, se establece un **deber genérico de colaboración** de las empresas de seguridad privada, los despachos de los detectives privados y el personal de seguridad privada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, mientras que en la Ley de Protección de la seguridad ciudadana del año 1992 se establecía un límite espacial para la colaboración, puesto que, según el artículo 17.3, la colaboración de las empresas y personal de seguridad privada se circunscribía *“al interior de los locales o establecimiento en los que prestaren servicio”*.

Esta variación se corresponde con la evolución de la concepción de la seguridad privada y su papel en el sistema integral de Seguridad Nacional contenidos en el texto de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada en el que se desarrolla el principio de complementariedad frente al de subordinación que presidía la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

En la modificación de la base de las relaciones entre la seguridad privada y los responsables y actores públicos de la seguridad, advertimos la influencia de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

El preámbulo de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada incorpora elementos que suponen la concreción del principio de unidad de acción y el enfoque integral de la seguridad, comprensivo de todas sus dimensiones<sup>486</sup>, cuando asistimos al *replanteamiento del papel del sector privado de la seguridad, reconociéndose la importancia, eficacia y eficiencia de las alianzas público-privadas como medio para hacer frente y resolver los problemas de*

---

<sup>485</sup> Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Consejo General del Poder Judicial. Conclusión decimonovena, página 44.

<sup>486</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

*seguridad* y se considera a la seguridad privada una *parte indispensable del conjunto de medidas destinadas a la protección de la sociedad*.<sup>487</sup>

Algo más adelante, en el apartado II del preámbulo hace una referencia expresa a la concepción de la seguridad promovida por la ESN 2013 cuando incluye entre los motivos que hacen necesaria la modificación de la Ley *la tendencia a la integración de las distintas seguridades en un concepto de seguridad integral*.<sup>488</sup>

## **1.2. La seguridad privada como parte integrante de la seguridad pública.**

El tratamiento de la seguridad privada como integrante de una concepción global de la seguridad es complejo por el reconocimiento que hace la propia norma de su doble naturaleza, al definirla como una *actividad con entidad propia pero, a la vez, como parte integrante de la seguridad pública*<sup>489</sup>. Y ha de considerarse parte de la seguridad pública, porque así lo establece la Ley de Seguridad Privada en este punto y cuando tres párrafos después, en el mismo preámbulo, determina que *los servicios que prestan forman parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública* atribuida al Estado por la Constitución.<sup>490</sup>

Autores como Parejo Alfonso, consideran que en nuestro ordenamiento constitucional solo existe la seguridad pública puesto que solo a ésta (sin definirla ni describir su ámbito concreto) se refiere el texto constitucional.<sup>491</sup> Texto que atribuye en su artículo 104 a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

---

<sup>487</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28975.

<sup>488</sup> La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 insiste en la promoción de la colaboración público-privada tanto en el desarrollo de principios como el de unidad de acción y el de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos como en el desarrollo de algunas de las líneas de acción estratégica, pero no hace expresa mención de los servicios ni los agentes y actores de la seguridad privada. Sin embargo, su antecesora, la Estrategia Española de Seguridad presentada en 2011 dedica en su página 56 una mención especial al papel del sector privado en la seguridad haciendo referencia tanto a la posibilidad de aprovechar las capacidades y recursos materiales y personales de las empresas privadas de seguridad como al papel que en materia de seguridad desempeñan las empresas del sector privado que son propietarias o gestoras de servicios e infraestructuras relacionadas con la seguridad. La influencia que sobre la Estrategia en vigor mantiene la que no llegó a aplicarse no solo se evidencia en su texto sino también en la perspectiva que, a raíz de la adopción de la ESN 2013 mantiene el legislador.

<sup>489</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28975.

<sup>490</sup> Artículo 149. 1 “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

*29ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.* Constitución Española 1978.

<sup>491</sup> Parejo Alfonso, Luciano, Seguridad pública y policía administrativa de seguridad, Tirant lo Blanch, Valencia 2008, páginas 88-104.



Si esto es así, si la Constitución solo hace mención a la seguridad pública y la protección de la misma se atribuye en exclusiva al Estado, misión que habrán de desempeñar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de seguridad privada?

Terrón Santos afirma que no es posible diferenciar una seguridad pública de una privada puesto que ambos conceptos son parte integrante de una misma realidad. Atendiendo a la regulación de la seguridad privada, advierte que hay una serie de actividades y servicios de seguridad cuyo sujeto prestador va a ser de carácter privado y no público, aunque se haya sustraído del marco de intervención de la seguridad pública. Considera que no se debe hablar de una seguridad privada sino, más bien, de unos servicios de seguridad cuya prestación se encomienda a sujetos privados.<sup>492</sup>

Argumentos similares maneja Izquierdo Carrasco cuando afirma que no existe una seguridad privada versus una seguridad pública sino que lo que encontramos regulado en nuestro ordenamiento jurídico son una serie de actividades que prestan empresas y personal privados pero insertas en una noción amplia de seguridad pública.<sup>493</sup>

Como decíamos al introducir esta reflexión, los problemas nos los plantea el hecho de que la seguridad privada sea una actividad con entidad propia, una actividad económica privada cuando, a su vez, se define como parte integrante de la seguridad pública porque, como Parejo Alfonso, consideramos contradictorio que las actividades de la seguridad privada, los servicios que presta, estén vinculados a un bien jurídico esencialmente público cuya protección corresponde en exclusiva al Estado<sup>494</sup>.

Debemos reconocer, además, que podríamos considerar que no todos los servicios que presta la seguridad privada implican el ejercicio de una función pública.

Aunque ya hemos advertido que la Constitución solo habla de una concepción pública de la seguridad, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la STC 148/2000 de 1 de junio reconoce la posibilidad de que no toda la seguridad de personas y bienes sea necesariamente seguridad pública ya que permite sustraer del concepto de seguridad pública a numerosas normas del ordenamiento jurídico que hacen referencia a la industria, edificación, consumo etc.

---

<sup>492</sup> Terrón Santos, Daniel, Normativa sobre seguridad privada, DYGSEG, curso de dirección y gestión de seguridad (Coord. Fernando Pérez Álvarez), Ediciones Ciencias de la Seguridad, Salamanca 2014, página 40.

<sup>493</sup> Izquierdo Carrasco, Manuel, Aspectos del dilema seguridad pública- seguridad privada: el reparto de funciones. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 27.

<sup>494</sup> Parejo Alfonso, Luciano, Seguridad pública y policía administrativa de seguridad, Tirant lo Blanch, Valencia 2008, páginas 88-104.

De este modo, aunque la Constitución no se refiere a ella, podemos asumir que hay otra seguridad que no tiene carácter público.

Según esta sentencia se encuadrarán, dentro del concepto de seguridad pública, las medidas dirigidas a la protección de personas y bienes *que tengan como finalidad específica evitar graves riesgos de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública*.

Y no todas las actividades y servicios previstos en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, tienen la finalidad descrita.

La LSP de 2014, en el párrafo segundo del punto I del preámbulo describe la seguridad privada como la *forma en la que los agentes privados contribuyen a la minoración de posibles riesgos asociados a su actividad industrial o mercantil, obtienen seguridad adicional más allá de la que provee la seguridad pública o satisfacen sus necesidades de información profesional con la investigación de asuntos de su legítimo interés*. Y establece que *se configura como una medida de anticipación y prevención frente a posibles riesgos, peligros y delitos*.<sup>495</sup>

La obtención de seguridad adicional más allá de la que provea la seguridad pública o la satisfacción de sus necesidades de información profesional estarían claramente dentro de una esfera privada y no podría entenderse que forman parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública<sup>496</sup>, puesto que difícilmente podría asignárseles la finalidad específica de evitar graves riesgos de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública. Sin embargo, La LSP de 2014 no distingue entre estas actividades y los servicios privados de seguridad que implican el ejercicio de una función pública<sup>497</sup> cuando afirma que

*“La proyección de la Administración del Estado sobre la prestación de servicios de seguridad por entidades privadas y sobre su personal se basa en el hecho de*

---

<sup>495</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28975.

<sup>496</sup> Acosta Gallo estima que las empresas de seguridad privada cubren una demanda social en materia de seguridad personal que *no pueden entenderse incluidas en el núcleo esencial de la competencia exclusiva que la CE atribuye al Estado en materia de seguridad pública*. Acosta Gallo, Pablo, Derecho a la Seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP). “Criminología y educación social” Tirant serie menor, Valencia 2014. Página 67.

<sup>497</sup> Izquierdo Carrasco reflexiona sobre la existencia de un verdadero ejercicio de funciones públicas en aquellos supuestos de participación más directa en el ámbito de la seguridad pública como son las que denomina funciones “sensibles” de la seguridad privada y entre las que destaca la actuación en la vía pública, la vigilancia y protección de edificios e instalaciones públicas, los servicios de verificación de alarmas mediante desplazamiento al propio recinto o los servicios de escolta de autoridades públicas. Izquierdo Carrasco, Manuel, Aspectos del dilema seguridad pública- seguridad privada: el reparto de funciones. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 31 y ss.

*que los servicios que prestan forman parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva de seguridad pública atribuida al Estado”.*<sup>498</sup>

Refleja la nueva Ley, en este párrafo, las posturas defendidas, entre otros, por el que fuera Director General de la Policía y de la Guardia Civil desde abril de 2008 a diciembre de 2011, D. Francisco Javier Velázquez López, que en la conferencia titulada “*La seguridad privada en el sistema de seguridad pública*”, ofrecida en 2009, sostenía que

*“En la regulación existente en España no existe oposición entre ambas: la seguridad privada es un componente de la seguridad ciudadana por sus funciones preventivas, por su colaboración directa con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por las informaciones de primera importancia que proporciona para la persecución de los delitos”*<sup>499</sup>.

Incorpora una visión influida por las directrices de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 que concibe toda función preventiva como esencial para el mantenimiento del sistema de seguridad nacional y establece que la anticipación y la prevención han de orientar toda las acciones en materia de seguridad con el fin de detectar y poder reconducir situaciones que puedan representar un potencial riesgo o amenaza.<sup>500</sup>

Tanto este principio informador de la Estrategia como la reflexión del Sr. Velázquez conectan la labor eminentemente preventiva que la Ley otorga a los servicios de seguridad privada<sup>501</sup> con el mantenimiento y la promoción de la seguridad pública al considerarse una inestimable fuente de información para las Fuerzas de Seguridad Públicas y una barrera de contención de actividades delictivas en el ejercicio de una función eminentemente disuasoria.

Es cierto que, desde esta perspectiva preventivista, todas las actividades que la Ley reconoce a las empresas, operadores y personal de seguridad privada son susceptibles de aportar una ayuda esencial al sistema integral de seguridad pública. Sin embargo, como destaca el Profesor García-Pablos de Molina, la acción preventiva de los operadores

---

<sup>498</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28975.

<sup>499</sup> Velázquez López, Francisco Javier, Conferencia inaugural La seguridad privada en el sistema de seguridad pública. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 19.

<sup>500</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

<sup>501</sup> En el segundo párrafo del apartado I del preámbulo afirma que “la existencia de la seguridad privada se configura como una medida de anticipación y prevención frente a posibles riesgos, peligros o delitos”. Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28975.

privados se rige por criterios particulares y selectivos determinados por su cliente y el objeto de protección y, solo en ocasiones, aportará beneficios al modelo de prevención generalista y no discriminatorio que opera en la seguridad pública.<sup>502</sup>

La norma insiste en la relevancia que las actividades y servicios de la seguridad y la investigación privada pueden tener para la seguridad general cuando apuesta (no solo lo destaca sino que pretende potenciarlo) por su papel preventivo.

Debemos recordar en este punto las reflexiones que ya hemos incorporado al respecto de la prevención, tanto en los comentarios acerca de la anticipación y prevención como principio informador de la ESN 2013 como cuando, al comentar las críticas vertidas sobre la Ley Orgánica de protección a la seguridad ciudadana, hablábamos de la hipertrofia preventivista.

El legislador insiste en atender a los efectos de las amenazas antes que a sus causas y establece los medios para luchar contra estos, contra los efectos, en lugar de tratar de eliminar o paliar las causas.

De la lectura del preámbulo podríamos extraer la conclusión de que la labor preventiva de la seguridad privada relevante para el interés público se limita a ser un suministrador constante de información<sup>503</sup> que pudiera ser útil a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En el título I dedicado a la coordinación tiene mucho peso el contenido que regula el acceso de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la información obtenida por los actores de seguridad privada (artículo 15), pero también se atiende en sede legal a la reivindicación del sector que abogaba por que el flujo de la información sea bidireccional y recíproco<sup>504</sup> y las Fuerzas de Seguridad faciliten a la seguridad privada informaciones útiles para que las evaluaciones de riesgos que éstas realizan sean certeras y, como consecuencia, la adopción de medidas de protección resulte más adecuada (artículo 14.3).

---

<sup>502</sup> García- Pablos de Molina, Antonio, El proceso de privatización de la seguridad, Estudos de Direito Penal, Processual e Criminologia em Homenagem ao Prof. Dr. Kurt Madlener, Justica Federal, Conselho da Justica Federat, Brasilia 2014, página 143.

<sup>503</sup> “.. apostando por su papel preventivo en beneficio de la seguridad general, y lo hace aprovechando e integrando todo su potencial informativo..” Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28978.

<sup>504</sup> Eugenio Morales Díaz, Director General de Plus- Quam y Presidente de ASIS España destacó en su ponencia del Curso de Verano de El Escorial Seguridad Pública – Seguridad Privada ¿Dilema o concurrencia?, que la bidireccionalidad en el flujo de la información no existía y eso determinaba en muchos casos la ineficacia de la colaboración. Señalaba que la información que la administración puede proporcionar al operador privado puede ser útil para que este sea más eficaz en la filtración y selección de la información con la que colabora con la seguridad pública. Morales Díaz, Eugenio, Seguridad Privada autónoma o controlada por la Seguridad Pública. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, páginas 88 y 90.

Además, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección a la seguridad ciudadana coloca a las actividades de seguridad privada como barrera previa de contención de la mera posibilidad de ser objeto de infracciones o delitos, cuando en su artículo 26 establece que determinados establecimientos e instalaciones estarán obligados a adoptar medidas de seguridad del ámbito correspondiente a la seguridad privada<sup>505</sup> con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas.

Como vemos, esa misión de obtener y facilitar información que pueda ser relevante para la seguridad pública no es la única labor preventiva de la seguridad privada, sin embargo, su papel como elemento disuasorio de la comisión de delitos o infracciones tampoco nos lleva a afirmar de modo acrítico la eficacia preventivo general de la seguridad privada. Como recuerda el Profesor García-Pablos de Molina; la seguridad privada no persigue la protección de intereses colectivos y, si bien, la adopción de ciertas medidas en determinados espacios puede producir un impacto preventivo general, un efecto disuasorio general, no podemos descartar que generen un mero desplazamiento del riesgo.<sup>506</sup>

Citándolo textualmente: “*Quizás solo cabe por tanto aspirar a que procure una prevención intensa en el orden clientelar y al menos difusa respecto a los demás ciudadanos.*”

En base a la comentada sentencia 148/2000 del Tribunal Constitucional que encuadra dentro de la seguridad pública las medidas dirigidas a la protección de personas y bienes que tengan como finalidad específica *evitar graves riesgos de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública*, dando la posibilidad a que se conciba una seguridad que no tenga carácter público, y al reconocimiento de la doble naturaleza de la seguridad privada que hace el preámbulo de la LSP al definirla como *una actividad con entidad propia, pero a la vez como parte integrante de la seguridad pública*<sup>507</sup>, concluimos que hay actividades y misiones contenidas en esta Ley 4/2014 -como la obtención de seguridad adicional más allá de la que provea la seguridad pública o la satisfacción de las necesidades de información profesional- que están claramente dentro de la esfera privada y no deberían entenderse, tal y como hemos advertido con anterioridad, como parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, debido a que

---

<sup>505</sup> Según del artículo 51. 2 de la Ley de Seguridad Privada la determinación de los establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios y los eventos obligados a adoptar estas medias de seguridad se dispondrá reglamentariamente.

<sup>506</sup> García- Pablos de Molina, Antonio, El proceso de privatización de la seguridad, Estudos de Direito Penal, Processual e Criminologia em Homenagem ao Prof. Dr. Kurt Madlener, Justica Federal, Conselho da Justica Federat, Brasilia 2014, página 150.

<sup>507</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28975.

no puede asignárseles *la finalidad específica de evitar riesgos de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública*.

Ni siquiera si nos centramos en la labor eminentemente preventiva que la Ley otorga a los servicios de seguridad privada y concebimos toda función preventiva como esencial para la seguridad pública.

Como hemos destacado, todas las actividades descritas en la LSP son susceptibles de aportar al sistema integral de seguridad, pero ni la integración que propugna la Estrategia implica la absorción e identificación que impediría desligar una parte de la actividad de la seguridad privada del ámbito de la seguridad pública, ni la función preventiva que se le atribuye puede ser relevante para la seguridad pública cuando no persigue la protección de los mismos intereses que ésta, ni se rige por los mismos criterios.

Entendemos que, aunque la Constitución no se refiere sino a la seguridad pública y la Ley de Seguridad Privada contiene la regulación de actividades y servicios que forman parte del que hemos descrito como núcleo de la seguridad pública y cuya prestación se encomienda a sujetos privados, hay una serie de actividades que no pertenecen al mismo y constituyen una auténtica seguridad privada, autónoma aunque parte de una concepción integral de la seguridad que abarcaría también a la seguridad pública.

### **1.3. Un modelo de seguridad privada complementaria, subordinada, colaboradora y controlada por la seguridad pública.**

La nueva Ley de Seguridad Privada, manteniendo la concepción de la misma como parte integrante de la seguridad pública, modifica el modo en el que los actores de la seguridad privada van a relacionarse con los responsables y los actores de la seguridad pública. Se transita desde la concepción de control y sanción que determinaba una norma en la que primaba el principio de subordinación<sup>508</sup> a la emisión de una Ley en la que se pretende desarrollar el principio de complementariedad.

Esta evolución se advierte en la previsión legal de fórmulas que hagan efectiva la cooperación y la corresponsabilidad entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y actores y

---

<sup>508</sup> Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, el Reglamento 2364/94, y las demás normas que la desarrollan, tienen por objeto regular la prestación por personas físicas o jurídicas de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes, que tendrán la consideración de actividad, **complementaria y subordinada** a la Seguridad Pública. La admisión del ejercicio de funciones de seguridad por parte de agentes privados impone la adopción de un fuerte control administrativo del ejercicio de esta actividad.

agentes de la seguridad privada. Lo que se conseguirá estableciendo fórmulas jurídicas que reconozcan el papel auxiliar y especialmente colaborador que desempeña la seguridad privada<sup>509</sup>, incluso integrando funcionalmente sus capacidades en el sistema público de seguridad, y focalizando los poderes de intervención y control público en las actividades y servicios que la seguridad privada presta y son verdaderamente esenciales para la seguridad pública<sup>510</sup>.

Es en el Título I de la Ley 5/2014 donde se recogen los artículos que regulan la coordinación y colaboración entre los servicios de seguridad privada y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y se desarrolla el deber de colaboración profesional (artículo 14), el acceso a la información por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 15) y se establecen los cauces de coordinación y participación (artículo 16).

La novedad de la Ley 5/2014 a este respecto consiste en que la nueva norma incluye en su texto la previsión de constitución de organismos de coordinación como las comisiones mixtas de seguridad privada nacionales, autonómicas o administrativas. Aunque la Ley establece que su composición y funciones se determinarán reglamentariamente, al menos se incluye su previsión en la norma de rango legal.

La Ley derogada no preveía ningún instrumento de coordinación, sin embargo, debemos recordar que las Comisiones mixtas de coordinación de la seguridad privada ya existían desde el año 1995. La Orden de 26 de junio de 1995 creó estos órganos que tenían un carácter meramente consultivo y en cuya composición no se incluían algunos sectores profesionales de la seguridad privada, como los escoltas o los investigadores privados. No conocemos cuál será su composición y cuáles sus funciones, puesto que en la fecha de redacción de este trabajo aun no disponemos del Reglamento que habrá de desarrollar la Ley 5/2014, pero interesa señalar que la norma los describe ya no solo como órganos consultivos sino que destaca que serán también órganos de colaboración entre las Administraciones públicas y los representantes del sector (artículo 16.2).

---

<sup>509</sup> Estas fórmulas no se contendrán solo en la Ley de Seguridad Privada sino que, como hemos señalado, se incluyen en otras normas como por ejemplo en la LOPSC que en su artículo 7.3 establece que las empresas de seguridad privada, los despachos de detectives privados y el personal de seguridad privada tienen un especial deber de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, prestarles la colaboración que precisen y seguir sus instrucciones.

<sup>510</sup> En el título preliminar se actualiza el ámbito de las actividades de seguridad privada y se liberalizan algunas de ellas, las llamadas por la Ley actividades compatibles – no reservadas a las empresas de seguridad privada- que son aquellas que rodean o tienen incidencia directa con el mundo de la seguridad pero que con la nueva regulación quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Seguridad Privada (artículo 6).

El cambio de concepción lo exige el objetivo formulado por la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 de integrar las distintas seguridades en un concepto de seguridad integral, puesto que para la integración de las actividades, funciones y servicios que presta el personal de seguridad privada en un sistema integral de seguridad, es imprescindible regular de un modo adecuado las relaciones de cooperación entre todos los participantes en el sistema. De este modo, además de contribuir con el principio de unidad de acción y gestión integral, estaremos ayudando al cumplimiento del tercero de los principios informadores de la ESN 2013 que propugna la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos<sup>511</sup>. Así, con este objetivo de aprovechar las potencialidades que la seguridad privada ofrece para la consecución de los fines de la seguridad pública, el preámbulo insiste en el refuerzo que suponen las actividades de seguridad realizadas por los agentes privados para la seguridad, en la eficacia y eficiencia de las alianzas público- privadas para resolver los problemas de seguridad e, incluso, expresa claramente el propósito de la norma de aprovechar las potencialidades que presenta la seguridad privada desde la perspectiva del interés público.<sup>512</sup>

La incorporación como actividad complementaria en ese sistema exige la mejora en la eficacia de la prestación de los servicios de seguridad privada y la norma pretende contribuir a ello regulando sobre la organización y formación del personal de seguridad<sup>513</sup>, luchando más intensa y efectivamente contra el intrusismo<sup>514</sup>, dotando al personal de seguridad privada del respaldo jurídico necesario para el ejercicio de sus funciones legales<sup>515</sup>, y, sobre todo, regulando los elementos de colaboración entre la seguridad privada y la seguridad pública<sup>516</sup>.

---

<sup>511</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

<sup>512</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Páginas 28975 y 28977

<sup>513</sup> En el artículo 26 se regulan las profesiones de seguridad privada, el artículo 27 la obtención de la habilitación profesional, el artículo 28 los requisitos generales para la obtención de las habilitaciones y el 30 los principios que regirán las actuaciones del personal de seguridad privada. El artículo 29 está dedicado a la Formación del personal de seguridad privada y del acceso al sector privado de la seguridad de los profesionales procedentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como los requisitos básicos de los centros de formación y las previsiones elementales respecto a la elaboración de los programas académicos.

<sup>514</sup> La norma pretende lograr este objetivo al definir los conceptos que hasta ahora carecían de precisión jurídica en el título preliminar (lo cual mejora la seguridad jurídica y ayuda a fijar el ámbito material) y cuando entre las infracciones muy graves se recoge en primer lugar las relativas a la prestación de servicios de seguridad privada sin autorización, sin haber presentado declaración responsable en el caso de las empresas y despachos de detectives (artículo 57.1 a), el ejercicio de funciones de seguridad privada sin la habilitación o acreditación necesaria en el caso del personal (artículo 58.1 a) o la contratación o utilización de los servicios de empresas o despachos de detectives carentes de autorización o declaración en el caso de los usuarios, siempre que tuvieran conocimiento de la situación (artículo 59.1 a).

<sup>515</sup> El artículo 31 establece que se considerarán agresiones y desobediencias a agentes de la autoridad las que se cometan contra el personal de seguridad privada, debidamente identificado, cuando desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, incluyendo la



Esta adecuación de la seguridad privada en base a un concepto integral de seguridad no debe inducirnos al error de pensar que hay una equivalencia entre actores públicos y privados de la seguridad. En absoluto. La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada establece expresamente la irrenunciable preeminencia de la seguridad pública sobre la seguridad privada y establece un conjunto de controles e intervenciones administrativas sobre las actividades de seguridad privada que suponen la presencia permanente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el desarrollo de las actividades de seguridad privada para evitar que se produzcan, en la práctica de las mismas, desconocimiento de derechos, agresiones o invasiones de las esferas jurídicas o patrimoniales de las personas.<sup>517</sup>

La desconfianza que regía el preámbulo y la exposición de motivos de la Ley de Seguridad Privada derogada y que determinaba la adopción de una regulación basada en el control y la sanción, aún se mantiene (a pesar del cambio de concepción y del intento de generar una norma que permita aprovechar las actividades de la seguridad privada en beneficio del interés público) cuando se recuerda en el preámbulo que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, garantes por disposición constitucional de los derechos fundamentales y la seguridad de los ciudadanos, ejercerán una intensa intervención en las actividades de seguridad privada. La justificación de la introducción de esta prevención se haya en la advertencia que el propio preámbulo realiza sobre la posibilidad de que las actividades y servicios de seguridad en manos privadas *puedan ser ocasión de agresión o desconocimiento de derechos o invasión de las esferas jurídicas y patrimoniales de otras personas*<sup>518</sup>.

Esta desconfianza es aún más patente cuando afronta la regulación de las actividades y el personal de investigación privada y, aunque el texto final dista mucho de un anteproyecto

---

protección jurídica de agente de la autoridad que venía siendo reclamada por el sector y los representantes de los trabajadores de la seguridad privadas. Veremos en los comentarios a las críticas que se han vertido sobre la norma como la introducción de este precepto ha sido una medida controvertida al ser considerada un intento de equiparación de los agentes de la seguridad privada a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por parte de algunos sectores, y al ser considerada una medida de protección insuficiente por los colectivos profesionales al entender que debería extenderse a toda su actividad y no solo a los supuestos en los que sus actividades se desarrollen en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

<sup>516</sup> Título 1 dedicado a la Coordinación.

<sup>517</sup> “.. se establece un conjunto de controles e intervenciones administrativas que condicionan el ejercicio de las actividades de seguridad por los particulares. Ello significa que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han de estar permanentemente presentes en el desarrollo de las actividades de seguridad privada,..”, “Se aborda, así, una reforma en profundidad de la regulación legal hasta ahora vigente que pivota sobre dos ejes, En primer lugar, sobre la base irrenunciable de la preeminencia de la seguridad pública sobre la seguridad privada,...” Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Páginas 28976 y 28977

<sup>518</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28976.

que movilizó a los representantes de este sector profesional<sup>519</sup>, advierte de los supuestos peligros que el ejercicio de esta actividad puede suponer para los derechos fundamentales de los ciudadanos y hace concreta referencia al derecho a la intimidad, cuando afirma que *la Ley tiene que hacer compatible el enfoque positivo con una serie de prevenciones indispensables para garantizar los derechos de los ciudadanos, especialmente los del artículo 18 de la Constitución.*<sup>520</sup>

Nos llama especialmente la atención esta advertencia puesto que ya destacábamos en el capítulo dedicado a la Estrategia de Seguridad Nacional, cómo al analizar determinadas amenazas como los ciberataques o el espionaje no se hacía referencia alguna a su potencialidad para la vulneración del bien jurídico intimidad de los ciudadanos. Sin embargo, al regular la actividad profesional de la investigación privada si se considera adecuado advertir sobre los posibles riesgos que tal actividad puede suponer para el derecho fundamental a la intimidad.

Las reticencias no se advierten solo en los citados artículos de los textos legales, vamos a encontrarlas también cuando analicemos las críticas vertidas durante la tramitación de la Ley de Seguridad Privada actualmente en vigor y se reconocen, incluso, en las reflexiones de autores como Vanaclocha Bellver, que recuerda cómo las relaciones entre las llamadas seguridad pública y seguridad privada han estado marcadas por la *tensión y la mutua desconfianza*. Achaca el autor las dificultades a la complejidad de un tema que incluye *el debate teórico, ideológico y gerencial sobre los perfiles y la envergadura de lo público y de lo privado.*<sup>521</sup>

La nueva Ley, a pesar de ciertos detalles que aún conserva y acabamos de comentar, pretende superar esos términos y establecer un tipo de relación basada en la complementariedad que se sustente en la cooperación y en la corresponsabilidad.

---

<sup>519</sup> En mayo de 2013 los colectivos de asociación profesional de los Detectives Privados españoles - Asociación Profesional de Detectives Privados de España, Colegio Oficial de Detectives Privados de Cataluña, Colegio Oficial de Detectives Privados de la Comunidad Valenciana, Colegio Oficial de Detectives Privados de Galicia, Asociación Profesional Nacional de Detectives Privados de España y la Asociación de Empresas de Detectives Privados- lograron un importante consenso que se plasmó en un documento de ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD PRIVADA.

<sup>520</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28978.

<sup>521</sup> Vanaclocha Bellver, Francisco J. Gobernanza en las políticas públicas de seguridad. Una nueva perspectiva sobre el lugar de la seguridad privada. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 39.

Considera Vanaclocha Bellver, como hace el legislador, que es posible establecer una cooperación efectiva que suponga, incluso, compartir espacios sin que ello suponga confusión o suplantación de funciones.

Propone una visión acerca del papel que debe jugar la seguridad privada en las políticas pública de seguridad que engarza muy bien con las directrices de la ESN 2013 y que ha sido incorporada, al menos en la declaración de intenciones que supone el preámbulo, en la nueva regulación que establece la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

Utiliza el término “gobernanza” para hablarnos de una nueva modalidad de gestión pública que revaloriza la participación ciudadana y de la sociedad civil y deja a un lado la tendencia al monopolio de la acción gubernamental. Supone la aplicación de una gestión vertebrada mediante una red de autores de diferente naturaleza y con responsabilidades y competencias que se ejercen en distintos niveles.

Este nuevo modelo define un marco en el que se redefinen los límites de lo público y lo privado y donde el objetivo es aprovechar las potencialidades de todos los actores.

Nos remite a lo expuesto la concepción sobre la gestión integral de la seguridad que propone la ESN 2013, en la que se insiste en la implicación, coordinación y armonización de todos los actores, así como en el fomento de la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en su conjunto.<sup>522</sup>

También el preámbulo de la Ley de Seguridad Privada participa expresamente de la comentada nueva modalidad de gestión al establecer que *se reconoce la importancia, eficacia y eficiencia de las alianzas público-privadas* como medio de resolver los problemas de seguridad<sup>523</sup> y cuando asume que esta nueva norma pretende establecer el marco jurídico que permita aprovechar todas las potencialidades que la seguridad privada presenta desde la perspectiva del interés público<sup>524</sup>.

Advierte, sin embargo, Vanaclocha Bellver, que las políticas de seguridad tienen unas características específicas que generan algunas dificultades para la adopción de este modelo de gestión integral basado en la cooperación y la corresponsabilidad.

Estas singularidades van a estar en la base de las críticas políticas y profesionales que se han presentado en contra del texto final de la Ley.

---

<sup>522</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

<sup>523</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28975.

<sup>524</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28977.

Ya venimos advirtiendo que es difícil incorporar un cambio de mentalidad en la concepción y la gestión de la seguridad y asumir su proyección transversal y la necesidad de que toda la planificación y adopción de decisiones esté conectada con otros espacios políticos.

Esta dificultad se acrecienta, aún más en el caso de la incorporación de los actores privados, al tener las políticas de seguridad una vertiente de carácter garantista (protección de personas y bienes y garantía del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales)<sup>525</sup> y otra eminentemente coercitiva (en sus funciones de límite y control de todos aquellos fenómenos y comportamientos que puedan vulnerarlos o ponerlos en peligro). La percepción de que los actores privados van a responder a intereses puramente económicos o que primen un tipo de lucro empresarial hace temer a determinados sectores políticos por la garantía del interés general. Y produce temor que la potestad coercitiva se deje en manos de agentes privados sobre los que se presume – no siempre de manera justificada- un menor control tanto en cuanto a su formación, como a su motivación o sujeción a los principios constitucionales.

Vanaclocha Bellver destaca, a este respecto, la singularidad de los recursos humanos que intervienen en la implementación de las políticas de seguridad. Define a los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como actores con una identidad corporativa muy marcada, pertenecientes a cuerpos fuertemente jerarquizados y en los que adquieren especial importancia los valores y elementos simbólicos. Recuerda que están sujetos a un régimen especial que supone en la práctica la limitación de algunos de sus derechos y libertades y que sus procesos formativos tienen una gran importancia y complejidad por su alta especialización y la implicación de un aprendizaje de actitudes y valores.<sup>526</sup>

La constatación de que el personal de seguridad privada no está sometido a estas condiciones particulares, tampoco en el ámbito de la formación, nos debería llevar a seleccionar, dentro del ámbito de la seguridad integral, para que les sean encomendadas a los agentes y operadores privados, aquellas funciones que, siendo necesarias para la

---

<sup>525</sup> Lo recuerda Aguado i Cudolà cuando, en su monografía *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, al hablar sobre la creciente expansión de la seguridad privada, advierte que el Estado mantiene la responsabilidad pública sobre un ámbito sensible para los derechos de los ciudadanos y afirma la irrenunciable misión que tienen las Administraciones públicas de protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Aguado i Cudolà, Vicenç, *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, Thomson-Aranzadi, Pamplona 2007, página 26.

<sup>526</sup> Vanaclocha Bellver, Francisco J. *Gobernanza en las políticas públicas de seguridad. Una nueva perspectiva sobre el lugar de la seguridad privada. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?*, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 46.

obtención de los niveles deseados de seguridad, no exijan ser ejercidas por un personal dotados de los rasgos que identifican a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De cualquier modo, una vez definido el marco, la gestión integral de la seguridad y la complementariedad, cooperación y corresponsabilidad, que rigen como principios a la seguridad privada dentro del sistema de seguridad pública, exigen de un ámbito de confianza mutua, imprescindible aunque se trate de redes asimétricas, en las que la seguridad privada esté subordinada a la seguridad pública y se mantenga el principio irrenunciable de preeminencia de la seguridad pública.

La Ley de Seguridad Privada aprobada en 2014 contribuye a la consecución de una gestión integral al partir de un tratamiento sistemático y global de la seguridad privada y a través de la superación del tipo de relación, basado en el control y la sanción, que imponía la legislación anterior para pasar a un modelo en el que, según el preámbulo de la norma, los poderes de intervención y control público se centran en aquellos servicios y actividades de seguridad privada que son esenciales para la seguridad pública.<sup>527</sup>

Transitamos desde un modelo de gestión que integra a la seguridad privada a través del ejercicio de labores de colaboración (con la hegemonía y control pleno de las Fuerzas de Seguridad) a un modelo de dirección o control a distancia en el que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mantienen la prevalencia, y el sector de la seguridad privada participa en el ejercicio de funciones públicas a través de una coordinación regulada que supone un control público que será garantía de calidad, profesionalidad y respeto a los derechos fundamentales.<sup>528</sup>

---

<sup>527</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28977.

<sup>528</sup> García- Pablos de Molina, Antonio, El proceso de privatización de la seguridad, Estudios de Direito Penal, Processual e Criminología em Homenagem ao Prof. Dr. Kurt Madlener, Justica Federal, Conselho da Justica Federat, Brasilia 2014, página 154.

## **2. EL CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y PROFESIONAL EN EL QUE FUE TRAMITADA Y APROBADA LA REFORMA DE LA LEY DE SEGURIDAD PRIVADA. La necesidad de una nueva Ley.**

Cuando el 12 de abril de 2013 el Consejo de Ministros recibe el informe del Ministro del Interior, D. Jorge Fernández Díaz, sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada, nuestro país estaba inmerso en una grave crisis económica evidenciada, entre otros indicadores, por los malos resultados en los datos referentes al incremento del desempleo y la disminución del total de la población activa.

Durante el primer trimestre de 2013 la ocupación había bajado en 322.300 personas y el número de parados había crecido en 237.400 personas.

Estos datos suponen que en los primeros meses de ese año la población activa en España es de 16.634.700 y que el número de parados registrados oficialmente es de 6.202.700.<sup>529</sup> Llegamos a un alarmante porcentaje del 27,16% de desempleados y, como ya hemos visto, el paro y la situación económica son, según las encuestas de CIS, los principales problemas de los españoles.<sup>530</sup>

Es sintomático que, en este contexto económico, el segundo párrafo del documento en el que se presenta el informe se dedique a destacar la fortaleza y trascendencia económica del sector de la seguridad privada en nuestro país, señalando que emplea a unas 90.000 personas y factura 3.600 millones de euros.<sup>531</sup>

Se nos presenta la seguridad privada como un sector económico y profesional en desarrollo en un momento en el que la prioridad estratégica debiera ser la creación de empleo.

---

<sup>529</sup> Encuesta de población activa (EPA). Primer trimestre de 2013. Instituto Nacional de Estadística. 25 de abril de 2013.

<sup>530</sup> En el Barómetro del mes de julio del año 2013 a la pregunta de cuál es, a su juicio, el principal problema que existe en España en ese momento, el 55,5% de los encuestados contestan aludiendo al paro, siendo un 13,5% los que estiman que el primer problema es la corrupción y el fraude y una 11,5% los que valoran que son los políticos en general, los partidos políticos y la política. En cuarto lugar encontramos los problemas de índole económica con un 10,5%. Así mismo, cuando a los encuestados se les pregunta por el problema que más les afecta personalmente los primeros puestos los ocupan el paro (con un 49,3€) y los problemas de índole económica (con un 30,5%).

Barómetro de julio 2013. Estudio nº 2.993. CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas. Julio 2013.

<sup>531</sup> *“La seguridad privada en España ha experimentado un extraordinario desarrollo en los últimos años. Como botón de muestra, el sector está compuesto por casi 1.500 compañías, con una plantilla de unas 90.000 personas y una facturación de 3.600 millones de euros, según los últimos datos disponibles correspondientes al ejercicio 2011.”* Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada. Consejo de Ministros. 12 de abril de 2013.

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/120413SeguridadPrivada.aspx>

Destaca que, además en el párrafo siguiente, se evidencie a través de los datos aportados que en España contamos con 143 policías más que la media europea por cada 100.000 habitantes y que, sin embargo, el número de vigilantes privados es inferior a la media en 71 por cada 100.000 habitantes.<sup>532</sup> Hay quién podría concluir que sobran miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que faltan agentes de seguridad privada o, tal vez, ambas cosas; que podemos ahorrar dinero destinado a pagar a funcionarios de la seguridad pública y dinamizar un sector empresarial que podría suponer la creación de puestos de trabajos en el ámbito privado.

No podemos afirmar que ésta fuera una de las intenciones del Gobierno al promover la reforma de la Ley de Seguridad Privada. Pero es necesario que tengamos en cuenta las afirmaciones vertidas en la presentación del informe y seamos conscientes de lo que estaba ocurriendo en la España de la crisis económica con el empleo público y, concretamente, con la evolución de la oferta de plazas para el acceso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Recordemos que a finales de 2011, el 30 de diciembre, se aprobó el Real Decreto Ley 20/2011, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera en el que se establecía, según lo dispuesto en su artículo 3, que *“a lo largo del ejercicio 2012 no se procederá a la incorporación de nuevo personal”*. Se estaba refiriendo a la incorporación de nuevo personal a las Administraciones públicas que ya sufría una tasa máxima de reposición del 10% para plazas de nuevo ingreso, impuesto por el artículo 23 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

Como consecuencia de éstas y sucesivas medidas, durante el primer trimestre de 2013 la ocupación disminuye en el empleo público en 71.400 personas.<sup>533</sup>

Esta tendencia al adelgazamiento del ámbito público afecta también a los efectivos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad aunque en menor intensidad, ya que el Real Decreto Ley 20/2011 incluye en su artículo 5 algunas excepciones al principio general de no incorporación de personal y dispone que la limitación no será de aplicación a determinados sectores (entre los que se encuentran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Autónoma) en los que la tasa de reposición se fija en el 10%.

---

<sup>532</sup> *“Nuestro país es uno de los Estados de Europa con más policías por habitante (528 agentes por cada 100.000 habitantes, frente a los 385 de media de la Unión Europea). Mientras, el número de los vigilantes privados se sitúa en unos 200 por cada 100.000 habitantes, 71 menos que la media de la Unión Europea.”* Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada. Consejo de Ministros. 12 de abril de 2013.

<sup>533</sup> Encuesta de población activa (EPA). Primer trimestre de 2013. Instituto Nacional de Estadística. 25 de abril de 2013.

A pesar de esta salvedad, solo con observar las convocatorias de plazas a aspirantes a la Escala Básica del Cuerpo Nacional de Policía (por tomar una referencia), podemos advertir cómo la drástica reducción del número de plazas convocadas coincide con los años más duros de la crisis económica y cómo la oferta ha aumentado significativamente en 2015 (cuando los datos macroeconómicos anuncian una mejoría de la situación económica española).

Así, mientras en el año 2008, cuando la crisis solo se anunciaba, se convocaron 5.000 plazas<sup>534</sup>, en 2009 el descenso fue drástico pero todavía la oferta era de 1.949 plazas<sup>535</sup>, el 2010 fue el primer año en el que, ya con la crisis plenamente instalada, el número de plazas ofertadas fue solo de unas centenas -concretamente se convocaron 369 plazas<sup>536</sup>-, en 2011 se ofertaron 153<sup>537</sup>, y en 2012 la misma cantidad de 153<sup>538</sup>. En el año que nos ocupa, 2013, la convocatoria fue de 140 plazas<sup>539</sup>, crece en 2014 con una oferta de 254 plazas<sup>540</sup> y llegamos al año de la anunciada recuperación (y de las citas electorales)<sup>541</sup> con una convocatoria de 1.299 plazas.<sup>542</sup>

---

<sup>534</sup> Resolución de 5 de mayo de 2008, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, por la que se convoca oposición libre para cubrir plazas de alumnos del Centro de Formación, de la División de Formación y Perfeccionamiento, aspirantes a ingreso en la Escala Básica, categoría de Policía, del Cuerpo Nacional de Policía.

<sup>535</sup> Resolución de 25 de mayo de 2009, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, por la que se convoca oposición libre para cubrir plazas de alumnos del Centro de Formación, de la División de Formación y Perfeccionamiento, aspirantes a ingreso en la Escala Básica, categoría de Policía, del Cuerpo Nacional de Policía.

<sup>536</sup> Resolución de 30 de abril de 2010, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, por la que se convoca oposición libre para cubrir plazas de alumnos del Centro de Formación, de la División de Formación y Perfeccionamiento, aspirantes a ingreso en la Escala Básica, categoría de Policía, del Cuerpo Nacional de Policía.

<sup>537</sup> Resolución de 23 de mayo de 2011, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, por la que se convoca oposición libre para cubrir plazas de alumnos del Centro de Formación, de la División de Formación y Perfeccionamiento, aspirantes a ingreso en la Escala Básica, categoría de Policía, del Cuerpo Nacional de Policía.

<sup>538</sup> Resolución de 18 de octubre de 2012, de la Dirección General de la Policía, por la que se convoca oposición libre para cubrir plazas de alumnos del Centro de Formación, de la División de Formación y Perfeccionamiento, aspirantes a ingreso en la Escala Básica, categoría de Policía, del Cuerpo Nacional de Policía.

<sup>539</sup> Resolución de 2 de septiembre de 2013, de la Dirección General de la Policía, por la que se convoca oposición libre para cubrir plazas de alumnos de la Escuela Nacional de Policía, de la División de Formación y Perfeccionamiento, aspirantes a ingreso en la Escala Básica, categoría de Policía, del Cuerpo Nacional de Policía.

<sup>540</sup> Resolución de 24 de junio de 2014, de la Dirección General de la Policía, por la que se convoca oposición libre para cubrir plazas de alumnos de la Escuela Nacional de Policía, de la División de Formación y Perfeccionamiento, aspirantes a ingreso en la Escala Básica, categoría de Policía, del Cuerpo Nacional de Policía.

<sup>541</sup> En 2015 estaba prevista la celebración de los siguientes comicios: 22 de marzo de 2015 elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 24 de mayo de 2015 elecciones municipales y autonómicas, 27 de septiembre de 2015 elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña y el 20 de diciembre las elecciones generales para elegir a los miembros del Parlamento español.

<sup>542</sup> Real Decreto 194/2015, de 22 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público del Cuerpo Nacional de Policía para el año 2015.



Hemos utilizado el ejemplo del acceso por oposición libre a la Escala Básica del Cuerpo Nacional de Policía y no aportamos datos de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad porque, no siendo el objetivo de este trabajo centrarnos en el estudio de la evolución de las plantillas durante la crisis económica que nos afecta, y teniendo en cuenta que las limitaciones impuestas por la legislación y los presupuestos y la tasa de reposición del 10% afecta a todas las Fuerzas y Cuerpos, consideramos que es suficientemente ilustrativo para, al menos, tener en cuenta que asistimos a un cambio en la concepción de las relaciones entre los actores de la seguridad pública y los agentes de la seguridad privada en un contexto en el que los motivos económicos influyen poderosamente en las políticas de seguridad (al menos en lo que se refiere a la dotación de recursos humanos)<sup>543</sup> y en un momento en el que la prioridad declarada del Gobierno es la recuperación económica y la creación de puestos de trabajo.

Sin olvidar la evolución de la concepción de la seguridad que supone la adopción de la Estrategia Española de Seguridad 2013, que como hemos comentado propone la asunción de una seguridad integral, añadiendo el factor de que la seguridad privada es un importante sector dentro de la economía y la generación de empleo en el ámbito privado en un contexto de grave crisis económica, debemos tener en cuenta que un tercer factor ha influido en la decisión de dotarnos de una nueva regulación y transformar la subordinada y controlada seguridad ofrecida por los operadores privados en una seguridad complementaria, cooperadora y corresponsable de aquella que garantiza el Estado a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por mandato constitucional.

Este factor son, evidentemente, **las reivindicaciones de las empresas y profesionales de la seguridad privada.**<sup>544</sup>

---

<sup>543</sup> El Ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, reconoce en la Comisión de Interior celebrada el 31 de enero de 2012 que el presupuesto de su Ministerio para ese año es de un nivel equivalente al presupuesto de 2007 habiéndose incrementado las responsabilidades y afirma: *“En un periodo de esfuerzo presupuestario como el presente, en el que la generación de recursos humanos y materiales va a ser limitada (...) hay que procurar que los resultados finales no se resientan mediante la racionalización de los medios y efectivos. Como concreción de nuestro objetivo de mejorar la eficiencia y la coordinación de todos los recursos disponibles para optimizarlos cuando tenemos recursos escasos y necesidades muy especiales las acciones programadas son las siguientes. (...) pretendemos reformar la Ley de seguridad privada para establecer mecanismos de colaboración más eficaces con la seguridad pública, adaptarnos a la normativa europea y mejorar, en la medida de lo posible, como es nuestro deber, la calidad del servicio.”* Comisión de Interior. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2012, X Legislatura, Número 29, página 10.

<sup>544</sup> Conclusiones sustentadas, entre otras fuentes, en el Estudio Seguridad Privada en España, Estado de la cuestión, 2012. Publicado por la Fundación Empresa, Seguridad y Sociedad. ESYS.

Siendo conscientes del gran avance que para el sector supuso la aprobación de la Ley 23/1992 de Seguridad Privada, que orientó la ordenación de un sector que hasta entonces estaba regulado por una normativa dispersa<sup>545</sup> y que reconoce por primera vez, en la exposición de motivos de una norma de rango legal, la facultad de los particulares de prestar servicios de seguridad privada<sup>546</sup>, consideran que es necesaria una actualización de la legislación en materia de seguridad privada.

Es evidente que al menos se precisa una armonización sistemática cuando advertimos que la Ley hoy reformada había sufrido cuatro modificaciones sustanciales<sup>547</sup> y el Reglamento encargado de su desarrollo (Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre) vio variada su redacción hasta en ocho ocasiones<sup>548</sup>.

Algunas de las reformas del Reglamento se introdujeron por lo dictado en sentencias judiciales del Tribunal Supremo y, al menos en una ocasión, se realizaron con tal falta de diligencia que la modificación que se inició en el año 2001 no incluyó la modificación o la derogación de las Órdenes Ministeriales emitidas entre el año 1994 (fecha en la que se aprobó el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, que contiene el Reglamento de Seguridad Privada) y el 19 de octubre de 2001 (fecha de aprobación del Real Decreto 1123/2001 que reforma el Reglamento), de tal manera que se ha venido generando un problema grave para muchas empresas de seguridad y para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el tema referente a la gestión de las falsas alarmas, puesto que había una discordancia entre lo dispuesto en el Reglamento y la Orden Ministerial.<sup>549</sup>

---

<sup>545</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28976.

<sup>546</sup> Esto supone un cambio radical porque antes de esta Ley cada servicio de seguridad privada necesitaba una aprobación específica y aprobación técnica. Muñoz Usano, Francisco, Normativa de Seguridad Privada. Aspectos positivos y negativos. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 148.

<sup>547</sup> Revisión del 1 de febrero de 1999, revisión del 01 de enero de 2001, revisión del 20 de septiembre de 2007 y revisión del 27 de diciembre de 2009.

<sup>548</sup> Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (*BOE* núm. 8, de 10 de enero de 1995. Corrección de erratas en *BOE* núm. 20, de 24 de enero de 1995), modificado por el **Real Decreto 938/1997**, de 20 de junio; por el **Real Decreto 1123/2001**, de 19 de octubre; por el **Real Decreto 277/2005**, de 11 de marzo; por la **Sentencia de 30 de enero de 2007**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo; por el **Real Decreto 4/2008**, de 11 de enero; por la **Sentencia de 15 de enero de 2009**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo; por el **Real Decreto 1628/2009**, de 30 de octubre y por el **Real Decreto 195/2010**, de 26 de febrero

<sup>549</sup> Muñoz Usano, Francisco, Normativa de Seguridad Privada. Aspectos positivos y negativos. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 157.

Era necesario además eliminar algunas lagunas como la ausencia de regulación de la video vigilancia ejercida por operadores privados<sup>550</sup> o incorporar la regulación europea en materia de libre acceso a las actividades de servicios así como otras aspiraciones que eran compartidas por el sector profesional, tales como el reconocimiento de un tipo de protección jurídica específico para los trabajadores de la seguridad privada en el ejercicio de sus funciones<sup>551</sup>.

Obviamente, la promulgación de una nueva Ley y su correspondiente Reglamento y la incorporación en los mismos de todas las modificaciones y ajustes normativos que han marcado la evolución de la seguridad privada deberían colaborar a un *tratamiento total y sistemático de la seguridad privada en su conjunto*<sup>552</sup>.

No podemos olvidar, como no lo hace el Informe del Ministerio del Interior sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada, que la Ley del año 1992 incorporó, sin profundizar en su regulación, la investigación privada entre las actividades de su ámbito competencial. Es discutible que la investigación privada pueda encontrar similitudes relevantes con los servicios ordinarios de la seguridad privada, sin embargo, a pesar de los intentos de que se dictara una Ley específica que regulara las actividades de los detectives privados, una concepción amplia de la seguridad privada y su finalidad eminentemente preventiva ha permitido al legislador seguir manteniendo una regulación única que comprenda la seguridad y la investigación privada en un mismo texto legal.

El cambio de concepción, la evolución desde la mera subordinación a la complementariedad, era reclamada por los profesionales que entendían que las relaciones entre la seguridad privada y los responsables de la seguridad pública estaban marcadas por la desconfianza de estos últimos hacia el sector privado<sup>553</sup>, imponiendo un modelo basado

---

<sup>550</sup> El artículo 42 de la Ley Orgánica 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada se dedica íntegramente a los servicios de video vigilancia. Cuando se promulgó la Ley Orgánica de Video Vigilancia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se establecía la próxima aprobación de un reglamento de video vigilancia de seguridad privada que nunca vio la luz.

<sup>551</sup> Se venía planteando la propuesta de que, al menos en determinados supuestos, los trabajadores de la seguridad privada tuvieran el reconocimiento de agentes de la autoridad: “¿Cuál sería una buena fórmula de protección jurídica?, primer aspecto, que la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana que recoge un régimen de sanciones muy respetable incluyera una sanción que fuera, por ejemplo, el incumplimiento de las indicaciones del personal de seguridad cuando esté ejecutando planes de la autoridad pública.” Muñoz Usano, Francisco, Normativa de seguridad privada. Aspectos positivos y negativos. Seguridad Pública-Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 159.

<sup>552</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28977.

<sup>553</sup> “Con la aplicación de la norma del año 92 se puso en orden un sector fundamental y que a falta de normativa se desarrolló con cierto desorden, .. Pero ahora no se puede caer en el gravísimo error de

en el control y la sanción que no era capaz de aprovechar los beneficios que para el interés público podían suponer las actividades y servicios de seguridad privada<sup>554</sup> y reclamaban la generación de cauces efectivos de colaboración debidamente regulados y avalados por su previsión en la Ley<sup>555</sup>.

Advertíamos en el capítulo dedicado a la Estrategia de Seguridad Nacional que toda evolución en cuanto a la concepción básica de una realidad exige que adoptemos nuevos modos de afrontarla. El cambio hacia un modelo en el que prima la complementariedad y la corresponsabilidad exige que dotemos a los profesionales de nuevas herramientas y les adiestremos adecuadamente en el manejo de las mismas.

---

*calificar a todo el sector de una forma negativa. La Ley en aquellos momentos surgió en un clima de cierta desconfianza". Bertoméu Fraiolí, Antonio, Principios estratégicos de la seguridad privada. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 76.*

<sup>554</sup> *"El objetivo básico, el objetivo sigue siendo el original, que es: mucho control sobre la actividad y una capacidad sancionadora que raya muchas veces con lo subjetivo.", "La modificación deseada tiene que plantear de forma muy clara, y eso no ocurre con la vigente Ley, que derechos y que garantías tienen los usuarios y los prestadores, porque si está muy claro en que conductas pueden incurrir que llevan aparejada una sanción administrativa". Morales Díaz, Eugenio, Seguridad privada autónoma o controlada por la seguridad pública. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, páginas 84 y 85.*

<sup>555</sup> *"El sector privado está apoyando la iniciativa de la colaboración, está procurando motivar a colaborar al personal de seguridad privada. El sector privado lo que está requiriendo es que se elaboren textos, normas, es decir doctrinas, que establezcan los cauces de esa colaboración. Suelen pedir interlocutores claros, abiertos y permanentes entre ambos sectores." Muñoz Usano, Francisco, Normativa de seguridad privada. Aspectos positivos y negativos. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 155.*

Tenemos que recordar en este punto que las primeras instituciones u órganos de coordinación, las Comisiones Mixtas de Seguridad Privada, se crean a través de la Orden de 26 de junio de 1995 y tienen un carácter meramente consultivo.

Estas comisiones están integradas por representantes de la Administración, en sus distintos niveles, de las asociaciones, federaciones de las entidades de crédito y otras empresas obligadas a establecer medidas de seguridad privada, jefes de seguridad de estas empresas y federación española de caza y guardas particulares de campo.

A pesar de que puedan resultar útiles como foro para la recepción o generación de sugerencias o propuestas procedentes de los profesionales de la seguridad privada, estimamos que cumplen funciones de asesoramiento e información unilateral pero que no constituyen auténticos órganos de coordinación puesto que no se da un efectivo intercambio y no están representados sectores tan relevantes como los escoltas o los detectives privados.

La Orden INT/315/2011, de 1 de febrero, publicada en el BOE No 42 de 18 de febrero de 2011, por la que se regulan las Comisiones Mixtas de Coordinación de la Seguridad Privada, supone un intento de satisfacer las necesidades y demandas no recogidas en la anterior redacción. Incluye el la composición a las asociaciones de profesionales y de usuarios y a los sindicatos, cambia la denominación de Comisiones Mixtas por la de Comisión Nacional, se prevé la creación de Comisiones de Coordinación en las Comunidades Autónomas con competencias en seguridad y se crean Subcomisiones: Normativa, Medidas y Colaboración que bajo la coordinación de la Unidad Central de Seguridad Privada, deberán desarrollar las funciones previstas en la propia Orden, impulsando, en sus respectivos ámbitos, la coordinación y agilizando y mejorando las relaciones entre los órganos de control y los miembros del sector de la Seguridad Privada.

Nos estamos refiriendo a la capacitación y formación de los actores de la seguridad para poder funcionar conforme al nuevo paradigma.

Los profesionales son conscientes de la importancia de la formación, no solo desde el punto de vista funcional, sino también del reputacional, al estar fuertemente vinculada a la profesionalización y al reconocimiento social del sector de la seguridad privada.

En distintos foros, de manera individual o a través de las asociaciones profesionales, han expresado su preocupación por lograr niveles adecuados de formación especializada y han contribuido a la modificación de los planes de estudios presentando propuestas y sugerencias de diversa índole<sup>556</sup>.

### **3. LA ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LA LEY 5/2014, DE 4 DE ABRIL, DE SEGURIDAD PRIVADA.**

El 12 de abril de 2013 se presentó el Informe del Ministerio del Interior sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada ante el Consejo de Ministros<sup>557</sup>.

En el informe se destacaban, como aspectos más relevantes de la propuesta de reforma, la incorporación del principio de complementariedad entre la seguridad privada y la seguridad pública, la adecuación de la inspección y de la dureza de las sanciones para una más efectiva lucha contra el intrusismo y el aumento de control sobre las actividades de los detectives privados.

Justifica además, la necesidad de la elaboración de una nueva regulación en la superación de la Ley de 1992 que, a pesar del valor que tuvo en su momento como herramienta para ordenar el sector, muestra lagunas e incapacidad para adaptarse a la nueva realidad que había venido siendo paliada por normas reglamentarias o resoluciones administrativas que contribuían más a la dispersión que a la seguridad jurídica. Destaca también el informe, como hemos señalado al describir el contexto en el que se presenta, la relevancia

---

<sup>556</sup> Sirva como ejemplo de lo afirmado la Asociación Nacional de Profesores Acreditados de Seguridad Privada que se fundó “Después de meditar durante largo tiempo sobre la inadecuada regulación, escaso control y en cierto modo escaso rigor en la gestión de la formación en la seguridad privada por parte de las Administraciones Responsables o con competencia en la materia” y presentaba como uno de sus objetivos la implicación de las autoridades del Ministerio de Educación en la formación del personal de seguridad privada.

<sup>557</sup> Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada. Consejo de Ministros. 12 de abril de 2013. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/120413SeguridadPrivada.aspx>

económica del sector de la seguridad privada y el propósito de que la nueva Ley incorpore servicios que puedan ser asumidos por los operadores privados de la seguridad.

No se discute la necesidad de la reforma legislativa que, como ya hemos comentado, era reclamada por el sector de la seguridad privada y se reconoce por parte de los grupos con representación parlamentaria, hasta el extremo de que esta modificación de la Ley se acordó por unanimidad en la Comisión de Interior de 29 de mayo de 2012 ante dos iniciativas – una del Grupo Popular y otra del Grupo Socialista- que fueron transaccionadas puesto que se enunciaban en términos similares.<sup>558</sup>

El texto conjunto y consensado hablaba de una nueva Ley de Seguridad Privada que respondiera a los principios de coordinación y subordinación con la seguridad pública, sin menoscabo de las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y también de la coordinación con las comunidades autónomas que tienen competencia en esta materia.

Entraremos un poco más adelante, cuando hablemos sobre las críticas que la nueva norma ha recabado, en si efectivamente el texto tramitado se ajusta a las directrices consensuadas en la Comisión de Interior y si los grupos parlamentarios apoyaron la Ley 5/2014.

Ahora nos interesa destacar que, aunque las matizaciones y modificaciones que ha sufrido el texto, desde su presentación como Anteproyecto hasta su aprobación definitiva, han sido importantes (especialmente en lo que respecta a las capacidades y ámbito de actuación de los vigilantes de seguridad privada<sup>559</sup> y a la regulación y control de la actividad de la investigación privada y la profesión de detective<sup>560</sup>) el proceso de elaboración y

---

<sup>558</sup> Comisión de Interior. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2012. X Legislatura. Número 110. 29 de mayo de 2012.

<sup>559</sup> Las modificaciones sustanciales a este respecto se mantuvieron hasta el momento final de la tramitación. En el trámite parlamentario de presentación de enmiendas en el Senado, por acuerdo del Partido Popular y de Convergencia i Unio, se cambia la redacción del artículo 41 eliminando la posibilidad de que los vigilantes privados puedan patrullar por las zonas comerciales peatonales.

<sup>560</sup> Ya hemos destacado que todas las asociaciones y vehículos de representación de los investigadores privados mostraron su oposición al Anteproyecto a través de un documento de ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD PRIVADA, en mayo de 2013. Casi un año después, con motivo de la aprobación del texto definitivo – y a la espera de cómo queden regulados algunos apartados a través del Reglamento- varios de los colectivos que presentaron el documento (Colegio de Detectives Privados de Valencia, Asociación de Empresas de Detectives y Anadpe) consideran que la nueva Ley otorga mayores garantías a los usuarios que contratan una agencia y, según el presidente de Anadpe, *en nada perjudica la confianza y confidencialidad hacia nuestros clientes, al contrario, mantiene los exigentes niveles de sigilo ya existentes*. Detectives privados señalan que la nueva Ley otorga más garantías a los clientes. J. A. Hernández, Diario El País, Madrid, 27 de marzo de 2014.

[http://politica.elpais.com/politica/2014/03/27/actualidad/1395952638\\_870974.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/03/27/actualidad/1395952638_870974.html)

No se pronuncian en este sentido otros colectivos de representación de los Detectives Privados tan relevantes como el Colegio de Detective de Cataluña, el Colegio de Detective de Galicia o la APDPE (Asociación

aprobación se ha realizado conforme a las directrices establecidas en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

Recordemos que la concepción de la seguridad como servicio público esencial, tal y como lo declara la Estrategia, exige que sea objeto de políticas y regulaciones normativas que obtengan el máximo respaldo social y parlamentario. Y que esta aceptación solo se conseguirá a través de la implicación efectiva de todas las Administraciones competentes, los sectores empresariales y profesionales afectados y si se cuenta con la colaboración y el apoyo ciudadano.<sup>561</sup>

Como recuerda el Ministro del Interior, D. Jorge Fernández Díaz, en el Pleno del Congreso de los Diputados en el que se celebró el debate a la totalidad del Proyecto de Ley de Seguridad Privada<sup>562</sup>, los trabajos de elaboración han sido participativos y tanto en esta como en la tramitación, que ha supuesto la inclusión de modificaciones y la incorporación de propuestas, se ha atendido a los representantes del sector de la seguridad privada, sectores de la Administración pública directamente relacionados con sus actividades y servicios, así como a los usuarios y obligados a adoptar medidas de seguridad privada.

Es importante reconocer cómo ha contribuido a la transmisión de ideas e informaciones la existencia de un órgano como la Comisión Nacional de Seguridad Privada<sup>563</sup>, en el que están representadas las empresas de seguridad, los despachos de detectives, los sindicatos profesionales, los usuarios de los servicios y medidas de seguridad, las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia, centros de formación, expertos independientes y la Federación Española de Municipios y Provincias. Probablemente, la existencia de un órgano de carácter consultivo que tiene por objeto coordinar los intereses y obligaciones de todos los sectores citados y que está adscrito a la Secretaría de Estado de Seguridad, ha facilitado notablemente la labor del prelegislador en el momento de iniciar

---

Profesional de Detectives Privados de España) y queda un colectivo dentro del sector férreamente contrario a la Ley por considerar que supone una restricción y censura su actividad.

<sup>561</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

<sup>562</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 148. 17 de octubre de 2013. Página 39.

<sup>563</sup> La denominación y composición actual se fija en la Orden Ministerial 315/2011 del Ministerio del Interior. Esta orden modifica lo dispuesto en el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, en lo referente a las Comisiones Mixtas de Coordinación de la Seguridad Privada. La Orden INT 315/2011 establece en su artículo 1 que la Comisión Mixta Central recibirá la denominación de Comisión Nacional de Seguridad Privada y, adscrita a la Secretaría de Estado de Seguridad, tendrá carácter consultivo y el objetivo de promover la coordinación de la seguridad privada.

los trabajos y establecer contactos a través de interlocutores con capacidad de representación y conocimiento profundo de la materia.

Este ejemplo nos hace albergar expectativas respecto a la efectiva implantación y funcionamiento de un Sistema de Seguridad Nacional que, según el diseño propuesto por la Estrategia<sup>564</sup> – y en espera de cómo se desarrolle lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional- cuenta con órganos institucionales de coordinación y decisión así como otros de carácter consultivo, que serán muy útiles en el diseño integral y conjunto de las políticas de seguridad.

Con independencia de las objeciones que se puedan presentar al contenido del texto definitivo, consideramos que el proceso de elaboración de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada tiene aspectos positivos que muestran la disposición de dotar al sector de una norma con suficiente respaldo social y político, capaz de dar respuesta a los desafíos de la seguridad privada a través de una regulación adoptada con un mínimo de consenso.

A las alabanzas que algunos representantes de los profesionales de la seguridad privada han considerado oportuno hacer públicas<sup>565</sup>, debemos sumar que la norma fue aprobada, además de por los votos del partido que sostiene al Gobierno, con los votos a favor del Grupo Parlamentario Catalán. Y también es destacable que se presentaran dos enmiendas a la totalidad de devolución y una de ellas (precisamente la presentada por el Grupo Parlamentario Catalán) fuera retirada, llegando a la discusión en el Pleno del Congreso solo la firmada por el Grupo de la Izquierda Plural. Es significativo, que los demás grupos parlamentarios no mostrarán su total oposición al texto, aunque, como vamos a ver, hayan presentado sus reticencias y votaran en contra.

---

<sup>564</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Una nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 55.

<sup>565</sup> Destacaremos la valoración muy positiva que al respecto de la elaboración y tramitación de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, realiza Francisco Muñoz Usano, Presidente de la Sociedad Española de Estudios de Derecho de la Seguridad, que en su artículo *Ejes básicos de la nueva Ley de Seguridad privada* califica el proceso de modélico y lo pone como ejemplo para la producción de otras normas. Destaca que, desde los primeros borradores, se ha pretendido profundizar en el sistema existente mejorándolo desde la experiencia. Considera que se ha sido capaz de aprovechar esa experiencia a través de la reiteración de las audiencias a los distintos miembros del sector, sus entidades y la Comisión Nacional y que se han aprovechado las aportaciones para adecuar la norma a la realidad de la seguridad privada en España. Muñoz Usano, Francisco, *Ejes básicos de la nueva Ley de Seguridad Privada*, <http://www.seguritecnia.es/formacion-y-legislacion/comentarios-juridicos/ejes-basicos-de-la-nueva-ley-de-seguridad-privada>.



## **4. CLAROSCUROS EN LA LEY 5/2014, DE 4 DE ABRIL, DE SEGURIDAD PRIVADA. Aspectos positivos y críticas.**

Durante la sesión plenaria del 20 de octubre de 2013 tuvo lugar el debate a la totalidad de la iniciativa legislativa Proyecto de Ley de seguridad privada<sup>566</sup>.

La defensa y presentación corrió a cargo del Ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, que actuó en representación del Gobierno.

El Ministro dedicó su exposición a justificar la necesidad de la nueva Ley y a destacar los aspectos de la misma que considera más novedosos y positivos, siendo especialmente insistente en el intento de desmontar la principal crítica que esta norma ha recibido; afirma expresamente que en modo alguno el articulado contribuye o abre la vía de la privatización de la seguridad<sup>567</sup>.

### **4.1. La Ley como factor que puede contribuir al desarrollo del sector económico de la seguridad privada.**

Al igual que en el informe sobre el Anteproyecto de Ley presentado ante el Consejo de Ministros, Fernández Díaz destaca el relevante papel que en materia económica juega el sector de la seguridad privada, llegando a reconocer de forma explícita que la nueva norma supone un marco adecuado para el desarrollo del mismo.

Evidencia el propósito de lograr un fortalecimiento de la seguridad privada como factor económico y de negocio el hecho de que destaque como novedad la posibilidad que la Ley abre para las empresas en cuanto a la prestación de nuevos servicios de seguridad<sup>568</sup>. Y cita textualmente aquellos que han sido objeto de mayor controversia por ser, hasta el momento de la aprobación de la norma, competencia exclusiva de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

---

<sup>566</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X legislatura. Número 148. Sesión plenaria número 139. 17 de octubre de 2013.

<sup>567</sup> “Resulta esencial además subrayar que el proyecto se asienta sobre un pilar que considero fundamental resaltar desde el primer momento de mi presentación: la irrenunciable preeminencia de la seguridad pública sobre la seguridad privada y el respeto de los principios de complementariedad, cooperación y corresponsabilidad. No se trata pues, en absoluto, como en algún caso se ha querido presentar, de privatizar la seguridad.” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X legislatura. Número 148. Sesión plenaria número 139. 17 de octubre de 2013. Página 40.

<sup>568</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X legislatura. Número 148. Sesión plenaria número 139. 17 de octubre de 2013. Página 39.

(vigilancia perimetral de los centros penitenciarios o de internamiento de extranjeros<sup>569</sup> y la matización de la posibilidad de poder ejercer funciones de seguridad privada en determinadas vías públicas como son los espacios comunes de los polígonos industriales o de las urbanizaciones<sup>570</sup>) o por venirse desempeñando con restricciones y sin una adecuada cobertura legal por estar regulados a nivel reglamentario (respuesta ante las alarmas, la verificación de alarmas con desplazamiento al espacio afectado<sup>571</sup>).

Justifica el acceso de la seguridad privada a la prestación de estos servicios en base a una supuesta demanda social (cuya existencia no avala con cifras) y aludiendo a que el veto establecido por la Ley de 1992 a la compatibilidad de la seguridad privada con determinadas actividades son hoy en día injustificadas (pero tampoco aporta reflexiones doctrinales o apoyo jurisprudencial que defienda su tesis y muestren la evolución jurídica que permita aceptar legalmente en 2014 lo que no se permitió 22 años atrás).<sup>572</sup>

En este momento aludimos al punto de la delegación de funciones que eran consideradas propias y exclusivas de las Fuerzas de Seguridad como argumento que sostiene las afirmaciones sobre la intención de lograr el impulso de un sector que confía en la nueva Ley para mejorar su facturación y recuperar unos márgenes de beneficios que desde el año 2008 (momento de mejores resultados) no han dejado de caer<sup>573</sup>.

Hemos encontrado opiniones de analistas como Gema Galdon Clavell que afirman que la creación de nuevos ámbitos de mercado para la industria de la seguridad privada supone un

---

<sup>569</sup> Artículo 41. 3 de la Ley 5/2014, de 04 de abril, de Seguridad Privada.

<sup>570</sup> Artículo 41.2. a de la Ley 5/2014, de 04 de abril, de Seguridad Privada.

<sup>571</sup> En la Ley 5/2014, de 04 de abril, de Seguridad Privada se regula en el artículo 47.2. b. En la redacción original del artículo 48 del Reglamento de Seguridad Privada se establecía que la verificación de alarmas se debía hacer con los medios técnicos disponibles y el apartado vigésimo sexto de la OM de 23 de abril precisaba que en “ningún caso” se haría con desplazamiento de personal al lugar de los hechos. Sin embargo, el Real Decreto 1123/2001, que modifica el Reglamento de Seguridad Privada, redacta los artículos 48 y 49 de tal manera que permite la verificación mediante el desplazamiento de personal.

<sup>572</sup> “Otra de las novedades es que el proyecto de ley abre a las empresas de seguridad privada la posibilidad de prestación de nuevos servicios en seguridad que la sociedad está demandando y que no están actualmente contemplados en nuestro ordenamiento, o bien que están regulados pero de manera impropia a nivel reglamentario y con restricciones que hoy en día no tienen demasiado sentido.” (...) “Otra de las novedades de este proyecto de ley es que se declaran compatibles con las de seguridad privada determinadas actividades que la legislación vigente veda, a nuestro juicio de forma innecesaria. ... absolutamente injustificadas hoy en día. Podían serlo en 1992, pero hoy resultan absolutamente injustificadas”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X legislatura. Número 148. Sesión plenaria número 139. 17 de octubre de 2013. Página 40.

<sup>573</sup> “Porque lo cierto es que, desde su punto más alto en 2008, el sector no ha parado de caer en España. Facturaba 3.736 millones de euros entonces y solo 2.994 millones en 2012, un 19,8% menos. El descenso ha sido aún más fuerte en el área de vigilancia, el core business, por decirlo así, del sector de seguridad, que supone en torno al 65% del negocio. “Pasamos de facturar 2.340 millones a los 1.800 millones de 2013 en cinco años” explica Ángel Córdoba, presidente de Aproser, la principal asociación del sector.” Recuperación por decreto. Fernando Barciela. Diario El País. Madrid, 11 de mayo de 2014. [http://economia.elpais.com/economia/2014/05/09/actualidad/1399647299\\_645154.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/05/09/actualidad/1399647299_645154.html)

intento de abrir un nicho de empleo que solucione el problema de absorción de mano de obra barata que dejó la burbuja inmobiliaria. Y que nos advierten de que la cesión de estos servicios y actividades a los operadores privados pueden traer efectos contrarios a los perseguidos.

Si el objetivo en materia económica es fortalecer a un sector privado con capacidad para crear empleo, se está confiando en que, la inferior ratio de vigilantes por ciudadano que hay en España con respecto al resto de Europa y la dotación de nuevos ámbitos de actividad, sean las condiciones precisas para aumentar el número de vigilantes y colocar así mano de obra con cualificación limitada.<sup>574</sup>

El problema que está evidenciando la realidad es que la seguridad privada genera empleos con escasa remuneración y condiciones precarias. Y que, desgraciadamente, esta situación se ve agravada cuando es la Administración pública la demandante de los servicios de seguridad privada (algo que se va a ver notablemente incrementado con las nuevas funciones atribuidas), puesto que el único criterio para competir por los contratos públicos es la bajada de precio y esto ha generado una espiral de precios a la baja por parte de la Administración con la consiguiente elusión del convenio colectivo.<sup>575</sup>

En una línea argumental semejante se pronuncia el representante del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural, el Sr. Sixto Iglesias, cuando al defender la enmienda a la totalidad presentada por su grupo afirma que, el entonces Proyecto, atiende al sector pero priorizando las demandas empresariales a las laborales y denuncia que adolece de una clara falta de previsiones y mecanismos de defensa de los derechos de los trabajadores de la seguridad privada.<sup>576</sup>

---

<sup>574</sup>“El Gobierno deja claro hasta en la exposición de motivos que uno de los objetivos de este cambio legislativo tiene que ver con la creación de nuevos ámbitos de mercado para la industria de la seguridad privada. Esto no es malo en sí mismo: España tiene objetivamente un problema de absorción de la mano de obra de baja cualificación que dejó atrás la burbuja inmobiliaria, y la seguridad perimetral de edificios o el control de accesos puede ser un espacio en el que recolocar a una parte de estas personas.” Seguridad privada, inseguridades públicas. Gemma Galdon Clavell. Diario El País. 14 de febrero de 2014. [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/13/catalunya/1392316570\\_162208.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/13/catalunya/1392316570_162208.html)

<sup>575</sup> “...ignora lo que los sindicatos del sector están gritando en las calles: que para que un vigilante de seguridad privado sea más barato que un agente de las fuerzas de seguridad del Estado es imprescindible saltarse el convenio vigente. En realidad, según denuncia el propio sector, la administración pública ha desatado este año una espiral a la baja, publicando contratos bajo coste y obligando así a las empresas a exprimir a los de siempre: los de abajo” Seguridad privada, inseguridades públicas. Gemma Galdon Clavell. Diario El País. 14 de febrero de 2014. [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/13/catalunya/1392316570\\_162208.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/13/catalunya/1392316570_162208.html)

<sup>576</sup> “En este proyecto de ley se anteponen demandas empresariales a demandas laborales. Por concluir ya, echamos de menos en este proyecto de ley (...) la falta de defensa de los derechos de los trabajadores de la seguridad privada.”

## 4.2. La protección jurídica de agente de la autoridad.

La enmienda a la totalidad defendida por el Sr. Iglesias en nombre de la Izquierda Plural trata uno de los temas referidos a las condiciones de trabajos de los profesionales de la seguridad que más reivindicaciones sindicales ha concitado en el sector, la consideración de agentes de la autoridad. No lo introduce, sin embargo, como un asunto vinculado con la protección y seguridad en el ejercicio de la actividad laboral, sino en el marco de su discurso acerca de la finalidad privatizadora del ámbito de la seguridad que advierte en la norma.

La redacción final del artículo 31 de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada establece que “*Se considerarán agresiones y desobediencias a agentes de la autoridad las que se cometan contra el personal de seguridad privada, debidamente identificado, cuando desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”. Como podemos comprobar, no es que se les dé a los trabajadores de la seguridad privada la consideración de agentes de la autoridad en un sentido amplio y comprensivo de todo lo que este concepto significa<sup>577</sup>, sino que cuando un sujeto, personal de seguridad privada, sea desobedecido o sufra una agresión, siempre y cuando desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, debidamente identificado, el sujeto activo de la agresión o la desobediencia recibirá la sanción correspondiente al caso en el que hubiera actuado contra un agente de la autoridad.

Por lo tanto, no se da a los profesionales de seguridad privada la consideración de agentes de la autoridad, sino que las agresiones y desobediencias se consideran efectuadas contra un agente de la autoridad pero en casos muy concretos, delimitados, y marcados por la necesidad de una debida identificación que elimine, en lo posible, la inseguridad jurídica provocada por el error.

---

“*En este sector, señor ministro, hay muchos miles de trabajadores (...), más de 85.000 trabajadores; la mayoría de ellos, sumamente explotados, trabajando centenares de horas a veces por sueldos míseros, y ese no es un problema que se aborde en este proyecto de ley.*” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X legislatura. Número 148. Sesión plenaria número 139. 17 de octubre de 2013. Páginas 44 y 45.

<sup>577</sup> No tendrán sus declaraciones valor probatorio puesto que, como establece el artículo 52 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, dispondrán de este valor (según las condiciones indicadas en el artículo) las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones (...). Y como hemos dicho, no se les reconoce el carácter de agentes de la autoridad de modo genérico.

La discusión, tal y como la plantea el representante de la izquierda plural, puede circunscribirse a la ausencia de condición de funcionarios públicos de los trabajadores de la seguridad privada.

Observamos que el artículo del Código Penal 550 ha sido modificado por la disposición 240 de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal, de tal manera que en el artículo 550. 1, en su segundo párrafo, dispone que *“En todo caso, se considerarán actos de atentado los cometidos contra los funcionarios docentes o sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas”*.

El Código Penal se ocupa también de los supuestos en los que un actor acometa, emplee violencia o intimide gravemente a los bomberos, miembros de personal sanitario o equipos de socorro que estuviesen interviniendo con ocasión de un siniestro, calamidad pública o situación de emergencia, con la finalidad de impedirles el ejercicio de sus funciones en la letra anterior del mismo artículo (el 554.3), el cuál dispone que a quién realice cualquiera de las conductas descritas al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se le impondrán las mismas penas que en los delitos de atentado previstos en los artículos 550 y 551.

La técnica legislativa elegida es distinta, en el caso de los trabajadores de la seguridad privada su Ley establece que se consideraran como agresiones o desobediencias contra agentes de la autoridad las cometidas contra ellos en circunstancias muy concretas y la penalidad de las agresiones que se realicen contra ellos se equiparan a las del delito de atentado, sin que sean las conductas que les afectan consideradas como tales. Mientras que en el caso de funcionarios docentes y sanitarios, el Código Penal establece que todo acto cometido contra ellos en el ejercicio de las funciones propias de su cargo se considerará atentado. En el caso de los docentes y sanitarios se especifica que habrán de ostentar la condición de funcionarios públicos, con lo cual presumimos que el artículo 550.1 no será de aplicación a los docentes y sanitarios que ejerzan en el ámbito privado y se nos plantea la duda de qué ocurrirá con los casos en los que estos ejerzan su actividad en centros de enseñanza concertada o en centros sanitarios de titularidad pública con gestión privada.

Nos gustaría destacar en este punto que la LOMCE reconoce a los miembros de los equipos directivos, profesores y profesoras la consideración de autoridad pública (como

hacían ya algunas leyes autonómicas)<sup>578</sup>, llegando a establecer que *“En los procedimientos de adopción de medidas correctoras, los hechos constatados por profesores, profesoras y miembros del equipo directivo de los centros docentes tendrán valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad «iuris tantum» o salvo prueba en contrario, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan señalar o aportar los propios alumnos y alumnas.”*<sup>579</sup>

Ni en el caso de los trabajadores de la seguridad privada ni en el de los sanitarios o los equipos de socorro se concede a los afectados la condición de agente de la autoridad.

En el supuesto de los profesionales de la seguridad privada se les concede una protección jurídica análoga a la de los agentes de la autoridad, en determinados casos delimitados por la disposición legal<sup>580</sup>, y en el caso de los funcionarios docentes y sanitarios se considera que los actos realizados en su contra, cuando se hallen en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, serán considerados atentado (la sanción en el supuesto de que el atentado se ejecute contra un docente o un sanitario será distinta puesto que el artículo 550.2 establece una pena diferente, en función de que el atentado sea cometido contra una autoridad -caso de los docentes según la LOMCE- o sea cometido en otro supuesto).

La protección jurídica especial del personal de seguridad privada tiene otro reflejo en la reforma penal; el artículo 556.1 establece que serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a 18 meses, los que sin estar comprendidos en el artículo 550 (no cumplan el tipo del delito de atentado), resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, o al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

---

<sup>578</sup> Sirvan como ejemplo las siguientes: Ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor de la Comunidad de Madrid, Ley 3/2012, de 10 de mayo, de autoridad del profesorado de la Comunidad de Castilla-La Mancha, Ley 3/2014, de 16 de abril, de autoridad del profesor de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>579</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Apartado setenta y ocho del artículo único que modifica la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Reforma del artículo 124. Normas de organización, funcionamiento y convivencia. Apartado 3.

<sup>580</sup> Hecho que no deja de concitar críticas como las que realiza Cuerda Arnau en los Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015 por interpretar que la protección jurídica especial responde al objetivo de imponer un modelo “privado” de seguridad ciudadana que es a lo que, según su opinión, conduce la extensión del concepto de atentado a estos profesionales, aunque sea con la salvaguarda que tanto la LSP como el CP hacen, indicando que la protección jurídica especial solo operará cuando, debidamente identificados, actúen en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Cuerda Arnau, María Luisa, Atentados y Resistencia, Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015, González Cussac (Director), Tirant lo Blanch, Valencia 2015, página 1.292.

Esta protección jurídica específica que tanto la LSP como la reforma del Código Penal otorgan a los trabajadores de seguridad privada no va más allá, no ha supuesto la concreción del temor -que expresan intervenciones como las del Sr. Iglesias- de que se reconozca a los agentes de seguridad privada la condición de agentes de la autoridad como signo de un supuesto objetivo de privatización de la seguridad. Simplemente se atiende a las demandas de mayor protección y seguridad en el ejercicio de una actividad, quedando, de hecho, restringida a supuestos concretos y bien delimitados.

### **4.3. La lucha contra el intrusismo.**

El apoyo al sector, en este caso a empresas y trabajadores en conjunto, se estima que también queda evidenciado en la articulación de mecanismos de lucha contra el intrusismo. Consideramos que la Ley 5/2014 de Seguridad Privada muestra su propósito de no permitirlo, además de mediante la adopción de medidas concretas como el establecimiento de sanciones a las empresas, personas o usuarios que ejerzan o contraten actividades de seguridad privada sin cumplir con los requisitos exigidos en la Ley, a través de la delimitación del ámbito competencial y el establecimiento de definiciones que contribuyen a la seguridad jurídica y evitan espacios de sombra que permitan la actuación u oferta de profesionales que no están habilitados o autorizados para ejercer labores de seguridad privada. La norma pretende lograr este objetivo de evitar el intrusismo al definir los conceptos que hasta ahora carecían de precisión jurídica en el título preliminar (lo cual mejora la seguridad jurídica y ayuda a fijar el ámbito material) y cuando entre las infracciones muy graves se recogen en primer lugar las relativas a la prestación de servicios de seguridad privada sin autorización, sin haber presentado declaración responsable en el caso de las empresas y despachos de detectives (artículo 57.1 a), el ejercicio de funciones de seguridad privada sin la habilitación o acreditación necesaria en el caso del personal (artículo 58.1 a) o la contratación o utilización de los servicios de empresas o despachos de detectives carentes de autorización o declaración en el caso de los usuarios, siempre que tuvieran conocimiento de la situación (artículo 59.1 a).<sup>581</sup>

---

<sup>581</sup> En la práctica, un aliado más poderoso van a hallar en la reforma del Código Penal que entró en vigor el 1 de julio de 2015.

El artículo 403, relativo al intrusismo, se ha modificado en dos aspectos:

La conducta ya tipificada en la redacción anterior (*El que ejerciere actos propios de una profesión sin poseer el correspondiente título académico expedido o reconocido en España de acuerdo con la legislación vigente*) ve duplicada la pena con la nueva versión: de una multa de seis a doce meses se pasa a prever una sanción multa de doce a veinticuatro meses. Y también se incrementa pasando de una multa de tres a 5 meses a otra

La consecución de un sector empresarial de seguridad privada cuya profesionalidad y garantía en la ejecución de la oferta que realizan no se vean empañadas por la afectación que a estos valores puede producir el intrusismo -la posibilidad de que actúen en este mercado prestadores de servicios no debidamente capacitados-, no solo aporta positivamente a la protección económica y reputacional del sector, sino que contribuye a la consolidación de un sector prestador de actividades y servicios que cuenten con la calidad mínima que les capacite para reportar los beneficios al interés público a los que alude la LSP.

#### **4.4. La adaptación de la Ley de Seguridad Privada al contexto autonómico y el reparto competencial que este determina.**

La relevancia del reconocimiento que por parte de la Ley 5/2014 se da a la participación de las comunidades autónoma en materia de seguridad privada es capital, no tanto por lo que supone de coherencia con el modelo de descentralización política del que nos hemos dotado, sino porque los acuerdos a los que se llegó en esta materia permitieron que el Grupo Parlamentario Catalán retirara la enmienda a la totalidad de devolución durante el debate a la totalidad celebrado el 17 de octubre de 2013 en el pleno del Congreso.<sup>582</sup>

En principio, Convergencia i Unió, presentó una enmienda a la totalidad de devolución del Proyecto de Ley puesto que consideraba que su versión inicial conculcaba algunas competencias exclusivas de las comunidades autónomas con competencias en materia de seguridad. Alude a la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, respecto al artículo 163, relativo a la seguridad privada, del Estatuto de Autonomía de Catalunya del año 2006. La sentencia establece la constitucionalidad de la atribución que

---

de seis a doce meses para aquellos supuestos en los que *la actividad profesional desarrollada exigiere un título oficial que acredite la capacitación necesaria y habilite legalmente para su ejercicio, y no se estuviere en posesión de dicho título.* (Este supuesto afecta a algunas de las figuras profesionales de la seguridad privada como los Directores de Seguridad y los Detectives Privados).

Se incorpora, asimismo, un punto 2 que incluye la disposición del segundo párrafo de la redacción anterior (*si el culpable, además, se atribuyese públicamente la cualidad de profesional amparada por el título referido*) y una nueva tipificación que prevé una pena de prisión de 6 meses a 2 años para aquel que, además se ser culpable de los supuestos descritos en el 403.1, ejerciere los actos propios de una profesión en un local o establecimiento abierto al público en el que se anunciare la prestación de servicios propios de aquella profesión.

Con lo cual, con la nueva previsión, será más factible que quienes dañen a los profesionales legítimos sufran una sanción proporcionada a la repercusión que el intrusismo tiene para la profesión, tanto desde el punto de vista reputacional como económico.

<sup>582</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X legislatura. Número 148. Sesión plenaria número 139. 17 de octubre de 2013. Página 46.



hace el Estatuto de la competencia de ejecución de la legislación del Estado, entre otras, en materia de seguridad privada<sup>583</sup>. Tras diversas conversaciones y transacciones consideran que la versión final del texto legal es totalmente acorde con esa competencia y se establece que las comunidades autónomas con competencia en materia de seguridad privada tienen la potestad de inspección y sanción de las actividades y servicios de seguridad privada y de los despachos de detectives privados que se realicen y desempeñen su actividad en la comunidad autónoma.

Debemos destacar que, aunque es el señor Jané I Guach, representante del Grupo Parlamentario Catalán, quién vincula la retirada de la enmienda a la nueva y acordada redacción del artículo 13<sup>584</sup>, Convergència i Unió se muestra, en sus intervención en el debate a la totalidad, de acuerdo con la idea de que era necesaria una nueva Ley de Seguridad Privada, considera adecuado el modelo de seguridad privada entendida como complementaria y aplaude la admisión de que la seguridad privada asuma funciones que le estaban vedadas, como la vigilancia perimetral de los centros penitenciarios (posibilidad que, de hecho, venía siendo reclamada por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña). Por lo tanto, su voto positivo a la aprobación de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, si bien estaba condicionado al reconocimiento de la competencia autonómica, se basa en su acuerdo con el modelo de seguridad privada que el texto establece.<sup>585</sup>

Desde la perspectiva de nuestro trabajo, además de tomar conciencia de las razones diversas que pueden alentar o impedir el consenso y la consecución de acuerdos en la elaboración de las normas (algunas no directamente vinculadas con la esencia o la concepción que se tenga sobre la materia regulada), nos interesa destacar la adecuación de esta norma de seguridad al modelo autonómico que reconoce la Constitución de 1978 y que, la asunción de que al menos en determinadas parcelas la seguridad es competencia también de otras administraciones distintas de la central, supone el intento de implicación efectiva de las restantes administraciones (en este caso las autonómicas) en el compromiso

---

<sup>583</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X legislatura. Número 148. Sesión plenaria número 139. 17 de octubre de 2013. Página 47.

<sup>584</sup> Es el que la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada dedica a las competencias de las comunidades autónomas, dentro del Capítulo II del Título Preliminar de disposiciones generales, en el que se establecen las competencias de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas.

<sup>585</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X legislatura. Número 148. Sesión plenaria número 139. 17 de octubre de 2013. Página 47.

y la responsabilidad compartida con los que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 pretende que se asuman las políticas y la gestión de la seguridad.<sup>586</sup>

Que no se hubiera adaptado la nueva norma a la realidad de la descentralización política hubiera determinado que su nacimiento estaría marcada por la quiebra del principio de lealtad institucional y el deber de cooperación que todas las administraciones deben cumplir para la consecución de un auténtico sistema integral de seguridad, coordinado y efectivo.

#### **4.5. El replanteamiento del papel del sector privado de la seguridad. El tránsito de la concepción de control y sanción al desarrollo del principio de complementariedad.**

Ya hemos destacado, al analizar la seguridad privada como integrante de la seguridad pública, que en España se ha transitado desde un modelo que integra a la seguridad privada en la seguridad pública pero ejerciendo labores de mera colaboración, siendo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las que tienen la hegemonía y el control del mantenimiento del orden, a otro en el que la seguridad privada, desempeñando el recién atribuido carácter de complementariedad, participa en el ejercicio de funciones públicas dirigida y controlada por las Fuerzas y Cuerpos de seguridad que siguen manteniendo la prevalencia.<sup>587</sup>

Tanto el preámbulo de la norma como los informes e intervenciones del Ministro del Interior<sup>588</sup> han sido reiterativos en la afirmación de que la asunción de la cooperación y corresponsabilidad que desarrollan el principio de complementariedad no afectan al mandato constitucional que sitúa al Estado como garante de la seguridad y que atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la protección del sistema de libertades y derechos del que nos hemos dotado a través de la Carta Magna aprobada en 1978.

---

<sup>586</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

<sup>587</sup> García- Pablos de Molina, Antonio, El proceso de privatización de la seguridad, Estudios de Direito Penal, Processual e Criminología em Homenagem ao Prof. Dr. Kurt Madlener, Justica Federal, Conselho da Justica Federat, Brasilia 2014, páginas 153 y 154.

<sup>588</sup> “.. se plasma el reconocimiento del irrenunciable monopolio que constitucional y legalmente les corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (..) para al protección de personas y bienes y el mantenimiento de la seguridad ciudadana, de acuerdo con el artículo 104 de la Constitución y la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”, “Además, en ningún caso la seguridad privada sustituye a la seguridad pública. Estamos hablando de complementararla, de cooperar con ella, pero siempre, insisto, sometida bajo la dirección de ella (...)”Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X legislatura. Número 148. Sesión plenaria número 139. 17 de octubre de 2013. Página 50.

Según el preámbulo la reforma se asienta sobre la base irrenunciable de la preeminencia de la seguridad pública sobre la seguridad privada y se insiste en el papel auxiliar y especialmente colaborador del personal de seguridad privada con el objeto de integrar sus capacidades en el sistema público de seguridad.<sup>589</sup>

Si partimos de que la seguridad privada es parte integrante (*complementaria, subordinada, colaboradora y controlada*)<sup>590</sup> de la seguridad pública y no hacemos las distinciones sobre su inclusión en el núcleo esencial de la competencia exclusiva que la CE atribuye al Estado en materia de seguridad pública -como sugiere Acosta Gallo<sup>591</sup>- sino que atendemos a lo dispuesto en el preámbulo de la Ley cuando afirma que “*La proyección de la Administración del Estado sobre la prestación de servicios de seguridad por entidades privadas y sobre su personal se basa en el hecho de que los servicios que prestan forman parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública atribuida al Estado (..)*”<sup>592</sup>, no tendremos problema con la previsión legal de autorizar a la seguridad privada la prestación de servicios y realización de actividades que antes le estaban vedadas por ser consideradas competencias y atribuciones exclusivas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

#### **4.6. ¿Privatización de la Seguridad?**

Es este punto el que ha tenido mayor visibilidad pública y atención por parte de los medios de comunicación social y el que ha concitado las más fuertes críticas procedentes del ámbito político.

La regularización y adecuación legal de las funciones de seguridad privada que no estaban incluidas en la Ley derogada o que habían sido previstas con intensas limitaciones en el reglamento, pero que en la práctica se venían desarrollando -si bien sin la cobertura legal adecuada- y la inclusión de actividades y servicios anteriormente atribuidos en exclusiva a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y vetados a la seguridad privada ha generado la percepción de que la nueva Ley de Seguridad Privada invita a la privatización del servicio

---

<sup>589</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28977.

<sup>590</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Páginas 28977 y 28978.

<sup>591</sup> Acosta Gallo, Pablo, Derecho a la Seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP). “Criminología y educación social” Tirant serie menor, Valencia 2014. Página 67.

<sup>592</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. B.O.E. 5 de abril de 2014. Sec. I. Página 28975.

público de seguridad<sup>593</sup> y ha suscitado dudas sobre la capacidad del sector de la seguridad privada para asumir las nuevas responsabilidades -bien por la asunción de que operadores públicos y operadores privados de seguridad se rigen en función de motivaciones de muy distinta naturaleza, bien por la desconfianza que se ha manifestado acerca de la formación, entrenamiento y asunción e interiorización de valores del personal de seguridad privada-.

Creemos que la cuestión fundamental para nuestro trabajo la expone perfectamente el Sr. Muñoz González, representante del Grupo Parlamentario Socialista, cuando en el debate a la totalidad del proyecto de Ley plantea que respecto a determinadas actividades y servicios hay una reserva que establecen la Constitución (en su artículo 104) y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Siendo muy interesante la vertiente presupuestaria y la discusión acerca de si el coste de los servicios será mayor o menor en función de que los presten operadores públicos u operadores privados, no es este el objeto de nuestro estudio.

Tampoco lo es el debate sobre la oportunidad de mantener una concepción más liberal o intervencionista por parte del Estado en materia de gestión económica y provisión de servicios.

Nuestro objeto se limita a estimar si es adecuada, desde el punto de vista de la gestión integral de la seguridad que propone la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, la habilitación al sector de la seguridad privada para la realización de actividades y prestación de servicios que, hasta la promulgación de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, se reservaban a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Partiendo de una concepción integral de la seguridad y de la premisa, que establece la norma, de que la seguridad privada es una parte integrante de la seguridad pública

---

<sup>593</sup> En esta línea está formulada la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural que afirma “*Para nosotros, se pretende en definitiva un aumento de la privatización de la seguridad pública.*” y defiende que el auge económico del sector ha venido propiciado por la primacía que se ha dado a la seguridad privada desde el sector público para que tenga cada vez un campo de negocio más amplio y que “*el proyecto hace una especial incidencia en trasladar al sector privado cada vez más capacidad de contratar, cada vez más sinergias que lo que hacen es desbancar a la seguridad pública en más sectores y en más áreas.*”

El representante del Grupo Parlamentario Socialista, en el debate a la totalidad, se muestra de acuerdo con algunas de las críticas que recoge la enmienda de la Izquierda Plural y considera que “*este proyecto de ley es la ampliación del ámbito de los servicios a las empresas privadas*” y que se está habilitando a la iniciativa privada a que pueda desbordar algunos de los temas que tienen que ver con aspectos especialmente sensibles. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X legislatura. Número 148. Sesión plenaria número 139. 17 de octubre de 2013. Páginas 43 y 59.

podríamos dirimir el conflicto estableciendo claramente el ámbito competencial de cada uno de los actores del sistema.

Esto es, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad enumera una serie de funciones que atribuye a cada uno de los distintos Cuerpos y Fuerzas, pero no es taxativa con respecto a la afirmación de que tales funciones solo podrían ser ejercidas por aquella fuerza en concreto.

Siguiendo el razonamiento de Izquierdo Carrasco, aquellas tareas que forman parte del núcleo esencial de la función constitucional atribuida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrían que estar exclusivamente atribuidas a éstas y, respecto a ellas, tan solo cabría una colaboración accesoria pero nunca la delegación o la habilitación para su asunción.<sup>594</sup>

Y aquí es donde encontramos el problema fundamental, no tenemos definidas esas actividades y servicios que configuran el núcleo esencial y hemos perdido algunos de los criterios de valoración de los que nos habíamos servido tradicionalmente.

El criterio básico de orientación y valoración que manejábamos era tan sencillo como el ámbito espacial en el que se desarrollaba la actividad. La expansión de la actuación de la seguridad privada a los edificios e instalaciones públicos e, incluso, a la vía pública supone, en opinión de Izquierdo Carrasco que compartimos, el traspaso de una frontera cuya vulneración dificulta el establecimiento de otros criterios de limitación razonables.<sup>595</sup>

Considera el autor que este criterio delimitador es fundamental, puesto que los espacios públicos son escenario del ejercicio de derechos y libertades fundamentales y que en la vía pública y en los espacios públicos los ciudadanos estamos en situación de igualdad. Una situación para cuyo mantenimiento y garantía solo es efectiva la presencia de una fuerza pública que, como advierte el profesor García- Pablos de Molina, se rija por criterios generalistas y no discriminatorios.<sup>596</sup> La presencia en estos ámbitos de un operador privado guiado por razones clientelares en cuanto a su objeto de protección y determinado por el lógico afán de lucro que caracteriza a la iniciativa empresarial privada podría generar un sistema de privilegios en función del poder económico de los usuarios de unas u otras zonas.

---

<sup>594</sup> Izquierdo Carrasco, Manuel, Aspectos del dilema seguridad pública- seguridad privada: el reparto de funciones, Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 29.

<sup>595</sup> Izquierdo Carrasco, Manuel, Aspectos del dilema seguridad pública- seguridad privada: el reparto de funciones, Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 33.

<sup>596</sup> García- Pablos de Molina, Antonio, El proceso de privatización de la seguridad, Estudos de Direito Penal, Processual e Criminologia em Homenagem ao Prof. Dr. Kurt Madlener, Justica Federal, Conselho da Justica Federat, Brasilia 2014, página 143.

Defendemos la postura de que es necesario establecer de un modo claro el núcleo esencial de competencias constitucionales que se atribuye con carácter exclusivo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que esta atribución debe realizarse en base a los criterios de respeto al principio de igualdad de oportunidades y a la ponderación adecuada del valor que atribuimos a los bienes jurídicos tutelados. Es decir, debemos definir qué derechos y libertades consideramos imprescindible proteger, donde vamos a establecer el límite del grado de protección requerido (lo que es especialmente necesario en la sociedad del riesgo que no es capaz de calcular la posibilidad de concreción de una amenaza) y cuáles van a ser los ámbitos en los que ésta va a ejercerse, recordando que todos esos aspectos deben quedar cubiertos y garantizados, por parte del Estado, para todas las personas que habitan su territorio.

Pero creemos que eso lo tiene claro la Ley de Seguridad Privada cuando proclama que los servicios que presta la seguridad privada forman parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública atribuida al Estado por el artículo 149.1.29ª de la Constitución.

Para el legislador las competencias reguladas en la Ley de Seguridad Privada son seguridad pública, algunas atribuidas de manera directa al operador privado y otras atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a las que permite “valerse” de la capacidad humana y material de las empresas de seguridad privada cuando así se establezca reglamentariamente.

Porque lo que hace la Ley 5/2014 de Seguridad Privada cuando en el artículo 41 regula los servicios de vigilancia y protección es:

1. Permitir a los operadores privados la realización de determinados servicios en vías públicas cuando la labor en éstas sea meramente instrumental y venga requerida por la naturaleza de los servicios. En el artículo 41.1 se prevé el mantenimiento de la función durante los desplazamientos requeridos para el cumplimiento de la misma (apartados c y e), se autoriza la ejecución de servicios que por la naturaleza del bien objeto de protección (tamaño, ubicación etc.) precisan de la presencia de los agentes de seguridad privada en la vía pública (puntos a, b y d) o ejercer su actividad en la vía pública cuando coyunturalmente y de forma sobrevenida sea necesario para el cumplimiento efectivo de su labor (caso del apartado f).

2. Autorizar la prestación de servicios en espacios delimitados, aunque puedan ser públicos o de uso común, pero esto último siempre en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de acuerdo con sus instrucciones. Con lo cual, la labor de dirección y control corresponderá al operador público. Y será éste quien marque las directrices e impondrá los criterios en función de los cuales se diseñarán los servicios.<sup>597</sup>
3. Adjudica a un órgano competente, que no determina cuál es, la decisión de que servicios concretos sean prestados por personal de seguridad privada pero siempre en cumplimiento de las órdenes e instrucciones de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Con lo cual, en principio, los operadores de seguridad privada ejercerán la mera función de vigilancia y protección correspondiendo el diseño, planificación y supervisión de la misma al operador público. Serán la base de un escalafón al que no pertenecen pero al que deben someterse en lo que se refiere a la vigilancia perimetral de centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros y otros edificios o instalaciones de organismos públicos.

El punto que, a nuestro modo de ver, ofrece más dificultades de interpretación por lo indeterminado y abierto es el denominado d). *La participación en la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública, complementando la acción policial*, puesto que, según el tenor literal de la redacción, a los operadores privados se les podría convocar para desempeñar absolutamente cualquier función. En un intento de ofrecer una interpretación del mismo entendemos que la ubicación en el artículo 41 dedicado a los servicios de vigilancia y protección y la redacción del punto 3 -que se refiere a la prestación de los siguientes servicios de vigilancia y protección- hace referencia a la prestación de servicios de vigilancia y protección encomendados a la seguridad pública y no a otro tipo de servicios relativos a investigación o que tengan carácter reactivo.

---

<sup>597</sup> Al menos es lo que presumimos a tenor de lo dispuesto en el preámbulo, puesto que el artículo tiene una redacción poco concreta y remite al futuro reglamento de seguridad privada para la determinación de las condiciones y requisitos según los cuales se prestarán estos servicios.

Lo que quiere decir que tendremos que esperar a la aprobación del mismo para hacer una valoración adecuada del contenido del artículo.

En nuestra opinión, el legislador se limita a autorizar a los responsables de la seguridad pública el recurso al personal de seguridad privada con la finalidad de atender a acontecimientos o situaciones, realizando labores básicas de vigilancia y protección dirigidas, planificadas y controladas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que por una coyuntura especial precisen de un refuerzo humano y material.

Por esta razón, y porque entendemos con Izquierdo Carrasco que el artículo 104.2 de la CE establece una reserva de Ley Orgánica en lo relativo a las funciones de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (que exigiría que la atribución de funciones que la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad atribuye a éstas solo pueda alterarse a través de una Ley Orgánica y no a través de una ley ordinaria como es la de seguridad privada)<sup>598</sup>, defendemos que en realidad, el legislador no está autorizando al sector de la seguridad privada a la asunción de nuevas actividades y servicios sino que está permitiendo al operador público a recurrir al personal de las empresas privadas de seguridad en determinados supuestos.

Y creemos, siguiendo esta postura, que hubiera sido más adecuado incluir esta previsión en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>599</sup> o en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana más allá de la escueta referencia al especial deber de los operadores de seguridad e investigación privada de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que realiza en el artículo 7.3 y que nos remite para la regulación de cómo se prestará esa colaboración y cómo se seguirán sus instrucciones a la normativa de seguridad privada.

En respuesta a nuestra pregunta sobre si estamos asistiendo de alguna forma a la privatización de la seguridad, debemos responder que lo que se nos plantea se aproxima bastante a los modelos adoptados tradicionalmente en materia de educación con la creación de la figura de los centros educativos concertados y en materia de sanidad con la dotación de hospitales y servicios de titularidad pública y gestión privada. Estamos ante una

---

<sup>598</sup> Izquierdo Carrasco, Manuel, Aspectos del dilema seguridad pública- seguridad privada: el reparto de funciones, Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 30.

<sup>599</sup> Como ya se incluye la previsión en el artículo 4.2 de que “Todas las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública o privada tienen especial obligación de auxiliar o colaborar en todo momento con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, cuando aún no estaba regulada la actividad en una norma de rango de Ley y no se hablaba de seguridad privada.



concepción en la que la titularidad no varía pero se encomienda una prestación concreta a un agente privado siempre en función de los criterios que fija la autoridad pública.

Legos en la materia no podemos abordar la cuestión, que solo planteamos, en este trabajo.

Queremos concluir reflexionando sobre la preocupación que con más insistencia se ha planteado al tratar sobre la habilitación al personal de seguridad privada para que pueda desarrollar determinadas funciones que pertenecen a la competencia exclusiva de la seguridad pública; la capacidad para desarrollarlas.

Se alude a la formación y es cierto que se advierte una importante descompensación cuando se observa no solo la duración sino también los contenidos y el grado de exigencia con el que su dominio es exigido.

Pero no se trata solo de formación, pues en este caso tendríamos que plantearnos que no es necesaria una equivalencia puesto que no hay una equivalencia de funciones al estar descartada la toma de decisiones y la tarea de planificación y evaluación, en el caso de los operadores de seguridad privada, en lo que se refiere a estas funciones.

Ya hemos destacado que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son actores con una identidad corporativa muy marcada, que pertenecen a cuerpos fuertemente jerarquizados y en los que adquieren especial importancia los valores y elementos simbólicos. Además están sujetos a un régimen especial que supone en la práctica la limitación de algunos de sus derechos y libertades y que sus procesos formativos se caracterizan también porque implican un aprendizaje de actitudes y valores.<sup>600</sup>

El reforzamiento de los planes de estudios del personal de seguridad privada, incluso en lo referente al aprendizaje de actitudes y valores, podría evitar las reticencias que hay a este respecto. Sin embargo, ello supondría una mayor inversión personal en tiempo y esfuerzo dedicado a la capacitación, que debería reconocerse tanto académicamente (con la consecución de un título que no tuviera únicamente el valor de ser habilitante para la obtención de una licencia profesional) como profesionalmente. Y esto supondría la elevación de la categoría laboral del personal de seguridad privada que, teóricamente, supondría un incremento salarial poco compatible con la situación actual del mercado de trabajo y que podría hacer menos atractivo el recurso a estos servicios por parte de las Administraciones públicas.

---

<sup>600</sup> Vanaclocha Bellver, Francisco J. Gobernanza en las políticas públicas de seguridad. Una nueva perspectiva sobre el lugar de la seguridad privada. Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009, página 46.

## **5. LA PARADOJA DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA SOCIEDAD DEL RIESGO GLOBAL.**

El Profesor García-Pablos de Molina se pregunta en el artículo citado en este trabajo, cómo se concilia la demanda de protección de una sociedad caracterizada por la conciencia constante de la idea de riesgo y el fenómeno de la “privatización” de la seguridad.<sup>601</sup>

Es una pregunta que nos ayuda a introducir las conclusiones de este apartado por el modo en el que desmonta la aparente paradoja.

Una sociedad angustiada y obsesionada por la seguridad, caracterizada por el empeño en prevenir los efectos de las amenazas, de adelantarse a la concreción de los riesgos, se inventa nuevas instancias de control social formalizado.

Instancias como los servicios de seguridad privada que, precisamente, cuando participan de las competencias del control público, potencian las posibilidades del control estatal; el Estado hace uso de los intereses privados de control para asegurar sus propias pretensiones de orden y seguridad.<sup>602</sup>

El Estado extiende su capacidad de intervención en la esfera jurídica de los ciudadanos alentando la creación de servicios y actividades de seguridad que, aunque no prestará a través de sus efectivos, serán controlados por éstos y tendrán la obligación de colaborar y contribuir con su misión. De este modo, el poder público permite y regula la oferta de servicios privados para cuya prestación no está habilitado y son los propios particulares los que, al contratar estos servicios, le franquean la puerta de sus entornos privados (a través de la labor de inspección y control sobre las empresas y los servicios que estas prestan).

La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada prevé la posibilidad para la seguridad pública de obtener recursos humanos y materiales de manera flexible y en función de sus necesidades concretas mediante una regulación que le garantiza el control, la subordinación y la cooperación de un recurso al que tenía un acceso muy restringido y de cuya formación y mantenimiento no es responsable, al tiempo que premia a los

---

<sup>601</sup> García- Pablos de Molina, Antonio, El proceso de privatización de la seguridad, Estudios de Direito Penal, Processual e Criminología em Homenagem ao Prof. Dr. Kurt Madlener, Justica Federal, Conselho da Justica Federat, Brasilia 2014, página 151.

<sup>602</sup> García- Pablos de Molina, Antonio, El proceso de privatización de la seguridad, Estudios de Direito Penal, Processual e Criminología em Homenagem ao Prof. Dr. Kurt Madlener, Justica Federal, Conselho da Justica Federat, Brasilia 2014, páginas 151 y 152.

empresarios de la seguridad privada con la relajación de la supervisión en aquellas tareas de su competencia que, estima, menos vínculo mantienen con el núcleo duro de la seguridad pública y con la promesa de convertirse en un cliente asiduo y solvente de los servicios y actividades a los que ahora le autoriza.

## **LA REFORMA DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL** **(La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil)**

### **1. RAZONES QUE JUSTIFICAN LA MODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.**

Las estrategias de seguridad, tanto la Estrategia Española de Seguridad de 2011 como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 incluyen la protección ante emergencias y catástrofes entre sus líneas de acción estratégica.

En el documento de 2011 se incluyen las referencias a las emergencias y catástrofes en el capítulo 4, dedicado a las amenazas, los riesgos y las respuestas y establece entre las líneas estratégicas de acción para esta materia, la necesidad de revisar la vigente Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil. Justifica la reforma en base a la incorporación de mecanismos que regulen la colaboración internacional –fundamentalmente con el resto de países de la Unión Europea- y en la conveniencia de poner un mayor énfasis en la prevención, la coordinación interadministrativa y el fomento de la participación ciudadana a través del desarrollo de una cultura de prevención.<sup>603</sup>

Por su parte, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 incluye las emergencias y catástrofes entre los riesgos y amenazas para la seguridad nacional que identifica en el capítulo 3 y en el capítulo 4, cuando define cuáles serán las líneas de acción estratégica en materia de protección ante emergencias y catástrofes y establece como objetivo la configuración de un *Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes*. Propone para su consecución la adopción de un enfoque preventivo, la actualización y perfeccionamiento del marco jurídico (lo que puede incluir, dada la amplitud del significado de esta expresión, la modificación de la Ley de Protección Civil de 1985), la contribución a una mayor cooperación europea e internacional, la adopción para la gestión de esta materia de

---

<sup>603</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Página 76.

un enfoque integrador y potenciador de las actuaciones entre todas las administraciones competentes y la promoción de una cultura de prevención entre los ciudadanos.<sup>604</sup>

Como podemos comprobar, ambos documentos insisten en una orientación eminentemente preventiva del sistema de protección ante emergencias y catástrofes, en la necesidad de mejorar la coordinación y colaboración entre las distintas administraciones responsables, en el fomento de una cultura de seguridad y protección que sea capaz de implicar de manera activa a los ciudadanos y en la decisión de asumir efectivamente los compromisos europeos e internacionales en los que nuestro país participa.

La incorporación, en los planteamientos de ambas, de las referencias a los compromisos asumidos internacionalmente y a la cooperación con los socios europeos viene determinada por la asimilación de la decisión de actuación y regulación que, respecto a la gestión de las emergencias y catástrofes, ha mostrado la Unión Europea en la última década. La protección ante las emergencias se incluye en la Estrategia Europea de Seguridad Interior, que cita este ámbito de manera expresa en su propuesta de un modelo de seguridad europeo y lo describe como un modelo que *integra la acción de la cooperación policial y judicial, la gestión de fronteras y la protección civil*.<sup>605</sup>

La incorporación de esta referencia venía determinada por las disposiciones del Programa de Estocolmo (texto que prescribe la adopción de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea) que, en su apartado “*Una Europa que protege*”, incluye la necesidad de que la Unión provea una gestión de catástrofes completa y eficaz. Propone para lograrlo un planteamiento integral que reduzca la vulnerabilidad en base a la prevención y sustentado en dos principios fundamentales: la responsabilidad de los Estados para con la protección de sus ciudadanos y la solidaridad entre Estados miembros para ayudarse mutuamente.<sup>606</sup>

**Que** las estrategias y, concretamente, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 propongan un modelo de protección contra las emergencias y catástrofes que supone un cambio en el que establecía la Ley 2/1985, de 21 de enero, porque exige la articulación de nuevos mecanismos para poder obtener los pretendidos objetivos de coordinación, prevención y fomento de una cultura de protección, **que** sea necesaria la adecuación y actualización

---

<sup>604</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 3. Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional. Páginas 34 y 35. Capítulo 4. Las líneas de acción estratégica. Página 49.

<sup>605</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Página 19.

<sup>606</sup> Programa de Estocolmo- Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. 2010/C 115/01. Página 25.

normativa para incorporar una efectiva colaboración internacional y **que** la propia Estrategia de Seguridad Nacional 2013 se marque como objetivo estratégico el establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos ante emergencias y catástrofes, justifica la necesidad de modificar una Ley que supuso un primer marco normativo y diseñaba un modelo nacional mínimo en un momento en el que el Estado de las Autonomías, caracterizado por la descentralización política y administrativa, aún no se había desarrollado.

Cuando el 29 de agosto de 2014, durante la conferencia de prensa que sigue al Consejo de Ministros, se anuncia la presentación ante el Consejo del Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, la Vicepresidenta del Gobierno – Dña. Soraya Sáez de Santamaría- justifica la necesidad de elaborar una nueva Ley en la asunción de los nuevos compromisos internacionales y europeos y en la adaptación a la realidad social y a las características novedosas de las emergencias y catástrofes.

El Sr. Fernández Díaz, Ministro del Interior, es más explícito y, entrando en detalles, añade otra razón cuando resalta que la modificación supone un cambio cualitativo al diseñarse, en el anteproyecto, un Sistema Nacional de Protección Civil<sup>607</sup> respetando la delimitación territorial que impone la concepción autonómica del Estado (y que el Tribunal Constitucional ha ido clarificando a través de sus sentencias).<sup>608</sup>

Menos de cuatro meses más tarde, el 12 de diciembre de 2014, el Consejo de Ministros aprueba el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y, esta vez sin la presencia del Ministro del Interior, la Sr. Sáez de Santamaría, Vicepresidenta del Gobierno, en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, insiste en que el proyecto tiene como objetivo establecer un auténtico sistema de protección civil que asegure la coordinación y eficacia de todas las administraciones competentes – conforme a lo que dispone el desarrollo del Estado Autonómico-, suponga un medio para el efectivo cumplimiento de los compromisos internacionales y europeos asumidos y, a través de la

---

<sup>607</sup> Barcelona Llop sostiene que, conforme a la Ley 2/1985, “no hay en puridad un servicio de protección civil, sino una estructura administrativa que coordina y dirige los servicios útiles en caso de emergencia, catástrofe o calamidad.” Barcelona Llop, Javier, La Protección Civil Municipal, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid 2007. Página 53.

<sup>608</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y del ministro del Interior, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, 29 de agosto de 2014.  
<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2014/cmnp20140902.aspx>

incorporación de instrumentos novedosos, regule las distintas fases de actuación haciendo hincapié en la prevención.<sup>609</sup>

Por lo tanto, al igual que hacen las Estrategias, el proyecto propone un nuevo sistema que prioriza la prevención y se preocupa especialmente por la implicación social y la coordinación y corresponsabilidad interadministrativa, asumiendo la relevancia de la vertiente internacional de la protección ante emergencias y catástrofes.

## **2. LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL.**

Para evidenciar la relación entre la adopción de la Estrategia como herramienta de organización y gestión de una concepción de la seguridad y la reforma de la legislación en materia de protección civil no precisamos acudir a la interpretación, ni a las declaraciones o justificaciones de la autoridad que propone. La Ley es muy explícita y hace referencia expresa a la seguridad nacional como concepto global y a su preservación como finalidad a la que la protección ante emergencias y catástrofes ha de contribuir.

La primera cita que encontramos a este respecto la realiza el preámbulo en su párrafo primero y se refiere a cómo las particularidades y especificidades de las amenazas actuales pueden llegar a afectar a la seguridad nacional. Refiriéndose a las dos estrategias elaboradas hasta el momento, destaca del mismo modo que hacen éstas, como los distintos factores potenciadores de las amenazas pueden incrementar riesgos frente a los que hemos decidido protegernos.<sup>610</sup>

Recordemos que en el primer capítulo de este trabajo destacábamos que las características de las amenazas del mundo global (gravedad, imprevisibilidad, incertidumbre respecto a sus consecuencias, complejidad e irreversibilidad), son propias de muchos de los procesos capaces de desencadenar una emergencia o una catástrofe y que esto hacía aconsejable la

---

<sup>609</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Defensa y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, 12 de diciembre de 2014. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2014/cmnp20141216.aspx>

<sup>610</sup> “.. la envergadura de este tipo de riesgos es tal que pueden llegar a afectar a la seguridad nacional, como reconocen las dos Estrategias de Seguridad Nacional aprobadas hasta el momento.” Preámbulo, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, Núm. 164, viernes 10 de julio de 2015, Sec. I. página 57409.

incorporación del sistema de gestión de crisis y emergencias a la Estrategia de Seguridad Nacional y la integración del, hasta el momento, denominado Sistema de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional.

Y efectivamente, de la misma opinión se muestra el redactor de la Ley cuando, también en el preámbulo, declara que el sistema de protección civil que propone “*se entiende como un instrumento de la seguridad pública, integrado en la política de Seguridad Nacional*”.<sup>611</sup>

Como hemos comentado, tanto en las declaraciones de la Vicepresidenta del Gobierno como en las del Ministro del Interior, efectuadas al ser presentados el Anteproyecto y el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, se destaca de los textos su propósito de establecer un auténtico sistema de protección civil que tenga como objetivo garantizar la protección de personas y bienes ante emergencias y catástrofes. Y para ello describen un sistema con el que se pretende asegurar la coordinación y eficacia de todas las administraciones competentes, reforzando y priorizando el papel de la prevención dentro de las distintas fases de actuación que regula.

Observamos que el sistema que se pretende diseñar y articular, requiere para su funcionamiento la adopción de directrices de acción que coinciden con los principios informadores de las Estrategias: una gestión integral, trabajo orientado desde una perspectiva anticipatoria y preventiva, la eficiencia en el uso de unos recursos que no tiene asignados como propios y resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación para cumplir con el objetivo de restablecer cuanto antes la normalidad y las condiciones básicas de vida y convivencia.<sup>612</sup>

El preámbulo considera que, con la regulación de las distintas fases de actuación y el establecimiento de mecanismos de evaluación e inspección, se fija un *concepto avanzado de gestión integral e integradora de todas las partes del sistema*.<sup>613</sup>

Así, la gestión integral se pretende conseguir a través de dos fórmulas complementarias; por un lado estableciendo en sede legal la determinación de configurar una Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil que, en base a los análisis y toma de datos pertinentes, diseñe las líneas de acción en esta materia con el objeto de integrar y alinear

---

<sup>611</sup> Preámbulo, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, Núm. 164, viernes 10 de julio de 2015, Sec. I. página 57410.

<sup>612</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

<sup>613</sup> Preámbulo, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, Núm. 164, viernes 10 de julio de 2015, Sec. I. página 57411.



todas las actuaciones de la Administración General del Estado (artículo 4) y por otro estableciendo con claridad cuáles son las competencias de los órganos de la Administración General del Estado (Título IV), de forma que debería ser posible identificar cuáles son las que corresponden a las otras administraciones, y estableciendo los preceptivos mecanismos e instrumentos de cooperación y coordinación (Título V) que permitan ofrecer respuestas unitarias y evitar interferencias o duplicidades no deseables. (Vamos a comprobar, en la sección dedicada a las críticas recabadas por el proyecto, como la principal controversia se refiere a la determinación competencial entre las distintas Administraciones públicas).

La unidad de acción que pretenden las Estrategias supone la implicación, coordinación y armonización de todos los actores y los recursos del Estado pero también la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general.

Siguiendo de un modo evidente las prescripciones de la Estrategia, la nueva ley tampoco se olvida de estos aspectos y, según el preámbulo, se establecen mecanismos para la *definición y seguimiento de estrategias integradoras de toda la actividad pública y privada*.<sup>614</sup> Concretamente se refiere con esta alusión a los deberes de colaboración que el artículo 7 bis atribuye a ciudadanos y personas jurídicas en diferentes supuestos; como la concesión del estatus de colaboradores en la protección civil a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas (7 bis.6) o la obligatoriedad que impone la Ley en el artículo 7 bis.7 a determinados centros de establecer mecanismos de información y difusión de señales de alarma.

La implicación de la sociedad en general se persigue mediante dos tipos de propuestas que llaman la atención porque, pese a ser complementarias, creemos que una de ellas es básica y sustentaría como cimiento a la otra. La Ley, en distintos apartados, insiste en la promoción de una cultura de prevención que implique a la sociedad y genere en ella una conciencia de adopción y desarrollo de las medidas de autoprotección<sup>615</sup>.

---

<sup>614</sup> Preámbulo, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, Núm. 164, viernes 10 de julio de 2015, Sec. I, página 57410.

<sup>615</sup> En el preámbulo destaca que la sociedad es consciente de que los riesgos descritos afectan de manera determinante a su seguridad y que es la información la que ha contribuido a la sensibilización. Tanto en el artículo 10 como en el artículo 11 se proponen herramientas que pueden ser muy útiles en la construcción de esa cultura; El artículo 10.5 incorpora entre las políticas de prevención la promoción de realización de programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos y de educación para la prevención en centros escolares, el artículo 11. 1. c) y d) incluye en las actividades del Fondo de Prevención de Emergencias la elaboración de programas de difusión e información preventiva a los ciudadanos y de programas de educación para la prevención en centros escolares.

Esta es la base -una sólida conciencia social- sobre la que deberíamos regular los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de protección civil y los principios de actuación de los poderes públicos con respecto a los ciudadanos cuando nos movamos en este ámbito.

La Ley, en su preámbulo, declara que el *ciudadano no sólo es el destinatario de la acción pública dirigida a prevenir y afrontar las situaciones de emergencia, sino el centro del sistema de protección civil.*<sup>616</sup> El ciudadano será por lo tanto sujeto de derechos y deberes a los que obliga su posición de actor protagonista y esencial del sistema que se diseña.<sup>617</sup>

Creemos que el redactor de la norma asume que solo será posible una adopción de medidas para evitar la generación de riesgos como la que propone el artículo 7 ter.1 por parte de un ciudadano formado y bien informado en materia de protección ante emergencias. Solo apoyado en la interiorización de unos principios y conceptos básicos sobre la materia, estará capacitado para la toma de medidas y la asunción de un papel como actor en el Sistema Nacional de Protección Civil.

No es de extrañar, por lo tanto, que la nueva norma incluya la creación y promoción de una cultura de seguridad frente a emergencias y catástrofes entre las herramientas destinadas a la consecución de un modelo eminentemente preventivo.

Como ya destacamos al hablar de las líneas estratégicas que la ESN 2013 propone en la protección contra las emergencias y catástrofes, la regulación de 1985 orienta los trabajos desde la óptica de la reacción planteando cómo enfrenar una crisis anunciada o la materialización del riesgo temido. Por esta razón, si lo que pretendemos es adecuar la protección civil a un modelo capaz de evitar o, al menos, mitigar los impactos adversos, es precisa una reforma que ponga el énfasis en el enfoque preventivo.

---

<sup>616</sup> Preámbulo, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, Núm. 164, viernes 10 de julio de 2015, Sec. I. página 57411.

<sup>617</sup> El artículo 30.4 de la CE establece que “*Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.*” A este respecto nos interesan las reflexiones de Barcelona Llop acerca de si este artículo establece un imperativo para que haya leyes que regulen los deberes de los ciudadanos en los casos citados y la conclusión del autor de que dicho precepto permite al legislador regular deberes pero no le obliga a ello. Aun así, considera oportuno y conveniente que la Ley especifique los deberes de los ciudadanos en estos casos porque con ello se ordenan los comportamientos que han de observarse en tales supuestos. Barcelona Llop, Javier, *La Protección Civil Municipal*, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid 2007. Página 61.

Nos interesa resaltar, en este punto, que la tramitación parlamentaria ha supuesto la incorporación de una variante esencial a este respecto; el Proyecto de Ley únicamente hacía referencia a los deberes, concretamente al deber de colaboración de los ciudadanos en base al citado artículo 30.4 de la Constitución. Sí comprendía un artículo 5 en el que se prescribía que los poderes públicos velarán por la protección, información y participación de los ciudadanos pero estas eran catalogadas como potestades y no como derechos. La Ley atiende a quienes reclamaban – el citado autor entre otros- que el establecimiento de obligaciones para los ciudadanos debía ir acompañado del correspondiente reconocimiento de Derechos e incorpora en los artículos 5, 6 y 7, respectivamente, el reconocimiento para los ciudadanos de los derechos a la protección, a la información y a la participación.

Y es precisamente en esto en lo que se empeña la nueva Ley. Tanto en las intervenciones del Gobierno como en el preámbulo, la reiteración del propósito de hacer un mayor énfasis en la prevención es constante.

El articulado no contradice este propósito y podemos advertir que la idea de la prevención no se encuentra únicamente en la regulación del Título II sobre las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil cuando incorpora la anticipación como una fase de actuación diferenciada (artículos 8 y 9) o cuando, al regular la fase de prevención de riesgos, se crean dos instituciones con esta única finalidad (Fondo de prevención de emergencias, artículo 11, y Red de Alerta Nacional de Protección Civil, artículo 12).

La prevención, entendida -como venimos insistiendo- como la lucha contra las causas capaces de generar amenazas o de potenciar la concreción de un riesgo, exige de la aproximación, estudio y consecuente conocimiento exhaustivo de las mismas. Únicamente se puede tratar de eliminar aquello que se conoce; que se sabe que existe y se sabe cómo es.

Creemos que la norma comprende esta percepción y la adopta y observamos que orienta una parte sustancial de los esfuerzos del sistema diseñado a conocer las amenazas y enfrentarlas desde su origen.

Nos apoyamos para forjar esta opinión en la previsión legal de adoptar una Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil que analizará de manera prospectiva los riesgos que puedan afectar a las personas y bienes.<sup>618</sup>

También, por supuesto, en una definición de anticipación que la identifica con la determinación de los riesgos y el conocimiento de las amenazas y las vulnerabilidades de un determinado entorno y que destaca que esta anticipación comprende los análisis y estudios que permitan obtener información y, en base a ella, hacer predicciones.<sup>619</sup>

Y en la previsión de una política de prevención que exigirá la realización de estudios técnicos de impacto de riesgos de emergencias como paso previo para la prestación de actividades catalogadas como posibles generadoras de una emergencia de protección civil

---

<sup>618</sup> Artículo 4.1 “La Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil consiste en analizar prospectivamente los riesgos que puedan afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil (...)” Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, Núm. 164, viernes 10 de julio de 2015, Sec. I. página 57416.

<sup>619</sup> Artículo 8. “La anticipación tiene por objeto determinar los riesgos en un territorio basándose en las condiciones de vulnerabilidad y las posibles amenazas, y comprende los análisis y estudios que permitan obtener informaciones y predicciones sobre situaciones peligrosas.” Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, Núm. 164, viernes 10 de julio de 2015, Sec. I. página 57418.

(artículo 10.2)<sup>620</sup> y la creación de un recurso que tendrá como objetivo la financiación y dotación presupuestaria para realizar análisis y mapas capaces de aportar información sustancial sobre amenazas, riesgos, vulnerabilidades y peligrosidad (artículo 11.1. a y b).

Otro de los elementos que destacan los representantes del Gobierno es que la nueva norma recoge de manera expresa la asunción de los compromisos europeos e internacionales en esta materia y diseña mecanismos que permiten responder a ellos. Advertimos que los planteamientos que realizan las estrategias españolas están fuertemente influidos por las propuestas de los documentos europeos. Del mismo modo, la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil incorpora las debidas referencias a la iniciativa de la Unión Europea, plasmada en la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Mecanismo Europeo de Protección Civil<sup>621</sup> (Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013).

Debemos señalar, no obstante, que la cooperación con los socios de la Unión Europea no es la única de carácter internacional que contempla. España asume los postulados de la Declaración de Hyogo, adoptada el 22 de enero por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas<sup>622</sup>, en la que se establecen como prioridades la potenciación de la alerta temprana, la creación de una cultura de seguridad, la reducción de los factores de riesgo y el fortalecimiento de la preparación para responder en caso de desastres. Además de influir evidentemente el tratamiento que las estrategias españolas hacen de la materia, también determina que se haya incorporado en la Ley 17/2015 alguna referencia a la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.<sup>623</sup>

---

<sup>620</sup> Artículo 10.2 “ Como paso previo a la prestación de actividades catalogadas de acuerdo con el artículo 9.2.b) se deberá contar con un estudio técnico de los efectos directos sobre los riesgos de emergencias de protección civil identificados en la zona.” Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, Núm. 164, viernes 10 de julio de 2015, Sec. I. página 57419.

<sup>621</sup> Además de las referencias que se realizan en el preámbulo y a disposiciones como la que regula la asignación al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil de la función de actuar como punto del contacto para la comunicación e intercambio de información con los órganos de la Unión Europea (artículo 18.1. e) y la atribución al Ministro del Interior de la competencia de efectuar la oferta de aportación de equipos al Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea (artículo 34.2. h), la Ley dedica íntegramente el artículo 41 a regular la contribución al Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea.

<sup>622</sup> Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005. Naciones Unidas. A/CONF.206/6.

[http://www.unisdr.org/files/1037\\_finalreportwcdspanish1.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf)

<sup>623</sup> La nueva norma dedica el artículo 42 a la cooperación internacional, haciendo referencia a los tratados internacionales y convenios bilaterales suscritos por España, y en el 39.4 asigna al Consejo Nacional de Protección Civil el carácter de Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.

Podemos concluir que, de las tres reformas legislativas vinculadas con el ámbito de la seguridad y emprendidas con la aprobación y adopción de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, la reforma de la legislación que regula la protección civil es la que más vínculos evidentes con la Estrategia presenta, puesto que aplica de manera expresa los principios informadores de la misma y diseña un marco de actuación presidido por la idea de prevención y que exige una gestión integrada que supone la implicación, coordinación y armonización de todos los recursos de las distintas administraciones públicas y la colaboración activa de la iniciativa privada y la sociedad civil.

### **3. LA PROTECCIÓN CIVIL COMO PARTE INTEGRANTE DE LA SEGURIDAD PÚBLICA. Su relación con la seguridad ciudadana y con la seguridad privada.**

El artículo 1.1 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil al definir el objeto y finalidad de la norma establece que

*“La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.”*

El Ministro del Interior, D. Jorge Fernández Díaz, durante la presentación del proyecto que realizó en el debate a la totalidad celebrado en el Congreso de los Diputados, hizo referencia expresa a la definición de protección civil que la norma propone en su artículo 1 indicando que esta descripción se adecua a la que ofrece la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.<sup>624</sup>

Nos remite a dicha jurisprudencia para analizar la adecuación de la definición al marco constitucional porque, tanto el Ministro, en la misma intervención, como Barcelona Llop,

---

<sup>624</sup> “El proyecto, en su título I, define la protección civil tal como ha sido descrita por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.” Jorge Fernández Díaz. Ministro del Interior. Debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. (Número de expediente 121/000125). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269. Página 90.

en su obra sobre la Protección Civil Municipal<sup>625</sup>, destacan el hecho de que en nuestro texto constitucional no se hace referencia expresa a la protección civil.

Aun siendo esto cierto, el autor advierte que pueden, sin embargo, establecerse puntos de conexión entre la ordenación jurídica de la protección civil y la Constitución de 1978. Y, de nuevo, tanto él como el Sr. Fernández Díaz en su presentación del proyecto coinciden en señalar al artículo 30.4 de la CE como referencia constitucional más directa. El artículo, que dispone que *“Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”*, aparece en la exposición de motivos de la Ley de Protección Civil de 1985 y ya fue invocado treinta años atrás por el representante de la mayoría parlamentaria, Sr. Martín Toval, en el curso del debate a la totalidad del Proyecto de Ley de Protección Civil, para defender la tesis de que el tema de la protección civil si aparece recogido, aunque no de manera expresa, en un precepto constitucional.<sup>626</sup>

Barcelona Llop estima que

*“no puede atribuirse al artículo 30.4 la condición de cimiento constitucional único de la legislación de protección civil, pues esta tiene un alcance mucho más amplio que la mera determinación de los deberes cívicos en situación de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.”*<sup>627</sup>

Y el Ministro del Interior tampoco parece considerarlo suficientemente explícito porque, al referirse a este artículo, usa el término *únicamente*, aludiendo a que la previsión es insuficiente, para justificar la remisión a la jurisprudencia constitucional a la hora de definir la protección civil y delimitar su objeto.<sup>628</sup>

Es el Tribunal Constitucional el que, en sus sentencias STC 123/1984, de 18 de diciembre y STC 133/1990, de 19 de julio, determina que la protección civil ha de englobarse en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 de la CE. Ambas sentencias establecen

---

<sup>625</sup> *“La protección civil no figura en el léxico de la Constitución ni en él aparecen referencias sustantivas a las situaciones calamitosas (...)”* Barcelona Llop, Javier, La Protección Civil Municipal, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid 2007. Página 55.

<sup>626</sup> *“Un análisis detenido de la Constitución nos indica que el tema de la protección civil, si está en algún precepto constitucional, está en el apartado 4 del artículo 30”*. Diputado Martín Toval. Debate a la totalidad del Proyecto de Ley de Protección Civil. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 1984. II Legislatura. Núm. 106. Página 4918.

<sup>627</sup> Barcelona Llop, Javier, La Protección Civil Municipal, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid 2007. Página 59.

<sup>628</sup> *“Únicamente el artículo 30.4 de la Constitución establece que, mediante ley, se podrán regular los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Por ello, como sabemos, ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que ha ido perfilando en el tiempo el concepto (...)”* Jorge Fernández Díaz. Ministro del Interior. Debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. (Número de expediente 121/000125). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269. Página 90.

que, para todo lo relativo al ámbito de la protección civil, el precepto clave es el artículo 149.1.29 de la Constitución y el de seguridad pública el concepto fundamental.<sup>629</sup>

Acosta Gallo defiende también la contención de la protección civil en la seguridad pública cuando asegura, acudiendo de nuevo al artículo 149.1.29, que

*“El concepto constitucional de seguridad pública incluye todas las funciones de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana; se refiere a la protección de personas y de bienes, a la tranquilidad y al orden ciudadano, e integra la protección civil”*.<sup>630</sup>

Aunque podríamos, en este punto, volver a retomar las consideraciones acerca de la definición de los conceptos del ámbito de la seguridad -que ya realizamos en el apartado correspondiente a la reforma de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana- y su utilidad para clarificar y delimitar los ámbitos de cada uno de ellos, aceptaremos el consenso que integra la protección civil en el ámbito de la seguridad pública sin detenernos a evidenciar que los razonamientos y justificaciones de esta atribución no son ni profusos ni detallados.

Nos interesa desatacar, además de la configuración como instrumento de la seguridad pública, que el artículo 1.1 describe a la protección civil como un servicio público.

La peculiar estructuración del sistema, integrado por cuerpos e instituciones formados y capacitados para el desarrollo de sus labores ordinarias y que, eventualmente, atenderán a las situaciones de crisis que se planteen, hace que se conciba como una especie de *superestructura de servicios públicos (y privados) ya constituidos y en funcionamiento*, como señala Barcelona Llop<sup>631</sup>. Esto dificulta el encaje del sistema en el concepto de servicio público pero, obviando una discusión de carácter administrativo en la que desde la perspectiva de este trabajo poco podemos aportar, estamos de acuerdo con el autor cuando considera que es útil aplicar la noción de servicio público a la protección civil porque

---

<sup>629</sup> Conviene recordar aquí que estas sentencias no se refieren directamente a la integración de la protección civil dentro de la seguridad pública sino que afirman la pertenencia del ámbito de la protección civil a la seguridad pública cuando recurren al artículo 149.1.29 de la Constitución para resolver sendos conflictos de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco. La ST 133/1990, de 19 de julio, resuelve el conflicto de competencias interpuesto contra la Ley de Protección Civil y el conflicto de competencias contra el Plan Básico de Energía Nuclear apelando al artículo 149.1.29 que utiliza para justificar que **la protección civil “en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional (...)”**.

<sup>630</sup> Acosta Gallo, Pablo, Derecho de la seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria, Instituto Nacional de Administración Pública, Tirant “Criminología y Educación Social” Serie Menor, Valencia 2014, página 31.

<sup>631</sup> Barcelona Llop, Javier, La Protección Civil Municipal, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid 2007. Página 122.

determina que la responsabilidad sobre la misma pertenece a los poderes públicos. Cabrán las iniciativas privadas, si así lo establece la regulación normativa, pero estarán subordinada al control, dirección y supervisión de la autoridad pública.<sup>632</sup>

*· Relación de la nueva regulación de la protección civil con las reformas de las leyes de seguridad ciudadana y de seguridad privada.*

Con esta concepción, sumada a la creación de un auténtico Sistema Nacional de Protección Civil con herramientas de coordinación e instituciones propias, se articula una reforma legislativa que se añade a las de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y la Ley de Seguridad Privada para apuntalar un **concepto reforzado de seguridad pública** que las integra y contiene.

El objetivo de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 de introducir una concepción integral de la seguridad que contenga y gestione los distintos ámbitos de la seguridad está siendo interpretado en base a la absorción de todos estos ámbitos por parte de un concepto de seguridad pública que aún mantenemos muy vinculado al uso de la fuerza y de la capacidad punitiva.

La protección civil, al no precisar de ellas de manera ordinaria para el cumplimiento de sus fines, se dota de un sistema que refuerza el papel del Estado central como órgano de control y dirección de las políticas que rigen en esta materia, al asumir la potestad de definición de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil y crear bajo su autoridad directa instrumentos como la Red Nacional de Información sobre Protección Civil y la Red de Alerta Nacional de Protección Civil, llegando incluso a invadir el ámbito de la intervención a través de las competencias asumidas en la nueva figura de la emergencia de interés nacional.

Además de ampararse todas en la seguridad pública, las tres normas se caracterizan por una notable insistencia en la **orientación preventiva**.

Ya hemos comentado en los análisis respectivos que la prevención en las nuevas leyes de seguridad ciudadana y seguridad privada se identifica con la capacidad de disuasión vinculada a una concepción de la prevención basada en evitar los efectos de los riesgos en

---

<sup>632</sup> Barcelona Llop, Javier, La Protección Civil Municipal, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid 2007. Página 130.



los que pueden concretarse las amenazas, obviando las causas de las mismas.<sup>633</sup> Estas normas identifican la prevención con el adelantamiento de las barreras de protección en lugar de con la identificación, conocimiento y análisis de las amenazas y de los factores generadores o potenciadores de riesgos.

Las Estrategias sugieren una concepción de seguridad integral sustentada en la prevención, pero entendida ésta como la eliminación, atenuación o evasión de las amenazas. Sin embargo, el primer error lo encontramos en la propia Estrategia de Seguridad Nacional 2013 cuando, en lugar de potenciar la participación e integración en el ámbito de la seguridad de aquellos sectores que tradicionalmente no se entendían relacionados con ella (como la educación, la sanidad, el urbanismo, la economía etc.), realizan un tratamiento de las amenazas identificadas como peligrosas para la seguridad nacional que se conforma con el señalamiento, evaluación y proscripción de los posibles efectos que éstas pudieran provocar, olvidándose de las causas y de los factores que las han generado o han contribuido a su carácter dañino.

El conocimiento del que disponemos acerca de por qué se crean ciertas amenazas o cómo determinados factores llegan a constituir una amenaza es precario e insuficiente. En ocasiones, el problema no es lo que sabemos sobre estas causas o factores sino que no hemos dedicado esfuerzo e investigación a proponer medios efectivos que las eliminen o palien.

Enfrentar los efectos y no las causas de las amenazas y los riesgos en los que se concretan determina que, cuando hablamos de prevención, en realidad estemos procurando un adelantamiento de la barrera de protección y actuemos legalmente proscribiendo conductas que creemos podrían alentar la concreción del riesgo de una amenaza o actos que estimamos podrían desembocar en una cadena generadora de posibles daños.

En el caso de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil advertimos una evolución positiva al prever ésta herramientas encaminadas a la obtención de información, a la generación de conocimiento y a la promoción del análisis y la formación en materia de amenazas y riesgos.

---

<sup>633</sup> Cuando ya nos advierte el profesor García- Pablos, en referencia concreta a la prevención del delito, que la prevención es “*algo más – y también algo distinto- que dificultar su comisión, o que disuadir al infractor potencial con la amenaza del castigo*” puesto que el concepto de prevención no puede desligarse de la génesis del fenómeno y reclama una “*intervención dinámica y positiva que neutralice sus raíces, sus causas.*” García-Pablos de Molina, Antonio, Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos, Tirant Lo Blanch, Valencia 2005, página 497.

Una concepción semejante de la prevención en el ámbito de la seguridad privada estaría basada en el análisis de riesgos y en el conocimiento de las amenazas – al estilo del que diseña la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil- priorizando modelos de seguridad que atenderían a la importancia del diseño de los espacios o la planificación urbanística, a la viabilidad y oportunidad de negocio de determinados sectores empresariales en zonas concretas o al interés primordial por colectivos especialmente vulnerables.

Este modelo de seguridad privada sería un pilar fundamental y más efectivo del Sistema de Protección Civil al que ya sirve (además de por el deber de colaboración que establece el artículo 7 de la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, que obliga a todos los ciudadanos y personas jurídicas, y más específicamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.6, a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas y privadas) a través del ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada a los jefes de seguridad, a los que tal y como establece el artículo 35.1.e les corresponde *la coordinación de los distintos servicios de seguridad que de ellos dependan, con actuaciones propias de protección civil en situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública* y de la adopción y ejecución de los preceptivos planes de autoprotección. Recordemos que, aunque es la norma de protección civil la que establece quién está obligado a adoptarlos y cuál será su contenido, objeto y finalidad, y aunque el artículo 7 de la Ley de seguridad privada establece que no están sujetas a esta ley las actuaciones de autoprotección<sup>634</sup>, los directores de seguridad tienen asignadas por el artículo 36 de la Ley de Seguridad Privada algunas funciones vinculadas a la conformación y aplicación de los planes de autoprotección como son la *identificación, análisis y evaluación de situaciones de riesgo que puedan afectar a la vida y la integridad de las personas y al patrimonio* (artículo 36.1.b) o la *planificación, organización y control de las actuaciones precisas para la implantación de las medidas conducentes a prevenir, proteger y reducir las manifestaciones de riesgos de cualquier naturaleza* (artículo 36.1.c) y, en la práctica, cuando hubiera en el centro o institución un director de seguridad, este será el responsable de la dotación y aplicación del plan de autoprotección.

---

<sup>634</sup> En este punto no se refiere a la autoprotección como función de la institución, empresa u organismo tendente a la adopción de las medidas de autoprotección a las que están obligados según la ley por su capacidad de generar riesgo de emergencia sino exclusivamente a aquellas actividades entendidas como conjunto de cautelas o diligencias que adopten o ejecuten por sí y para sí de manera directa los interesados. Estaríamos, más bien, insertos en este punto en el artículo 7 ter. 1 que se refiere al deber de cautela y autoprotección de los ciudadanos.

La conexión entre la gestión de las crisis y emergencias y la seguridad privada se amplía si consideramos, como hace Isturiz Pérez en su tesis doctoral *Regulación y organización de servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial*<sup>635</sup>, que tanto la Ley de protección de infraestructuras críticas como su reglamento asignan funciones de protección de este tipo de infraestructuras también al personal de seguridad privada<sup>636</sup>.

Vamos a referirnos, para terminar con estas líneas dedicadas a los vínculos entre la protección civil, la seguridad ciudadana y la seguridad privada y sus respectivas regulaciones, a **los recursos humanos** del Sistema Nacional de Protección Civil.

La Ley 17/2015 los considera un elemento esencial para el adecuado funcionamiento del sistema y declara que deben ser objetivo prioritario en las políticas de protección civil.<sup>637</sup>

Sin embargo, cuando acudimos al Título III, dedicado a los recursos humanos del Sistema Nacional de Protección Civil, advertimos que está formado por dos artículos que tratan exclusivamente el tema de la formación. No se establece, como cabría esperar de este apartado, quienes ostentan la condición de personal del Sistema Nacional de Protección Civil, ni tan siquiera cuando nos referimos a los servicios de protección civil de la Administración General del Estado.

Para identificarlo tendremos que acudir a otros artículos del texto;

Además de todos los ciudadanos, personas jurídicas de naturaleza pública o privada y los servicios de vigilancia y protección frente a emergencias de las empresas públicas y privadas a los que, en determinadas circunstancias, el artículo 7 bis. impone el deber de colaboración con el sistema de protección civil, entenderemos que tiene consideración de personal del sistema aquel que trabaje ejerciendo funciones directas en la materia para los

---

<sup>635</sup> Isturiz Pérez, José Julián, *Regulación y organización de servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial*, Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Público y Ciencias Historicojurídicas, Universidad Autónoma de Barcelona, diciembre de 2013, página 88.

<sup>636</sup> Entendemos que se refiere al artículo 5.2.i de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, ya que en este apartado se incluye como agentes del Sistema de protección de infraestructuras críticas a los operadores críticos del sector público y privado. Es evidente que no se refiere expresamente a los trabajadores de seguridad privada, pero si acudimos a respectivos artículos 13 de la citada ley y el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas (Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo), podemos concluir que, tanto por las funciones que se les encomiendan como por los requisitos establecidos para su designación, sería posible que algunos de los cargos de seguridad privada pudieran desempeñarse como operadores críticos del Sistema de protección de infraestructuras críticas.

<sup>637</sup> Preámbulo, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, Núm. 164, viernes 10 de julio de 2015, Sec. I. página 57413.

organismos de coordinación, anticipación, prevención y reacción como son el Consejo Nacional de Protección Civil (artículo 39), la Red Nacional de Información sobre Protección Civil (artículo 9), la Red de Alerta Nacional de Protección Civil (artículo 12) y el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias en Protección Civil (artículo 18).

Especial atención merecen los denominados servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil que cita expresamente el artículo 17 y entre los que destacamos los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia, la Unidad Militar de Emergencias, los órganos de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales, los Servicios de Rescate, los equipos de identificación de víctimas y las personas de contacto con las víctimas y sus familiares.

En lo que concierne a los agentes de protección civil la situación es muy diferente a la de los actores y operadores de la seguridad ciudadana y de la seguridad privada.

En el caso de la seguridad ciudadana el artículo 104 de la CE encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana y estos cuentan con la Ley 2/1986, de 13 marzo, que diseña las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En el ámbito de la Seguridad Privada la Ley 5/2014, de 4 de abril, dedica su Título III al personal de seguridad privada y es allí donde fija las categorías profesionales del sector y las competencias y actividades de cada una de ellas.

La protección civil es particular porque su sistema está articulado en niveles territoriales que, salvo en el caso de los órganos *ad hoc* que el proyecto introduce y los Servicios Técnicos de Protección Civil de todas las Administraciones, está integrado por cuerpos e instituciones formados y capacitados para el desarrollo de sus labores ordinarias y que, eventualmente, atienden a las situaciones de protección y reacción contra emergencias y catástrofes que se planteen.

Así, por ejemplo, para poder determinar en qué términos se realizará la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado debemos acudir a la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a su normativa de desarrollo (artículo 38), para concretar la colaboración de las Fuerzas Armadas- particularmente de la Unidad Militar de

Emergencias- habremos de aplicar lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (artículo 37) y para ordenar la colaboración del personal de seguridad privada, en ejercicio del deber de colaboración que introduce el artículo 7.bis y en base a su función de auxilio y colaboración para con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, acudiremos a lo dispuesto en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

Las reformas impulsadas por la adopción de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 han incrementado el interés del legislador por regular de un modo más exhaustivo la formación de los distintos actores del sector de la seguridad.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las Fuerzas Armadas asisten a la modificación de las normas que regulan su actividad<sup>638</sup>, en las que se dedica especial atención a una formación que pretenden se adecue a los grados formativos ordinarios que rigen en el modelo educativo, y tanto en la Ley de Seguridad Privada de 2014 como en la nueva Ley del Sistema Nacional de Protección Civil se introduce por primera vez, en sede legal, el tratamiento expreso de cómo debe realizarse la formación de sus agentes y operadores y se establecen cauces de carácter académico que incorporan al diseño de los programas y la impartición de la docencia a las entidades educativas que están bajo la órbita del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sin reservarse la exclusividad de la elaboración y sanción de los currículos al Ministerio del Interior.

Tendremos que esperar a la aprobación de las normas en proyecto y al desarrollo reglamentario de las ya en vigor para comprobar si los nuevos planes de estudios se adecuan a esa concepción integral de la seguridad que propugna la Estrategia y si son útiles para adiestrar a los actores de la seguridad en el desempeño de sus funciones conforme al nuevo paradigma de la integración

#### **4. LAS CRÍTICAS A LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL.**

Acudimos al debate parlamentario en el que se discutió el texto y encontramos que en el curso del mismo fueron presentadas y defendidas cuatro enmiendas a la totalidad de

---

<sup>638</sup> Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, Ley 46/2015, de 14 de octubre, por la que se modifica la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

devolución al Gobierno. Cada una de estas cuatro enmiendas estaba firmada por el Grupo Parlamentario Vasco, por el Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural, por el Grupo Parlamentario Catalán y por el Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de Esquerra Republicana.<sup>639</sup>

· *El marco competencial. Las disputas entre la Administración General del Estado y las Comunidades por la competencia en protección civil.*

Todas ellas, las cuatro, fundamentan el rechazo en lo que estos Grupos Parlamentarios entienden como un intento de recentralización del ámbito de la protección civil, que no respeta las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia y vulnera lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña (que atribuyen la competencia de protección civil en exclusiva a sus correspondientes Comunidades Autónomas).

El Grupo Parlamentario Mixto, en cuyo nombre presenta la enmienda la Señora Jordá I Roura, alega que el texto está impregnado de una visión nacionalista y centralista que vulnera las competencias de las comunidades autónomas al centralizar los recursos humanos y materiales de las Comunidades Autónomas. Considera que los nuevos órganos e instituciones que se proponen no tienen una finalidad de coordinación sino una misión homogeneizadora y concluye indicando que el propósito del Gobierno es fiscalizar la labor de la Generalidad de Cataluña en materia de protección civil.<sup>640</sup>

Por parte del Grupo Parlamentario Vasco, el Señor Olabarriá Muñoz, destaca que la exposición de motivos introduce una ampliación de las competencias del Estado. Alega que define todos los ámbitos y conceptos sin dejar espacio a las Comunidades Autónomas y que la articulación de la coordinación que el proyecto propone vulnera las competencias autonómicas al atribuirse al Estado la coordinación para las emergencias de carácter nacional o supra autonómico.<sup>641</sup>

---

<sup>639</sup> Enmiendas e Índice de enmiendas al articulado. 121/000125 Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 15 de abril de 2015. Número 125-2.

<sup>640</sup> Debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. (Número de expediente 121/000125). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269. Páginas 92 y 93.

<sup>641</sup> Debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. (Número de expediente 121/000125). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269. Página 93.

En representación del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural hace uso de la palabra el Señor Sixto Iglesias que, al respecto de la invasión de las competencias autonómicas, habla de recentralización y destaca a modo de ejemplo la asunción del mando, por parte del Estado, en las llamadas emergencias de interés nacional. Concluye considerando que el proyecto relega a un rol accesorio a los sistemas autonómicos.<sup>642</sup>

Finalmente, el Señor Gillaumes y Ráfols, en nombre del Grupo Parlamentario Catalán denuncia el texto como un proyecto que busca la aprobación de una Ley recentralizadora que va a tener como consecuencia la duplicidad de estructuras ya existentes en las Comunidades Autónomas y que lo que propone como novedad es la implantación de un sistema de fiscalización previa de los planes autonómicos.<sup>643</sup>

Los ponentes y el Ministro del Interior se enzarzan en una discusión acerca del valor de la jurisprudencia constitucional<sup>644</sup> para avalar lo dispuesto en el proyecto y el representante del Gobierno alega a favor del texto que su contenido ha sido redactado de conformidad a los acuerdos obtenidos con la representación de las autonomías en la Comisión Nacional de Protección Civil<sup>645</sup>.

Sin ánimo de intervenir en el debate sí queremos destacar la importancia de que éste se hubiera resuelto de manera satisfactoria y se hubiera llegado a una posición de consenso aceptada por todas las partes.<sup>646</sup> Además de contribuir a la generación de una Política de

---

<sup>642</sup> La enmienda de la Izquierda Plural da relevancia al tema competencial pero incorpora otras consideraciones de carácter técnico como el discutible acierto en la elaboración de las definiciones (se pregunta, al igual que la autora de este trabajo, por qué no se ha recurrido a las definiciones adoptadas internacionalmente en la Estrategia para la Reducción de Riesgos y Desastres de las Naciones Unidas), la escasa importancia que se da a la protección del medioambiente y la no incorporación de referencias a importantes novedades tecnológicas. Debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. (Número de expediente 121/000125). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269. Páginas 96 y 97.

<sup>643</sup> Debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. (Número de expediente 121/000125). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269. Página 98.

<sup>644</sup> Se alude expresamente a la STC 123/1984, de 18 de diciembre, por parte del Sr. Fernández Díaz. Debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. (Número de expediente 121/000125). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269. Página 101.

<sup>645</sup> “ (...)dificilmente se puede sostener desde esta tribuna que este proyecto invade competencias atribuidas a las comunidades autónomas cuando el texto que hoy he presentado ha sido ampliamente discutido y consensuado con las comunidades autónomas en el marco de la Comisión Nacional de Protección Civil durante un año y medio.” Debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. (Número de expediente 121/000125). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269. Página 100.

<sup>646</sup> Lamentablemente, las modificaciones introducidas durante la tramitación parlamentaria a este respecto son poco relevantes. El tenor de la norma aprobada es el mismo que suscitó las críticas de parte de la

Estado en materia de seguridad que solo se obtendrá si se consigue el máximo respaldo parlamentario para todas las normas vinculadas a esta materia (tal y como pide la Estrategia de Seguridad Nacional 2013) se estaría colaborando a responder a una cuestión previa esencial que, en palabras de Barcelona Llop, se resume en el siguiente interrogante: *¿a qué Administración Pública le corresponde hacer qué en el sector de la protección civil?*<sup>647</sup>

Es básico identificar los centros de decisión a los que atribuir las responsabilidades principales y es aún más relevante que, una vez identificados, todas las Administraciones y actores que componen el sistema estén conformes con el diseño final. De lo contrario, la falta de acuerdo en el marco de un ámbito caracterizado por la descentralización política puede convertirse en una traba para la adopción y ejecución de las medidas precisas en una situación de crisis o emergencia.

No podemos negar que la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil establece claramente en el Título IV cuáles serán las competencias de los órganos de la Administración General del Estado en materia de protección civil indicando qué funciones concretas asumirá el Gobierno de España (artículo 33), cuáles el Ministro del Interior (artículo 34), aquellas que corresponderán a otros departamentos de la Administración central (artículo 35), a los Delegados del Gobierno (artículo 36), a la Unidad Militar de Emergencias (artículo 37) y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (artículo 38).

El problema radica en que hay representantes políticos que estiman que con lo dispuesto en esta Ley se vulneran las competencias autonómicas en materia de protección civil, y lo que pudiera entenderse como una disputa política sin relevancia práctica -puesto que la Ley se ha aprobado- puede, como ocurrió con la norma de 1985, traducirse en un grave retraso en la implantación efectiva de la misma si, como ocurrió entonces, alguno de los gobiernos autonómicos decide presentar un recurso de inconstitucionalidad.<sup>648</sup>

Recordemos que la sentencia 133/1990, de 19 de julio, resolvió el conflicto competencial planteado al establecer que la intervención en las emergencias es una responsabilidad de las administraciones autonómica y local. Competencias como las que la nueva Ley

---

oposición. Los cambios se limitan a detalles importantes, pero no excesivamente relevantes en el ámbito de reconocimiento de competencias, como la incorporación en el artículo 29 de la previsión de que la declaración de la emergencia de interés nacional por parte del Ministerio del Interior sea previamente comunicada a la Comunidad o Comunidades Autónomas afectadas.

<sup>647</sup> Barcelona Llop, Javier, *La Protección Civil Municipal*, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid 2007. Página 24.

<sup>648</sup> En 1985 el Gobierno Vasco presentó el Recurso de inconstitucionalidad 355/1985, que se resolvió a través de la sentencia 133/1990, de 19 de julio, del Pleno del Tribunal Constitucional. La presentación del recurso supuso un retraso de cinco años en la implantación del sistema de protección civil.



atribuye al Ministro del Interior respecto a las denominadas emergencias de interés nacional podrían invadir aquellas reservadas a las comunidades autónomas, puesto que la declaración, dirección y coordinación que se atribuyen al Ministro en el artículo 34.2.c suponen una asunción de funciones en materia de intervención, la cual según la sentencia del Tribunal Constitucional de 1990, corresponde a las administraciones autonómicas y locales.

· *La presencia del voluntariado en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil.*

La enmienda del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural incluía el reproche respecto a la mínima mención que el articulado de la norma hacía a los voluntarios de protección civil cuando, destaca esta formación, *son los que forman las agrupaciones en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes*<sup>649</sup>.

Cierto es que el papel de los voluntarios es fundamental en el sistema que configura la norma de 1985 y así lo reconoce el preámbulo de la Ley y la disposición adicional primera que, según el propio texto, pretende potenciar el papel desempeñado que, si bien reconoce como relevante, considera complementario y auxiliar de las funciones públicas.

No podemos estar de acuerdo con la afirmación del Sr. Sixto Iglesias cuando denuncia que el proyecto ignora a los voluntarios. El proyecto se refiere a ellos en su exposición de motivos, en el artículo 17.3 cuando los incluye entre los servicios de intervención y asistencia y en la disposición adicional primera en la que incluso se habla de su formación. Debemos destacar que el legislador ha considerado que, efectivamente, la relevancia del papel del voluntariado no estaba correctamente reconocida en la norma puesto que, en el texto final que entrará en vigor en enero de 2016, elimina la referencia al voluntariado del artículo 17.3 y crea un artículo 7 quáter dedicado exclusivamente al voluntariado en el ámbito de la protección civil.

El artículo se sitúa en el Título I de Disposiciones Generales y tras la relación de los derechos y obligaciones porque, de hecho, todo el artículo se configura como el reconocimiento de una modalidad especial de expresión del derecho de participación ciudadana que debe ser promovido por los poderes públicos.<sup>650</sup>

---

<sup>649</sup> Debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. (Número de expediente 121/000125). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269. Página 96.

<sup>650</sup> A este respecto nos interesan las reflexiones de Barcelona Llop acerca del vínculo que puede establecerse entre el artículo 30. 3 de la CE – De los derechos y deberes de los ciudadanos- , cuando hace referencia a la posibilidad del establecimiento de un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general, y la

De tal modo que el ejercicio del voluntariado de protección civil se concibe como una manifestación de ese derecho, como el reconocimiento de la capacidad de los ciudadanos de colaborar en las labores de protección civil e implicarse en la gestión de este ámbito de la seguridad, constituyendo el único mecanismo, establecido en sede legal, destinado a articular y favorecer la acción social como agente activo de la seguridad.

---

protección civil. Considera que se puede establecer alguna vinculación entre el servicio civil aun sin regular y la institución del voluntariado. Esta posibilidad de vinculación, no solo con la figura del voluntariado, puede reforzarse con la introducción del concepto de emergencia de interés nacional (artículos 28, 29 y 30). Barcelona Llops, Javier, La Protección Civil Municipal, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid 2007. Página 99.

## **LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL** **(Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional)**

La última página de la Estrategia de Seguridad Nacional, contiene la siguiente declaración, que es la que cierra el documento:

*“La reforma paulatina del Sistema de Seguridad Nacional y el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión de crisis precisarán de la adaptación de la normativa aplicable a través de una Ley Orgánica. En el plazo de seis meses desde su constitución, el Consejo de Seguridad Nacional elaborará una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional para su posterior elevación al Consejo de Ministros”.*<sup>651</sup>

Es obvio que la Estrategia considera fundamental para el desarrollo, implantación y funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional la elaboración de una Ley que sería el basamento jurídico del propio Sistema y de todo lo que, a modo de declaración de principios o de directriz básica, establece la Estrategia de Seguridad Nacional.

Esta necesidad y relevancia también puede deducirse del breve plazo de tiempo que el propio Gobierno se otorga para la elaboración del anteproyecto. Solo seis meses desde la constitución del Consejo de Seguridad Nacional.

Destacamos que la Estrategia incluya la precisión de un plazo, y que este determine un período de tiempo tan breve, porque lo consideramos un síntoma, no solo de la relevancia que el documento -y el Gobierno que lo impulsa- da a la regulación normativa de la materia, sino y fundamentalmente porque si se quería que un trabajo que en la descripción se presume complejo, diera como resultado la promulgación de una Ley con capacidad para establecer un Sistema de Seguridad Nacional adaptado a la concepción integral de la seguridad que propone la Estrategia y que regulara adecuadamente los instrumentos y órganos que los constituyen, siguiendo además los principios de participación y consenso que exige una política de Estado, era preciso desarrollar las labores de proposición,

---

<sup>651</sup> Estrategia de Seguridad nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo sistema de Seguridad Nacional. Página 58.

redacción y la correspondiente tramitación parlamentaria con la antelación suficiente como para la que prevista Ley Orgánica fuera aprobada antes del final de la legislatura.

Según lo dispuesto en la Estrategia, al haberse constituido el Consejo de Seguridad el 11 de junio de 2013, el Consejo de Ministros debería haber recibido el texto comprometido en diciembre de 2013 o en los primeros días del año 2014.

En julio de 2014, durante la presentación del Informe Anual de Seguridad Nacional 2013 ante la Comisión Constitucional del Congreso, la Sra. Lozano Domingo (parlamentaria de UPYD) pregunta al Sr. Moragas sobre si esa Ley sigue siendo prioritaria para el Gobierno y si se va a presentar ante la Cámara durante la X Legislatura.<sup>652</sup> El Sr. Moragas, director del Gabinete del Presidente del Gobierno, responde que es voluntad del gobierno que el texto pueda presentarse antes de terminar la legislatura y que lo considera importante, aunque no urgente.

La urgencia se desencadena el 7 de enero de 2015 cuando dos hombres armados penetran en las instalaciones de la revista satírica “*Charlie Hebdo*”, en París, y asesinan a 12 personas en un atentado vinculado al yihadismo radical.

La prisa de los mandatarios europeos por presentar medidas capaces de tranquilizar a la opinión pública se plasmó en España en la recuperación de un Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional que debía haberse presentado ante el Consejo de Ministros un año antes.

El viernes 16 de enero de 2015 se presenta el Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional y la Vicepresidenta y portavoz del Gobierno, Dña. Soraya Sáez de Santamaría, hace referencia al mismo en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros.

En su exposición destaca que la nueva Ley dotará al Estado de las herramientas jurídicas para adecuar el Sistema de Seguridad Nacional a los nuevos riesgos y amenazas, potenciando las capacidades de éste para responder a desafíos transversales, que exigen una mejor coordinación, y que tienen como denominador común su capacidad para golpear los cimientos del Estado y poner en riesgo la libertad y el bienestar de los ciudadanos.<sup>653</sup>

La trascendencia que para el Gobierno parecía tener un tema, la asunción de una concepción de la seguridad desde la perspectiva integral que propone la Estrategia y la configuración conceptual y normativa de la seguridad nacional, con el que había mostrado

---

<sup>652</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2014. X Legislatura. Número 615. Página 15.

<sup>653</sup> Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional. Viernes, 16 de enero de 2015. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/160115-anteproyleyorg.aspx>

su compromiso durante la primera parte de la X Legislatura (con la elaboración y aprobación de la Estrategia, la confección y presentación de los preceptivos Informes Anuales de Seguridad Nacional y la modificación de la legislación relacionada con la seguridad) vuelve a evidenciarse en el último año de la misma.

Tras la presentación del Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional en enero, y después de unos meses en los que no concitó la atención mediática, el 9 de mayo de 2015 el programa de los Servicios Informativos de Radio televisión Española *Informe Semanal* dedicó su primer reportaje a la seguridad nacional.<sup>654</sup>

En un documento pretendidamente institucional, un Presidente del Gobierno poco proclive a la sobreexposición mediática, confirmó que el Gobierno ultimaba entonces el proyecto de Ley de Seguridad Nacional, haciendo referencia a la seguridad como garantía de los derechos y libertades de todos los españoles, destacando cuales son las amenazas objeto de atención e insistiendo en la necesidad de que sobre esta materia exista un acuerdo que la configure como una auténtica Política de Estado.

El reportaje, además de la breve intervención del Presidente del Gobierno reproduciendo las líneas maestras de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 que ya destaca en el informe ejecutivo que firma como prólogo de la misma, hace un repaso de los países de nuestro entorno que se han dotado de Sistemas de Seguridad Nacional y da pinceladas de los principios informadores de la Estrategia insistiendo en la necesidad de la integración de todos los recursos disponibles y la implicación de las Administraciones públicas, las entidades privadas y la sociedad civil en su conjunto.

El ente público confecciona un documento audiovisual en el que lo único que queda claro es que la materia es de especial relevancia para el Presidente del Gobierno, que se presta a liderarla e, incluso, a presentarla ante la ciudadanía a través un medio de comunicación de masas.

Pero, si el objetivo era iniciar con esta aproximación la creación de la cultura de seguridad que tan necesaria estima la Estrategia, o no se dio con el método adecuado o las ideas que pretendía transmitir el Gobierno no estaban claras. En el breve documento se mezclaron referencias a la situación geoestratégica de España, a la radicalización islamista y los recientes atentados yihadistas, a la inmigración y las tragedias acontecidas esa primavera en el Mediterráneo y semblanzas de los actores de la seguridad con especial atención a la Unidad Militar de Emergencias, todo ello acompañado de las imágenes de un simulacro de

---

<sup>654</sup> Se puede acceder al programa referido a través de la web de Radio Televisión Española; rtve.es, acudiendo a su sección A la Carta (Televisión, La 1, Informe Semanal, Archivo de reportajes).

gestión de crisis en materia de riesgos nucleares, biológicos y químicos que corresponde al ámbito de la protección civil.

Unos días después del anuncio televisado a la opinión pública, se presenta en el Consejo de Ministros de 22 de mayo de 2015 el Proyecto de Ley de Seguridad Nacional.

Si el texto cumpliera con lo establecido en la presentación del Anteproyecto y la anunciada como Ley Orgánica incorporara las prescripciones de la Estrategia (que recordemos establece una nueva concepción de seguridad y un diferente modelo de gestión de la misma) y dotara a los poderes públicos de aquellas herramientas que les permitan responder a los nuevos desafíos en materia de seguridad, hubiera sido más adecuado dar prioridad a este proyecto legislativo, cumplir con los plazos que el mismo Gobierno se fijó, y emprender las reformas legislativas en todos aquellos ámbitos que configuran la concepción integral de la seguridad una vez que se hubiera aprobado la Ley Orgánica de Seguridad Nacional.

No lo ha creído necesario el ejecutivo y, en los últimos días antes de la preceptiva disolución de las Cortes Generales por la convocatoria de las elecciones al Parlamento español previstas para el 20 de diciembre de 2015, asistimos a la aprobación de una Ley de Seguridad Nacional<sup>655</sup> que no tendrá rango de orgánica puesto que, como determina el Dictamen del Consejo de Estado, la Ley se limita a regular *la Seguridad Nacional desde una perspectiva **marcadamente organizativa** sin afectar a los derechos fundamentales y libertades públicas*.<sup>656</sup> La Ley de Seguridad Nacional finalmente aprobada en 2015 centra su interés, por un lado en el establecimiento de que la Seguridad Nacional se ha de configurar como una Política de Estado que implique a toda la sociedad y persiga crear herramientas que faciliten la detección y valoración de riesgos y amenazas, la agilización del proceso de toma de decisiones y la coordinación de la respuesta<sup>657</sup> y, por otro, en la

---

<sup>655</sup> Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

<sup>656</sup> Dictamen del Consejo de Estado. Número de expediente 405/2015 (PRESIDENCIA). Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, 13 de mayo de 2015.

<sup>657</sup> La categorización de la Seguridad Nacional como política de Estado recoge lo establecido en la página 7 de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 cuando destaca que “*La Seguridad Nacional es un servicio público, que debe ser objeto de una Política de Estado*” y que ya veía siendo reclamado por autores que consideran que esta materia ha de gestionarse a través de una política que garantice la continuidad de las líneas estratégicas de actuación y que obtenga el mayor respaldo político posible. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España, Documentos de Seguridad y Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Febrero de 2009, página 19.

regulación de la situación de interés para la Seguridad Nacional, la cual define y para la que crea un marco normativo de regulación de sus aspectos orgánicos y operativos.

## **1. LA LEY 36/2015, DE 28 DE SEPTIEMBRE, DE SEGURIDAD NACIONAL A LA LUZ DE LO ESTABLECIDO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013.**

La nueva norma, muy vinculada a los contenidos de la Estrategia 2013, incorpora elementos presentes en ésta; como son la propia definición de Seguridad Nacional que transcribe, literalmente tomada de la ESN 2013<sup>658</sup>, tanto en el preámbulo<sup>659</sup> como en el artículo 3 de la Ley, la concepción de la Seguridad Nacional como una política pública<sup>660</sup> (artículo 4), la necesidad de promoción de una cultura de Seguridad Nacional<sup>661</sup> (artículo 5), la implicación, colaboración y participación de todas las administraciones públicas, los entes privados y la sociedad en su conjunto<sup>662</sup> (artículos 6, 7 y 8) así como el Sistema de Seguridad Nacional, cuya estructura, órganos y funciones se diseñaban en la Estrategia<sup>663</sup> y al que se regula en sede legal a través de esta norma.

---

<sup>658</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

<sup>659</sup> BOE, martes 29 de septiembre de 2015, página 87106

<sup>660</sup> La Ley la define en el artículo 4.1 como una política pública, la Estrategia habla de servicio público que habrá de ser objeto de una Política de Estado y ambas establecen que la dirección de la misma corresponde al Presidente del Gobierno y la responsabilidad compete al Gobierno. Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

<sup>661</sup> La ESN 2013, en su página 7, establece que la implicación de los ciudadanos será posible *a través del fomento de una cultura de seguridad sólida, basada en el previo conocimiento, concienciación y sensibilización sobre la importancia que la seguridad reviste para garantizar su libertad, prosperidad (...)*, el artículo 5 de la Ley atribuye al Gobierno la tarea de promover esa cultura que insiste: *favorezca la implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos*. Como vemos, el objetivo que se le atribuye es el mismo – lograr la implicación de los ciudadanos- y la finalidad profunda, la de que la ciudadanía considere la seguridad nacional la base del disfrute de la libertad y los derechos fundamentales, también coincide.

<sup>662</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Páginas 7 y 9.

<sup>663</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 53 a 58.

También se refiere en distintos apartados a las amenazas identificadas por la Estrategia y a las características que en ellas se les atribuyen<sup>664</sup> como factor determinante de la nueva concepción integral de seguridad que presenta como fundamento de la nueva Ley, señalando incluso algunos elementos importantes de la concepción integral de la seguridad que habíamos echado de menos en la Estrategia como es la preservación del medio ambiente.<sup>665</sup>

Todo ello en coherencia con la disposición que establece en el artículo 4.3 al declarar que la Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Si como la Ley reconoce, la estrategia es el documento que contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas y define las líneas de acción estratégicas promoviendo la optimización de recursos existentes, es lógico que la norma destinada a regular los aspectos orgánicos y organizativos de la Seguridad Nacional se base en ella.

Respecto a algunos de los elementos que encontramos en ambos documentos la ley incorpora íntegramente el tratamiento que de ellos hace la Estrategia<sup>666</sup>, mientras que en otros casos se expone en cuanto a los medios que harán posible la consecución de los objetivos propuestos e, incluso, en aspectos muy concretos intenta paliar los déficits que destacamos al analizar el contenido de la Estrategia.

Así, en lo que respecta a la Política de Seguridad Nacional, el artículo 4.2 de la Ley de Seguridad Nacional indica que los principios básicos orientadores de la misma serán los que la ESN 2013 denomina principios informadores (unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y capacidad de resistencia y recuperación)<sup>667</sup>, a los que suma la coordinación y colaboración que pretende

---

<sup>664</sup> BOE, martes 29 de septiembre de 2015, página 87106 y 87107, Preámbulo. Y cuando en el artículo 10 establece los ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional y cita aquellos más directamente relacionados con las amenazas identificadas en la ESN 2013 como son la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima y la seguridad energética.

<sup>665</sup> Al hablar de las amenazas identificadas por la Estrategia, concretamente en el apartado referido a la vulnerabilidad energética, echamos de menos la referencia a la dimensión ambiental de la seguridad que no solo falta en ese punto sino que prácticamente no aparece en toda la ESN 2013.

<sup>666</sup> A este respecto nos remitimos a los comentarios realizados en el capítulo primero de este trabajo y concretamente a las reflexiones sobre la concepción de seguridad, los principios informadores y la cultura de seguridad.

<sup>667</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.



contribuyan a la consecución del enfoque integral de la seguridad que sustenta tanto a la Estrategia como a la Ley.

Respecto a la coparticipación de todas las Administraciones públicas con competencias en materia de seguridad, la Ley se detiene, acertadamente, en el desarrollo del principio de funcionamiento integrado y coordinado<sup>668</sup> de todas ellas, al introducir en el artículo 6 un mecanismo específico de cooperación, por parte de la Administración central, con las Comunidades Autónomas.

La creación de la Conferencia Sectorial para asuntos de Seguridad Nacional palía, en parte, el déficit que señalábamos contenía el Sistema de Seguridad Nacional diseñado por la Estrategia, en cuyos órganos no están representadas de manera permanente (aunque podían ser convocados de manera eventual) las Administraciones autonómicas y locales. Si bien, no se considera parte integrante del Sistema de Seguridad Nacional, se prevé su creación y se la atribuye la competencia de tratar y resolver aquellas cuestiones de interés común relacionadas con la Seguridad Nacional (artículo 6.2).

Del mismo modo, hemos detectado otros dos detalles que podrían considerarse sutilezas pero que estimamos capitales en base al contenido y desarrollo de este trabajo. Así como la Estrategia no hacía referencia alguna al Derecho penal como herramienta del ámbito de la seguridad (aunque, como veremos a continuación, el Gobierno que la impulsó recurre a la reforma penal en un intento de actuar en el ámbito de la seguridad y muchas de las reformas introducidas en el articulado tienen vinculación directa con el tratamiento de las amenazas identificadas en la Estrategia), la Ley, en su preámbulo, incluye la legislación penal entre las normas que regulan en España distintos aspectos de la seguridad. A su vez, incorpora a través del artículo 21.3.c al Ministro de Justicia a la composición preceptiva del Consejo de Seguridad Nacional, lo cual no estaba previsto en el diseño aportado por la Estrategia<sup>669</sup> y propició que lo estimáramos inadecuado al considerar que no es justificable que se obvie a la Justicia en materia de seguridad cuando se adopta una perspectiva integral (de un Estado que se define de Derecho y se rige por el imperativo legal) y, como hemos visto a lo largo de este capítulo, se recurre fundamentalmente a la modificación normativa para aplicar la Estrategia y hacer efectivo su articulado.

---

<sup>668</sup> La ESN 2013 lo reconoce como el segundo de los ocho principios que sustentan el Sistema de Seguridad Nacional. Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 54.

<sup>669</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 57.

La crítica que mantenemos, respecto a aquellas que realizamos al analizar el Sistema de Seguridad Nacional propuesto por la Estrategia, y que apenas podemos matizar, es la relativa a la ausencia en el sistema de algún órgano o institución con la función de fomentar y canalizar la participación de aquellos entes a los que el principio de unidad de acción<sup>670</sup> considera imprescindible implicar, como son las entidades privadas y la sociedad civil.

Es cierto que la Ley, en sus artículos 7 y 8, al referirse a la colaboración privada y a la participación ciudadana, encomienda al Gobierno, en coordinación con las Comunidades Autónomas, el establecimiento de cauces que fomenten la participación del sector privado en la formulación y ejecución de la política de Seguridad Nacional (artículo 7.2) y de mecanismos que faciliten, con el mismo objetivo, la participación de la sociedad civil y sus organizaciones (artículo 8), pero entendemos que se ha perdido la posibilidad de dar a la implicación privada y social, en sede legal, la relevancia que tienen para una concepción integral de la seguridad.

Como se habrá podido observar, los comentarios efectuados hasta el momento sobre la nueva norma, han girado en torno a la adecuación de la misma al principio de unidad de acción, lo cual es lógico al tratarse ésta de una Ley marcadamente organizativa orientada a armonizar objetivos y políticas a través de la coordinación, implicación y colaboración que supone la adopción del enfoque integral de la seguridad, comprensivo de todas sus dimensiones.

Sin embargo, no debemos olvidar que también persigue el objetivo de armonizar los recursos, en cumplimiento del principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos<sup>671</sup>, y a ellos, a cómo se articulará la contribución de recursos a la Seguridad Nacional, dedica el Título IV. Destacábamos, al comentar los principios informadores de la ESN 2013 en el primer capítulo de este trabajo, que, tal como establecen Félix Arteaga y su equipo en su *Propuesta para la implantación de una estrategia de seguridad nacional*, para cumplir con las funciones que se arrojan, las estrategias deben ser conscientes de los recursos con los que cuenta la nación y de las capacidades de los mismos, deben incluir una identificación de los recursos disponibles (y una valoración de su efectividad) y determinar, teniendo en cuenta que todos ellos no estarán en manos de la Administración

---

<sup>670</sup> Recordemos que este principio encabeza los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional (página 9) y que la Ley lo incluye en el artículo 4.2.

<sup>671</sup> Principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional (página 9), la Ley lo incluye en el artículo 4.2.

pública, los mecanismos de integración y cooperación precisos para que esas herramientas y recursos estén disponibles conforme a la misión que las estrategias les reconoce y asignan.<sup>672</sup>

Como hemos visto con anterioridad, la ESN 2013 no cumplía con esta recomendación, sin embargo, la Ley de Seguridad Nacional establece los principios que regirán la contribución de recursos (artículo 27) e, incluso, dispone que se aprobará un catálogo de recursos humanos y de medios materiales de los sectores estratégicos de la Nación que puedan ser puestos a disposición de las autoridades competentes en las situaciones de interés para la seguridad nacional (artículo 28.1).

Se insiste por parte del Gobierno impulsor de la norma en la necesidad de superar una visión compartimentada de la seguridad a través de la asunción de un modelo de gestión integral dirigido a la prevención de riesgos y a una actuación basada en la anticipación.<sup>673</sup>

Y la norma, al igual que hace la Estrategia incorpora entre los principios orientadores de la Política de Seguridad Nacional la unidad de acción (que asume un enfoque integral de la seguridad) y la anticipación y la prevención (artículo 4.2).

Al respecto de este último principio, creemos que la Ley intenta efectivamente adoptarlo siendo varias las referencias expresas a la prevención que introduce en sus artículos<sup>674</sup> y estando presente la finalidad preventiva en la previsión de la creación de procedimientos técnicos para el intercambio de información relativa a la Seguridad Nacional entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículo 6.2.a), en la obligación del establecimiento de mecanismos de coordinación e intercambio de información por parte de las Administraciones públicas (artículo 11.1) y en las funciones que el artículo 21 encomienda al Consejo de Seguridad Nacional de dictar directrices en materia de planificación. No crea, como si hace la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, órganos específicos de estudio y análisis de las amenazas, prestándose poca atención en el desarrollo normativo a la descripción y delimitación de funciones de los órganos de apoyo al Consejo de Seguridad Nacional a los que se podría haber asignado específicamente esta misión (artículo 20.3).

---

<sup>672</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Página 11

<sup>673</sup> Intervención de la Vicepresidenta Sáenz de Santamaría en el debate a la totalidad de proyecto de ley de seguridad nacional. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación permanente, Núm. 296, 8 de julio de 2015, página 30.

<sup>674</sup> Además de la inclusión en el artículo 4.2 encontramos referencias a la prevención en el artículo 5.2 sobre la cultura de seguridad y en el artículo 9.2 cuando habla de los Servicios de Inteligencia e Información como medios que proporcionarán elementos para prevenir y detectar los riesgos.

Estimamos que prima en el articulado de la norma el carácter reactivo, la preocupación por los efectos de las amenazas a la Seguridad Nacional más que las causas de las mismas, porque el interés principal de la norma se centra en la estructuración normativa de un Sistema de Seguridad Nacional en el que destaca la figura del Consejo de Seguridad Nacional como órgano que asistirá al Presidente del Gobierno en la toma de decisiones en esta materia, decisiones fundamentalmente orientadas a la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional. Es decir, centrada en la reacción e intervención una vez que la amenaza se ha concretado y se debe actuar sobre los efectos provocados. Y porque todas las alusiones relativas a la recopilación y tratamiento de la información son neutras, no se refieren a datos que generan conocimiento sobre los riesgos, y tradicionalmente, cuando hablábamos de seguridad, solo era relevante la información con capacidad para alertar sobre la posible concreción de efectos.

También hace referencia en el preámbulo a la integración y a la búsqueda de marcos de prevención. Pero si observamos la redacción del párrafo; *“El superior interés nacional requiere mejorar la coordinación de las diferentes Administraciones Públicas, buscando marcos de prevención y respuesta que ayuden a resolver los problemas que plantea una actuación compartimentada, organizando a diversos niveles y de manera integral, la acción coordinada de los agentes e instrumentos al servicio de la Seguridad Nacional”*<sup>675</sup>, no resultará difícil entender a quienes sostengan que el ambicioso proyecto de evolucionar hacia una concepción integral y preventiva de la seguridad es sustituido por el intento de paliar, a través de mecanismos de coordinación y del establecimiento de fórmulas de cooperación, los inconvenientes que, para la lucha contra las amenazas actuales, supone la pervivencia de un modelo que se resiste a superar la sectorialidad.

La concepción integral de la seguridad supone un cambio de paradigma que implica un cuestionamiento de todo el modelo de seguridad; de la configuración de sus actores, de las funciones de los mismos así como de las competencias de los poderes del Estado con respecto a éstos. Obviamente, ese reto no se está enfrentando en nuestro país y, por supuesto, esta ley, con la persistencia de los ámbitos de seguridad tradicionales, se limita a establecer las bases para articular adecuados sistemas de coordinación que ayudan a superar los problemas que plantea la acción compartimentada.

No podemos pretender que una norma meramente organizativa suponga una piedra angular del cambio de paradigma, solo que contribuya a minimizar los problemas existentes.

---

<sup>675</sup> BOE, martes 29 de septiembre de 2015, página 87107

El problema se plantea cuando una norma que nace para regular cuestiones muy concretas, la regulación en sede legal del Sistema de Seguridad Nacional, la gestión de las crisis en el marco de ese sistema y la contribución de recursos al mismo, se redacta tan vinculada a la literalidad de un documento de carácter declarativo y aspiracional como es la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

Intentar paliar defectos de un modelo departamental como la falta de coordinación a través de la adopción de medidas propias de la integración como la asunción de la responsabilidad en un mando único encarnado en el Presidente del Gobierno central que, además precisa de la dotación de recursos que no le son propios y dependen de otras Administraciones, genera, en un Estado con una descentralización política original, compleja y no pacífica, una fuerte desconfianza por parte de los sectores más proclives a la autonomía.

Reconociendo que la Ley intenta evitar la fricción creando un órgano para la coordinación con las Comunidades Autónomas (artículo 6), estableciendo que la misión de crear cauces de participación de los entes privados y de los ciudadanos se encarga al Gobierno pero en colaboración con las Comunidades Autónomas (artículos 7 y 8) e incorporando entre los órganos competentes en materia de Seguridad Nacional a aquellos de las Comunidades Autónomas que sus respectivos Estatutos de Autonomía reconozcan como responsables de competencias que se encuentran relacionadas con la Seguridad Nacional (artículo 12.2), lo cierto es que la Conferencia Sectorial descrita artículo 6 no está integrada en el Sistema de Seguridad Nacional, no habrá representantes de las otras Administraciones públicas de manera permanente en el Consejo de Seguridad Nacional (solo se prevé en el artículo 21.6 que serán convocados a las reuniones del Consejo cuando su contribución se considere necesaria) quedando las Comunidades Autónomas excluidas del ámbito de decisión teniendo, sin embargo, que colaborar en la contribución de recursos a la Seguridad Nacional (artículo 27.4 y 28.1) cuyo papel y desempeño durante una situación de interés para la Seguridad Nacional estará dirigido y decidido por representantes de la Administración central sin que tenga que contarse para la toma de decisiones con los responsables de esos recursos.

Como ya destacó el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Anteproyecto<sup>676</sup>, este presentaba formulaciones poco precisas y algunos puntos con un carácter excesivamente abierto e indeterminado que la Ley mantiene en su redacción final; así la definición de la situación de interés para la Seguridad Nacional es tan amplia y omnicomprensiva que puede superponerse a otra figura, regulada en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, como es la emergencia de interés nacional.

Vamos a centrarnos a continuación en la comparación de ambas figuras y, posteriormente, en el papel que la Ley de Seguridad Nacional reserva a las Cortes Generales respecto a la Seguridad Nacional puesto que consideramos que cada uno de estos temas es la representación de dos de las críticas que creemos que pueden realizarse a esta norma:

- La falta de concreción y delimitación adecuada de conceptos esenciales que le dan un carácter omnicomprensivo poco apropiado cuando aún se mantiene un modelo compartimentado en el que las funciones y competencias se siguen asignando a distintos departamentos.
- El protagonismo que el poder ejecutivo mantiene en el ámbito de la seguridad.

## **2. LA RELACIÓN ENTRE LA NOVEDOSA FIGURA DE LA SITUACIÓN DE INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL Y LAS EMERGENCIAS DE INTERÉS NACIONAL QUE REGULA EL CAPÍTULO VII DEL TÍTULO II DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL.**

Uno de los elementos que más destaca de la nueva norma es la regulación de la situación de interés para la Seguridad Nacional (artículo 23).

El proponente explica que este tipo de situación configura una nueva modalidad y su incorporación a través de la Ley de Seguridad Nacional *llenará el vacío normativo existente entre las crisis más graves, contempladas en la Ley Orgánica de los estados de*

---

<sup>676</sup> Dictamen del Consejo de Estado. Número de expediente 405/2015 (PRESIDENCIA). Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, 13 de mayo de 2015

*alarma, excepción y sitio, de 1 de junio de 1981, y aquellas otras que se afrontan con los medios y recursos habituales.*<sup>677</sup>

Al cuestionarnos sobre qué tipo de supuestos pueden encajar en las situaciones de interés para la Seguridad Nacional recordamos que la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil propone también una modalidad de ocasiones o circunstancias especiales a las que denomina emergencias de interés nacional.

Obviamente no puede tratarse de los mismos supuestos, y darse el caso de que el Gobierno hubiera decidido modificar el contenido y la ubicación legal de esta nueva figura, porque en el artículo 28.1 de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil se determina que son emergencias de interés nacional: *las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio*, mientras que la Ley de Seguridad Nacional señala en el preámbulo<sup>678</sup> que la regulación de la situación de interés para la Seguridad Nacional prevé que no se ejerzan en ella las potestades propias de los estados de alarma y excepción y el artículo 23.3 establece que la declaración de situación de interés para la Seguridad nacional en ningún caso podrá implicar la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos (que si permiten las declaraciones de los estados de alarma, excepción y sitio).

Por lo tanto, si algo nos queda claro es que las situaciones de interés para la Seguridad Nacional NO serán las que requieran la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981.

Sin embargo, el artículo 28, el que define las emergencias de interés nacional en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, tiene dos puntos más: en el 28.2 se dice que son emergencias de interés nacional *aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos de nivel supra autonómico* y el punto tercero del mismo artículo las identifica con *las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran de una coordinación de carácter nacional*.

Salvo que consideremos que para que se produzca una emergencia de interés nacional es preciso que se cumplan todas las circunstancias que prevé el artículo 28 de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (que los tres puntos sean acumulativos y no alternativos), en los supuestos que describen el 28.2 y el 28.3 cabrían, al menos, algunas de las situaciones de interés para la Seguridad Nacional puesto que, según la definición

---

<sup>677</sup> Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional. Viernes, 16 de enero de 2015.

<sup>678</sup> BOE, martes 29 de septiembre de 2015, página 87107

contenida en el artículo 23.2 serán aquellas en las que , *por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno.*

Vemos que lo que establecen los puntos 2 y 3 del artículo 28 de la Ley de protección civil (necesidad de coordinación de Administraciones diversas y que se exija una aportación de recursos a nivel supra autonómico, así como que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional) cabe perfectamente en la definición de la situación de interés para la Seguridad Nacional. No se podrán ajustar al molde de las emergencias de interés nacional todos los supuestos de situación de interés para la Seguridad Nacional puesto que tenemos el límite del artículo 28.1 y aquellos casos en los que no se vean afectadas varias Comunidades Autónomas, pero, sin embargo, nos es difícil imaginar supuestos de emergencias que cumplan los requisitos del artículo 28.2 y 28.3 que no encajen en la definición aportada por la Ley de Seguridad Nacional.

Aunque no proporciona criterios para diferenciarlas con claridad es evidente que el legislador tiene en mente regulaciones distintas para supuestos diferentes. Consideramos que deben aplicarse a realidades distintas porque la Ley de Seguridad Nacional establece que la declaración de la situación de interés para la Seguridad Nacional corresponderá al Presidente del Gobierno (en cumplimiento del principio de liderazgo que fija la Estrategia de Seguridad Nacional 2013) y las emergencias de interés nacional será el Ministerio del Interior el responsable de declararlas (artículo 29 de la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil).

Presumimos que esas situaciones de interés para la Seguridad Nacional desbordan los límites de las que se encuadran entre las emergencias de interés nacional por el tipo de amenaza, por su gravedad, transcendencia o afectación de recursos pero, mientras no contemos con una definición más concreta o se establezcan unos criterios básicos para la determinación de las mismas creemos que habrá ocasiones en las que una misma realidad será susceptible de varias declaraciones.

Si ya hay autores que se han preguntado sobre la oportunidad de mantener dos instituciones que sirven prácticamente para lo mismo al considerar que el estado de alarma está relacionado con las catástrofes y calamidades (pero desvinculado del concepto de orden público) al habilitar al Gobierno para declarar el estado de alarma en caso de



alteraciones graves de la normalidad que incluyen las catástrofes, calamidades o desgracias públicas<sup>679</sup>, imaginamos que su perplejidad se incrementará con la previsión de dos nuevas figuras como son la emergencia de interés nacional y la situación de interés para la Seguridad Nacional.

Lo único que la Ley de Seguridad Nacional se ha asegurado de dejar claro es que la declaración de situación de interés para la Seguridad Nacional en ningún caso supondrá la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas y que las autoridades competentes actuarán conforme a sus atribuciones ordinarias (artículo 23.3).

Ante las cautelas que nos provoca la lectura en paralelo de ambas normas, en lo tocante a las situaciones analizadas, estimamos acertada la reflexión de la señora Grande Pesquero, representante de Grupo Parlamentario Socialista, cuando durante el debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil señaló que el Gobierno ha empezado la casa por el tejado y que el entonces proyecto estaba íntimamente ligado a otras modificaciones legales como la Ley de Seguridad Nacional.<sup>680</sup>

Hemos realizado reflexiones en esta línea a lo largo del capítulo que nos ocupa, destacando como en ocasiones la tramitación en paralelo ha evitado incoherencias o faltas de sincronía entre las leyes que están interrelacionadas, nos sorprende por ello que en el caso de estas dos últimas normas el promotor de las mismas, por la falta de concreción y de adecuada delimitación de las definiciones, haya incurrido en la confección de dos figuras que estamos seguros de que se han pensado para situaciones distintas, pero que no se han conseguido regular adecuadamente con la finalidad de evitar las dudas que ahora se nos plantean.

### **3. LAS CORTES GENERALES CÓMO ÓRGANO COMPETENTE EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL.**

El artículo 12.1.a de la Ley de Seguridad Nacional establece que las Cortes Generales son órganos competentes en materia de Seguridad Nacional y en el artículo 13 se les atribuye la función de debatir las líneas generales de la política de Seguridad Nacional.

---

<sup>679</sup> Barcelona Llops, Javier, *La Protección Civil Municipal*, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid 2007. Páginas 102 y 103.

<sup>680</sup> Debate a la totalidad del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. (Número de expediente 121/000125). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269. Páginas 105 y 106.

Se prevé que se presente ante ellas la Estrategia de Seguridad Nacional para su conocimiento y debate y se establece la designación de una Comisión mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional a la que acudirá anualmente el Gobierno para informar sobre la evolución de la Seguridad Nacional en dicho período, estimamos que a través de la presentación del Informe Anual de Seguridad Nacional<sup>681</sup>.

La Ley no especifica de qué modo se realizará el debate que les corresponde a las Cortes, pero la creación de la Comisión mixta y la presentación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 y de los Informes Anuales de Seguridad Nacional 2013 y 2014 ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, nos hace presumir que será aquella comisión el foro elegido.

Como ya destacamos en el primer capítulo de este trabajo creemos que es ésta una elección inadecuada puesto que consideramos que el pleno del Congreso de los Diputados es el foro del debate público de carácter político que concita una auténtica atención mediática y una incorporación del debate parlamentario en lo que respecta a la Seguridad Nacional específicamente en ese ámbito contribuiría a la mayor cercanía con la ciudadanía y a su homologación con el resto de políticas públicas.

Las funciones asignadas por la Ley a las Cortes Generales se limitan al debate de las líneas generales de la política de Seguridad Nacional y no se les otorga un rol en cuanto a la participación en la aplicación de las mismas. La declaración de situación de Seguridad Nacional no es preciso que sea autorizada ni siquiera ratificada por el parlamento, limitándose la obligación del Gobierno a este respecto a informar inmediatamente al Congreso de los Diputados de las medidas adoptadas y de la evolución de la situación (artículo 24.3).

La relevancia que tiene el tratamiento del control parlamentario del sector de la seguridad se evidencia en la decisión de la Unión Interparlamentaria y el Centro Para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas- Ginebra (DCAF) de elaborar una guía sobre el aporte parlamentario a la fiscalización del sector de la seguridad. La guía pretende evidenciar la necesidad de que los parlamentos trabajen estrechamente con el gobierno en este ámbito y asuma su responsabilidad en el establecimiento de las bases legales,

---

<sup>681</sup> El artículo 13.2 no especifica pero la ESN 2013 dispone que el Gobierno presentará en las Cortes Generales el Informe Anual de Seguridad Nacional y por la redacción de la Ley entendemos que está dando cumplimiento a lo dispuesto en la página 58 de la Estrategia.

adopción del presupuesto y control de la acción del gobierno en materia de seguridad. Y para ello debe tener un efectivo acceso a la información, conocimiento práctico y voluntad de ejercer la facultad fiscalizadora.<sup>682</sup>

Otorgar un papel protagonista al Parlamento dentro del Sistema de Seguridad Nacional hubiera sido una apuesta por la transparencia y la búsqueda del máximo consenso político posible.

Sin embargo, la Ley de Seguridad Nacional le reserva un papel de acompañamiento que, siendo esencial, excluye la potestad decisoria y fiscalizadora, reduciendo las obligaciones del Gobierno para con las Cortes en este ámbito a facilitar información sobre las medidas que haya adoptado y la evolución subsiguiente en las situaciones de interés para la Seguridad Nacional, comparecer para informar sobre la evolución de la Seguridad Nacional y presentar ante ellas las revisiones de la Estrategia de Seguridad Nacional.

---

<sup>682</sup> Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas, Instituto Universitario general Gutiérrez Mellado de investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa, Madrid 2006.

## **LAS REFORMAS DE LAS LEYES RELACIONADAS CON EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD DURANTE LA X LEGISLATURA O CÓMO COMENZAR LA CASA POR EL TEJADO**

La Seguridad Ciudadana, la Seguridad Privada y la Protección Civil, durante su elaboración, caminaban de la mano dispuestas a refugiarse bajo un paraguas que aún no se había fabricado.

La ley que debía regular el nuevo espacio conceptual que se define para la seguridad en la Estrategia de Seguridad Nacional se elaborara con posterioridad a la modificación de aquellas normas que debieron tenerla como referencia.

En lugar de en la Ley de Seguridad Nacional se apoyan en dos pilares en los que insiste la Estrategia y los interpretan según un modelo en el que la concepción integral de la seguridad tiene carácter atractivo para incorporar a la órbita de la Seguridad Pública y de las competencias del poder ejecutivo a los distintos ámbitos de la seguridad y la prevención se interpreta como un adelantamiento de las barreras de protección.

Antes de que la Ley de Seguridad Nacional tuviera la oportunidad de definir su postura y no decidirse a dar un papel preponderante al Parlamento en la adopción o, al menos, en la sanción de las decisiones relativas a la Seguridad Nacional y otorgar en el Sistema de Seguridad Nacional al Ministerio de Justicia una participación que la Estrategia no le reserva, las reformas legislativas en materia de seguridad de la X legislatura ya dejan claro que el Gobierno estima que la Seguridad sigue siendo asunto, casi exclusivo, del poder ejecutivo del Estado.

Al menos en este sentido el Gobierno es coherente y dibuja una Ley de Seguridad Nacional que define a ésta de manera omnicomprendiva, sin acotar normativamente un ámbito que la Estrategia describe con la mayor amplitud, y se limita a ser una regulación de los órganos e instrumentos de la Seguridad Nacional sin regularla ni contribuir, por lo tanto, al cambio de paradigma que nos llevaría a una concepción integral y decididamente transversal de la seguridad.

La Ley de Seguridad Nacional nace como un limitado ordenamiento de carácter organizativo que insiste en la reacción ante los efectos, una vez que las amenazas se han concretado, estableciendo órganos de mera coordinación que tienden a atraer a la órbita del poder central a la totalidad de los recursos y sin capacidad para generar una auténtica integración en la que las Administraciones y entes privados responsables de los mismos participen en el diseño, planificación y toma de decisiones en materia de seguridad desde el origen y en todos los momentos del proceso.

En este diseño, ¿cómo encaja el Derecho Penal?, ¿tiene alguna función en el sistema de seguridad integral que se pretende pero no se logra?, ¿le afectará la vis atractiva de la potestad gubernativa?, ¿también vamos a tener que hablar de un Derecho Penal con finalidad eminentemente disuasoria?

A estas preguntas intentaremos responder en el capítulo siguiente donde nos basaremos en las reformas penales de la X Legislatura recogidas en la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo y en la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.



## Capítulo 3

### DERECHO PENAL Y SEGURIDAD. LAS REFORMAS DE CÓDIGO PENAL APROBADAS DURANTE LA X LEGISLATURA

En la legislatura que se inició en el último mes del año 2011 y que finalizará con el año 2015, el Gobierno presidido por el Sr. Mariano Rajoy y sustentado por la mayoría absoluta del Partido Popular, propuso y logró la aprobación de dos reformas penales<sup>683</sup>, una de carácter global y gran trascendencia para el sistema penal español – la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal- y la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo, de carácter sectorial y que se encuadra en el marco del pacto antiterrorista –contenedor de actuaciones contra el terrorismo yihadista- suscrito por el Partido Popular y el principal partido de la oposición parlamentaria, el PSOE, el 02 de febrero de 2015.

El 20 de septiembre de 2013 durante la rueda de prensa que sigue a la celebración de los Consejos de Ministros, la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, la Sra. Sáez de Santamaría, anuncia que durante la reunión del ejecutivo se ha aprobado la remisión a Cortes del Proyecto de reforma del Código Penal destacando que supone una modificación importante que no solo incluye medidas puntuales contra ciertos delitos, sino que afecta a la regulación general.<sup>684</sup>

---

<sup>683</sup> Las referidas no han sido las únicas, a lo largo del año 2012, previamente a la presentación del Anteproyecto, se realizaron reformas en determinados tipos del Código Penal vinculados a los Planes de lucha contra el fraude laboral y fiscal y a la ley de Transparencia. También se han emprendido otras como la que afecta al Código Penal Militar y cuyo Proyecto de Ley Orgánica fue presentado el 25 de julio de 2014 con el número de expediente 121/000107.

<sup>684</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 20 de septiembre de 2013. Transcripción rueda de prensa; <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/ruedas/Paginas/2013/cmnp20130924.aspx>

El entonces ministro de Justicia, el Sr. Ruiz Gallardón, reconoce la trascendencia de la reforma apuntando que *afecta al carácter general de nuestro Derecho punitivo y que, por lo tanto, no debe de considerarse como una modificación más del Código Penal de 1995, sino como una auténtica transformación.*<sup>685</sup>

La historia pública del nuevo texto se había iniciado un año antes, el 14 de septiembre de 2012, cuando ambos miembros del gobierno comparecían para anunciar la aprobación por parte del ejecutivo del informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación del Código Penal. De lo contenido en el texto, la vicepresidenta anticipó que supondría una evolución notable caracterizada por la revisión del sistema de penas (con la introducción del concepto de prisión permanente revisable), cambios en la regulación de la multirreincidencia y adaptación de los tipos penales a los nuevos métodos y a las características de fenómenos especiales como la criminalidad organizada.<sup>686</sup> En la citada comparecencia, el Sr. Ruiz Gallardón establece que los ejes de la reforma serán: la revisión del sistema de penas, la introducción de medidas orientadas a incrementar la eficacia del sistema penal, la revisión de ciertas figuras delictivas y la trasposición de las Directivas europeas. En su exposición insiste en justificar la introducción de la prisión permanente revisable defendiendo su cabida en el marco constitucional y su adecuación a los márgenes exigibles de respeto a los derechos fundamentales, aferrado a tres argumentos que encontraremos en repetidas ocasiones durante el proceso de tramitación de la propuesta: la presencia de figuras equivalentes en el Derecho Comparado, el contenido de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 3 de noviembre de 2009<sup>687</sup> y el dictamen del Consejo de Estado -con motivo de la suscripción por parte del Estado español del Convenio de la Corte Penal Internacional- en el que, según el Sr. Ruiz Gallardón, se consideró que la imposición de la prisión permanente revisable no es contraria al artículo 25.2 de la Constitución<sup>688</sup>. Anuncia también, entre las que ha citado como medidas

---

<sup>685</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 20 de septiembre de 2013. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmcp20130924.aspx>

<sup>686</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 14 de septiembre de 2012. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2012/cmcp20120914.aspx>

<sup>687</sup> Application no. 26958/07 by Rolf Friedrich MEIXNER against Germany. 03/11/2009.

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{%22fulltext%22:\[%22meixner%22\],%22itemid%22:\[%22001-95823%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{%22fulltext%22:[%22meixner%22],%22itemid%22:[%22001-95823%22]})

<sup>688</sup> El dictamen del Consejo de Estado al que se refiere el entonces ministro de Justicia, Sr. Ruíz Gallardón, es el N.º. 1. 374/99/MM, con fecha de 22 de julio de 1999, que examina el expediente relativo al Estatuto de Roma que instituye la Corte Penal Internacional. En la página 18, en el denominado apartado C de las



destinadas a incrementar la eficacia del sistema penal, la inclusión en el Anteproyecto, de la supresión de las faltas del Código Penal, destacando que esta medida no supondrá que las conductas que eran tipificadas como faltas queden impunes, sino que advierte que se creará una *larga lista de nuevos delitos leves* y que otras tendrán el carácter de infracciones administrativas que serán *sancionables directamente por el Ministerio del Interior*.<sup>689</sup>

Llama la atención que, apenas un mes después, el 11 de octubre, se destaque en la rueda de prensa posterior al Congreso de Ministros celebrado en esa fecha, la incorporación de algunos cambios referidos a los tipos que incriminan conductas relativas a la violencia sobre la mujer, en una intervención pareciera que destinada a destacar la notable aportación del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad (cuando ni en la comparecencia anterior ni en la que estamos refiriendo se alude al trabajo y la participación de otros departamentos<sup>690</sup>) y más centrada que en el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal en el anuncio de la presentación del informe sobre la elaboración de lo que será el futuro Proyecto de Ley del Estatuto de la Víctima. La referencia en una misma comparecencia a la reforma del Código Penal y a la elaboración de un Estatuto de la Víctima no es casual, es síntoma de una concreta concepción de la justicia penal y anuncia el propósito de modificar un modelo en el que, según palabras del entonces ministro de Justicia, Alberto Ruiz Gallardón, se *abandona a la víctima* a otro en el que la víctima esté *presente en todo el proceso y tenga garantizados unos derechos antes de que se llegue a dictar la propia sentencia*.<sup>691</sup> (Volveremos sobre esta conexión más adelante, cuando estemos analizando los elementos de la reforma penal de la X Legislatura que delatan su adecuación a un concreto modelo y una específica concepción del Derecho penal).

---

consideraciones que realiza sobre el contraste que podría evidenciarse entre determinados preceptos del Estatuto de Roma y de la Constitución española, dedica una reflexión a la presencia de la reclusión a perpetuidad entre el catálogo de penas aplicables del Estatuto de la Corte Penal Internacional (artículo 77). Más adelante nos detendremos a analizar la adecuación de la interpretación del Sr. Gallardón.

<sup>689</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 14 de septiembre de 2012. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2012/cmnp20120914.aspx>

<sup>690</sup> El Dictamen del Consejo de Estado, al referirse al expediente de tramitación de la norma cita expresamente los trabajos y estudios de distintos departamentos ministeriales (Interior, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Industria, Energía y Turismo, Educación, Cultura y Deporte, Hacienda y Administraciones Públicas, Economía y Competitividad). Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Número de expediente: 358/2013 (JUSTICIA). 27 de junio de 2013.

<sup>691</sup> Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y del ministro de Justicia, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 11 de octubre de 2012. Transcripción rueda de prensa; <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2012/cmnp20121011.aspx>

Advertimos que, ya desde su concepción, los representantes del ejecutivo anuncian que la reforma que se plantea es lo suficientemente relevante como para reconocer que supone un cambio cualitativo para la justicia penal española. Un cambio que, como vamos a mostrar a lo largo de este capítulo, conduce a nuestro modelo penal a asumir algunos postulados que la doctrina ha identificado como característicos de la tendencia a la expansión del Derecho penal y que consiguen que, en algunos aspectos, nos apartemos del derecho penal liberal clásico para ajustarnos al denominado derecho penal moderno e, incluso, con la adopción de algunas de las medidas más discutidas, a la modalidad conocida como Derecho penal del enemigo que ha venido siendo considerada por parte importante de los juristas españoles como expresión de un modelo penal más propio de sistemas totalitarios que de un Estado democrático de Derecho.

Vamos a encuadrar el análisis no desde la perspectiva de la dogmática penal y la coherencia o falta de la misma con respecto a los principios que rigen la ciencia jurídica en materia penal, sino desde una óptica que nos permita entender por qué el poder ejecutivo recurre a la reforma del Código Penal como una herramienta (a la que acaba dando un papel esencial) dentro del sistema de seguridad y cómo las adaptaciones a las que fuerza al Derecho penal para cumplir con los objetivos securitarios que le asigna, afectan al mismo llegando incluso a perjudicar su efectividad respecto al cumplimiento de sus funciones originales.

Lo primero que vamos a analizar es si las estrategias de seguridad nacional elaboradas en nuestro país hacen o no referencia a la justicia penal como elemento integrante de los sistemas que diseñan. Ya señalamos en el primer capítulo de este trabajo que, en principio, no se contempla papel alguno para el Derecho penal, ni en la Estrategia Española de Seguridad de 2011 ni en la Estrategia Nacional de Seguridad aprobada en 2013. Sin embargo, al estudiar los antecedentes y documentos internacionales que influyen en su configuración si advertimos que la Estrategia Europea de Seguridad Interior, generada al amparo de lo establecido en el Pacto de Estocolmo, considera relevante el papel que juega la armonización de los distintos sistemas penales para la dimensión interior de la Seguridad de la Unión Europea. Y, como apreciamos en la citada intervención del Sr. Gallardón durante la presentación del Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal, la transposición de las directivas europeas en materia penal es uno de los ejes de la reforma.

En relación con las Estrategias queremos advertir que, si bien lo afirmado acerca de que evitan referirse al ámbito penal es cierto, podemos apreciar que amenazas identificadas por las mismas son objeto de atención por parte de la reforma y las acciones vinculadas a ellas sufrirán relevantes modificaciones en cuanto a su tipificación penal (veremos cómo, además de la recurrente intervención sobre la multirreincidencia, las reformas se focalizan sobre el terrorismo, la criminalidad organizada y los actos que implican el uso, disposición o aprovechamiento de las tecnologías de la información y se empieza a advertir la incipiente preocupación por como determinadas conductas puedan afectar al funcionamiento de las infraestructuras críticas).

Por lo tanto, se reconozca expresamente o no, de modo colateral o de una forma directa, el Derecho penal participa en las políticas de seguridad (más cuando se defiende una concepción integral de la misma) y creemos adecuado analizar si en la elaboración y tramitación de la reforma penal como en su texto final podemos advertir la presencia o, al menos, la influencia de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

Una vez establecidas las conexiones entre la reforma penal y la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 vamos a preguntarnos cuál es la función que el Derecho penal puede desempeñar como herramienta para el sistema de seguridad, comenzando por referir como en nuestro país se ha recurrido a las reformas del Código Penal para intervenir e intentar atajar distintos fenómenos vinculados con el ámbito de la seguridad y que influencias ideológicas y corrientes de pensamiento están en la base de dicha tendencia, procurando señalar cuales son los aspectos de la nueva ley con los que se persigue una finalidad de aseguramiento e identificando las características principales del nuevo modelo y su posible asimilación a los esquemas de lo que la doctrina califica como la expansión del Derecho penal y el moderno Derecho penal.

Finalizaremos este capítulo analizando si el modelo de Derecho penal que resulta de las principales reformas introducidas durante la X Legislatura se adecua a los principios que para un Estado supone la asunción de un concepto de seguridad como aquel al que nos pretendían aproximar los impulsores de la adopción de las estrategias de seguridad nacional. El análisis efectuado nos llevará a concluir si, efectivamente, el nuevo Código Penal contribuye a un sistema de seguridad presidido e informado por la concepción de seguridad humana y podemos defender que a raíz de las diferentes reformas, en el ámbito

de la seguridad, el centro del sistema es la persona, el ser humano y, por consiguiente la promoción y defensa de sus derechos y libertades fundamentales o, por el contrario, debemos asumir que el nuevo modelo penal del que nos estamos dotando contribuye más bien a la priorización de la *prevalencia del orden jurídico y la defensa del Estado*, postergando a la persona y sus derechos a un segundo plano.

## **1. EL PAPEL DEL DERECHO PENAL EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL ESTABLECIDO POR LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013.**

Hemos venido analizando, tras dedicar el primer capítulo a identificar qué supone para la política y la gestión de la seguridad la aprobación y adopción de estrategias de seguridad nacional, la vinculación de las reformas legislativas, que en materias relacionadas con la seguridad se han venido realizando en la X Legislatura, con lo dispuesto en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013; si las prescripciones legislativas son consecuentes con el concepto de seguridad que maneja la Estrategia, si los principios informadores de la Estrategia están presentes en los textos legales o si los aspectos que regulan las nuevas normas y que se identifican como amenazas u objetos de protección en la Estrategia son tratados en las leyes de manera coherente con las directrices que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 propone.

Han sido señaladas las conexiones que hemos podido advertir entre la tramitación, las disposiciones y la concepción de seguridad que están en la base de todas las reformas normativas comentadas, señalándose aquellas que podían establecerse también con la reforma del Código Penal.

Hemos advertido que las modificaciones introducidas en la legislación que regula la Seguridad Privada, la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y la reforma del Código Penal están interrelacionadas. Y lo están de tal modo que, como ya advertimos, las características que la nueva regulación aporta al modelo de justicia penal son las más adecuadas para acompañar a las políticas de seguridad ciudadana establecidas por la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana -que fue aprobada y entró en vigor en las mismas fechas que la reforma penal- y que, estas características, son a su vez óptimas para la potenciación del sector de la seguridad privada al incrementar este con sus medios las

posibilidades del control estatal aportando sus recursos al Estado con el fin de que este asegure sus pretensiones de orden y seguridad<sup>692</sup>.

El papel que la Seguridad Ciudadana y la Seguridad Privada, así como el Sistema Nacional de Protección Civil y Emergencias desempeñan en el sistema de seguridad integral diseñado por la Estrategia ha sido fácilmente identificable puesto que la Estrategia se refiere de forma expresa a estos ámbitos que, a su vez, se consideran partes integrantes de la seguridad pública. Son sectores dependientes del poder ejecutivo del Estado, adscritos a la dirección, control y tutela del Ministerio del Interior y sujetos a principios rectores propios de la autoridad gubernativa.

El caso de Derecho penal es cualitativamente distinto. No podemos identificarlo sin realizar ciertas consideraciones como un factor integrante del ámbito de la seguridad porque, si bien es cierto que, en palabras de Silva Sánchez, *el Derecho penal es un instrumento cualificado de protección de bienes jurídicos especialmente importantes*<sup>693</sup>, y como tal herramienta cumple una función vinculada a la seguridad, se desenvuelve en el ámbito del poder judicial del Estado, sus actores y mecanismos se activan una vez que la acción tipificada se ha producido y ha desplegado sus efectos y entre las misiones que tradicionalmente se le encomiendan está la de limitar el poder punitivo del Estado al configurarse en base a unos principios que determinan cuáles serán las garantías de los ciudadanos frente a la potestad sancionadora y que delimitan, asimismo, el ámbito y condiciones de actuación del Estado en el ejercicio de esta función.

### **1.1. El Derecho penal en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.**

Acudimos a las estrategias confeccionadas en nuestro país y advertimos que en ellas no se hace referencia al Derecho penal. No se le incluye cuando se analizan las amenazas, en absoluto hayamos referencias a la posibilidad de recurrir a la regulación penal para proteger los bienes jurídicos que puedan verse afectados por la concreción de las mismas, y tampoco encontramos entre las líneas de acción estratégicas, que contienen las actuaciones

---

<sup>692</sup> Ver comentarios realizados en el epígrafe La paradoja de la privatización de la seguridad en la sociedad del riesgo global (capítulos 2 de este trabajo), a raíz de las reflexiones del Prof. García Pablos en su artículo El proceso de privatización de la seguridad.

<sup>693</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales, segunda edición, Civitas, Madrid 2001, página 25.

concretas que se consideran necesarias para la preservación de la seguridad, la previsión de acudir al Código Penal, a la tipificación de conductas o a la reforma de los tipos ya existentes.

En un análisis pormenorizado de las medidas que se proponen para combatir cada una de las amenazas encontramos que al tratarse algunas de ellas si se prevé la incorporación de acciones vinculadas al ámbito legislativo y regulatorio como son las prescripciones de armonización de legislación o la adecuación de las normas del sector; así, cuando la Estrategia se refiere a la ciberseguridad determina que el objetivo de garantizar un uso seguro de las redes y los sistemas de información habrá de lograrse con apoyo en un marco jurídico operativo y eficaz que permita incrementar la capacidad de prevención, detección, investigación y respuesta<sup>694</sup>, en el apartado dedicado a la lucha contra el crimen organizado prescribe la armonización de legislaciones como uno de los elementos troncales de la colaboración y cooperación internacional sin concurso de la cual se considera que la labor sería infructuosa<sup>695</sup> y al afrontar el reto de lograr la no proliferación de armas de destrucción masiva establece que se adoptarán medidas preventivas pero también de carácter punitivo contra uno de los aspectos concretos del fenómeno – la financiación ilegal de la proliferación-, lo que nos permite suponer que, al menos con la finalidad de regular las medidas punitivas que se propone, habrá que recurrir al Derecho penal en el ámbito interno<sup>696</sup>.

Las líneas de acción estratégicas proponen medidas y acciones que se vinculan más a la intervención social, económica, de gestión e incluso educativa cuando hablamos del ámbito de la prevención de la amenaza, recurren a la previsión de la mejora de las capacidades de coordinación, investigación e intervención de los actores del sistema cuando se refieren a la prevención de los efectos que las amenazas pueden generar y se centran en la medidas de recuperación para aquellos casos en los que los peligros se han concretado provocando resultados lesivos.

Son pocas las referencias a la legislación y no las encontramos a la intervención penal.

---

<sup>694</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Líneas de acción estratégicas. Página 42.

<sup>695</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Líneas de acción estratégicas. Página 43.

<sup>696</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Líneas de acción estratégicas. Página 46.

Sin embargo, cuando revisamos el texto de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, advertimos que algunas de las reformas introducidas están vinculadas con amenazas y ámbitos de atención preferente recogidos en la Estrategia. La modificación del Título X de los Delitos contra la intimidad introduce nuevos supuestos con los que se pretende, según el preámbulo de la Ley, ofrecer respuesta a la delincuencia informática<sup>697</sup> -lo que encaja con la preocupación evidenciada en el apartado ciberseguridad de la Estrategia y en la confección de una específica y sectorial Estrategia de Ciberseguridad-, los cambios incorporados a la regulación de algunos tipos socioeconómicos como la administración desleal, la apropiación indebida y los delitos de malversación, así como la revisión técnica de los delitos de insolvencia punible, podemos vincularlos al apartado que aboga por la seguridad económica y financiera y que fijó entre sus objetivos la lucha contra las actividades delictivas en este terreno, la creación de la nueva sección referida a los delitos de corrupción en los negocios dentro del Capítulo XI del Título XIII y el refuerzo de la punición de los delitos de corrupción en el ámbito de la Administración pública podemos situarlos en la esfera de influencia de la seguridad económica y financiera al suponer estas conductas un ataque al modelo de crecimiento económico sostenible que se pretende potenciar y a su capacidad de contribuir a los indeseables desequilibrios en los mercados, pero también podemos vincularlos con la acción de lucha contra el crimen organizado puesto que las actividades de los grupos de delincuencia organizada precisan de instituciones y particulares proclives a aceptar y permitir sus métodos para poder consolidar sus formas de actuación, un entorno económico y una Administración pública impermeable a la corrupción supone un terreno complicado para el desarrollo de las organizaciones criminales y colaboraría en la consecución de ese ambiente hostil que reclama la Estrategia<sup>698</sup>, también son notables las intervenciones sobre los tipos contenidos bajo el epígrafe de los delitos contra la seguridad colectiva entre los que se modifican los relativos a los incendios forestales, cuya vinculación con el ámbito de la protección civil y las emergencias es evidente y lo es, asimismo, la influencia de la línea de acción estratégica dedicada a la regulación de los flujos migratorios en la revisión de los delitos de

---

<sup>697</sup> “Las modificaciones propuestas pretenden superar las limitaciones de la regulación vigente para ofrecer respuesta a la delincuencia informática..”. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Página 11.

<sup>698</sup> “Es preciso el refuerzo e incremento de los lazos de colaboración con países y zonas geográficas de interés prioritario para España, con la finalidad de crear un ambiente hostil que dificulte la implantación de estas organizaciones en nuestro país.” Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 4. Líneas de acción estratégicas. Página 43.

inmigración ilegal y la introducción de nuevas formas de comisión del delito de trata de seres humanos. Concluiremos con la referencia a la inclusión del tipo de activación mediante noticias falsas de los servicios sanitarios o de emergencias y la protección penal a los miembros de los equipos de asistencia y rescate que acuden a prestar auxilio a otro en un accidente o calamidad pública, que se vinculan al efectivo funcionamiento del sistema de protección civil y emergencias, las modificaciones de algunos de los supuestos comprendidos como alteración del orden público se pretende relacionar con la protección de las infraestructuras críticas – entrada en locales y establecimientos de un modo que se altere su normal actividad-, y la inclusión de las armas nucleares y radiológicas dentro de la tipificación penal de los delitos de tenencia y depósito de armas que tiene una obvia relación con la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

Respecto a la amenaza terrorista destaca que, junto con la Ley Orgánica que reforma el Código Penal, el 30 de marzo se aprobó también la Ley Orgánica 5/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. La norma se refiere a la amenaza del terrorismo internacional, más concretamente al de corte yihadista, e introduce una nueva definición de delito de terrorismo que está inspirada en las Decisiones Marco del Consejo de la Unión Europea<sup>699</sup> sobre esta materia.

De las 12 líneas de acción estratégica que propone la Estrategia en base a las 12 amenazas que identifica, 7 reciben atención en las reformas del Código Penal aprobadas en 2015. Únicamente quedan al margen de las reformas penales objeto de este trabajo las materias relativas a los conflictos armados y la Defensa Nacional, la vulnerabilidad energética, el espionaje<sup>700</sup> y la vulnerabilidad del espacio marítimo.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 no otorga un papel al Derecho penal en el Sistema de Seguridad Nacional, ni siquiera se incluye al Ministro de Justicia ni a ningún representante de su Departamento o del ámbito jurisdiccional como miembro permanente en la composición del Consejo de Seguridad Nacional, y no establece entre las medidas propuestas por las líneas de acción estratégica recurso alguno al Derecho penal. Pero la Ley de Seguridad Nacional que nace en cumplimiento de lo dispuesto en la propia Estrategia subsana en parte la elusión, incluyendo en su artículo 21.3.c al Ministro de

---

<sup>699</sup> Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo, modificada por la Decisión Marco 2008/919/JAI, de 28 de noviembre de 2008.

<sup>700</sup> Las vinculaciones que la Estrategia establece entre la ciberseguridad y el espionaje determinan que las modificaciones legislativas en materia de seguridad en el ámbito informático y en relación con el uso de las nuevas tecnologías también tengan influencia en el tratamiento de la amenaza de espionaje.



Justicia en la composición preceptiva del Consejo de Seguridad Nacional y afirmando incluso en su preámbulo que la legislación penal es, junto a otras normas, una de las que regula los distintos aspectos de la seguridad<sup>701</sup>.

Podemos mantener, también, que existe una relación entre la reforma penal y la Estrategia. Aunque los fenómenos identificados como amenazas en la Estrategia que aparecen reflejados en las reformas penales consideradas ya estaban presentes en el Código Penal, el hecho de que el documento estratégico en materia de seguridad que tiene, entre otras, la misión de destacar cuáles son las amenazas que mayor atención precisan desde la perspectiva de la seguridad nacional, se centre en éstas y no en otras denota la relevancia de las mismas y la preocupación que respecto a ellas demuestran los gestores de la seguridad y no es extraño, por lo tanto, que los redactores de la reforma penal sean también más sensibles a esos ámbitos y a las conductas generadas en o por los mismos que supongan ataques especialmente graves a los bienes jurídicos penalmente protegidos.

De este modo, la Estrategia implica al legislador penal al señalar como amenazas a la seguridad nacional ámbitos y fenómenos cuya concreción en riesgos pueden afectar a bienes jurídico-penalmente relevantes. Así, como hemos señalado, las amenazas que puede conllevar la ciberdelincuencia tienen capacidad para afectar a distintos bienes jurídicos como la intimidad o el secreto de las comunicaciones y en base a ello interviene el legislador modificando el Título X, la evidente preocupación por el incremento del potencial dañino del terrorismo vinculado al yihadismo y cómo las características que lo definen pueden afectar a la vida, la integridad física y la seguridad pública determinan que el promotor de las reformas penales se vea impelido a modificar los artículos del Código Penal que se ocupan de los delitos de terrorismo, la seguridad económica y financiera supone el refuerzo de la protección del orden socioeconómico y del buen funcionamiento de la Administración pública y la proscripción de conductas que afectan a estos bienes jurídicos -debiendo ocuparse el Derecho penal de aquellas que sean consideradas de relevante gravedad-, que el tratamiento de las emergencias y catástrofes sea incluido como uno de los ámbitos prioritarios de la Estrategia supone que nos fijemos con mayor atención en la seguridad colectiva y en las conductas que, teniendo la capacidad de generar o agravar dichas emergencias y catástrofes, supongan restar efectividad a los medios destinados a luchar contra ellas, del mismo modo que el interés por proteger las infraestructuras críticas exige la contención o eliminación de conductas que, en base a la

---

<sup>701</sup> BOE, martes 29 de septiembre de 2015, Núm. 233, página 87106.

afección del bien jurídico orden público, puedan menoscabar la seguridad de las mismas o cuando la pretensión de gestionar los flujos migratorios nos recuerda que contribuyen negativamente a esta finalidad prácticas que afectan a los derechos fundamentales de las personas migrantes -extranjeras en nuestro país-.

A pesar de que basamos la implicación efectiva del legislador penal en el argumento de que *el Derecho penal es un instrumento cualificado de protección de los bienes jurídicos*<sup>702</sup> y atenderá a las amenazas contenidas en la Estrategia en base a la afección que éstas suponen para determinados bienes jurídicos también advertimos que la concreción en las estrategias (desde que éstas se han adoptado en España) y en las agendas de los gestores de la seguridad de determinados fenómenos como amenazas relevantes, tal como ocurre con el crimen organizado, supone que legislador penal retoque distintos apartados del Código, referidos a diferentes bienes jurídicos, con la finalidad de castigar más adecuadamente las conductas relacionadas con esa amenaza -en este caso las protagonizadas por sujetos vinculados a organizaciones criminales-.

## **1.2. El Derecho penal en la Estrategia Europea de Seguridad Interior.**

La Estrategia Europea de Seguridad Interior aprobada en 2010 considera que para la consecución de sus objetivos y hacer frente a las que han sido identificadas como amenazas es esencial la cooperación de autoridades que junto a las policiales, de fronteras, sanitarias, de protección civil o de servicios sociales incluye también a las judiciales y aboga por que se aprovechen las sinergias potenciales que existen en los ámbitos de la cooperación policial, la gestión integrada de las fronteras y los sistemas de justicia penal.<sup>703</sup>

Propone para la Unión Europea un modelo de seguridad basado en unos principios que incluyen la convicción de que seguridad, libertad y justicia son políticas que se refuerzan mutuamente<sup>704</sup>. No debe extrañar esta apreciación si tenemos en cuenta que la Estrategia Europea de Seguridad Interior se confecciona en cumplimiento de lo establecido en el Programa de Estocolmo y en reconocimiento del marco constituido en éste<sup>705</sup>. El Programa

---

<sup>702</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales, segunda edición, Civitas, Madrid 2001, página 25.

<sup>703</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Página 10.

<sup>704</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Página 19.

<sup>705</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Página 8.

de Estocolmo lleva el subtítulo de “*una Europa abierta que sirva y proteja al ciudadano*” y pretende diseñar un espacio de libertad, seguridad y justicia a través de la promoción de los derechos de los ciudadanos, la consecución de una Europa de la Ley y la Justicia que facilite la vida de los ciudadanos y que contribuyan a la configuración de una estructura supraestatal capaz de protegerlos.<sup>706</sup>

Esta concepción otorga al ámbito jurisdiccional y concretamente al Derecho penal, una doble función; la de ser una herramienta más en la lucha contra el delito y la de garantizar, junto con el poder legislativo, el control de las actividades de seguridad.

A pesar de que las estrategias españolas no incorporan esta perspectiva, el legislador sí acude al Derecho penal, al menos como instrumento de la lucha contra las amenazas identificadas y también mira a Europa cuando justifica parte de la reforma del Código Penal en la necesidad de atender compromisos internacionales que se traducen en la trasposición de diferentes decisiones y directivas de la Unión Europea<sup>707</sup>.

Interesa al propósito de este trabajo analizar si, dado que el ejecutivo que propuso y elaboró la Estrategia es el mismo que ha impulsado y aprobado (con el solo apoyo del partido que lo sustenta) las reformas penales aquí contempladas y se sirve del Código Penal como una herramienta más para enfrentar, entre otras, a las amenazas a la seguridad nacional, los principios informadores de la Estrategia se advierten en la justificación de la empresa de reforma, en la elaboración, tramitación y aprobación de las nuevas Leyes penales o en las características que definen sus contenidos.

---

<sup>706</sup> Programa de Estocolmo- Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. (2010/C 115/01). Publicado el 4 de mayo de 2010 en el Diario oficial de la Unión Europea.

<sup>707</sup> Decisión Marco 2008/913/JAI, relativa la lucha contra formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal; Directiva 2009/52/CE, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular; Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil; Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas; Directiva 2013/40/UE, relativa a los ataques contra los sistemas de información y la interceptación de datos electrónicos cuando no se trata de una comunicación personal; Directiva 2014/42/UE, de 3 de abril, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea.

**1.3. Evidencias de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 en la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y en la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo.**

*· El Código Penal como objeto de una Política de Estado.*

Independientemente de que se le otorgue o no un papel más o menos determinante en el ámbito de la seguridad, la concepción del Derecho penal como instrumento de protección de bienes jurídicos relevantes y delimitador del poder punitivo del Estado, ya hace aconsejable que sea una materia objeto de consenso. Su capacidad para afectar a los derechos y deberes fundamentales a través de las sanciones más duras que contempla nuestro ordenamiento jurídico y la potestad del legislador para definir a través de él cuales son las acciones merecedoras de mayor reproche, exigirían, por parte del Gobierno impulsor de la reforma, el esfuerzo por obtener el máximo respaldo social y parlamentario.

No parece que este haya sido uno de los objetivos principales del gobierno del Partido Popular al proponer el texto que integra la Ley Orgánica 1/2015 de reforma del Código Penal cuando observamos que durante su tramitación parlamentaria se presentaron 6 enmiendas a la totalidad de devolución firmadas cada una de ellas por diferentes Grupos Parlamentarios de la oposición siendo únicamente el Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia y el Grupo Parlamentario Popular, los que no presentaron enmiendas a la totalidad<sup>708</sup>. Todos los partidos políticos con representación parlamentaria, a excepción del Partido Popular y de Unión, Progreso y Democracia<sup>709</sup>, se opusieron a la continuidad de la tramitación parlamentaria de Proyecto de Ley de reforma del Código Penal y pidieron su devolución al ejecutivo. Las principales críticas no fueron atendidas y los objetos de controversia más acusados se mantienen en el texto definitivo. Si durante la tramitación no consiguió la adhesión de ningún partido de la oposición parlamentaria, en la

---

<sup>708</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 62-2. 10 de diciembre de 2014. Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000065 Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>709</sup> El Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia no presentó una enmienda a la totalidad al considerar que el Código Penal merecía una revisión en profundidad. Sin embargo, durante el debate a la totalidad del Proyecto de Ley, la Sra. Díez González afirma que su partido considera que el debatido no es el Código Penal que España necesita y se muestra insatisfecha con el proceso de tramitación. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 55.

votación final no concitó mayores apoyos y hubo de aprobarse, en exclusiva, con el voto favorable del Grupo Parlamentario Popular<sup>710</sup>.

La elaboración y tramitación del nuevo texto ha sido compleja y se ha visto dilatada en el tiempo. El informe al Anteproyecto fue presentado en septiembre de 2012 y el texto finalmente aprobado tiene fecha de 30 de marzo de 2015. Han transcurrido casi tres años en los que el texto ha sufrido notables modificaciones y ha tenido que afrontar duras críticas procedentes del ámbito político, de la judicatura<sup>711</sup>, de los sectores profesionales<sup>712</sup> y académicos<sup>713</sup> e incluso de distintos organismos supranacionales como las Naciones Unidas<sup>714</sup>.

---

<sup>710</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Número 269. Sesión plenaria núm. 252. Jueves 26 de marzo de 2015.

<sup>711</sup> La asociación Jueces para la Democracia se ha opuesto a las reformas legislativas acaecidas en X Legislatura que afectan a la justicia, siendo su más reciente exponente el comunicado conjunto firmado el 28 de abril de 2015 por esta asociación y por Rights International Spain en el que instan a la Comisión Europea a actuar ante los ataques en España a valores esenciales de la Unión Europea y en el que se hace referencia expresa a la reforma del Código Penal (y a la Ley de Seguridad Ciudadana) por considerar que suponen una amenaza a los derechos de libertad de expresión y reunión y que la vaguedad de muchos de sus preceptos puede conllevar una aplicación arbitraria de las sanciones.

<http://www.juecesdemocracia.es/txtComunicados/2015/RISJpDinstanCE042015.pdf>

<sup>712</sup> El Consejo General de la Abogacía Española publicó el 31 de marzo de 2015 una nota titulada **El BOE publica la Ley de Seguridad Ciudadana y la reforma del Código Penal con el rechazo de la Abogacía**. En esta declaración, el Consejo general de la Abogacía Española, manifiesta su posición contraria a la aprobación del nuevo texto penal al considerar que *introducirá en España un nuevo tipo de pena que ha contado con la oposición frontal de la oposición que considera que inconstitucional y se trata de una “cadena perpetua” soterrada*. Alude también a las críticas vertidas por la Abogacía catalana que considera que la eliminación del Código Penal de faltas que serán consideradas infracciones administrativas en la Ley de Seguridad Ciudadana conllevarán sanciones de importes más elevados y el ciudadano perderá garantías de defensa al aplicarse la presunción de veracidad de los atestados que prima en el orden administrativo en lugar de la presunción de inocencia que prevalece en el orden penal. Incorpora las denuncias de la Confederación Española de Abogados Jóvenes (CEAJ) que destaca el agravamiento de las penas y la contribución a la fijación de un estado policial.

<http://www.abogacia.es/2015/03/31/el-boe-publica-la-ley-de-seguridad-ciudadana-y-la-reforma-del-codigo-penal-con-el-rechazo-de-la-abogacia/>

<sup>713</sup> 60 catedráticos de Derecho penal, de 35 universidades públicas españolas hicieron público, en marzo de 2015, un manifiesto en el que se critica duramente la reforma del Código Penal, así como las nuevas leyes de Seguridad Ciudadana y Seguridad Privada. En lo relativo al Derecho Penal destacan que el nuevo texto adolece de relevantes defectos que se evidencian en la pobreza técnica y en la adopción de reformas que se alejan de la tradición jurídica española y sus elaboraciones jurisprudenciales y doctrinales, advierten que incorpora propuestas basadas en fuentes político criminales de corte autoritario, denuncian que algunas decisiones como la despenalización de determinadas faltas (se refieren expresamente a las relacionadas con los accidentes de tráfico) suponen una “privatización” que aleja al ciudadano del servicio público de la Justicia, señalan que se produce un incremento de la gravedad de numerosas conductas, un aumento de penas de prisión y la previsión de una injustificable pena de cadena perpetua para terminar con la conclusión de que, a pesar de todo lo expuesto, lo más grave de la nueva norma es el abandono del principio de culpabilidad y su sustitución por criterios de peligrosidad.

<http://www.ub.edu/dpenal/recursos/TEXTO%20FINAL2.pdf>

En la misma línea encontramos el acto de los Profesores del Área de Derecho Penal de la Universidad de Salamanca (entre los que se encuentran el Catedrático Berdugo Gómez de la Torre y las Catedráticas acreditadas Pérez Cepeda y Zúñiga Rodríguez, firmantes del manifiesto citado) que se celebró el día 4 de marzo de 2015 en el salón de grados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca y llevó por título “**No hay derecho. Por un Código Penal de todos**”.

Los esfuerzos políticos para modificar el contenido del Proyecto de Ley se evidencian al consultar las enmiendas presentadas ante el Congreso de los Diputados; además de las 6 enmiendas a la totalidad de devolución se presentaron 882 enmiendas al articulado.

Posteriormente, durante su tramitación en el Senado se incorporaron 90 enmiendas que determinan que el texto que volvió al Congreso para ser aprobado el 26 de marzo de 2015 difiera bastante del Proyecto que se analizó en el debate a la totalidad celebrado el 12 de diciembre de 2013.

Sin embargo, a pesar de que, necesariamente, el contenido del Proyecto impulsado por el ejecutivo y el texto que se aprobó en marzo de 2015 son diferentes, es significativo que la defensa del texto que realizó el entonces Ministro de Justicia D. Alberto Ruiz Gallardón en el transcurso del debate a la totalidad del Proyecto de Ley en el Congreso muestre los mismos puntos fuertes, sustentados en argumentos muy semejantes, a los que recoge el preámbulo del texto definitivo aprobado con la denominación de Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Cuando acudimos a la revisión de las intervenciones de los grupos parlamentarios de la oposición observamos que sus argumentos, aquellos con los que se oponen al Proyecto en diciembre de 2013 y aquellos con los que pretenden evitar la aprobación en marzo de 2015 no son muy diferentes.

Por lo tanto, a pesar de la evolución del texto, es evidente que el deseable objetivo de la consecución del máximo respaldo político y social no se ha cumplido en esta ocasión. La controversia respecto a la nueva norma penal y el evidente disgusto que provoca en los

---

[https://www.youtube.com/watch?v=nJ-IY-A62WQ&index=1&list=PLTd-o6N-0\\_ynwk-yX4CPngXsiaqjR6m9K](https://www.youtube.com/watch?v=nJ-IY-A62WQ&index=1&list=PLTd-o6N-0_ynwk-yX4CPngXsiaqjR6m9K)

<sup>714</sup> Durante el período de tramitación parlamentaria Relatores Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se dirigieron al Estado español para mostrar su preocupación por que, a su entender, *“el texto del proyecto de Ley (de reforma del Código Penal) incluye definiciones amplias o ambiguas que abren el campo a una aplicación desproporcionada o discrecional de la ley por parte de las autoridades”*.

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>

David Kaye, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la libertad de expresión señala que en lo referente a la difusión pública de mensajes o consignas que inciten a la comisión de delitos de alteración del orden público o que sirvan para reforzar la decisión de llevarlos a cabo, la redacción de los tipos conlleva problemas de interpretación y podría criminalizar a quienes convoquen manifestaciones pacíficas. También en lo referente a la regulación de los actos de incitación y enaltecimiento y justificación del terrorismo considera que la redacción podría suponer la restricción desproporcionada del ejercicio de la libertad de expresión y permitir abusos en los controles y retiradas de información disponible en la red.

Maina Kiai, Relator Especial de la ONU sobre los derechos de reunión pacífica y de asociación critica que se trate como circunstancia agravante el hecho de que una serie de delitos sean cometidos en el contexto de una reunión numerosa. Considera que esta previsión podría tener un efecto disuasivo sobre el ejercicio de la libertad de manifestación pacífica.

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/26/29/Add.1. Páginas 59, 60 y 61.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/046/29/PDF/G1404629.pdf?OpenElement>

representantes políticos de la oposición parlamentaria y en profesionales y académicos no ha impedido su aprobación en un contexto dominado por la mayoría absoluta del Partido Popular. La entrada en vigor de la Ley a solo unos meses de la celebración de elecciones legislativas genera incertidumbre respecto a la efectiva aplicación de la misma puesto que las opciones políticas de la actual oposición han anunciado su intención de modificar el texto legal si tienen capacidad de gobierno en la próxima legislatura<sup>715</sup>.

Este tipo de situaciones deberían evitarse al enfrentar las reformas legislativas en materia penal.

La Estrategia establece que la garantía de la seguridad nacional reclama una Política de Estado que defina principios y líneas de actuación permanentes, con continuidad en el tiempo, y capaces de dar respuestas integrales a los desafíos.

En el caso del Derecho penal, por su trascendencia respecto a la afectación de derechos y libertades fundamentales, sería necesaria una política consensuada, con principios y líneas de actuación permanentes, que recojan las elaboraciones jurisprudenciales y doctrinales que aportan seguridad y certeza jurídica y que no se someta a las agendas políticas particulares de cada gobierno.

Observamos que el Gobierno si intentó recurrir a la Política de Estado con la aprobación de la reforma que afecta específicamente a los delitos de terrorismo contenida en la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo. Logró llegar a un acuerdo con el principal partido de la oposición parlamentaria, el PSOE, encuadrado en el marco global de un pacto de lucha contra el terrorismo yihadista firmado unas semanas después de ocurridos los atentados de París en enero de 2015<sup>716</sup>. Sin embargo, tampoco lograron concitar un mayor acuerdo y la propuesta se aprobó con los votos del Partido Popular, del PSOE y de los tres partidos

---

<sup>715</sup> Según el barómetro del CIS de abril de 2015, la evolución de voto en Elecciones Generales determina que según la estimación de voto (en % sobre voto válido) el Partido Popular volvería a ganar las elecciones generales si estas se hubieran celebrado en el momento de realización de la encuesta (entre el 1 y el 12 de abril de 2015). Sin embargo el porcentaje de voto que el estudio les asigna, un 25,6%, está muy cerca del 24,3% que atribuye al PSOE y la entrada de nuevas fuerzas políticas (actualmente no representadas en el arco parlamentario) como Podemos, con un 16,5%, y Ciudadanos, con un 13,8%, hacen poco previsible la revalidación de la mayoría absoluta e, incluso, podría suponer la pérdida del Gobierno para el Partido Popular.

<sup>716</sup> El 7 de enero de 2015 dos hombres armados penetraron en las instalaciones de la revista satírica “Charlie Hebdo”, en París, disparando contra su equipo de redacción, que se encontraba reunido, con el resultado de 12 personas asesinadas. Los autores del atentado, los hermanos Kouachi, eran dos jóvenes franceses de origen argelino conocidos por las fuerzas de seguridad francesas por su vinculación al yihadismo radical. El día 8 de enero Amedi Coulibaly, vinculado al menor de los hermanos Kouachi, retiene a varias personas en una tienda de comida Kosher situada al este de París. El secuestro se salda el día 9 de enero con el fallecimiento de cuatro de los rehenes y del sospechoso.

minoritarios que firmaron la propuesta (Coalición Canaria, Foro Asturias y UPN). Convergencia y Unión y Unión, Progreso y Democracia se abstuvieron mientras el resto de formaciones políticas con representación parlamentaria votaba en contra aduciendo que se trataba de una propuesta de carácter bipartidista y propagandístico y que el texto les había sido ofrecido sin mediar debate ni encuentros que hubieran podido lograr el deseado consenso<sup>717</sup>.

En cuanto a la participación en la elaboración del texto, en lo que respecta a las aportaciones de la sociedad civil y del ámbito profesional y su inclusión en la Ley, que supondría la implicación imprescindible para lograr una norma con el máximo respaldo, el Sr. Ruiz Gallardón, en la réplica pronunciada durante el transcurso del debate a la totalidad, aseguró haber tomado en consideración las sugerencias y propuestas de mejora realizadas desde distintos ámbitos de la sociedad civil<sup>718</sup>. La activa participación a la que alude el entonces Ministro de Justicia se tradujo, según la Memoria de análisis normativo que acompaña al expediente de tramitación, en el mantenimiento de contactos con representantes de personas con discapacidad y asociaciones de víctimas de accidentes de circulación y en la celebración de reuniones con representantes de colectivos profesionales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones y colectivos que representan intereses afectados por la reforma<sup>719</sup>. Sin embargo, el expediente de tramitación del Anteproyecto no incorpora documentación sobre los contactos a los que alude el Ministro y no contamos con referentes de las alegaciones, estudios o sugerencias aportadas. El propio Dictamen del Consejo de Estado es crítico con la tramitación del expediente indicando que lo correcto

---

<sup>717</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Número 269. Sesión plenaria núm. 252. Jueves 26 de marzo de 2015.

<sup>718</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 42.

<sup>719</sup> Consta en el Dictamen del Consejo de Estado la petición de audiencia por parte del Consejo General de la Abogacía Española y por parte de la Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento. En el Dictamen se recoge un resumen del contenido del escrito en el que la Consejo General de la Abogacía Española realiza diversas propuestas de modificación del Anteproyecto y se especifica que la Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento no presentó alegaciones. El Dictamen indica que, según la Memoria del análisis de impacto normativo, se mantuvieron reuniones con gremios de joyeros y comerciantes, industria cultural, organizaciones empresariales, asociaciones de mujeres y grupos de defensa de los derechos de los animales. Se incluyen también las observaciones en las que el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) muestra su preocupación acerca de la modificación de las medidas de seguridad que afectan a personas inimputables por razón de discapacidad.

Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Número de expediente: 358/2013 (JUSTICIA). 27 de junio de 2013.



hubiera sido dejar constancia de las propuestas, informes o documentación que las entidades u órganos citados hubieran aportado<sup>720</sup>.

No es ésta la única crítica que, desde el punto de vista técnico, ha concitado la tramitación de la norma. Primero el Consejo de Estado en su Dictamen de junio de 2013 y posteriormente el Sr. Olavarría, ponente del Grupo Parlamentario Vasco y el Sr. Llamazares Trigo, ponente del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural, en el debate a la totalidad del 12 de diciembre de 2013<sup>721</sup>, advirtieron que los informes del Consejo Fiscal y del Consejo General del Poder Judicial fueron recabados en relación con la versión del Anteproyecto que fue presentada por el Gobierno con fecha de 11 de octubre del año 2012. Según el Consejo de Estado, las modificaciones que se introdujeron en el texto con posterioridad a la redacción de los informes son de tal relevancia que el hecho de que determinadas previsiones no hayan sido objeto de pronunciamiento por parte del Consejo Fiscal y del Consejo General del Poder Judicial suscita reservas al considerarse que las modificaciones<sup>722</sup> -incorporadas en la segunda versión del Anteproyecto- quedaron privadas del trámite de informe preceptivo por parte de aquellos órganos.

De este modo, al igual que en el caso de la aprobación de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y de la tramitación del Proyecto de Ley de Protección Civil, los detalles aportados acerca del proceso de elaboración y tramitación de las reformas del Código Penal nos llevan a concluir que éstas no han sido concebidas con el propósito de lograr la aceptación de sus contenido ni un consenso fuerte acerca de su oportunidad, objeto y finalidad. La capacidad del Gobierno para lograr la aprobación de la propuesta sin necesidad de contar con el apoyo de otras fuerzas políticas ha sido determinante para que, a la vista de que las críticas que origino el primer texto presentado se mantienen una vez han sido publicadas las Leyes de reforma, no se haya considerado necesario atender a la mismas y modificar o matizar la norma conforme a las alegaciones presentadas por profesionales, académicos y distintos colectivos y sectores de la sociedad civil.

---

<sup>720</sup> Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Número de expediente: 358/2013 (JUSTICIA). 27 de junio de 2013.

<sup>721</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Páginas 33 y 35.

<sup>722</sup> Se refiere a las modificaciones efectuadas sobre la regulación de la responsabilidad de las personas jurídicas, de la custodia de seguridad y de tipos penales como el homicidio, el homicidio imprudente, las lesiones imprudentes, la falta de consentimiento en el ámbito sexual con menores, la corrupción entre particulares y el cohecho.

Tenemos, por lo tanto, una reforma penal que concita el rechazo de las fuerzas políticas de la oposición parlamentaria, de representantes profesionales como la Asociación Jueces para la Democracia o el Consejo General de la Abogacía Española, de un número significativo de Catedráticos de Derecho Penal de las Universidades Públicas, de Relatores Especiales de las Naciones Unidas y de distintos colectivos de acción civil.

Es obvio que no podemos hablar de consenso ni de respaldo social y parlamentario y, por lo expuesto, tampoco de propósito de concitarlo por parte del Gobierno.

En cumplimiento del objetivo de identificar evidencias de la presencia de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 en las Leyes que reforman el Código Penal aprobadas en 2015, debemos aceptar que el primero de ellos, el principio de unidad de acción que determinaría la adopción de una Política de Estado en materia penal, no está presente ni en el proceso de la elaboración, ni en la tramitación parlamentaria ni en la aprobación de las reformas.

*· Los principios de anticipación y prevención y el principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos en las reformas penales de 30 de marzo de 2015*

Para determinar cuáles son las notas definitorias del nuevo Código Penal que, tras la aprobación e introducción de la reforma, entra en vigor el 1 de julio de 2015, vamos a analizar aquellos aspectos que son destacados por el Gobierno impulsor de la norma, por el partido político y el grupo parlamentario que lo sustenta y que aprobó la Ley en solitario para contrastarlos después con las valoraciones negativas y los argumentos contrarios de aquellos que se oponen a la nueva legislación penal.

De este análisis extraeremos la conclusión de si estos dos principios informadores de la Estrategia se evidencian en el nuevo Código Penal o de si, por el contrario, no están presentes en las reformas. A su vez, pretendemos obtener del mismo los argumentos que refuercen la interpretación de que el ejecutivo recurre a la reforma penal como instrumento de seguridad al pretender que sea una herramienta que contribuya a garantizar la protección de la sociedad.

Según la exposición de motivos del Proyecto de Ley y las intervenciones del Sr. Ruiz Gallardón en la rueda de prensa en la que se anunciaba la remisión del Proyecto de Ley al

Congreso -20 de septiembre de 2013- y en defensa de la propuesta del ejecutivo durante el debate a la totalidad- 12 de diciembre de 2013-, el texto tiene tres objetivos primordiales:

1. Fortalecer la confianza de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante un sistema legal que garantice resoluciones judiciales previsibles que sean percibidas en la sociedad como justas.
2. Incrementar la eficacia de la justicia penal.
3. La armonización del Derecho penal español con los de los demás países miembros de la Unión Europea a través de la transposición de diversas Directivas de la Comisión Europea y Decisiones Marco de la Unión.

El primero de los fines se persigue a través de una profunda revisión del sistema de penas que se traduce en la incorporación al mismo de la prisión permanente revisable.

Para conseguir una mayor eficacia se apuesta por la supresión de las faltas, que se justifica en base al principio de intervención mínima y que busca la disminución del número de asuntos menores en el ámbito penal y se modifica la regulación de la suspensión y de la sustitución de las penas privativas de libertad introduciendo un nuevo régimen de suspensión que ofrece diversas alternativas con el fin de hacerse más flexible y eficaz.

De esta breve introducción podemos concluir que el principio informador de la Estrategia que se refiere a la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y que se sustenta en la optimización de su empleo y la orientación a la mejora de la organización tiene su reflejo en el propósito de incrementar la eficacia de la justicia penal a través de la eliminación de las faltas. No afirmamos que el legislador tuviera en mente cumplir específicamente con el principio contenido en la Estrategia sino que éste, con carácter genérico, ha conseguido impregnar la voluntad del Gobierno y que la presencia del mismo se advierte en este caso. Aunque se acude como justificación de la medida a un principio de dogmática penal como es el de intervención mínima, se reconoce que la destipificación penal de algunos de los supuesto incluidos en el libro tercero de las faltas responde también y fundamentalmente a un principio de eficiencia.

El Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2015 de reforma del Código Penal, en su apartado XXXI, establece que *en la actualidad debe primarse la racionalización del servicio público de Justicia, para reducir la elevada litigiosidad que recae sobre juzgados y*

*tribunales* y se refiere, con posterioridad, a la necesidad de reservar la respuesta penal a los supuestos de especial gravedad<sup>723</sup>.

Está introduciendo la referencia a la supresión de las infracciones penales constitutivas de falta y alude en primer término a la mejora del servicio. Parece que diera prioridad a este motivo y acudiera al principio de intervención mínima como excusa en un intento de aportar argumentos que avalen la decisión de la eliminación del libro tercero.

El Dictamen del Consejo de Estado, como señala la enmienda del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural<sup>724</sup>, establece que solo una debe ser la motivación que guíe la despenalización de conductas y que ésta ha de encontrarse en el principio de intervención mínima. Considera que es necesario que el Estado dé adecuada respuesta a las conductas que tengan un reproche social digno de sanción penal y que este debe ser el criterio para la tipificación o no de supuestos. Advierte además, que *la despenalización de conductas mediante su remisión a la vía civil o administrativa no supone necesariamente un ahorro de medios, sino el traslado de la carga de un ámbito a otro*<sup>725</sup> por lo que la supresión de las faltas motivada por el objetivo de agilizar el funcionamiento de la Administración de Justicia puede mostrarse como una medida contraproducente para la consecución de esta finalidad<sup>726</sup>.

Un signo de que el objetivo principal de la supresión de las faltas por parte del promotor de la norma no era la consecución del principio de intervención mínima, es que determinados supuestos que eran calificados como faltas, tras la reforma no quedan despenalizados sino que son subsumidos en la nueva categoría de delitos leves. De esta forma, conductas que estaban incluidas en el Código Penal sin la consideración de delito, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley quedan configuradas como delitos.

---

<sup>723</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27082.

<sup>724</sup> Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000065 Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 10 de diciembre de 2014. Núm. 66- 2. Página 10.

<sup>725</sup> Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Número de expediente: 358/2013 (JUSTICIA). 27 de junio de 2013.

<sup>726</sup> En este sentido la argumentación de Jesús Manuel Villegas Fernández, Magistrado del Juzgado de Instrucción número 3 de Granada, en el artículo **La supresión de las faltas en el Anteproyecto de Código Penal de Julio de 2012**. Publicación digital Derecho.com, 14 de septiembre de 2012. <http://www.derecho.com/articulos/2012/09/14/la-supresion-de-las-faltas-en-el-anteproyecto-de-codigo-penal-de-julio-de-2012/>

Boldova Pasamar, en un artículo titulado *“La desaparición de las faltas en el Proyecto de reforma del Código penal”*, advierte que no se produce una efectiva supresión de las faltas sino que, en realidad, se procede a una redistribución de las mismas. Señala que, aproximadamente dos tercios de los supuestos pasan a ser considerados delitos leves y que hay algunas faltas que se transforman en delitos menos graves<sup>727</sup>. Podemos concluir, entonces, que la mayor parte de las faltas se mantienen como delito<sup>728</sup>.

Sostiene el autor que lo que aparentemente es una despenalización, constituye en realidad un incremento de la sanción penal<sup>729</sup>, tal y como también defienden en sus enmiendas el Grupo Parlamentario Vasco y el Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural. Argumenta Boldova Pasamar para defender esta postura, que se ha incrementado el ámbito de la punibilidad, las penas son superiores que las previstas en las faltas y que la consideración de los supuestos como constitutivos de delitos leves implica, entre otras, la posibilidad de aplicar medidas de seguridad, que se amplíen los plazos de prescripción y que la comisión de estas conductas según la nueva tipificación pueda dar lugar a la revocación de la suspensión del resto de la pena y generar antecedentes penales<sup>730</sup>.

La crítica al modo en el que se ha ejecutado la supresión del libro tercero de las faltas y la puesta de manifiesto de que, lejos de lograr una efectiva despenalización que corresponda al principio de intervención mínima, constituye un incremento de la sanción penal, nos conduce a uno de los aspectos más cuestionados de la reforma; su contribución al endurecimiento de la respuesta penal<sup>731</sup>.

---

<sup>727</sup> Boldova Pasamar, Miguel Ángel, La desaparición de las faltas en el Proyecto de reforma del Código Penal de 2013, Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología, ISSN 1695-0194, Artículos RECPC 16-12 (2014), página 3.

<sup>728</sup> Comparte esta conclusión Jiménez Segado que afirma *“(..) lo real es que no hay ninguna destipificación de la inmensa mayoría de las conductas que tradicionalmente se consideran faltas, sino la creación, por itineración, de una tercera especie de delito que se estrena con el nombre de delito leve (..) con el fin de dar acogida a todo este trasvase de preceptos de un sitio a otro”*. Jiménez Segado, Carmelo, Eliminar las faltas tiene delito (leve), Diario La Ley, Nº 8223, Sección Tribuna, 7 de enero de 2014, Año XXXV, Editorial La Ley, página 2.

<sup>729</sup> Boldova Pasamar, Miguel Ángel, La desaparición de las faltas en el Proyecto de reforma del Código Penal de 2013, Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología, ISSN 1695-0194, Artículos RECPC 16-12 (2014), página 19.

<sup>730</sup> Boldova Pasamar, Miguel Ángel, La desaparición de las faltas en el Proyecto de reforma del Código Penal de 2013, Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología, ISSN 1695-0194, Artículos RECPC 16-12 (2014), página 20.

<sup>731</sup> En esta línea se expresan los Catedráticos firmantes del Manifiesto en el punto 1º e) al afirmar *“Se produce un indeseado incremento de la gravedad de no pocas conductas, especialmente por la conversión de faltas en delitos, (..)”*. <http://www.ub.edu/dpenal/recursos/TEXTO%20FINAL2.pdf>

Consideramos que, siendo la supresión del libro tercero de las faltas una de las notas más características de la reforma penal y que la finalidad primordial de ésta es la pretendida, aunque cuestionada, racionalización del uso del servicio público de la Justicia, está presente en la revisión del Código Penal el principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos que la Estrategia incluye con el objeto de establecer las bases en las que se sustente la priorización de los recursos y la optimización de su empleo.

Otro de los elementos definitorios y más característicos de la reforma penal es la revisión del sistema de penas. Esta se ha concretado finalmente en la incorporación de una nueva modalidad de sanción, la prisión permanente revisable, siendo la nota dominante de esta medida la asunción del criterio de peligrosidad como fundamento de la aplicación de la misma y el claro abandono del principio de culpabilidad por el hecho. No son solo los académicos quienes, al interpretar el contenido de la reforma en su conjunto, llegan a esta conclusión<sup>732</sup>, tampoco extraemos esta afirmación exclusivamente de las enmiendas e intervenciones de la oposición en los debates a la totalidad y de aprobación de la norma<sup>733</sup>, fue el propio Ministro de Justicia, el Sr. Alberto Ruiz Gallardón, quién en la defensa del Proyecto de Ley, durante el debate a la totalidad celebrado el 12 de diciembre de 2013, afirmó reiteradamente que la razón de la adopción de determinadas medidas está en la probabilidad de que el autor vuelva a serlo de delitos semejantes y no trató de disfrazar la primacía del principio de peligrosidad como fundamento de la sanción, sino que defendió expresamente la evaluación de la probabilidad de que el penado vuelva a delinquir como criterio para la imposición de determinadas medidas, considerando los pronósticos de peligrosidad una valiosa herramienta de gestión del riesgo<sup>734</sup>.

Así, respecto a la pena de prisión permanente revisable, sí se tendrá en cuenta el principio de culpabilidad por el hecho para la determinación de la imposición de esta sanción, habida cuenta de que se prevé exclusivamente para un grupo de delitos que el impulsor de la

---

<sup>732</sup> En el punto 1º e) los Catedráticos de Derecho penal críticos con la reforma advierten sobre “(..) *el claro abandono que se produce del principio de culpabilidad y su sustitución por criterios de peligrosidad...*”. <http://www.ub.edu/dpenal/recursos/TEXTO%20FINAL2.pdf>

<sup>733</sup> Se pronuncian en este sentido, denunciando la introducción del principio de peligrosidad las enmiendas a la totalidad firmadas por el Grupo Parlamentario Mixto, el Grupo Parlamentario Vasco, el Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural y el Grupo Parlamentario Catalán. Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000065 Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 10 de diciembre de 2014. Núm. 66- 2. Páginas 2, 4, 9, 10 y 15.

<sup>734</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Páginas 24.

norma califica de especial gravedad<sup>735</sup>, sin embargo, la posibilidad de revisión y todas las oportunidades del penado de recobrar la libertad van a depender de ese pronóstico de peligrosidad; según el Ministro, una vez cumplida una parte mínima de la pena, el tribunal considerará si en el penado concurren los requisitos necesarios para recuperar la libertad. Es decir, evaluará, según el Sr. Ruiz Gallardón, si el objetivo de reinserción efectivamente se ha cumplido analizando si la puesta en libertad del penado se puede hacer con garantías a la seguridad de la sociedad<sup>736</sup>. En función, por lo tanto, de la peligrosidad del sujeto.<sup>737</sup>

A argumentos semejantes recurre al explicar las modificaciones que afectan a la institución de la libertad condicional justificando su aplicación en base a la necesidad de que el sistema judicial *sea diligente en la comprobación de cuál es la realidad del condenado en cada momento* y en la determinación de cuáles son sus posibilidades puesto que *debe poder vivir junto a sus semejantes sin constituir una amenaza*<sup>738</sup>.

---

<sup>735</sup> El preámbulo de la Ley Orgánica 1/2015 establece que “*La reforma introduce una nueva pena de prisión permanente revisable, que podrá ser impuesta únicamente en supuestos de excepcional gravedad – asesinatos especialmente graves, homicidios del Jefe del Estado o de su heredero, de Jefes de Estado extranjeros y en los supuestos más graves de genocidio o de crímenes de lesa humanidad-..*”.

Según el apartado 78 de la Ley Orgánica 1/2015, *se modifica el artículo 140, que tendrá la siguiente redacción:*

1. *El asesinato será castigado con pena de prisión permanente revisable cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:*
  - 1ª *Que la víctima sea menor de dieciséis años de edad, o se trate de una persona especialmente vulnerable por razón de su edad, enfermedad o discapacidad.*
  - 2ª *Que el hecho fuera subsiguiente a un delito contra la libertad sexual que hubiera cometido el autor sobre la víctima.*
  - 3ª *Que el delito se hubiera cometido por quién perteneciera a un grupo u organización criminal.*
2. *Al reo de asesinato que hubiera sido condenado por la muerte de más de dos personas se le impondrá una pena de prisión permanente revisable.*

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Págs. 27062 y 27114.

En el artículo único de la Ley Orgánica 2/2015 de reforma del Código Penal en materia de delitos de terrorismo se establece que el artículo 573 bis 1. 1ª quedará redactado del siguiente modo: “*Los delitos del terrorismo a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior serán castigados con las siguientes penas:* 1ª *Con la prisión por el tiempo máximo previsto en este Código si se causara la muerte de una persona.*”

Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27180.

<sup>736</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 22.

<sup>737</sup> Así lo interpreta Vives Antón en la introducción a los Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015 al afirmar, refiriéndose a la prisión permanente revisable, que *se deja la revisión en manos de un juicio de peligrosidad*. Vives Antón, Tomás S., La reforma penal de 2015: una valoración genérica, en la obra colectiva Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015, Tirant Lo Blanch, Valencia 2015, página 39.

<sup>738</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 22.

Creemos relevante destacar que la aplicación del principio de peligrosidad, su supremacía entre los criterios para la determinación de la sanción afecta principalmente a los sujetos multirreincidentes.

En los supuestos de multirreincidencia el criterio para la imposición de la pena no va a ser en puridad el principio de culpabilidad por el hecho aplicado según los dictados del principio de proporcionalidad de la sanción penal en función de la gravedad del acto sino que se va a ver fuertemente matizado por el principio de peligrosidad que determina que un autor reincidente, que ha sido condenado anteriormente por los mismos tipos penales, es un autor que merece un mayor reproche y, por lo tanto una sanción más dura. La dureza no la determina la gravedad del hecho concreto sino que la comisión del mismo sea recurrente.

Nos hemos detenido en la importancia que adquieren en la reforma los criterios de peligrosidad en este punto del trabajo, cuando tratamos de encontrar evidencias de la presencia de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional en las reformas penales aprobadas en 2015, porque consideramos que la adopción de esta perspectiva denota una intención defensiva en la que advertimos la presencia del principio de anticipación y prevención. En la Estrategia se insiste en que estos criterios deben orientar la acción política y deben inspirar actuaciones destinadas a la detección y reconducción de situaciones que pueden representar un potencial riesgo o amenaza para la seguridad.

La inociuzación de los posibles autores de hechos delictivos a través de su permanencia en prisión, cuya duración va a depender de las valoraciones acerca de sus posibilidades de reinserción y de la estimación acerca de las probabilidades que hay de que cometan nuevos actos delictivos, tiene una evidente finalidad anticipatoria. Se pretende lograr la prevención del delito a través del encierro, aislamiento y apartamiento del sujeto considerado peligroso respecto del entorno social en el podría concretarse la amenaza que supondría en el caso de hallarse en libertad.

Siendo el más llamativo, no es el único aspecto en el que se evidencia el propósito preventivo y securitario de la nueva regulación.

El recurso al adelantamiento de la barrera de protección que supone el Derecho penal no es una novedad y tenemos ejemplo de ello en la primera versión del Código de 1995 y en las sucesivas reformas.



También encontramos ejemplos de ello en las Leyes 1/2015 y 2/2015 de reforma del Código Penal.

Así, en lo relativo a la modificación de los tipos relacionados con la violencia de género se incluye un paquete de medidas que el proponente considera que incrementan los niveles de protección de la mujer al incriminarse conductas que, hasta la introducción de la reforma, no tenían trascendencia penal pero que se considera *pueden lesionar gravemente la libertad y el sentimiento de seguridad de la víctima*. Se tipifican los actos reiterados de hostigamiento o acoso que no cumplen con los requisitos de los tipos de coacciones o amenazas. Son supuestos en los que se describen conductas que si bien no vulneran directamente el bien jurídico libertad si ponen en peligro su efectivo disfrute al entorpecer o dificultar el pleno ejercicio del mismo por tener estos actos la capacidad de generar en la víctima una sensación de temor<sup>739</sup>.

Otro ejemplo lo hayamos en el ámbito de los delitos contra la intimidad. En este caso, se pretende lograr la protección del bien jurídico tipificando la facilitación o producción de programas informáticos o de equipos diseñados para la comisión de conductas que puedan atender contra la intimidad<sup>740</sup>. Observamos que hay una notable distancia entre la conducta que se incrimina, facilitación o producción de programas o equipos, y el posible resultado de lesión del bien jurídico. Se tipifica como delito autónomo un acto preparatorio o una acción que supone cooperación, participación, en el delito que puede llevar a cabo otro autor. Sin embargo, el legislador entiende que la mera creación o puesta a disposición de estas herramientas en manos de quienes tengan como finalidad vulnerar el derecho a la intimidad pone en peligro el mismo. De este modo, la norma penal no precisa de la lesión a la intimidad ni de la concreta puesta en peligro de este bien para actuar. Se adelanta la protección con la prohibición de conductas cuya consecuencia puede ser, de forma más o menos directa, la vulneración de la intimidad.

Encontramos más evidencias del adelantamiento de la barrera de protección del Derecho penal al observar las modificaciones que han sufrido los delitos contra el orden público. Como en el ejemplo anterior se incriminan en un tipo autónomo conductas que no son sino actos preparatorios o que suponen una modalidad de participación. Se tipifica la difusión

---

<sup>739</sup> El apartado noventa y uno de la Ley Orgánica 1/2015 introduce el nuevo artículo 172 ter con este contenido y el apartado noventa y dos prevé una sanción especial agravada para los supuestos en los que el sujeto pasivo cumpla unos requisitos concretos. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Págs. 27117 y 27118.

<sup>740</sup> Disposiciones contenidas en el nuevo artículo 197 ter introducido por el apartado ciento ocho de la Ley Orgánica 1/2015 de reforma penal. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27125.

de mensajes que inciten a la comisión de alguno de los delitos agravados de alteración del orden público<sup>741</sup>, lo que supone que se castiga la mera difusión o distribución pública de mensajes con capacidad para hacer surgir en otra persona la voluntad delictiva o que podrán simplemente reforzar la decisión ya tomada de cometer un desorden público de los que recoge el artículo 557.bis, sin que se requiera que a la emisión del mensaje le siga la efectiva ejecución del desorden público, ni tan siquiera que se inicie su realización.<sup>742</sup>

En la misma línea se presentan las reformas penales en materia de terrorismo aprobadas en marzo de 2015, llegando al punto de tipificarse penalmente los accesos habituales a servicios de comunicación o contenidos de internet que puedan incitar a la incorporación a un grupo terrorista o a colaborar con uno de ellos o con sus fines. Este es solo un ejemplo, el intento de lucha contra los efectos que provoca la amenaza terrorista (y no contra sus causas) provoca que se utilice la herramienta penal con la finalidad de anticiparse al mero hecho de que un sujeto decida participar de las actividades o compartir los fines de un grupo terrorista. Se tipifica la sola posesión e incluso la adquisición de documentos cuyo contenido pueda ser idóneo para incitar al ingreso o colaboración con una organización terrorista y, por supuesto, siguiendo la finalidad de evitar todo contacto de los posibles candidatos a abrazar estas causas con cualquier medio que pueda alentarles a ello, la capacitación para llevar a cabo cualquiera de los tipificados como delitos de terrorismo<sup>743</sup>.

Como se pone de manifiesto una vez expuesta la argumentación que precede a esta conclusión, hemos encontrado, tanto en la literalidad de la reforma, como en las intenciones y finalidades manifestadas por el entonces Ministro de Justicia, evidencias de la presencia e influencia en la nueva regulación penal de dos de los principios informadores de la Estrategia:

- El principio de anticipación y prevención.
- El principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos.

---

<sup>741</sup> Lo encontramos en la nueva redacción del artículo 559. “*La distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de mensajes o consignas que inciten a la comisión de alguno de los delitos de alteración del orden público del artículo 557 bis del Código Penal, o que sirvan para reforzar la decisión de llevarlos a cabo, serán castigados con una pena de multa de tres a doce meses o prisión de tres meses a un año*”. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27164.

<sup>742</sup> Alonso Rimo, Alberto, Desordenes públicos II, en la obra colectiva Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015, Tirant Lo Blanch, Valencia 2015, página 1.319.

<sup>743</sup> Todas las conductas aludidas en el texto están tipificadas en la redacción del artículo 575 introducida por la Ley 2/2015. Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27181.

Unida la influencia que las directrices básicas de la política de seguridad han ejercido sobre las novedades más destacables de la reforma penal a la ya indicada presencia de las amenazas identificadas por la Estrategia entre las modificaciones y nuevos tipos penales no podemos excluir las dos normas penales aprobadas en la X legislatura del análisis de las legislaciones relacionadas con la seguridad que se han visto modificadas a raíz de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

A pesar de que, como hemos destacado al inicio de este apartado, ninguna de las estrategias españolas, ni la elaborada en 2011 ni la aprobada en 2013 y actualmente en vigor, hace referencia alguna al Derecho penal, ni se le encomienda misión propia en las líneas de acción estratégica ni en el Sistema de Seguridad Nacional, el legislador recurre a las reformas penales también con el propósito de que la ciudadanía perciba que se persigue el objetivo de lograr mayores niveles de seguridad, otorgando al Código Penal un carácter adicional de herramienta o instrumento coadyuvante en el ámbito de la seguridad.

Sirvan de muestra las repetidas referencias a la seguridad de la ciudadanía en su conjunto, de la sociedad, con las que el Sr. Ruiz Gallardón trufó su defensa del Proyecto de Ley de reforma del Código Penal en el debate a la totalidad celebrado el 12 de diciembre de 2013: sus intervenciones a favor de la adopción de la pena de prisión permanente revisable se sustentan en que puede suponer un recurso efectivo que proporcione garantías a la sociedad, de tal manera que la respuesta penal actúe eficazmente en defensa de todos los ciudadanos y evite que sea la sociedad en su conjunto la que tenga que sufrir los costes del riesgo que puede generar la libertad de sujetos que presentan una probabilidad más o menos importante de cometer nuevos delitos<sup>744</sup>.

---

<sup>744</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Páginas 22, 23, 24, 47 y 49.

## **2. EL DERECHO PENAL COMO INSTRUMENTO PARA LA CONSECUCIÓN DE MÁS ALTOS NIVELES DE SEGURIDAD.**

Los responsables políticos recurren al Derecho penal para responder a la demanda social de protección y seguridad. De este modo, otorgan al Derecho penal el cometido de contribuir a que los ciudadanos recobren el sentimiento de seguridad perdido.

### **2.1. La oportunidad de la reforma. Justificación de la introducción de las nuevas medidas.**

El preámbulo de la ley 1/2015 de reforma del Código penal justifica la oportunidad de la revisión normativa en base a la necesidad de responder a nuevas demandas sociales; demandas que, según el texto, reclaman respuestas adecuadas a las nuevas formas de delincuencia y garantías de la adopción de resoluciones judiciales que sean percibidas como justas por esa sociedad<sup>745</sup>.

Según el legislador, la incorporación de medidas como la prisión permanente revisable o la ampliación de los marcos penales para determinados tipos (homicidio, asesinato, detención ilegal o secuestro con desaparición) se justifica en base a la necesidad de responder a los ciudadanos que demandaban una pena proporcional a la comisión de delitos de extrema gravedad<sup>746</sup>. Pero no únicamente. La reforma penal regula las condiciones de cumplimiento y las posibilidades de revisión de tal modo que parece pretender que cumpla, además de la finalidad adjudicada a la pena, la función inherente a una medida de control orientada a garantizar la seguridad de la sociedad<sup>747</sup>.

La justificación de la introducción de algunas de las medidas más controvertidas por mor de la demanda social y el cumplimiento, por parte del Estado, de la obligación de proteger a sus ciudadanos, la encontramos en la reforma del Código penal y en los alegatos de

---

<sup>745</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27061.

<sup>746</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27061.

<sup>747</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27063.

defensa realizados por sus promotores pero también en la elaboración y tramitación de la nueva Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana. Una demanda sobre la que no se ofrecen datos empíricos ni referencias a movimientos concretos o iniciativas recientes que la acrediten. Una reclamación social mayoritaria cuya existencia es cuestionada por las fuerzas de la oposición<sup>748</sup>, que acuden a las cifras de los barómetros del CIS para demostrar que la seguridad –o más bien la falta de ella- no es uno de los principales problemas percibidos como tal por los españoles<sup>749</sup> y que citan los números del Ministerio del Interior para argumentar que no puede afirmarse la existencia de tal demanda en uno de los países más seguros de la Unión Europea.

Sin embargo, es cierto que -como afirma el Sr. Ruiz Gallardón durante el debate a la totalidad<sup>750</sup>- el Partido Popular, que sostiene al Gobierno impulsor de la reforma, con motivo de la que llevó a cabo el Gobierno socialista de la IX Legislatura, en el año 2010, consideró que ésta era insuficiente y propuso y promovió la inclusión de algunas de las medidas más relevantes de la actual reforma (entre otras la introducción de la prisión permanente revisable en el sistema de penas). El espíritu y finalidad que alientan el nuevo

---

<sup>748</sup> Enmienda Núm. 1. Grupo Parlamentario Mixto. “..el Estado español presenta uno de los índices de criminalidad más bajos de Europa y, sin embargo, una de las tasas más alta de población reclusa. Algo que no parece corresponderse con el discurso mediático y político que propugna la necesidad de un Derecho Penal más gravoso y contundente. Según el Ministerio del Interior, la tasa de criminalidad en el Estado español en el año 2010 fue de 45 delitos por cada mil habitantes, muy inferior a la media europea (67,6), sólo por encima de Grecia y Portugal, y lejos de Suecia (121), Bélgica (95,1), el Reino Unido (84,7) o, incluso, de Francia (56,4). Además, desde hace 20 años la línea de criminalidad es descendente en el Estado español”.

Enmienda Núm. 6. Grupo Parlamentario Socialista. “La reforma propuesta es dura e innecesaria porque no responde a la necesidad derivada del incremento de la criminalidad, ni tampoco a una sensación de inseguridad verificable e irrefutable entre los ciudadanos..”

Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000065 Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 10 de diciembre de 2014. Núm. 66- 2. Páginas 2 y 16.

<sup>749</sup> Ver el apartado “El contexto económico, social y político en el que se presenta el Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana” correspondiente al capítulo segundo de este trabajo. Habida cuenta de que la tramitación de ambas leyes ha sido paralela y ha coincidido en el tiempo, las apreciaciones allí realizadas nos son útiles para comprender cuál es el contexto social en el que se presenta y defiende la reforma penal. En el citado punto hicimos referencias a los datos estadísticos de los barómetros del CIS realizados en el año 2013 (ámbito temporal de la presentación de ambos proyectos, sus correspondientes enmiendas y los debates a la totalidad) y a la constatación empírica de que la población española no expresaba una preocupación evidente por la seguridad.

<sup>750</sup> “En todo caso, déjenme que les recuerde que el Gobierno no ha improvisado esta reforma por las actuales circunstancias, por más que esas circunstancias lo que hacen es coincidir en la necesidad de esta reforma; ya en la que con carácter insuficiente promovió el Gobierno socialista en el año 2010 defendimos la necesidad de un nuevo Código Penal más coherente y eficaz, y ya en 2010 el Grupo Parlamentario Popular propuso que se incluyera la prisión permanente revisable. Este fue el compromiso que adquirimos ante los ciudadanos en nuestro último programa electoral, con el que recibimos la confianza mayoritaria de los españoles.” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 25.

texto penal formaba parte del compromiso adquirido con los ciudadanos en las elecciones de 2011 puesto era parte integrante de su programa electoral. Con este programa, un contrato electoral que incluía las líneas maestras de la reforma penal aprobada en marzo de 2015, el Partido Popular logró la confianza mayoritaria de los españoles y una contundente mayoría absoluta que le ha capacitado para sacar adelante sus propuestas con la sola aprobación de sus miembros.

## **2.2. Una sociedad del riesgo, ¿una sociedad con miedo?**

Entendemos que la decisión de un ciudadano, cuando ejerce su derecho al voto, no está determinada exclusivamente por la presencia de un punto concreto en el programa electoral y que el contexto de crisis económica y política en el que se celebraron los comicios el 20 de noviembre de 2011 condicionó la decisión de los votantes. Sin embargo, no podemos obviar la justificación de la introducción de las reformas penales orientadas a la seguridad en base a una cierta demanda social, cuando hayamos importantes referencias doctrinales que explican el recurso de los poderes públicos a la adopción de medidas de protección y seguridad en base a fundamentos sociológicos determinados por las características de las amenazas a las que tememos.

La sociedad se ha venido transformando, caracterizando su evolución en función de los imperativos de la globalización y la consecuente interdependencia mundial, y se enfrenta a nuevas realidades ante las que advierte que es vulnerable. Los nuevos retos y las posibles situaciones de conflicto son generados por causas complejas, en muchas ocasiones de carácter transnacional, y en la gestación y evolución de las mismas intervienen múltiples factores.

Es obligado acudir a los postulados de Ulrich Beck<sup>751</sup>, que ya en la década de los años 80 acuñó su tesis de “la sociedad del riesgo” y en sus últimos trabajos habla de nuevos tipos de riesgo. Califica a estos de globales y destaca como sus características definitorias; la deslocalización (son omnipresentes puesto que sus causas y consecuencias no se dan en un entorno geográfico concreto), la incalculabilidad (no conocemos cuales pueden ser todas sus consecuencias y, en ocasiones, tampoco el potencial dañino de aquellas que si

---

<sup>751</sup> La totalidad de los autores que van a ser citados en este capítulo se refieren a la teoría de Beck y a su obra cuando describe el contexto social en el que se suceden los hechos jurídicos y normativos que son objeto de su estudio.

conocemos) y la no compensabilidad (hay amenazas cuya concreción podría traer efectos irreversibles).<sup>752</sup>

Es el más citado pero no el único autor que trata de extraer caracteres comunes a los factores de riesgo y las amenazas. Bouton se centra en el hecho de que las amenazas surgen en un mundo en cambio constante y vincula la evolución de las mismas al marco de relaciones globales que relacionan fuertemente a las distintas sociedades. De la conjunción de complejos cambios constantes y de la velocidad de los mismos se derivan decisiones y acciones cuyas consecuencias pueden ser irreversibles, duraderas e imprevisibles.<sup>753</sup>

Nuestras sociedades se enfrentan a “*sucesos no deseados*” que tienen en común su alcance (no pueden contenerse dentro de los límites tradicionales del Estado –nación, ni en cuanto a la afectación ni en cuanto a las posibilidades de articular medios de lucha), gravedad (sus consecuencias pueden ser catastróficas), complejidad (es difícil identificar sus causas), incertidumbre (no conocemos sus consecuencias, en ocasiones ni siquiera la probabilidad de que se materialicen) e irreversibilidad (el daño causado será permanente y no se podrá compensar)<sup>754</sup>.

Que las amenazas a las que podrían tener que hacer frente tengan estas características determinan que las sociedades actuales estén marcadas por la incertidumbre y una sensación generalizada de confusión<sup>755</sup>. Imbuidas además de un afán de interconexión permanente que facilitan las tecnologías de la información y los medios de comunicación de masas, son conocedoras de la existencia de las amenazas y testigos de la concreción de los riesgos y de sus efectos. Asistimos en tiempo real a la materialización de los peligros y a los daños que provocan pero desconocemos las consecuencias concretas de cada acción y somos conscientes de que no siempre contamos con los instrumentos necesarios para impedir eficazmente que ocurran.

A la asunción de la incertidumbre, de la angustia generalizada y la sensación de vulnerabilidad que dan forma al miedo de los ciudadanos actuales contribuyen, además de

---

<sup>752</sup> Beck, Ulrich, Convivir con el riesgo global. La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Daniel Innerarity-Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid, 2011. Página 23.

<sup>753</sup> Bouton, Christophe, Los sistemas entre el saber y el poder. Sobre algunas modalidades contemporáneas del porvenir. La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Daniel Innerarity-Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid, 2011. Página 37.

<sup>754</sup> Weinstock, Daniel M. Riesgo, incertidumbre y catástrofe, La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Daniel Innerarity-Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid, 2011. Páginas 71,72 y 73.

<sup>755</sup> Zuloaga Lojo, Lohitzune, El espejismo de la inseguridad ciudadana. Claves de su presencia en la agenda política, Los libros de la Catarata, Madrid 2014, página 19.

las características de las nuevas amenazas, la complejidad e inestabilidad de los procesos socioeconómicos y políticos propios de la globalización.

Enfrentamos fenómenos como la crisis del Estado moderno que muestra su insuficiencia y la de sus instituciones para dominar –e incluso intervenir con efectividad- crisis económico-financieras globales o desastres medioambientales y recurre a la constitución de pactos o tratados transnacionales para tratar de ser más fuerte y poder enfrentar mejor los nuevos retos. Se renuevan conceptos políticos y jurídicos esenciales como soberanía o Estado y se recurre a un orden multinivel de ordenamientos jurídicos tratando de gestionar más eficazmente los retos a través de alianzas transnacionales<sup>756</sup>.

La interacción e interdependencia que ha traído consigo la globalización y la constante comunicación que a través del tiempo y del espacio facilitan las tecnologías de la información han favorecido la posibilidad de trabajar y actuar económicamente en entornos espaciales muy lejanos. Los modelos económicos y sociales, tan característicos de cada país o conjunto de países socios, van homogenizándose. Las características imperantes del nuevo modelo serán aquellas que mejor casen con una concepción global, no limitada y sin trabas de la circulación de la riqueza y de la obtención del máximo beneficio.

No es de extrañar que a la crisis del Estado – nación, a la asunción de la incapacidad de este modelo para enfrentar situaciones con causas y consecuencias que van más allá de sus fronteras y de su poder, se haya sumado la crisis del Estado del bienestar. La asunción de este modelo implica el desarrollo sostenible y armónico del capitalismo y la democracia, finalidad que se consigue a través de una actividad intervencionista en tres direcciones: la garantía de una protección social generalizada, la asunción de un papel activo en el plano económico y el servir como mediador en la relación de empleadores y asalariados. Un Estado económicamente intervencionista que contribuye a paliar la desigualdad en función de criterios de justicia social no va a resultar adecuado para un modelo global que propugna la máxima liberalización del ámbito económico con una confianza ciega en la capacidad del mercado para autorregularse.

El modelo económico de la globalización prioriza la rentabilidad financiera y desplaza las necesidades sociales del centro del foco en las decisiones económicas.

En las últimas décadas del siglo XX y el tiempo transcurrido del siglo XXI se ha evolucionado de un modelo que consideraba que el principal papel de la economía era la

---

<sup>756</sup> Jiménez Ruiz, Juan Luis, El orden jurídico multinivel entre los paradigmas de libertad y seguridad, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid 2014, páginas 393 y 394.



consecución del mayor desarrollo humano posible, así como de las más altas cotas de bienestar para todos los miembros de una comunidad, a otro en el que la economía solo tiene el papel de lograr el máximo beneficio para quienes tienen la capacidad de invertir su capital.<sup>757</sup>

La crisis del Estado-Nación, la reconocida incapacidad de los Estados de enfrentar sus compromisos sin la integración en alianzas y pactos transnacionales así como la interdependencia con otras economías, reduce la potestad de los países para adoptar decisiones y mantener modelos políticos, sociales o económicos en contra o en confrontación a las tendencias imperantes en el ámbito internacional.

Esa crisis acelera la del Estado del bienestar cuando no son los más fuertes económicamente aquellos países que siguen defendiendo este modelo.

De este modo, encontramos una sociedad que ha de enfrentar amenazas más complejas en un contexto de menor protección social.

Protección que, en el ámbito informal, no dependiente del poder del Estado, se ha visto deteriorada por un notable cambio de valores. Se ha sustituido la solidaridad y el sentimiento comunitario por la competitividad y el individualismo que se ha traducido en una reivindicación constante de los intereses particulares. Se deslegitiman los sistemas de defensa colectiva dejando en manos de los individuos la búsqueda de soluciones individuales a problemas originados por la sociedad. En palabras de Bauman:

*“Entrelazados antes en una red de seguridad que requería una amplia y continua inversión de tiempo y de esfuerzo, los vínculos humanos, a los que merecía la pena sacrificar los intereses individuales inmediatos, devienen cada vez más frágiles y se aceptan como provisionales”.*<sup>758</sup>

Más asustados y más solos giramos la vista al Estado buscando una promesa de seguridad a través de la cual el poder político va a intentar legitimarse; aparentando cumplir con su misión de proteger a sus ciudadanos ante las posibles amenazas y justificando su valor en

---

<sup>757</sup> Reflexión sobre la evolución del modelo económico guiada por el trabajo de Susín Beltrán en el punto 2 (Modificaciones en el modelo de Estado y de regulación social.) del artículo La revalorización del miedo como instrumento de regulación social. De la inseguridad y otras miserias. En la obra colectiva La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006, páginas 125,127.

<sup>758</sup> Bauman, Zygmunt, Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre, Tusquets, Barcelona 2010, página 9.

un momento en el que pierde poder y capacidad de decisión en el ámbito económico y social.

La dificultad de que el Estado enfrente de modo adecuado, con las herramientas de que dispone, unas amenazas que generan miedos colectivos caracterizados por la incertidumbre y la confusión le llevan a reaccionar estableciendo políticas de seguridad que tienen como objetivo el mayor grado de control del que sean capaces y a dirigir el miedo hacia un área que, creen, pueden controlar: el miedo al delito.

### **2.3. La evolución del Estado del Bienestar al Estado de Seguridad. Gobernar a través del Delito.**

La profesora Pérez Cepeda advierte que las demandas de seguridad dirigidas al Estado han acabado transformándolo. Asistimos a una evolución que nos lleva del Estado de bienestar al Estado de la seguridad. Una modalidad en el que las políticas de seguridad se dirigen hacia el supuesto enemigo interior, restringiendo derechos y libertades de determinados individuos y transformando el Derecho penal en un modelo punitivo más amplio, más duro y menos garantista que el Derecho penal clásico.<sup>759</sup>

Esta transformación, de un Estado social que no es sino una *variación más equitativa del primigenio Estado protector* al Estado de seguridad *que es también la profundización y resultado de la evolución del clásico Estado protector que se formula en el siglo XVII*<sup>760</sup>, muestra que ambos modelos buscan la seguridad y la protección de la sociedad y la consecución del orden y la paz social a través de diferentes vías.

El Estado de bienestar persigue alcanzar aceptables niveles de seguridad a través de la redistribución de la riqueza y la cobertura de los ciudadanos mediante sistemas de Seguridad Social que los protejan ante las vicisitudes que pueden surgir como consecuencia de la trayectoria profesional o de la evolución vital. La consecución de la igualdad de oportunidades a través del reconocimiento y efectivo disfrute de derechos económicos y sociales busca paliar la desigualdad, que considera causa fundamental de la

---

<sup>759</sup> Pérez Cepeda, Ana Isabel, La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno, Iustel, Madrid 2007, página 387.

<sup>760</sup> Martínez de Pisón, José, Las transformaciones del Estado: del Estado protector al Estado de seguridad, En la obra colectiva La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006, páginas 62 y 67.

marginalidad y la exclusión, y con ello contribuir al mantenimiento del orden y la paz social. El Estado de bienestar considera que una sociedad regida por el principio de igualdad de oportunidades y dotada de instituciones de protección social es una sociedad menos conflictiva y, por lo tanto, más pacífica y segura. Es un Estado que se construye *a partir de la lucha y conquista de nuevos derechos para nuevos sectores sociales*<sup>761</sup>.

El Estado de seguridad, sin embargo, propugna un modelo en el que se prioriza la protección frente a los peligros para el orden social.

Como hemos indicado, las características de las nuevas amenazas nos proporcionan un concepto difuso e inconcreto de riesgo y esto determina que no podamos establecer unos límites certeros al concepto de seguridad.

El Estado de seguridad busca la protección de sus instituciones. Instituciones que, en muchos de los Estados que están adoptando este modelo, son democráticas y liberales. Sin embargo, esta protección se persigue acudiendo a medidas que suponen la restricción de la libertad y los derechos fundamentales a través de *políticas de ataque frente a los enemigos* (reglas determinadas en función de a quién le sean aplicadas) y de *políticas de control de carácter preventivo* o directamente inocuizadoras y neutralizadoras frente a sectores potencialmente peligrosos. Son políticas que se extienden preventivamente a toda la sociedad y traen como consecuencia la *flexibilización del sistema de garantías* y desactivar, al menos en parte, el poder limitador que los Derechos fundamentales tienen frente a la potestad punitiva del Estado<sup>762</sup>.

Reavivando, por lo tanto, una tensión entre libertad y seguridad que se traduce en la adopción de legislaciones restrictivas de derechos.<sup>763</sup>

Nos preguntamos cuál ha sido el detonante que ha desencadenado una transformación de este tipo, si la evolución hacia el Estado de seguridad ha venido determinada

---

<sup>761</sup> Martínez de Pisón, José, Las transformaciones del Estado: del Estado protector al Estado de seguridad, En la obra colectiva La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006, página 68.

<sup>762</sup> Reflexiones sobre las políticas de ataque y las políticas de control guiadas por los comentarios de Juan Luis Jiménez Ruiz en su libro El orden Jurídico multinivel. Entre los paradigmas de libertad y Seguridad, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid 2014, páginas 405, 414, 415 y 417.

<sup>763</sup> Para la estructuración de la breve y limitada comparación entre el Estado de Bienestar y del Estado de Seguridad nos hemos basado en los comentarios de José Martínez de Pisón que nos han seguido de guía para la fijación de los puntos destacados. Martínez de Pisón, José, Las transformaciones del Estado: del Estado protector al Estado de seguridad, En la obra colectiva La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006.

exclusivamente por las nuevas necesidades en el ámbito de la seguridad, por las características novedosas de las amenazas y sus posibilidades de concreción, o si está justificada por la crisis del modelo anterior y la búsqueda por parte del Estado de legitimidad en la redefinición de sus funciones.

Las crisis sociales y económicas de finales de los años 60 y la década de los 70 del siglo XX supusieron el inicio del cuestionamiento del orden político que se había logrado asentar con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

En Estados Unidos era un orden político ligado al New Deal y en Europa se había consolidado el llamado modelo de bienestar. En las sociedades de ambas orillas del Atlántico norte se estableció un modelo asistencialista cuyo propósito era el establecimiento de medios de seguridad colectiva.

Este modelo propugna una responsabilidad compartida ante la generación de amenazas de cualquier tipo y, por lo tanto, una corresponsabilidad en el modo de enfrentar sus posibles materializaciones. Lo que prima es el principio de igualdad ante la posibilidad de sufrir cualquier tipo de vicisitud y el de solidaridad en el enfrentamiento y gestión de las posibles consecuencias.

Las crisis del orden político del New Deal y del Estado del bienestar (inflación, disturbios civiles, problemas con el abastecimiento y el precio del crudo, luchas políticas y sindicales) unidas a los cambios culturales, sociales y demográficos<sup>764</sup>, permitieron la paulatina consolidación de la opción política que rechaza la intervención pública presentándola como un peligro para la libertad individual<sup>765</sup>.

Esta corriente que, con el nombre del neoliberalismo, fue adquiriendo adeptos durante las últimas décadas del siglo XX, defiende la racionalidad económica y del mercado como único criterio para lograr la adecuada regulación social. Propugna valores como el individualismo y la competitividad destacando la responsabilidad y voluntad personal por encima del contexto social.

En principio, y según estos argumentos, el modelo neoliberal, su propuesta de desregulación y rechazo del intervencionismo estatal debería traducirse en un

---

<sup>764</sup> En base a la obra de Garland, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, debemos tener en cuenta el papel que jugaron los cambios en las estructuras sociales; la formación urbana (con la hipersuburbanización) y la fragmentación de la familia provocada por el acceso de la mujer al mercado laboral. La distancia entre la vida laboral y la familiar y su fragmentación generó un debilitamiento de las estructuras informales de protección y una inquietud cada vez mayor por las posibles amenazas, entre ellas, fundamentalmente, ser víctimas de un delito. Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa, Barcelona 2005. Páginas 445-471.

<sup>765</sup> Simon, Jonathan, *Gobernar a través del delito*, Gedisa, Barcelona 2011, Página 43.

“adelgazamiento” del Estado y en una devolución de ámbitos de poder a la sociedad, a los individuos. Sin embargo, a lo que asistimos es a una paulatina devaluación del Estado de bienestar con la degradación de las políticas sociales, que pasan de modelos orientados a la cobertura universal basados en principios de igualdad y solidaridad a uno más tendente al subsidio que a la distribución equitativa de la riqueza y orientado al control de las clases que pueden ser consideradas, según las circunstancias, como “peligrosas”<sup>766</sup>.

El progresivo abandono de las políticas de seguridad social genera precariedad y vulnerabilidad. Unidas éstas a la incertidumbre que provocan las características que podemos atribuir a las nuevas amenazas, encontramos una sociedad menos cohesionada, que enfrenta mayores retos securitarios con armas más débiles al haberse debilitado las instituciones de protección informales y contar con Estados en crisis que reniegan de su papel protector, en cuanto a garantes de las condiciones de vida que permitan el efectivo disfrute de los derechos y libertades fundamentales, mientras se ven impelidos por sus asustados ciudadanos a actuar de manera efectiva en la protección de los mismos.

El Estado, consciente de la relatividad de su poder actúa en dos direcciones:

- Promoviendo y suscribiendo acuerdos y tratados de carácter supranacional a través los cuales intentará luchar coordinadamente con otros estados contra las modernas amenazas caracterizadas por el origen, causas y consecuencias transnacionales.
- Equipando y guiando a los ciudadanos para la búsqueda individual de seguridad.

Se orienta la atención del ciudadano hacia una concepción personal de la seguridad, el Estado lanza promesas de seguridad personal (de seguridad física) en busca de una legitimación alternativa de su autoridad prometiendo protegerles frente a los peligros para la seguridad personal<sup>767</sup>.

No interesa que el ciudadano reflexiones acerca de las consecuencias que puede tener la progresiva degradación social que trae consigo la crisis del Estado social, algunas de las consecuencias más dolorosas de la globalización económica o la adopción de decisiones de

---

<sup>766</sup> Susín Beltrán, Raúl, La revalorización del miedo como instrumento de regulación social. De la inseguridad y otras miserias. En la obra colectiva La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006, páginas 126,128, 130 y 131.

<sup>767</sup> Pérez Cepeda identifica el recurso a la amenaza y su omnipresencia en el discurso político, poniéndola como justificación de la propia existencia del poder público, como uno de los pilares que sustentan la idea del *reforzamiento de la seguridad física como finalidad prioritaria del Estado y como único fundamento del orden*. Pérez Cepeda, Ana Isabel, La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno, Iustel, Madrid 2007, páginas 56 y 57.

las cuales no conocíamos los efectos<sup>768</sup>, urge buscar blancos sustitutivos hacia los que dirigir los excedentes de temores existenciales<sup>769</sup>.

El delito es un buen blanco, a través del delito se identifican y definen otros problemas y se actúa sobre ellos. Recordemos que la efectividad de cualquier norma pasa por la posibilidad de que pueda ser reclamado su cumplimiento a través de medidas de carácter impositivo, es decir, que su ignorancia o contravención reporte algún tipo de consecuencia negativa.

La tipificación de una conducta como delito y la consiguiente posibilidad de que la ejecución de la misma tenga como consecuencia la imposición de una sanción penal, es, según el modelo clásico de Derecho penal, el último recurso del que dispone el Estado para asegurar el cumplimiento de la voluntad expresada a través de las normas y debe reservarse únicamente para las conductas más desvaloradas socialmente.

En palabras de Simon; *el delito (y la violencia que el delito autoriza) suele ser un último recurso, el final de un camino de resistencia a la gobernanza legal*<sup>770</sup>.

Sin embargo, son múltiples los ejemplos históricos en los que se ha recurrido al Derecho penal para procurar la eliminación de disidentes políticos o disuadir a grupos de resistencia<sup>771</sup>.

Cuando advertimos sobre el creciente recurso político a la tipificación de conductas y a la aplicación del Derecho penal como opción prioritaria no estamos haciendo referencia a hechos aberrantes de ese tipo, sino que pretendemos cuestionar el modo en el que, actualmente, se administra la relación entre seguridad y libertad y el papel que juega el Derecho penal en la misma.

El riesgo cero, la seguridad total, se postula como una expectativa razonable e, incluso, como un derecho. Se propugna la nula asunción del riesgo, delimitar al máximo los

---

<sup>768</sup> Como el mantenimiento de una política energética que ha generado el llamado efecto invernadero y que está teniendo como consecuencia el fenómeno del cambio climático global, del que aún desconocemos la totalidad de sus consecuencias futuras y cuyos peligros ya se están materializando en forma de desarreglos climáticos que generan condiciones más extremas en diversas zonas del planeta.

<sup>769</sup> Bauman, Zygmunt, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Tusquets, Barcelona 2010.

<sup>770</sup> Simon, Jonathan, *Gobernar a través del delito*, Gedisa, Barcelona 2011, Página 28.

<sup>771</sup> Es ejemplo de ello el uso que le daba a la justicia penal la élite dominante de los Whigs en la Inglaterra de principios del siglo XVIII. Las élites recurrieron a la justicia penal para crear un sistema de terror y perdón de gran flexibilidad que sirvió para controlar el riesgo político y aumentar la legitimidad de su régimen. Otro caso es el de Haití y la dinastía de los Duvalier, la totalidad del régimen político se basaba en el delito organizado, bajo la forma de hechos de violencia en masa destinados a aterrorizar a la población. Los Estados fascistas aplican tácticas propias de la delincuencia, utilizan redes delictivas para ejercer poder político y aplican duras sanciones penales a los opositores, a quienes se acusa de ser enemigos del pueblo. Simon, Jonathan, *Gobernar a través del delito*, Gedisa, Barcelona 2011, Página 29.

márgenes y ámbitos de riesgo tolerado y permitido, y se procura multiplicar la distribución de responsabilidades para administrar ese riesgo. Se reclama el esfuerzo de todos los sectores de la sociedad con la constitución de los ciudadanos en actores responsables que luchan por brindar seguridad a sus familias, alumnos, clientes, empleados etc.<sup>772</sup>

Recordemos además, que la asunción de la seguridad como un derecho, la concepción del derecho a la seguridad como valor autónomo prevalente contradice la función de la seguridad de garantizar los derechos y libertades fundamentales puesto que la consecución y el mantenimiento de determinados niveles de seguridad –según la concepción que defendemos en este trabajo- debe suponer un medio para el desarrollo de éstos y no concebirse como un fin en sí mismo.<sup>773</sup>

El reconocimiento de la seguridad como un bien jurídico protegido –un fin social valorado y considerado digno de protección – no puede hacernos olvidar la esencia de la seguridad como garante del efectivo ejercicio de derechos y libertades, lo que determina la preeminencia de éstos.

Nos referíamos en el capítulo anterior a esta cuestión recordando la postura de Baratta; debemos cuestionarnos si realmente es deseable ese derecho de la seguridad, la concepción de la seguridad como entidad emancipada a la que se subordinará el efectivo disfrute de los otros derechos o si debemos recuperar la concepción de la seguridad como derecho a los derechos, como la condición que garantiza el desarrollo de los derechos y libertades. Si con Baratta optamos por la seguridad de los derechos o si elevamos la seguridad al rango de bien jurídico autónomo asumiendo que lo que va a importarnos es la potencial peligrosidad de acciones y personas y renunciando a la vertiente de la seguridad que la concibe, en su papel de seguridad de los derechos, como garantía de la libertad y derechos fundamentales del ciudadano frente al poder público<sup>774</sup>.

Es evidente que las tendencias predominantes, en el ámbito político responsable de la seguridad, han optado por la interpretación que consagra a la seguridad como un valor autónomo otorgándole el rango de bien jurídico prioritario.

---

<sup>772</sup> Simon, Jonathan, *Gobernar a través del delito*, Gedisa, Barcelona 2011, Páginas 30 y 31.

<sup>773</sup> En esta línea Bergalli afirma que las libertades son derechos fundamentales y la seguridad es una condición necesaria para su pleno desarrollo. Bergalli, Roberto, *El concepto actual de seguridad en Europa*, Revista catalana de Seguretat Pública, núm. 8, 2001.

<sup>774</sup> Portilla Contreras, Lorenzo, *El Derecho penal de la libertad y seguridad (de los derechos)*, Iustel, Madrid 2012, página 21.

Solo a través de esta conceptualización se admiten postulados como los que fundamentan las estrategias de la Ley y el Orden y la tolerancia cero.

La crisis del Estado social, la globalización y las nuevas características de los fenómenos que afectan a nuestras sociedades han tenido consecuencias también sobre el estilo de gobernanza característico de los representantes políticos de la era del Estado del bienestar. Podremos advertir, siguiendo a Simon, como se ha producido una notable mutación en el modelo de liderazgo político moderno:

Durante el período de tiempo que va de los años 50 a finales de los años 80 del siglo XX los dirigentes se presentaban como poseedores de un conocimiento y una experiencia que los capacitaba para la consecución de la prosperidad y seguridad de los ciudadanos. La alta capacidad para el ejercicio del poder y la toma de decisiones, motivada por el atesoramiento del saber económico, diplomático y social preciso se difundió como modelo de liderazgo tanto en el ámbito público como en el privado.

Los casos de corrupción, los escándalos en los que se han revelado mentiras vertidas a la ciudadanía por parte de los responsables políticos y la pérdida de confianza en la transcendencia del saber de las distintas áreas de conocimiento ante su falta de efectividad en la realización de diagnósticos ajustados, de predicciones fiables o de búsqueda de soluciones, contribuyeron a la crisis del modelo.

El discurso ha ido cambiando y asistimos al surgimiento de una modalidad diferente de liderazgo: los representantes políticos han adoptado un estilo acusatorio en los que los líderes muestran ser capaces de identificarse con la experiencia de victimización y con el deseo de revancha. En el ejercicio de su autoridad, exhiben su capacidad para el desempeño del cargo al aislar un hecho que se considera especialmente dañino (normalmente desligándolo de su contexto y aislándolo de sus causas, que suelen ser múltiples y muy complejas) y presentar soluciones rápidas y sencillas que suelen incluir invariablemente la reclamación de responsabilidades al o los supuestos autores y el requerimiento de que rindan cuentas por ello ante las autoridades competentes.<sup>775</sup>

---

<sup>775</sup> Toda la reflexión acerca de la transformación del modelo de liderazgo está basada en el trabajo de Jonathan Simon, que dedica a esta materia parte del segundo capítulo “El acusador en jefe” de su libro *Gobernar a través del delito*. Simon, Jonathan, *Gobernar a través del delito*, Gedisa, Barcelona 2011, Páginas 53 a 108.



La confluencia del concepto de seguridad elevado a la categoría de bien jurídico prioritario y el estilo acusatorio de liderazgo favorecieron la posibilidad de que modelos como el de Ley y Orden y Tolerancia cero surgieran, se aplicaran e, incluso, fueran tomados como ejemplo.

Los nuevos líderes políticos incorporan en los años 90 la cuestión del delito a su estilo de gobernanza; ya mediante la identificación con la policía<sup>776</sup> o a través de la imposición de sanciones de gran dureza o de la exigencia de cumplimiento de las mismas en condiciones rigurosas. El poder ejecutivo se liga al delito y a las tecnologías políticas de las que dispone para enfrentarlo y el resultado es una política de extrema dureza<sup>777</sup>.

La crisis del Estado de bienestar tiene unas víctimas, aquellas personas que sin las redes de contención de las políticas sociales se ven abocadas a la exclusión por tratarse de sujetos sin capacidad productiva y, por lo tanto, sin valor en el nuevo sistema.

Sobre los sectores externos al sistema o en los límites del mismo va a centrarse la percepción del riesgo. Cuando ya no es posible recurrir a la reconducción del individuo al sistema a través de medidas de empleo y de inserción social – puesto que no contamos con instituciones que afronten eficazmente esta misión- se recurre al control.

El objetivo es la gestión de los sujetos percibidos como peligrosos y la tentación del recurso al aislamiento y neutralización está presente.

Se trata de la extensión de una política de “ley y orden”. Un tipo de intervención que se fundamenta en la hipersensibilización de alarmas sociales específicas y se basa en la represión férrea aplicada a contextos determinados, la dureza de las sanciones, cierta permisividad a la contundencia excesiva por parte de la policía y en la búsqueda de eficacia fundada en principios de reacción y control.<sup>778</sup>

La materialización de este tipo de políticas tiene su exponente más referenciado en la “tolerancia cero”, un modelo establecido en Nueva York en los años 90, que se caracteriza por la confianza en un régimen punitivo, policial y judicial que actúa sobre los perdedores del sistema al considerarlos elementos peligrosos. Supone una estrategia de segregación punitiva.

---

<sup>776</sup> Podemos poder como ejemplo la gestión del alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, durante la década de 1990.

<sup>777</sup> Simon, Jonathan, *Gobernar a través del delito*, Gedisa, Barcelona 2011, Páginas 55, 56 y 57.

<sup>778</sup> Pérez Cepeda, Ana Isabel, *La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno*, Iustel, Madrid 2007, página 50.

Estas tendencias, como explica Pérez Cepeda en su artículo *El Código penal de la seguridad: una involución en la política criminal de signo reaccionario*<sup>779</sup>, tienen su punto de partida en la premisa de que el problema de la delincuencia tiene que ser tratado en origen y sitúan este en la marginación social y la pequeña delincuencia. Consideran que esta última no está suficientemente castigada destacando que tiene un gran potencial dañino porque afecta a sectores amplios y de forma continuada generando el incremento de la percepción de inseguridad. El éxito de estas políticas reside en que se dirigen al ciudadano medio que se siente amenazado por este tipo de delitos, normalmente de poca relevancia penal, en su vida cotidiana.

El propósito declarado de estas doctrinas, la “limpieza de las calles” a través de la erradicación de los delitos (de gravedad o no) y de los comportamientos considerados molestos, exige el recurso, además de a distintos medios de control a través de la autoridad policial, al Derecho penal como herramienta legislativa con capacidad para proscribir conductas y vincularles una sanción limitadora de derechos y libertades fundamentales. Con el objetivo de inocular y neutralizar a los actores considerados peligrosos se da en la legislación penal un tratamiento específico a la habitualidad y a la reincidencia que permite la imposición de penas relevantes a acciones de escasa gravedad.

La barrera de contención a la expansión global de este tipo de políticas de seguridad, desde el punto de vista institucional, la constituía la izquierda europea que, tradicionalmente, había identificado la criminalización de conductas vinculadas a la marginalidad como un mecanismo represivo para mantener el orden socioeconómico. Siendo lo habitual que los partidos y organizaciones de “izquierdas” defendieran, al menos en apariencia, la disminución de la presión punitiva mientras que la “derecha” aceptaba la tesis del incremento de la seguridad a través de una mayor presión punitiva<sup>780</sup>. La novedad es que, a partir de los años 90, la izquierda redescubre el neopunitivismo, introduciendo demandas de criminalización que pretende integrar en su enfoque social<sup>781</sup>. También la

---

<sup>779</sup> Pérez Cepeda, Ana Isabel, *El Código Penal de la seguridad: una involución en la política criminal de signo reaccionario*. En la obra colectiva *La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica*, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006, página 235.

<sup>780</sup> Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Buenos Aires-Montevideo 2011, página 69.

<sup>781</sup> Silva Sánchez señala que los socialdemócratas empiezan a hacer hincapié en la seguridad a través del Derecho penal al considerar que esta favorece ante todo a los más débiles puesto que *mientras los ricos habitan en barrios tranquilos con seguridad privada, la delincuencia callejera amenaza sobre todo a la gente modesta que vive en los barrios peligrosos*. Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Buenos Aires-Montevideo 2011, página 69.

socialdemocracia considera la seguridad como un Derecho fundamental de la ciudadanía (aunque se empeña en ligarlo al desarrollo en libertad e igualdad de todas las personas) y propugna la nula impunidad del delito y la mayor atención a las víctimas.<sup>782</sup> Aunque sigue proponiendo que la incidencia principal sobre las causas estructurales de inseguridad debe realizarse a través de políticas sociales y preventivas no renuncia a los instrumentos coercitivos y, cuando realiza propuestas concretas, recurre a ellos con preferencia.

La crisis del Estado del bienestar, el cambio del modelo de liderazgo y la evolución de algunas corrientes ideológicas, sumados a las características que las amenazas presentan, han reforzado la asunción de la seguridad como un valor supremo.

Algunas de estas mismas razones, la incapacidad del Estado y sus dirigentes para actuar evitando la concreción de las amenazas y la demanda creciente de seguridad que sus ciudadanos le hacen, justifican la atención preferente sobre el delito, frente a otras causas de inseguridad, y el establecimiento de una nueva cultura de control del delito.

La opinión pública, los ciudadanos, exigen medidas concretas y reactivas con resultados visibles en el corto plazo.

El poder público identifica la amenaza, centrándose en aquella que mejor conoce y que considera más adecuada para estos propósitos, y actúa en base a nueva cultura del control del delito.

Esta cultura, como nos indica Garland, pretende segregar a los individuos supuestamente peligrosos y prestar una especial atención a la víctima en un intento de garantizar la idea de seguridad. Se da prioridad a la retribución como finalidad de la sanción y se redefine el concepto de rehabilitación (tiene un carácter instrumental cuyo fin es garantizar la eficiencia del control social, que podamos afirmar sin duda que el sujeto ya no es un peligro para los demás).<sup>783</sup>

Centrados en la lucha contra el delito y definidas las reglas de esa lucha podemos afrontar el trabajo de identificar que se exige al Derecho penal como instrumento en esa batalla y qué consecuencias tiene la utilización del mismo en la propia estructura del Derecho penal.

---

<sup>782</sup> Zuloaga Lojo, Lohitzune, El espejismo de la seguridad ciudadana. Claves de su presencia en la agenda política, Libros de la Catarata, Madrid 2014, páginas 102 y 103.

<sup>783</sup> Garland, David, La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea, Gedisa, Barcelona 2005.

## **2.4. El recurso al Derecho penal en el ámbito de las políticas de seguridad en España en el Siglo XXI.**

Hemos dedicado el primer apartado de este capítulo a destacar como, a pesar de que no se hace ninguna referencia a él en la Estrategia y no se otorga papel alguno a la justicia penal dentro del Sistema de Seguridad Nacional que propone, las reformas legislativas en materia de seguridad que ha inspirado afectan a una modificación del Código penal influida por la identificación de amenazas que realiza la Estrategia y con notable presencia de las finalidades de anticipación y prevención y de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos, que la Estrategia elevó a la categoría de principios informadores de la misma y, por lo tanto, de las políticas de seguridad.

El recurso prioritario al Derecho penal presenta varios inconvenientes desde la perspectiva de la seguridad integral que propone la Estrategia de Seguridad Nacional 2013:

1. Atendemos únicamente a una parte del ámbito de la seguridad, dejando al margen de la atención aquellas amenazas respecto a las cuales no consideramos apta la intervención penal (como hemos visto, casi ninguna, pero sí aquellas tan potencialmente dañinas como las que son causadas por el medio natural sin intervención humana).
2. Al recurrir a una herramienta reactiva olvidamos el principio preventivo y anticipatorio que informa la Estrategia o, cuando pretendemos dar este sesgo a la intervención penal, lo interpretamos como la identificación y actuación sobre los efectos de los riesgos pero no sobre sus causas profundas (que pocas veces pueden ser eliminadas o paliadas a través de una norma y exigen intervenciones multidisciplinares basadas en el análisis profundo del fenómeno). El uso del Derecho penal como instrumento preventivo supone el adelantamiento de la barrera de protección que pretende el Código penal con los consiguientes efectos en este sistema. Y debemos decidir si consideramos aceptables todas las consecuencias de esos efectos y en caso afirmativo en qué medida o en base a qué límites.
3. Se asignan al Derecho penal tareas que no puede cumplir. Se pretende que tenga una función pedagógica cuando se trata de un instrumento coercitivo. Si bien es cierto que el Código Penal tipifica las conductas más desvaloradas socialmente, recurrir a la criminalización de una conducta para que sea socialmente desvalorada

-conducta que previamente no se consideraba inadecuada hasta tal grado por parte de los ciudadanos- supone un intento de orientar los comportamientos sociales a través de la herramienta punitiva. Si como insiste la Estrategia, uno de los objetivos de la adopción de la misma es la creación y el impulso de una cultura de la seguridad, difícilmente vamos a alcanzarlo recurriendo al Derecho penal como herramienta pedagógica puesto que este ámbito jurídico prohíbe una conducta y prescribe una sanción pero no analiza, no explica, no cuestiona ni obtiene conclusiones. La gestación de una cultura exige de planteamiento de tesis, de debate, de confrontación de posturas y, por supuesto, de la consecución de consensos. La norma penal establece presupuestos, premisas de partida, selecciona los bienes jurídicos que considera más dignos de protección y describe las conductas que estima más dañinas asignándoles unas consecuencias. Si, como ha ocurrido con la Ley 1/2015, la aprobación de la misma se consigue sin consenso, lo único que podemos lograr a través del Derecho penal es que los ciudadanos sepan que conductas no serán toleradas y que, bien porque asuman que, si el legislador lo dispone, esas acciones son particularmente dañinas para bienes que se estiman relevantes (también por imperativo legal) o bien porque traten de evitar la sanción, se abstengan de llevarlas a cabo. Pero el recurso a la amenaza penal no garantiza que los ciudadanos asuman el valor de los bienes jurídicos protegidos ni que entiendan que, efectivamente, todas las conductas tipificadas son perniciosas.

Para comprender por qué, a pesar de lo establecido en la Estrategia de Seguridad Nacional, los responsables políticos siguen recurriendo al ámbito penal debemos recordar que otros documentos también muy relevantes en la configuración de las políticas de seguridad de nuestro país -como la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea- si conceden un papel a la justicia penal dentro de su modelo de sistema de seguridad interior<sup>784</sup> y advertir que el recurso a la modificación de la Ley penal es una de las estrategias más socorridas a las que acuden tanto los ejecutivos como la oposición cuando se plantea la cuestión de la seguridad.

---

<sup>784</sup> Recordemos, además, que una de las principales razones que ofrece el ejecutivo para justificar la reforma del Código Penal es la necesidad de transposición de las Decisiones y Directivas europeas.

En el recurso a las modificaciones del Código penal en España durante los últimos 15 años podemos ejemplificar de forma nítida algunas de las afirmaciones y relaciones establecidas en el apartado anterior<sup>785</sup>.

En el año 2000, y con el objeto de diferenciarse políticamente buscando un área de oposición al ejecutivo, se procuró abrir el debate en torno al tema de la seguridad reduciendo el foco de atención a la seguridad ciudadana y focalizando las propuestas en la lucha contra un tipo concreto de delincuencia. Posteriormente la seguridad será uno de los ejes fundamentales de los programas electorales y determinante en las líneas de actuación de ejecutivos de distinto signo que se concretará en cuatro reformas muy sustanciales del Código penal de 1995 guiadas todas ellas por la especial atención que se presta a la multirreincidencia, la incorporación de nuevos supuestos tipificados -muchos de los cuales se configuran como tipos de peligro abstracto-, el endurecimiento de las sanciones, y la atención especial a determinados colectivos, bienes jurídicos y modos comisivos<sup>786</sup>.

En un país en el que, durante el período democrático, el debate político sobre la seguridad estaba monopolizado por la lucha contra el terrorismo de origen interior<sup>787</sup> que consiguió concitar acuerdos y establecer, durante periodos concretos, una auténtica Política de Estado en la que estaban juntos de manera consensuada, al menos los grandes partidos con representación parlamentaria y posibilidades de ejercer la acción de gobierno, era complicado establecer una propuesta diferenciadora en materia de seguridad que

---

<sup>785</sup> En este apartado pretendemos señalar como el recurso a las modificaciones del Derecho penal ha sido recurrente y como se ha realizado en una misma línea y vinculado al tema de la seguridad, sin mostrarse especialmente relevante en la práctica el signo político del ejecutivo. No vamos a entrar en el análisis de si las demandas de seguridad a las que se pretende responder a través del endurecimiento del Código Penal surgen espontáneamente como consecuencia de la concatenación de hechos desafortunados o si los propios poderes públicos contribuyen a la generación y aumento de la demanda poniendo especial atención en el ámbito de la seguridad con la ayuda de los medios de comunicación. El interesante análisis sobre si son las demandas sociales las que marcan y determinan las agendas políticas o si son estas las que consiguen incrementar una determinada preocupación social, del que se encarga Zuloaga Lojo en *“El espejismo de la seguridad ciudadana”*, no puede ser objeto de este trabajo que tiene un perfil más jurídico y relativo a la gestión de la seguridad que sociológico y politológico.

<sup>786</sup> La nota que distingue las reformas lideradas por el PP de las llevadas a cabo por el PSOE – salvo en el aspecto concreto de la introducción de la prisión permanente revisable y algunas disposiciones relativas al sistema de penas y a las medidas de seguridad- no es que unas defiendan una intervención más punitiva y otras se muestren más propicias a la reinserción, sino la diversa naturaleza de los comportamientos que se pretende castigar. La derecha incide más en valores tradicionales mientras la izquierda es más proclive a la criminalización de las ofensas a los valores colectivos como los derechos de las mujeres, los intereses de las minorías, el racismo o los delitos de cuello blanco.

<sup>787</sup> El de la banda terrorista ETA pero también el de otros grupos como el GRAPO y otras organizaciones terroristas cuyas acciones tuvieron menor repercusión como los que actuaron durante la transición política (FRAP, FRAG), los de orientación ultraderechista (Tiple A, ATE, GAE, Guerrilleros de Cristo Rey etc.) o los de corte independentista (Terra Lliure, EGPGC). A esto grupos debemos sumar el caso particular del GAL, grupo vinculado con miembros del poder ejecutivo.

permitiera al partido de la oposición ofrecer un planteamiento distinto al del gobierno sin poner en entredicho la colaboración en materia antiterrorista.

Con la atención centrada en el terrorismo de origen interior solo había otro ámbito del entorno de la seguridad al que recurrir; el ámbito de la seguridad ciudadana entendido como aquel al que, como hemos explicado, el Estado se ve obligado a desplazar el énfasis de la protección; los peligros para la seguridad personal.

En los programas oficiales con los que el Partido Popular y el PSOE concurren a las elecciones generales de marzo de 2000 se incluían sendos apartados referidos a la seguridad ciudadana. Ambos diseños presentan una notable coincidencia respecto a las políticas planteadas e incluso en sus títulos: el PSOE agrupó sus propuestas bajo el epígrafe “*Seguros para ser libres*”<sup>788</sup> y el Partido Popular lo denominó “*Seguridad ciudadana: libertad y seguridad*”<sup>789</sup>. Como vemos ambos partidos vinculan la seguridad con la libertad y coinciden en proponer las mismas líneas de acción prioritaria:

- Expansión del modelo policial de proximidad
- Mejora de la justicia penal a través de la agilización de sus procesos y tomas de decisiones
- Implantación de medidas efectivas de coordinación tanto policial como judicial
- Dotación de mayores recursos para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- Especialización de los cuerpos policiales para la lucha contra determinadas amenazas y tipos de delincuencia.

Los programas de ambos partidos incluyen otros temas en el ámbito de la seguridad, ambos hacen referencia a la Seguridad Vial y a la Protección Civil y el PSOE incluye en el apartado también un epígrafe dedicado a la seguridad social, sin embargo la atención se centra en la seguridad ciudadana siendo en ambos casos el punto que encabeza la sección y en el que son más prolijos y detallistas tanto en el sucinto análisis como en la batería de propuestas que plantean.

Una vez comenzada la legislatura es cuando el PSOE, principal partido de la oposición ante el Gobierno de mayoría absoluta del Partido Popular, decide que va a hacer de la

---

<sup>788</sup> Programa Electoral PSOE. Elecciones Generales 2000. Enero de 2000. Página 44. <http://www2.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-2000.pdf>

<sup>789</sup> Elecciones Generales 2000. El compromiso del centro. Páginas 182 a 187. <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1151-20090908162133.pdf>

seguridad, concretamente del aspecto en el que este tema se focaliza -la seguridad ciudadana-, uno de los ejes principales de su labor de oposición.

El Partido Socialista decidió en diciembre de 2001 hacer de la seguridad ciudadana uno de los lemas de su política en la VII Legislatura y darle prioridad articulando un discurso que legitimara que un partido de izquierdas se centrara en este tema.

Tenía cercano, en el tiempo y en el espacio, el ejemplo del laborismo británico que había lanzado la campaña de reelección de Tony Blair en junio de 2001 prometiendo la mejora de los servicios públicos y priorizando la acción en materia de seguridad ciudadana.

El objetivo del PSOE es ofrecer a los ciudadanos un modelo que permita a los ciudadanos ver a los socialistas como eficaces gestores de la seguridad pero matizando el concepto de tal modo que los votantes de izquierda puedan asumir sin prejuicios su propuesta.

Confeciona, basado en el ejemplo laborista, en el socialdemócrata alemán y en el socialista francés<sup>790</sup>, un concepto de seguridad a la que otorga la categoría de derecho fundamental sin el concurso del cual no será posible el efectivo desarrollo de los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente. Ancla esta visión en la ideología socialdemócrata advirtiendo que el interés por la seguridad se desarrolla partiendo de que la falta de la misma genera mayor desigualdad social, que la desigualdad provoca marginación y que es la marginación y no otros factores (como la inmigración) lo que produce más delincuencia. Insiste en que para combatir la delincuencia causa de la inseguridad se debe incidir sobre las causas estructurales y priorizar las políticas sociales, económicas y culturales. Pretende diferenciarse de la visión sobre la seguridad que mantienen otras opciones políticas centrando la atención en las causas de la inseguridad y no en sus efectos.

Lo más relevante de su nueva visión, aparte de la elevación del rango de la seguridad, es su aceptación expresa de la eficacia y necesidad de la utilización de los instrumentos coercitivos y que el objetivo de sus medidas será prioritariamente el freno a la impunidad del delito y la máxima atención a las víctimas.<sup>791</sup>

---

<sup>790</sup> “El partido laborista británico ya declaraba su adhesión a la política de ley y orden en 1997, con motivo de un Congreso nacional. También el SPD alemán optaba por el mismo posicionamiento en su programa electoral para las elecciones de septiembre de 1998. Y en Francia, como se verá después, el partido socialista hizo de la política criminal represiva uno de los lemas de las últimas elecciones presidenciales”. Soto Navarro, Susana, La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia, Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología. ISSN 1695-0194 ARTÍCULOS RECPC 07-09 (2005), Página 17.

<sup>791</sup> Freno a la impunidad, prioridad para las víctimas: seguridad para todos. Cuadernos de Socialistas, Propuesta nº 3, febrero de 2002.

[http://elpais.com/elpais/2002/02/20/actualidad/1014196624\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2002/02/20/actualidad/1014196624_850215.html)

Solidaridad con las víctimas de la inseguridad ciudadana: el compromiso socialista. Cuadernos de Socialistas, Propuestas nº3, Anexo I, septiembre de 2002.



A pesar de la insistencia en la necesidad de centrarse en las causas y la priorización del tratamiento de éstas a través de políticas de solidaridad y cohesión social, las medidas concretas que se proponen se centran en los instrumentos coercitivos y de control destacando la definición de la policía como principal instrumento para combatir la delincuencia y la consiguiente insistencia en el refuerzo de la lucha policial a través del aumento de recursos y la mejora del funcionamiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Públicos.

El Partido Socialista, como su oponente político, ofrece medidas que procuran precisamente lo que critica a éste; actuación sobre los síntomas en lugar de sobre las causas. Desde un punto de partida que propone enfrentar el origen de las amenazas a la seguridad -identificada con la seguridad ciudadana- realiza un trabajo superficial del que solo surgen propuestas cortoplacistas y dirigidas a la rápida obtención de efectos visibles<sup>792</sup>. Las propuestas concretas dirigidas de manera directa a la lucha contra la inseguridad son incoherentes con el marco teórico que plantean y en el que siguen destacando la desigualdad y la falta de protección social como principal amenaza para la seguridad integral de los ciudadanos.

La ofensiva del PSOE<sup>793</sup> tuvo como consecuencia que el gobierno del Partido Popular reaccionara, en un intento de no perder la iniciativa en el ámbito de la seguridad. El 15 de julio de 2002, durante el debate sobre el estado de la nación, el Presidente del Gobierno D. José María Aznar, anunció la adopción del Plan de Lucha contra la Delincuencia.<sup>794</sup>

El contenido del Plan combina reformas en el ámbito penal y programas de carácter operativos dirigidos a mejorar y reforzar el instrumento policial.<sup>795</sup>

---

Seguridad ciudadana ahora, Informe, noviembre 2002.

La seguridad ciudadana: un fracaso del PP, un compromiso del PSOE, Argumentario, noviembre 2003.

Soto Navarro, Susana, La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia, Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología. ISSN 1695-0194 ARTÍCULOS RECPC 07-09 (2005), Página 16.

<sup>792</sup> Díez Ripollés, José Luis, El aumento de la criminalidad y la izquierda. Diario El País, 9 de mayo de 2002. [http://elpais.com/diario/2002/05/09/opinion/1020895210\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/05/09/opinion/1020895210_850215.html)

<sup>793</sup> Así define Zuloaga Lojo al intento del PSOE de hacer de la Seguridad Ciudadana bandera política durante la VII Legislatura en su obra El espejismo de la seguridad ciudadana.

<sup>794</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2002, VII Legislatura, Núm. 179, Sesión plenaria núm. 173, celebrada el 15 de julio de 2002.

<sup>795</sup> “Incluye un paquete de medidas policiales y judiciales dirigidas a incrementar los recursos humanos y materiales, a optimizar la coordinación entre los diferentes cuerpos policiales y organismos involucrados y a mejorar la eficacia en la prevención e investigación de delitos.” Zuloaga Lojo, Lohitzune, El espejismo de la seguridad ciudadana. Claves de su presencia en la agenda política, Libros de la Catarata, Madrid 2014, página 106.

El PLD se materializó en tres grandes reformas de ámbito penal:

1. La Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.
2. La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
3. Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

El esfuerzo por situar la seguridad, más allá del terrorismo de ETA, en el centro del debate parlamentario se saldó con una reforma del Código Penal que supuso la ampliación de las conductas susceptibles de ser sancionadas con penas privativas de libertad, mayor duración de estas penas y un endurecimiento en las condiciones de cumplimiento de las mismas.

Estas reformas, como las aprobadas en 2015, suscitaron el rechazo de relevantes figuras de la doctrina penal española.<sup>796</sup> Las críticas destacan que se hace recaer todo el peso de la respuesta frente a la inseguridad en el Derecho penal y que el recurso prioritario a esta herramienta genera una desproporción punitiva con el objeto de devolver a la sociedad la sensación de protección perdida. Encontramos entre los argumentos, como en la actualidad, referencias a la abusiva instrumentalización del Derecho penal simbólico<sup>797</sup> y la denuncia del recurso a las tesis que sustenta la teoría del Derecho penal del enemigo<sup>798</sup>.

El PSOE criticó la reforma penal al considerar que se había olvidado de incluir políticas de reinserción y rehabilitación, que se establecía un vínculo rechazable entre inmigración y

---

<sup>796</sup> García Arán, Mercedes, El retroceso de las ideas en las reformas penales de 2003, en Revista Jurídica de Catalunya, nº2, 2005, páginas 46 y siguientes; Pérez Cepeda, Ana Isabel, El Código Penal de la seguridad: una involución en la política criminal de signo reaccionario. En la obra colectiva La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006, páginas 223 y siguientes; Maqueda Abreu, María Luisa, Crítica a la reforma penal, en Jueces para la Democracia, nº. 47, 2003, página 8; Lorenzo Copello, Patricia, Últimas reformas en el derecho penal de extranjeros: un nuevo paso en la política de exclusión, en Jueces para la Democracia, nº. 50, 2004, páginas 30 a 35

<sup>797</sup> Díez Ripollés, El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana, en Revista de Ciencia Penal y Criminología, ISSN 1695-0194, ARTÍCULOS RECPC 06-03 (2004)

<sup>798</sup> Demetrio Crespo, Eduardo, Libertad, Seguridad, Sociedad del riesgo y "Derecho penal del enemigo", en la obra colectiva La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006, página 111.

delincuencia y que un determinado tipo de delincuentes (económicos, mercantiles, societarios, fiscales y ecológicos) no se veían afectados negativamente por la reforma<sup>799</sup>.

A través de estas críticas pretendía evidenciar la diferencia de su propuesta respecto a las medidas adoptadas por el Partido Popular, señalando que éste pone el acento en la responsabilidad individual de quién delinque despreciando las condiciones socioeconómicas como factor explicativo de la delincuencia específica que persigue, mientras que el PSOE propone un modelo de prevención integral basado en una visión integral de la seguridad. Pretende, con su oposición a las reformas impulsadas por el Partido Popular, diferenciarse de sus políticas en materia de seguridad y apuesta por un Plan preventivo que despliegue un abanico de políticas de solidaridad y cohesión social dirigidas a impedir situaciones y factores que propicien la comisión de delitos.

Sin embargo, esta idea de base no era congruente con las medidas concretas que había propuesto hasta el momento y que no se diferenciaban sustancialmente de las que aplicó el Gobierno a través de su Plan de Lucha contra la Delincuencia.<sup>800</sup>

En marzo de 2004 se produce un cambio de gobierno y el Partido Socialista, esta vez a cargo del ejecutivo, enfrenta la dirección del ámbito de la seguridad aceptando la reforma penal impulsada por el gobierno anterior y que había sido objeto de sus críticas. Esta aceptación fáctica la demuestra el hecho de que la Reforma 15/2003, de 3 de noviembre, entró en vigor el 1 de octubre de 2004, cuando el gobierno del Partido Socialista llevaba desempeñándose seis meses<sup>801</sup>.

A lo largo de la VIII Legislatura los socialistas recurren, en materia de seguridad, a medidas semejantes a las implantadas por el Partido Popular; se impulsa un aumento de efectivos policiales, se incide en adoptar medios que mejoren su coordinación y especialización y se plantea una nueva reforma del Código Penal.

---

<sup>799</sup> Intervención del Sr. López Aguilar en el debate a la totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003. VII Legislatura. Núm.245. Sesión plenaria núm. 236, celebrada el jueves 10 de abril de 2003.

<sup>800</sup> Zuloaga Lojo, Lohitzune, El espejismo de la seguridad ciudadana. Claves de su presencia en la agenda política, Libros de la Catarata, Madrid 2014, páginas 134-138.

<sup>801</sup> Lo recuerda Pérez Cepeda en su libro “La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno” para argumentar como la socialdemocracia en España se adhiere a la adopción de respuestas penales represivas y criminalizadoras como recurso para satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos en materia de seguridad. Pérez Cepeda, Ana Isabel, La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno, Iustel, Madrid 2007, página 378.

En el texto presentado como anteproyecto en 2006 se manifiesta una tendencia que supone continuar en la misma línea emprendida por el gobierno popular<sup>802</sup> reforzando, además, la lucha contra la delincuencia organizada, tecnológica, fiscal y vial. El anteproyecto incluía la tipificación de nuevos delitos, el endurecimiento de las condiciones de cumplimiento de las penas y una nueva agravación de la reincidencia<sup>803</sup>.

En los términos de la tesis que guía este trabajo nos interesa destacar como el ejecutivo socialista presenta la propuesta de reforma penal como una herramienta necesaria para dotar al Estado de Derecho de los *mecanismos legales necesarios para garantizar a los ciudadanos la libertad y la seguridad*. La entonces Vicepresidenta primera y Portavoz del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, finaliza su introducción de presentación del anteproyecto de reforma del Código Penal con la afirmación de que *más seguridad para todos es tener una sociedad mejor*, evidenciando que es la consecución de mayores niveles de seguridad lo que inspira la reforma<sup>804</sup>.

No queremos pasar por alto las referencias que, tanto la Sra. Fernández de la Vega como el Sr. López Aguilar, realizan a la necesidad de adaptar la regulación penal española a las directrices dictadas por la creación del Espacio europeo de Justicia, Libertad y Seguridad, cuya posterior definición en el Pacto de Estocolmo va a ser tan determinante para la configuración del modelo de seguridad interior de la Unión Europea<sup>805</sup>.

Observamos que en el año 2006 el ejecutivo español continua con la tendencia de recurrir al Derecho penal como herramienta prioritaria de las políticas de seguridad añadiendo un

---

<sup>802</sup> Salvo por el intento de desvincular la inmigración de la delincuencia derogando la expulsión automática de personas extranjeras con sentencias inferiores a seis años, al incluir disposiciones destinadas a la protección de las víctimas de delitos. El texto proponía la supresión de la expulsión inmediata de los inmigrantes que cometieran delitos dando al Juez cierto margen de discrecionalidad para que decidiera sobre la posibilidad de cumplimiento de la pena en España.

<sup>803</sup> Conclusiones extraídas de la presentación de la iniciativa de reforma del Código Penal realizada por el Ministro de Justicia, Sr. López Aguilar, en la rueda de prensa posterior a la reunión del Consejo de Ministros celebrado el viernes 14 de julio de 2006.

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2006/RuedaConsejo140705.aspx>

<sup>804</sup> Conferencia de prensa de la Vicepresidenta primera y Portavoz del Gobierno, y del Ministro de Justicia, después de la reunión del Consejo de Ministros.

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2006/RuedaConsejo140705.aspx>

<sup>805</sup> “*El segundo Anteproyecto aprobado hoy, la reforma del Código Penal, obedece fundamentalmente a la necesidad de dar respuesta a los retos que plantean las nuevas formas de delincuencia y a su adaptación a las exigencias del Espacio europeo de Justicia, de Libertad y de Seguridad.*”

“*Había anunciado desde el primer día de la Legislatura que toda legislatura razonablemente debe contemplar alguna puesta en hora, alguna actualización, del Código Penal. Así lo imponen los avances del Derecho Europeo, del Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad, que es una dimensión constitucionalmente relevante de la construcción europea;*”

Conferencia de prensa de la Vicepresidenta primera y Portavoz del Gobierno, y del Ministro de Justicia, después de la reunión del Consejo de Ministros.

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2006/RuedaConsejo140705.aspx>

elemento nuevo que va a estar presente en la reforma del Código Penal que se realizó en el año 2010 y en la aprobada en 2015: la europeización del Derecho penal.

Finalmente, el Gobierno del PSOE, que se vio obligado a renunciar a una reforma amplia debido a la prolongación del trámite parlamentario y ante el final de la VIII legislatura, retomará su propósito en la siguiente aprobando en 2010 la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en términos semejantes a los propuestos en el anteproyecto de 2006 y añadiendo como novedad la regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

El anteproyecto presentado en 2006 sí tuvo una materialización, la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, que reforma el Código penal de 1995 pero exclusivamente en materia de seguridad vial. Se aprobó con esta norma una reforma sobre los delitos de seguridad vial en la que conductas que estaban siendo sancionadas a través del Derecho administrativo como infracciones, se tipifican castigándose algunas de ellas con penas privativas de libertad diseñándose supuestos en los que no se exige la efectiva producción de un daño sino que se perfeccionan con la mera puesta en peligro del bien jurídico.

El recurso al Derecho penal y la tendencia al incremento del punitivismo no se aplican exclusivamente al ámbito de la seguridad ciudadana sino que se proponen también para la resolución de otros conflictos y problemas sociales vinculados a la seguridad.

Este breve repaso nos permite concluir que en España, por lo menos hasta la determinación de elaborar las Estrategias de Seguridad Nacional, el ámbito político de la seguridad se enfrentaba con la combinación del incremento de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y un castigo penal más intenso. Esta visión reduccionista de la seguridad ha permitido a los responsables políticos simplificar su estrategia y evitar abordar el problema en toda su complejidad.

La adopción de la Estrategia de Seguridad Nacional para la consecución del objetivo de materializar una concepción integral de la seguridad que incida en las causas hace precisa la reestructuración de los poderes públicos y una adaptación del funcionamiento y modo de analizar, diagnosticar, decidir y actuar de todos los departamentos del ámbito público e incluso de los actores privados y de la sociedad civil.

Esto es lo que parece que se persigue con las nuevas normas, a tenor de lo dispuesto en sus preámbulos y exposiciones de motivos.

Sin embargo, el contenido de los articulados de las Leyes reformadas y el recurso a una nueva reforma del Código Penal, más punitiva, más extensiva y menos exigente en cuanto a las garantías para el reo, nos advierte de que el propósito (si es real y no cosmético) no se está consiguiendo puesto que la regulación de la seguridad surgida en la X Legislatura sigue, en su conjunto, concentrada exclusivamente en los síntomas de la inseguridad.

## **2.5. Las consecuencias del recurso al Código Penal como herramienta. El Derecho penal de la seguridad.**

El poder político recurre al Derecho penal con el propósito de ofrecer a la opinión pública resultados rápidos que se traduzcan para ésta en la percepción de que la seguridad crece aunque crezcan también los riesgos.

Al centrar la atención respecto a las amenazas sobre aquellas cuya concreción se estima controlable -fundamentalmente los riesgos que tienen su origen en una acción o decisión personal que se asocia a determinados sujetos- se señala a una parte de la población, la que se considera que no tiene papel en el sistema productivo<sup>806</sup> y aquella que se muestra reacia a integrarse acriticamente en el modelo imperante<sup>807</sup>, y se establece un modelo de control destinado a la neutralización con el objeto de que la peligrosidad que se les presupone alcance niveles considerados tolerables.

Lo que se pretende es lograr una herramienta efectiva, que consiga su objetivo de estabilización social de las necesidades de seguridad. A los responsables políticos no les importa recurrir para ello a la adopción de medidas que suponen el debilitamiento de las garantías relativas a la seguridad jurídica o implican la creación de normas de carácter

---

<sup>806</sup> Nos remite a este aspecto el interés que la reforma muestra por la multirreincidencia y el tratamiento de los reiterados delitos patrimoniales leves por parte de sujetos determinados. Nos advierte a este respecto Cano Cuenca al afirmar que “*Con la reforma del CP de 2015, los delitos contra el patrimonio sufren un endurecimiento considerable*” y que este endurecimiento, en especial en lo que se refiere a la nueva regulación del hurto y del robo, tiene como objetivo esencial “*ofrecer respuestas a los problemas que plantea la multirreincidencia*” orientando a los delitos patrimoniales hacia la delincuencia habitual. Considera que con relación a supuestos con efectos de absoluta insignificancia “*solo atiende a consideraciones de política criminal ciertamente dirigidas a reprimir determinados comportamientos en un contexto de severa crisis económica.*”

Cano Cuenca, Adoración, El delito de hurto, en la obra colectiva Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015, Tirant lo Blanch, Valencia 2015, páginas 693,712 y 713.

<sup>807</sup> Alonso Rimo, en sus comentarios sobre las nuevas redacciones de los artículos 557.2, 557 TER, 559 y 561 relativos a los desórdenes públicos, subraya que el legislador de 2015 no se muestra indiferente al incremento de la protesta social y que se ha empleado de manera decidida en asegurar su represión. Considera que de los que se trata, con la nueva redacción de estos tipos, es de criminalizar acciones de expresión de disidencia ciudadana.

Alonso Rimo, Alberto, Desórdenes Públicos II, en la obra colectiva Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015, Tirant lo Blanch, Valencia 2015, página 1.309.

simbólico, que difícilmente serán aplicables y cuya finalidad se limita a satisfacer la demanda social de reacción y actuación.<sup>808</sup>

El legislador muestra sus preferencias por Derecho penal al ser este recurso más económico que las actuaciones en política social y la adopción de sus medidas más visibles para el cuerpo social en su conjunto.<sup>809</sup>

Sin embargo, esta utilización del Derecho penal no es inocua y genera consecuencias que determinan que los Códigos penales del siglo XXI se aparten de los postulados del Derecho penal liberal o clásico y asistamos a una evolución de la material penal que se concreta en lo que la doctrina denomina la modernización del Derecho penal.

#### · *La expansión del Derecho penal*

El legislador acude al Derecho penal y reforma el Código creando nuevos tipos penales y agravando los ya existentes, reconociendo nuevos bienes jurídicos de carácter colectivo y dotándoles de protección contra acciones que meramente supongan un peligro, ampliando los espacios de riesgo jurídico penalmente relevantes y restringiendo o reinterpretando las garantías clásicas acudiendo a la flexibilización de las reglas de imputación y relativización de los principios político criminales de garantía<sup>810</sup>.

La denominada “expansión” del Derecho penal ha atraído la atención de los penalistas generando un intenso debate acerca de las consecuencias que para la configuración del Derecho penal tiene la asunción de la corriente dominante en las legislaciones nacionales que tienden a adoptar en su regulación penal los aspectos más significativos de la expansión.

Amplios sectores doctrinales consideran necesario reconducir la intervención punitiva del Estado hacia un Derecho penal mínimo<sup>811</sup> mientras que otros consideran que los cambios

---

<sup>808</sup> Notas guiadas por las reflexiones que sobre el paradigma de la seguridad hace la profesora Pérez Cepeda en su obra *La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno*.

<sup>809</sup> Schünemann inicia argumentando en este sentido la presentación que encabeza el libro *Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica del discurso de resistencia* firmado por Luis Gracia Martín.

<sup>810</sup> Silva Sánchez considera las citadas actuaciones en el ámbito de la legislación penal como aspectos de la “expansión” y advierte de que se trata de una tendencia general dominante en la legislación de todos los países. Destaca asimismo que la denominada expansión es una característica innegable del Código Penal español de 1995. Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, páginas 4 y 5.

<sup>811</sup> Silva Sánchez advierte de que la expresión “Derecho penal mínimo” engloba propuestas diversas que tienen en común una visión restrictiva del Derecho penal pero no comparten cual debe ser el alcance y los

en el modelo social han provocado que la representación que del Derecho penal tienen los ciudadanos se haya modificado y con ella el papel que el Derecho penal debe cumplir. Como hemos visto, hay una mayor demanda social de protección y algunos autores plantean que el Derecho penal debería adaptar su configuración para dar una respuesta adecuada a esa demanda.

La nueva representación social del Derecho penal considera a éste un adecuado instrumento de protección de los ciudadanos y esta impresión es aceptada sin que se defiendan políticamente posturas ideológicas que la cuestionen<sup>812</sup>. Enfrentamos una concepción unívoca caracterizada por la coincidencia respecto a las virtudes del Derecho penal como instrumento de protección social<sup>813</sup>.

La evolución social que ha traído como consecuencia una demanda real de protección se ha visto influida y alimentada, además de por la aparición de riesgos con nuevas características, por el surgimiento de nuevos intereses y un cambio de valores que contribuyen a la legitimación de la búsqueda de protección penal de realidades que antes no existían o no se consideraban dignas de protección y por una mutación del cuerpo social que determina la identificación social con la víctima antes que con el autor de los actos perjudiciales o dañosos<sup>814</sup>.

---

límites del mismo. El autor se refiere en su análisis a las posturas defendidas por Baratta, Ferrajoli y algunos autores de la “escuela de Frankfurt”. Distingue entre los postulados del primero, que desarrolla una teoría de la minimización de la intervención penal a partir de los derechos humanos partiendo de la estimación de la injusticia e inutilidad de la pena a la que no reconoce otra función que la reproducción de las relaciones de dominio preexistentes, y los de Ferrajoli que configura el Derecho penal mínimo y el Derecho penal máximo en referencia a los vínculos garantistas estructurales del sistema o a la cantidad y calidad de las prohibiciones establecidas en cada uno de ellos. Se refiere finalmente a los autores de la “escuela de Frankfurt” que defienden un modelo penal ultraliberal, proponiendo la restricción del mismo a un Derecho penal básico que tenga por objeto las conductas atentatorias contra la vida, la salud, la libertad y la propiedad. Abogan, asimismo, por el mantenimiento de las máximas garantías en la ley, la imputación de responsabilidad y el proceso. Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, páginas 3 y 4.

<sup>812</sup> Recordemos en este punto las referencias realizadas en este capítulo a la evolución ideológica de la socialdemocracia en materia de seguridad integrando las premisas y requerimientos del movimiento de ley y orden en su concepción de la seguridad.

<sup>813</sup> Silva Sánchez nos recuerda que las posturas que se mantenían respecto al movimiento de ley y orden generaron un intenso debate a raíz del cual la representación social del Derecho penal no era unívoca sino que encontrábamos sectores sociales que apoyaban la propuestas de reacción legal, judicial y policial contundente contra los fenómenos de delincuencia de masas y otros que se oponían a ellas. Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, páginas 8 y 9.

<sup>814</sup> Al enfrentar el fenómeno de la expansión del Derecho penal es necesario tomar en consideración algunas causas que han contribuido a la misma. Silva Sánchez identifica en su libro *La expansión del Derecho penal* como causas de la misma, entre otras; la aparición de nuevos intereses, el surgimiento de nuevos riesgos, la institucionalización de la inseguridad, la sensación social de inseguridad, la identificación de la mayoría social con la víctima del delito, el descrédito de otras instancias de protección o la actitud de la izquierda política. Hemos seleccionado la generación de nuevos intereses y la identificación con la víctima al considerar que los otros factores han sido objeto de atención preferente en distintos apartados de este trabajo. Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011.



Las expectativas puestas en la eficacia de la labor del Derecho penal como herramienta del ámbito de la seguridad determinan que el legislador recurra a él y adapte sus estructuras al cumplimiento de una finalidad sucuritaria y preventiva.

Pérez Cepeda establece una conexión directa entre la evolución del Derecho penal y el recurso a las reformas penales como instrumento de política de seguridad en su libro *La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno*, señalando que el paradigma de la seguridad impele al Estado a gestionarla en respuesta a la alarma social generada. Los poderes públicos ofrecen soluciones caracterizadas por el endurecimiento del control social apoyado en un Derecho penal politizado, dirigido a la obtención de la máxima efectividad con la finalidad de ofrecer resultados rápidos y visibles a la opinión pública<sup>815</sup>.

El Estado asume las tareas de control, prevención y gestión de riesgos ante la demanda de seguridad que le dirige la sociedad y responde con el Derecho penal criminalizando comportamientos que tienen lugar en los que son identificados como **nuevos ámbitos de riesgo**.<sup>816</sup> Pretende con ello extender la intervención penal a **conductas y a ámbitos de la realidad social actual que estaban excluidos de la punibilidad** y disponer de un tratamiento más severo cuando concurren circunstancias concretas.<sup>817</sup>

Asistimos a una ampliación de la intervención penal y al incremento de su extensión. Sin embargo, a pesar de que en su conjunto tiende a la expansión, los contenidos del Derecho penal no son completamente homogéneos; podemos distinguir ámbitos particulares de manifestación en los tipos destinados a la protección de nuevos bienes jurídicos universales o colectivos, en aquellos que atienden a los riesgos del progreso científico y técnico y en las regulaciones de los nuevos contextos y formas de realización de la criminalidad tradicional.<sup>818</sup>

---

<sup>815</sup> Pérez Cepeda, Ana Isabel, *La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno*, Iustel, Madrid 2007, páginas 51 y 52.

<sup>816</sup> Recordamos que hemos señalado al iniciar el tercer capítulo como la reforma del Código Penal aprobada en 2015 incorpora, de manera significativa, la introducción y modificación de tipos penales vinculados a las amenazas identificadas como tal en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013

<sup>817</sup> Gracia Martín, Luis, *Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica del discurso de resistencia*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2003, página 58.

<sup>818</sup> Gracia Martín, Luis, *Modernización del Derecho penal y Derecho penal del enemigo*, Idemsa, Lima 2007, página 44.

*a. Las características de la expansión del Derecho penal en relación con sus causas. Su reflejo en la reforma penal de 2015.*

El surgimiento de nuevos intereses y el cambio respecto a la concepción del valor de los ya existentes trae como consecuencia la creación de nuevos tipos penales y la agravación de los ya existentes.

La consideración del Derecho penal como instrumento cualificado de protección de bienes jurídicos considerados especialmente importantes determina que se recurra al mismo en busca de protección cuando surge un nuevo bien jurídico y se estima que es digno de una protección especial. De este modo, el fenómeno incipiente, que antes no existía, puede ser objeto de atención penal y ésta se traducirá en la creación de tipos penales destinados a proscribir las conductas que puedan afectarlos negativamente.

La evolución social determina también cambios respecto a la valoración de los intereses que ya existen, es posible que las modificaciones en el modo de vida afecten a realidades altamente estimadas pero que no estaban especialmente afectadas, como el medio ambiente, y que las nuevas condiciones de vida son capaces de alterar. Se atribuye a estos bienes un valor que antes no se les asignaba de modo expreso y que se reconoce a través de la protección penal. De igual manera, los cambios sociales y culturales pueden tener como consecuencia que se preste atención a realidades que no son nuevas pero no eran consideradas bienes jurídicos relevantes desde el punto de vista penal; como ha ocurrido con el patrimonio histórico - artístico.<sup>819</sup>

Atendiendo a cuales son los principales fenómenos determinantes de las evoluciones debemos centrarnos en la globalización al ser en su conjunto -y especialmente en su vertiente económica- una de los más relevantes en la configuración de los actuales modelos sociales.

Lo que se inició en el contexto económico, con la eliminación de las restricciones a las transacciones, la libre circulación de capitales y la consiguiente ampliación de los mercados, ha traído notables consecuencias respecto a la capacidad de los Estados para adoptar medidas económicas efectivas y dando a la capacidad productiva y económica de los países una transcendencia tal que es la economía la que tiene una mayor peso en la adopción de decisiones estratégicas. Las novedades más revolucionarias, las que están condicionando nuestro modo de relacionarnos y la forma de vida actual, se han

---

<sup>819</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 11.

desarrollado por impulso de las necesidades comerciales y empresariales. La rápida evolución de las tecnologías de la comunicación ha venido determinada por la demanda de medios más rápidos, eficientes y rentables que ayudarán a la multiplicación de las transacciones con independencia de la distancia que hubiera entre los contratantes, y la integración supranacional se concibió en origen como un medio de ampliación de mercados, a lo que siguió la progresiva integración legislativa, jurisdiccional y en cierto modo política al entenderse que era imprescindible para la efectiva libre circulación de capitales, servicios, mercancías e, incluso en caso muy concretos, personas.

No es de extrañar que los Códigos penales se hayan ampliado incorporando tipos referidos a la criminalidad económica y financiera y adoptando regulaciones para poder determinar la responsabilidad de las personas jurídicas.

La primacía del ámbito económico determina también el surgimiento de nuevas formas delictivas y que esta supremacía se ejerza a nivel global implica, a su vez, la aparición de nuevas modalidades comisivas de delitos clásicos.

Silva Sánchez nos despeja el camino indicando que son *la criminalidad organizada, la criminalidad internacional y la criminalidad de los poderosos las expresiones que mejor definen los rasgos generales de la delincuencia de la globalización.*<sup>820</sup>

En una sociedad global en la que priman los intereses económicos es prioritario proteger los mecanismos que contribuyen a la confianza y a la efectiva consecución de transacciones asumidas como satisfactorias por las partes. Al mismo tiempo, el imperativo económico hace especialmente vulnerables a factores no vinculados a la idea tradicional de delincuencia como son los órganos de poder político y económico al ser los sustentadores y responsables de los mismos los únicos con capacidad técnica y poder de decisión para la realización de determinadas conductas atentatorias contra ese orden económico.

De la mano de la globalización económica surgen nuevas realidades, como la sociedad global interrelacionada a través de las tecnologías de la información y vinculada políticamente mediante la integración supranacional, y se generan nuevas amenazas. La conjunción de estos factores alimenta el interés por la protección de bienes jurídicos como el orden socioeconómico y financiero y el adecuado funcionamiento de las administraciones públicas y organizaciones privadas que participan en la gestión de los

---

<sup>820</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos Aires 2011, página 90.

recursos, así como la preocupación por todos aquellos que pueden verse alterados por la rápida extensión de las tecnologías de la comunicación.

De este modo encontramos nuevos tipos penales que incriminan acciones vinculadas a las prácticas de corrupción pública y privada y asistimos a la creación de artículos que tienen por objeto la incorporación de los medios comisivos que requieren la utilización de tecnologías de la información.

Nuestro país es uno de los que ha abrazado esta tendencia hacia la expansión del Derecho penal y la reforma penal aprobada en marzo de 2015 es un buen ejemplo de ello.

El preámbulo de la norma destaca, al referirse a las novedades introducidas en la parte especial del Código penal, la revisión de los tipos de administración desleal, insolvencias punibles, corrupción privada, malversación, corrupción de agentes públicos extranjeros y el refuerzo de la punición de los delitos de corrupción en el ámbito de la Administración pública.<sup>821</sup> Son todas ellas conductas que afectan especialmente al orden socioeconómico (administración desleal, insolvencias punibles) y al correcto funcionamiento de la Administración pública, así como a la buena fe que debe regir en el marco de las transacciones sociales y económicas (malversación, corrupción pública y privada y corrupción de agentes públicos extranjeros).

Sobre la especial atención que la reforma presta a los delitos del orden socioeconómico debemos destacar que se centra en la adecuación técnica de los tipos de administración desleal<sup>822</sup> e insolvencias punibles que autores como Gracia Martín vinculan a una nueva categoría definida como Derecho penal de la empresa por tratarse de hechos típicos que, en condiciones habituales, únicamente pueden ser cometidos en concepto de autor por sujetos

---

<sup>821</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27061 y 27062.

<sup>822</sup> La reforma aprobada en 2015 modifica la regulación de la administración desleal, evolucionando desde la tipificación que establecía el Código Penal de 1995 al optar por incluirlo entre los delitos societarios, para tratarlo como un delito patrimonial del que puede ser víctima cualquier sujeto y no solo una sociedad. La nueva norma no socaba los cimientos de la argumentación de Gracia Martín sobre las cualidades especiales del autor y así lo demuestra al delimitar con mayor claridad los tipos penales de administración desleal y apropiación indebida al señalar que en el primer caso el autor recibe patrimonio en calidad de administrador con facultades de disposición y con la obligación de devolver otro tanto de la misma cantidad y especie y no las mismas cosas recibidas como ocurre en el caso de la apropiación indebida. En los supuestos de administración desleal, ya sea del patrimonio de una persona individual o de los bienes y activos de una sociedad, el actor dispone de especiales facultades de disposición del patrimonio ajeno y, por lo tanto, una especial posición y capacidad de dominio sobre el mismo.

cualificados por su especial posición y capacidad de dominio respecto a un patrimonio o a los intereses de una sociedad empresarial.<sup>823</sup>

Al prestar especial atención a las acciones vinculadas con estos ámbitos el legislador se ve condicionado por las características de los nuevos tipos; como el hecho de que en muchos de los supuestos los sujetos intervinientes sean organizaciones, empresas o grupos de individuos que actúan bajo un fin común. La criminalidad económica-empresarial, a la que corresponden los tipos citados, se desarrolla en muchas ocasiones en *contextos de actividad colectiva realizada por una pluralidad de sujetos que actúan de acuerdo con el principio de la división del trabajo y de funciones y en posiciones de supra y subordinación jerárquica*.<sup>824</sup> Esto implica que los comportamientos desarrollados en los contextos descritos hace difícil identificar personas concretas y determinadas como autores de la acción típica. Lo que conduce al legislador a establecer un adecuado marco de regulación para la determinación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas<sup>825</sup>. De este modo el legislador se ha visto obligado a una reforma técnica de la regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas que fue introducida en nuestro ordenamiento a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio. Las disposiciones contenidas en la reforma penal de 2010 habían generado dudas interpretativas que se pretenden superar delimitando adecuadamente el contenido del “debido control”, cuyo quebrantamiento permite fundamentar la responsabilidad penal de la persona jurídica. La modificación de 2015 asume las recomendaciones de organizaciones internacionales; establece que el alcance de las obligaciones que conlleva el deber de control se condiciona a las dimensiones de la persona jurídica y extiende el régimen de responsabilidad penal a las sociedades mercantiles estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general<sup>826</sup>. Asimismo, la nueva versión del Código introduce la previsión de la responsabilidad de las personas jurídicas para supuestos que no estaban incluidos en la legislación anterior y que afectan a otros bienes jurídicos como el derecho a

---

<sup>823</sup> Gracia Martín, Luis, Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica del discurso de resistencia, Tirant Lo Blanch, Valencia 2003, páginas 82 y 83.

<sup>824</sup> Gracia Martín, Luis, Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica del discurso de resistencia, Tirant Lo Blanch, Valencia 2003, página 87.

<sup>825</sup> Méndez Rodríguez, Cristina. Derecho Penal. Parte Especial. Ciencias de la Seguridad. Universidad de Salamanca. Capítulo 14. Delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, Solo soluciones, Salamanca 2014, página 224. Capítulo escrito por Méndez Rodríguez en el manual de Derecho penal Especial de los Títulos Propios de Ciencias de la Seguridad que está firmado por la autora y los profesores Fernando Pérez Álvarez y Laura Zúñiga Rodríguez.

<sup>826</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27063.

la intimidad <sup>827</sup> o que lesionan o ponen en peligro el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas garantizados por la Constitución.<sup>828</sup>

El legislador es consciente de estar reformando el Código Penal para una sociedad global en la que los intereses económicos tienen un gran protagonismo y para la que es esencial la confianza en sus instituciones y en aquellos que han sido elegidos o designados para regirlas. La protección de los mecanismos que contribuyen a la confianza en las transacciones y al correcto funcionamiento de la administración pública a través de la adopción de decisiones y resoluciones equitativas y ajustadas a las disposiciones del ordenamiento jurídico, viene determinada también por una demanda social a la que el Gobierno se refiere y pretende dar respuesta a través de un Programa de Regeneración Democrática que se refuerza con la introducción en el Código Penal, a través de la reforma aprobada en marzo de 2015, de modificaciones relativas a los tipos que pretenden proscribir la corrupción pública y la corrupción privada<sup>829</sup>. La reforma introduce una nueva sección, referida a los “Delitos de corrupción en los negocios”, que incorpora modificaciones técnicas cuyo objetivo es garantizar la aplicación de los tipos penales en todos los casos en los que, mediante el pago de sobornos, se obtienen posiciones de ventaja en las relaciones económicas<sup>830</sup> y también se recogen reformas destinadas a reforzar la punición de los delitos de corrupción en el ámbito de la Administración pública a través de la revisión de las penas previstas con el fin de elevar las condenas incidiendo especialmente en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público y

---

<sup>827</sup> Sirva como ejemplo el artículo 197 quinquies añadido en La Ley Orgánica 1/2015, que introduce la previsión de que las conductas descritas en los artículos 197, 197 bis y 197 ter sean responsabilidad de una persona jurídica conforme a la establecido en el artículo 31 bis. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Apartado ciento diez del artículo único. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27126.

<sup>828</sup> Encontramos otra referencia a la responsabilidad penal de la persona jurídica en el artículo 510 bis introducido por el apartado doscientos treinta y seis del artículo único de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27161.

<sup>829</sup> Lo destacan la vicepresidenta y portavoz del Gobierno y el ministro de Justicia durante la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros que se celebró el 20 de septiembre de 2013.

Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2013/cmprp20130924.aspx>

<sup>830</sup> Se crea dentro del Capítulo XI del Título XIII, de los Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, vinculándose a los delitos relativos a la propiedad intelectual, el mercado y los consumidores. La sección 4ª cambia su nombre y deja de denominarse De la corrupción entre particulares para adoptar la rúbrica “Delitos de corrupción en los negocios”. Se incrimina el pago de sobornos para la obtención de ventajas competitivas y se modifica la regulación del cohecho transnacional en lo que se refiere a su marco penal. Estas modificaciones se incorporan a través del apartado ciento cincuenta y cinco del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Apartados ciento siete y ciento ocho. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27138.

previando la posibilidad de la imposición adicional (no alternativa) de otra pena de inhabilitación especial para cargo o empleo público<sup>831</sup> e introduciendo un nuevo Título XIII bis con la rúbrica “De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos” con el propósito de dar respuesta penal a los supuestos en los que determinados sujetos acepten y reciban donaciones ilegales o que participen en estructuras u organizaciones cuyo principal objeto sea el de financiar ilegalmente a un partido político<sup>832</sup>.

No se ha limitado el legislador a tipificar supuestos hasta el momento ignorados por el Derecho penal. En respuesta a la percepción social de que las sanciones no tendrán efectividad sin que se articule un método para la recuperación de los activos procedentes del delito, ha revisado la regulación del decomiso con el fin de facilitar la adecuación de instrumentos legales eficaces para poner fin a la situación patrimonial ilícita a la que ha dado lugar la actividad delictiva.

Considerado como una institución de naturaleza civil y no como una pena en base a la normativa de la Unión Europea, permite al legislador introducir las figuras del decomiso sin sentencia, el decomiso ampliado y el de bienes de terceros.

No se les atribuye una naturaleza propiamente penal y no se conciben como sanciones penales vinculadas a la culpabilidad por el hecho sino que se estiman como la restitución del enriquecimiento injusto<sup>833</sup>.

---

<sup>831</sup> Se vincula esta sanción a los delitos tipificados en las nuevas redacciones de los artículos 419 y 420 que se reforma, respectivamente, a través de los apartados doscientos nueve y doscientos diez del artículo único de Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Apartados ciento siete y ciento ocho. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27154

<sup>832</sup> Este Título estará integrado por los nuevos artículos 304 bis y 304 ter introducidos por los apartados ciento sesenta y cuatro y ciento sesenta y cinco del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Apartados ciento siete y ciento ocho. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27141.

<sup>833</sup> El recurso al no reconocimiento de naturaleza penal a la figura del decomiso, apoyado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Decisión 696/2005, Dassa Foundation vs. Liechtenstein), permite soslayar la necesidad de una condena penal previa por el delito cometido y que se estima causante del enriquecimiento. Aunque el decomiso sin sentencia ya estaba regulado en el artículo 127.4 de la versión reformada, se han introducido revisiones técnicas y las modificaciones suponen la inclusión del decomiso ampliado que permite la intervención de los bienes o efectos provenientes de otras actividades ilícitas del sujeto condenado, distintas a los hechos por los que se le condena y que no han sido objeto de una prueba plena. A pesar de la negación de la naturaleza penal de la figura consideramos sintomático de un modelo penal en el que prima la precaución que se acepte la intervención de efectos procedentes de una actividad que no ha sido probada como delito y sobre la que no se ha impuesto una condena. La autorización del decomiso sin condena y el decomiso ampliado vulnera el principio de presunción de inocencia puesto que, independientemente de cual sea la naturaleza que se le otorgue, la medida se adopta en base a la presunción de que los efectos y bienes decomisados son producto de un delito. Delito que, en los supuestos cuestionados, no está probado que se haya realizado y sea imputables al sujeto afectado.

La globalización económica ha propiciado, como hemos señalado, un desarrollo acusado y veloz de las tecnologías de la comunicación que han generado nuevas formas de relación social. La capacidad de contar con datos verídicos sobre lo que ocurre en espacios lejanos a tiempo real contribuye a la interconexión entre particulares y entes públicos y privados que no comparten un espacio físico. El incremento y estrechamiento de las relaciones, que en origen son económicas y financieras pero que poco a poco se van extendiendo al campo social y político, genera una progresiva interdependencia que trasciende fronteras y hace germinar intereses transnacionales.

Los aspectos positivos vienen acompañados del surgimiento de nuevas amenazas como la ciberdelincuencia y nos enfrentamos también a la aparición de métodos comisivos que permiten nuevas modalidades de ejecución de conductas ya tipificadas por las legislaciones penales.

La reforma del Código Penal español aprobada en marzo de 2015 incorpora nuevos tipos destinados a proscribir conductas peligrosas o dañinas que afecten al Bien Jurídico Intimidad. Se tipifican nuevos supuestos con los que se castiga la divulgación de la imagen o grabación efectuada voluntariamente por un sujeto en el ámbito personal cuando dicha divulgación se realice contra su voluntad y lesione gravemente la intimidad de la persona afectada<sup>834</sup> y se incorpora la tipificación de la interceptación de transmisiones entre sistemas que no tengan carácter personal y los supuestos de facilitación o producción de programas informáticos o equipos específicamente diseñados o adaptados para la comisión de estos delitos<sup>835</sup>.

De este modo, a pesar de que en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 no se expresaba la preocupación de los responsables de la seguridad por las posibles afecciones que el derecho a la intimidad de los ciudadanos podría sufrir como consecuencia de la materialización de las amenazas provocadas por el fenómeno de la ciberdelincuencia y del espionaje, el Código Penal reformado entiende que el bien jurídico intimidad puede verse afectado por los riesgos emergentes y atiende a las demandas de seguridad en el ámbito de

---

<sup>834</sup> Actual artículo 197.7, Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Apartado ciento seis del artículo único. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27125.

<sup>835</sup> Artículos 197 bis y 197 ter añadidos por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Apartados ciento siete y ciento ocho. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27125.



las ciberrelaciones incriminando nuevas conductas y ampliando los supuestos que serán objeto de reacción penal en relación al bien jurídico intimidad<sup>836</sup>.

Sin embargo, estas no son las únicas modificaciones del Código inspiradas en la consideración de los efectos que produce la generalización del uso y el amplio acceso a las tecnologías de la comunicación;

- En relación con los delitos contra la libertad sexual se presta especial atención a las conductas relativas a la pornografía infantil, incorporando un nuevo apartado para castigar a quién acceda a sabiendas a este tipo de pornografía por medio de las tecnologías de la información y de la comunicación<sup>837</sup>. El legislador asume que estas tecnologías constituyen actualmente la vía principal de acceso a los soportes de pornografía, que es imprescindible contemplar estos supuestos para que la norma penal tenga efectividad, y dota a los órganos jurisdiccionales de la capacidad legal para ordenar la adopción de las medidas que sean necesarias con el objeto de retirar o bloquear el acceso a las páginas web o aplicaciones informáticas que sean soporte o plataformas de difusión de contenidos pornográficos infantiles.<sup>838</sup> Del mismo modo, en atención a que las tecnologías de la información y la comunicación proporcionan un anonimato para los actores y una facilidad de acceso a los menores que no se obtiene a través de medios analógicos, se pretende incrementar la protección de los menores frente a los abusos a su indemnidad sexual cometidos a través de internet u otros medios de telecomunicaciones sancionando al sujeto que contacte con un menor de 15 años y realice actos dirigidos a embaucarle para que facilite material pornográfico o le muestre imágenes de este tipo, cuando la conducta descrita se realice a través de medios tecnológicos<sup>839</sup>.

---

<sup>836</sup> Lo que supone un claro ejemplo de cómo los responsables de la gestión de la seguridad han identificado las amenazas sin un análisis exhaustivo de sus consecuencias. Como vemos, no solo es criticable la poca atención prestada a las causas de las mismas sino también la atención parcial a sus efectos, focalizando las líneas de acción estratégica en esa concreta dirección y reaccionando ante otros de sus efectos a través de la incriminación penal de determinadas conductas y supuestos.

<sup>837</sup> Párrafo segundo del artículo 189.5, Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Apartado ciento cuatro del artículo único. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27122.

<sup>838</sup> Esta previsión y la del mismo tenor que afecta al material pornográfico en cuya elaboración se hubieran utilizado personas con discapacidad necesitadas de protección, la recoge la redacción del artículo 189.8 introducida por el apartado ciento cuatro de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27122 y 27123.

<sup>839</sup> Encontramos esta previsión en el nuevo apartado del artículo 183 ter., Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

- La relevancia social y la capacidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para impregnar a través de sus mecanismos el cuerpo social y llegar a grandes sectores de la población afectando a sus formas de pensar y a las conductas que adoptan, lleva al legislador a prestar atención a la transmisión de consignas o mensajes a través de los medios que las configuran (correo electrónico, mensajería urgente, redes sociales etc.), cuando considera que estos comunicados tienen la capacidad de incitar a la comisión de los delitos de alteración del orden público tipificados en el artículo 557 bis o cuando, en su caso, puedan contribuir a reforzar la decisión de llevarlos a cabo<sup>840</sup>. La reforma penal introduce como novedad la tipificación de la distribución o difusión pública de este tipo de mensajes “a través de cualquier medio” en clara alusión a la tendencia de distintos movimientos para articular sus acciones de protesta mediante convocatorias y encuentros virtuales que permiten la rápida y efectiva difusión de argumentos y propuestas sin que sea precisa la reunión física ni el conocimiento analógico de los participantes en una acción.

La concepción de las tecnologías de la información y la comunicación como medios efectivos para influir en el pensamiento colectivo y contribuir al establecimiento de valores socialmente relevantes parece estar también en la base de la agravación de la comisión de los delitos de incitación al odio y a la violencia a través de internet u otros medios de comunicación social. Considera el legislador que el uso de estas tecnologías provoca que los actos lesivos sean accesibles para un número elevado de personas, lo que provoca que la afectación a la dignidad personal de las víctimas sea mayor y que sea más amplio y menos controlable el grupo receptor del mensaje susceptible de verse incitado al odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia contra un grupo o persona determinada<sup>841</sup>.

---

Apartado noventa y nueve. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27120.

<sup>840</sup> Es lo que establece la nueva redacción del artículo 559 que introduce el apartado doscientos cuarenta y nueve de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27164.

<sup>841</sup> El apartado doscientos treinta y cinco del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015 introduce la agravación en la incorporación del artículo 510. 3 al establecer que las penas previstas en los apartados anteriores se impondrán en su mitad superior cuando los hechos se hubieran llevado a cabo a través de un medio de comunicación social, por medio de internet o mediante el uso de tecnologías de la información.

- La ley Orgánica 2/2015 que reforma el Código Penal en materia de delitos de terrorismo tampoco olvida el papel que estas tecnologías pueden desempeñar en la transmisión y difusión de mensajes multiplicando exponencialmente el alcance y penetración de los mismos a través, incluso, de la selección de destinatarios especialmente vulnerables o permeables a sus consignas. En el preámbulo de la Ley recuerda que el terrorismo internacional de corte yihadista se caracteriza por la incorporación de nuevos medios de captación, adiestramiento y adoctrinamiento que consisten en la difusión de mensajes y conocimientos por parte de líderes carismáticos a través de internet y las redes sociales. Presume el legislador a estas consignas y contenidos un gran potencial para el adoctrinamiento y la radicalización y considera que son un medio utilizado para la incitación a la comisión de atentados a través de la realización de llamamientos a sus adeptos para que materialicen ataques contra los objetivos señalados.<sup>842</sup>

Vemos como el Código Penal es permeable a las nuevas realidades y esto se traduce en la incorporación de nuevos tipos y el agravamiento de algunos de los ya existentes en consideración al surgimiento de nuevos entornos considerados dignos de protección penal (como puede ser el ciberespacio o el orden socioeconómico con proyección internacional) o a la mayor relevancia que para la sociedad adquieren determinados bienes jurídicos en función de la capacidad lesiva o del peligro inherente a las amenazas novedosas que les afectan. Advertimos, además, que muchos de los nuevos tipos tienen el objeto de incorporar los medios comisivos que los fenómenos emergentes generan y quedaban fuera de los tipos descritos en la norma penal, adaptando la legislación a una sociedad en permanente transformación y caracterizada por la asunción de nuevas formas de relación que condicionan también las nuevas formas de delincuencia.

La asunción de la responsabilidad de dar una respuesta penal a las nuevas realidades y los ámbitos de riesgo que éstas generan, determina que el Derecho penal no pueda mantenerse inalterable e implica que sus estructuras se modifiquen para reaccionar con efectividad

---

<sup>842</sup> La nueva redacción del artículo 575 tipifica el adoctrinamiento y el adiestramiento militar, incluyendo expresamente el adoctrinamiento y adiestramiento pasivo, con especial atención al que se realiza a través de internet o de servicios de comunicación accesibles al público. Para que las acciones descritas sean consideradas delito se exige habitualidad y la finalidad de que los destinatarios se incorporen a una organización terrorista, colaboren con ella o persigan sus fines. El nuevo artículo 575 es introducido en el Código Penal por la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27181.

ante los retos que se le plantean como consecuencia de las crecientes demandas de seguridad y el recurso que el legislador hace del Código penal como instrumento de la misma.

Asistimos, como consecuencia del desarrollo de una sociedad altamente tecnificada y en la que existen interacciones interpersonales cada vez más extensas e intensas, a la demanda de protección de nuevos bienes jurídicos, a la creación de nuevos bienes jurídico penales, cuya característica más destacada es su carácter colectivo, supraindividual. Al asumirse la necesidad de intervención penal para la prevención de nuevos riesgos que tienen origen en la compleja estructura social actual, se asume la elevación a la categoría de bien jurídico digno de protección penal de realidades como el medio ambiente, el orden socioeconómico, el adecuado funcionamiento de la Administración pública, la seguridad vial o la salud pública por poner algunos ejemplos. La aceptación por parte del legislador de la legitimidad de la intervención penal en aquellos ámbitos de la actividad social en los que el referente supraindividual está en primer plano, implica también la aceptación a considerar a los bienes jurídicos colectivos dignos de protección penal. De este modo nuestras legislaciones se ajustan al modelo denominado “expansivo” o “moderno” del Derecho penal, alejándonos de las posiciones dogmáticas que defienden un Derecho penal nuclear que se interesa por bienes jurídicos altamente personales y protegidos mediante tipos configurados como delitos de lesión.<sup>843</sup>

La decisión de incorporar los bienes jurídicos colectivos al catálogo de los que son penalmente relevantes no es inocua desde el punto de vista de los defensores de un Derecho penal mínimo. Estos advierten de que ello supone una merma de garantías al obligar al redactor de la norma a acudir al recurso legislativo de los delitos de peligro. Consideran quienes estiman que solo es legítima la protección penal de los bienes jurídicos individuales, que la técnica legislativa de los delitos de peligro no es adecuada porque se incumple el principio de lesividad cuando la conducta tipificada no exige la concreción de la lesión de un bien jurídico individual y se perfecciona con su puesta en peligro, la posible vulneración del mismo, puesto que en estos supuestos estaríamos ante una ausencia de lesividad. Hay, sin embargo, otros autores como Corcoy Bidasolo que estiman que los

---

<sup>843</sup> Corcoy Bidasolo, Mirentxu, Protección de bienes jurídico-penales supraindividuales y Derecho penal mínimo, en la obra colectiva Derecho penal del siglo XXI, dirigidos por Santiago Mir Puig, Cuadernos de Derecho Judicial VIII 2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2008, página 368

bienes jurídicos colectivos son legítimamente considerados dignos de protección penal y defienden la admisión de la autonomía de los bienes jurídicos supraindividuales (autonomía que se niega cuando se consideran manifestaciones colectivas de bienes jurídicos individuales). El argumento que presentan quienes niegan su autonomía se sustenta en que los bienes jurídico- penales supraindividuales no tienen un objeto material como sustrato y, por lo tanto no pueden ser dañados. Los defensores de su legitimidad defienden que sí existe un objeto del delito a partir del cual se puede valorar si el bien jurídico ha sido afectado<sup>844</sup>.

Nos interesa tener en cuenta esta discusión porque va a ser fundamental cuando planteemos otra de las características del Derecho penal de nuestro siglo y del Derecho penal que es utilizado por los gobiernos como herramienta en el ámbito de la seguridad; el adelantamiento de la barrera de protección que supone el Derecho penal.

Aunque nosotros vamos a referirnos a este adelantamiento en aquellos casos en los que se llega a tipificar actos meramente preparatorios con una finalidad preventiva que se centra en los efectos de las amenazas, los defensores del Derecho penal mínimo entiende que la técnica legislativa de los delitos de peligro no supone sino el adelantamiento de la barrera de protección del Derecho penal respecto de la vida y de la salud individual.

Como consecuencia del desarrollo y del progreso científico, tecnológico, industrial y económico, en la sociedad moderna se realizan multitud de actividades que tienen en común la capacidad de originar nuevos riesgos.

Los ciudadanos demandan seguridad al Estado y asistimos a la ampliación de los espacios de riesgo jurídico-penalmente relevantes, al asumir el Estado la tarea del control, la prevención y la gestión de riesgos generales a través de la criminalización de comportamientos que tienen lugar en los nuevos ámbitos de riesgo.<sup>845</sup>

Teniendo presente que los riesgos surgidos en el siglo XXI y los propios de las últimas décadas del siglo XX se caracterizan por su alcance transfronterizo, gravedad, complejidad, incertidumbre e irreversibilidad asistimos a una variación de la orientación

---

<sup>844</sup> Corcoy Bidasolo, Mirentxu, Protección de bienes jurídico-penales supraindividuales y Derecho penal mínimo, en la obra colectiva Derecho penal del siglo XXI, dirigidos por Santiago Mir Puig, Cuadernos de Derecho Judicial VIII 2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2008, página 382

<sup>845</sup> Gracia Martín, Luis, Modernización del Derecho penal y Derecho penal del enemigo, Idemsa, Lima 2007, página 46.

del Derecho penal que pasa de buscar una prevención de riesgos calculables a la precaución ante la incertidumbre e incalculabilidad que generan las nuevas amenazas.<sup>846</sup>

El recurso al principio de precaución, que estaría justificado en un contexto de incertidumbre científica donde se muestra necesario adoptar medidas para proteger a la sociedad de las consecuencias nocivas de una actividad que aún no han sido convenientemente identificadas ni descritas (en el contexto tecnológico y vinculado a la investigación), puede resultar excesivo como punto de partida de la intervención penal en otro tipo de supuestos.

En el caso de la regulación de situaciones en las que el conocimiento científico no permite establecer con certeza la relación causa- efecto lesivo, la ponderación de riesgo – beneficio se vincula al riesgo permitido evitando que la exigencia de una prueba absoluta de seguridad lleve a paralizar una técnica o industria que podría contribuir a un mayor desarrollo social o traer consigo beneficios a los que no se desea renunciar (es lo que ocurre con respecto a las conductas proscritas y permitidas en el ámbito del uso y aplicación de la energía nuclear o en las investigaciones y utilidades biomédicas).

Sin embargo, cuando aplicamos el principio de precaución frente a la inseguridad que provoca un determinado comportamiento o fenómeno social, lo que hacemos es establecer una medida cautelar respecto a ello con independencia de que realmente exista una relación de causalidad demostrada entre el fenómeno social y el peligro que se pretende evitar.

Al principio de precaución se le atribuye la cualidad de constituir una especie de barrera de seguridad, una protección efectiva frente al riesgo.<sup>847</sup>

La utilización del Derecho penal como herramienta de seguridad para dar respuesta a las demandas de una sociedad cada vez más sensibilizada a la percepción de las amenazas contribuye al retroceso de la incidencia del riesgo permitido.

Mientras que en el modelo anterior a la asunción de la sociedad como una sociedad del riesgo, la industrialización trajo consigo, en el ámbito penal, la construcción del concepto del riesgo permitido como límite interpretativo a la tipificación de conductas entendiendo que el conjunto de la sociedad ha de pagar el precio del desarrollo y admitiendo, por lo

---

<sup>846</sup> Gracia Martín, Luis, *Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica del discurso de resistencia*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2003, página 64.

<sup>847</sup> Pérez Cepeda, Ana Isabel, *La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno*, Iustel, Madrid 2007, página 327.

tanto, que no se adopten todas las medias de control y cuidado con el objeto de obtener el máximo progreso, la evolución social, marcada por el riesgo y la focalización de la seguridad en el ser humano, ha contribuido a la reducción de las fronteras del riesgo permitido.

Los cambios sociológicos y los que afectan a la concepción de la seguridad han sido determinantes en esta evolución<sup>848</sup>. Recordemos que el concepto de riesgo permitido expresa una ponderación de los costes y beneficios de la realización de una conducta determinada. Esa ponderación depende principalmente de un punto de partida que constituye la escala de valores de esa sociedad y, por lo tanto, el producto final del cálculo va a estar determinado por la modificación de valores a la que hemos hecho referencia. Como señala Silva Sánchez, *la disminución de los niveles de riesgo permitido es producto directo de la sobrevalorización de la seguridad*<sup>849</sup> (en la ponderación previa la libertad de acción ha cedido con claridad frente a la seguridad).

En un modelo social orientado a la progresiva restricción de las esferas de actuación catalogadas como arriesgadas, no se recurre a la reducción de las fronteras de riesgo permitido únicamente en el ámbito de los riesgos del progreso científico y técnico sino que se amplían los espacios de riesgo penalmente relevantes también en lo relativo a los comportamientos y fenómenos sociales puesto que, como también nos advierte Silva Sánchez, hemos generado una sociedad en la que se manifiesta la tendencia a la imputación de cualquier hecho considerado peligroso o nocivo a un responsable al que se le podrá atribuir, cuando no una voluntad directa si al menos, una actuación negligente.<sup>850</sup> De este modo se procura también reforzar el carácter preventivo del Derecho penal, a través de la incriminación de supuestos en los que al sujeto activo se le podrá imputar una acción imprudente o la inobservancia de un deber de cuidado, siendo muy relativa la contribución de la sanción de los delitos imprudentes de resultado a la consecución de las

---

<sup>848</sup> Encontramos en Silva Sánchez una interesante explicación respecto a las causas que han contribuido al cambio social de la valoración de la seguridad. Nos advierte el autor acerca de la configuración de la sociedad del Estado del Bienestar como una sociedad de clases pasivas en la que se subraya, respecto al ciudadano, su condición de sujeto paciente ante los efectos nocivos del desarrollo. Así, se ha evolucionado de un modelo en el que las clases activas y emprendedoras tenían una gran relevancia y prestigio dominando el pensamiento desarrollista más dispuesto a asumir el peligro que este pudiera conllevar hacia otro en el que se plantea la preeminencia de la seguridad de aquellos que se perciben expuestos a los riesgos y reclaman la reducción de las fronteras del riesgo permitido. Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 33 y ss.

<sup>849</sup> Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 36.

<sup>850</sup> Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, páginas 40 y 41.

expectativas sociales de seguridad puesto que, como Silva Sánchez nos advierte, es apreciable su inconsecuencia preventiva puesto que el sujeto activo de estos delitos solo será objeto de sanción si se produce el resultado lesivo y el delito imprudente se caracteriza precisamente por la confianza del agente en que no se producirá el resultado.<sup>851</sup>

Las reformas del Código Penal aprobadas en 2015 recogen la tipificación de conductas que implican actos que, de alguna manera, pueden suponer un riesgo para un bien jurídico protegido penalmente. La ejecución de las mismas, manifestaciones de comportamientos o fenómenos sociales, puede suponer (o no) la generación de un peligro que puede (o no) materializarse en una lesión de un bien jurídico.

Así, asistimos a la elevación del consentimiento sexual de los 13 a los 16 años, lo que supone, además de una criminalización de conductas anteriormente despenalizadas, la ampliación del ámbito de atención penal, de relevancia penal, en lo que se refiere a los delitos contra la indemnidad sexual, al tipificar toda relación sexual que se mantenga con sujetos de edad inferior a los 16 años.

Se entiende que toda relación sexual que los menores de 16 años mantengan (salvo la excepción que recoge en el artículo 183 ter)<sup>852</sup> genera un riesgo para el bien jurídico indemnidad sexual del menor, puesto que se presume que todo acto de carácter sexual con un menor de esta edad puede lesionar su indemnidad en el ámbito sexual al considerar que no tienen la capacidad suficiente para prestar un consentimiento válido, suficientemente voluntario e informado al acceso sexual. En algunos casos, efectivamente, el establecimiento de relaciones sexuales con menores de 16 años puede lesionar su indemnidad sexual cuando éste no cuente con la madurez suficiente o desconozca las consecuencias de su aceptación pero con carácter general estamos creando un ámbito de riesgo penalmente relevante decidiendo, sin que exista una relación de causalidad demostrada, que las relaciones sexuales con menores de 16 años generan un riesgo real y generalizado para la indemnidad sexual de los mismos.

---

<sup>851</sup> Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, páginas 45.

<sup>852</sup> Este artículo, introducido por el apartado cien del artículo único de la Ley 1/1995, establece que “*El consentimiento libre del menor de dieciséis años excluirá la responsabilidad penal por los delitos previstos en este Capítulo, cuando su autor sea una persona próxima al menor por edad y grado de desarrollo o madurez*”. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27121.



Tenemos en la reforma otras modalidades de adelantamiento de la barrera de protección a través del Derecho penal. Nos referimos a los casos en los que el Código pretende desempeñar una función preventiva a través de la incriminación de actos meramente preparatorios.

Encontramos numerosos ejemplos de ello en la reforma.

En el mismo ámbito de la protección al bien jurídico indemnidad sexual asistimos a la tipificación de las acciones encaminadas a establecer contactos con menores de 16 años, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, destinados a concertar un encuentro con el fin de cometer los delitos descritos en los artículos 183 y 189 siempre que la propuesta se acompañe de actos materiales encaminados al acercamiento, y a la introducción del delito consistente en establecer contacto con un menor de 16 años, a través de las citadas tecnologías, con el propósito de embaucarle para que facilite o muestre material pornográfico que afecte a menores.<sup>853</sup>

Se incriminan acciones previas, preparatorias, acciones encaminadas a facilitar la posible comisión de un tipo penal. Acciones que, consideradas en sí mismas, pueden abrir la puerta a la generación de una amenaza para el bien jurídico que no sabemos si se concretará en un riesgo capaz de lesionar al bien o si será desactivada.

Supuestos similares los encontramos en otros Títulos y previstos para la protección de otros bienes jurídicos.

En referencia a los delitos contra la propiedad intelectual encontramos la incriminación de aquellas acciones que faciliten la supresión o neutralización de las medidas tecnológicas de protección de la propiedad intelectual cuando se realicen con la intención de facilitar a terceros el acceso no autorizado a la misma<sup>854</sup> o aquellos supuestos en los que se facilite el acceso o la localización de obras o prestaciones protegidas ofrecidas en internet de forma no autorizada<sup>855</sup>.

---

<sup>853</sup> Artículo 183 ter añadido a través del apartado noventa y nueve del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27120.

<sup>854</sup> Artículo 270. 5. C cuya redacción se incluye en el apartado ciento cincuenta y uno del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27135.

<sup>855</sup> Artículo 270.2 introducido por el apartado ciento cincuenta y uno de la artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27135.

El legislador no se atiene exclusivamente a aquellas conductas de acceso a la obra o contenido protegido sino que considera relevantes desde el punto de vista penal todas aquellas actuaciones que puedan contribuir a que el acceso sea posible llegando incluso a la tipificación de la fabricación y puesta en circulación de los medios con capacidad para neutralizar las medidas de protección de la propiedad intelectual<sup>856</sup>.

En muchos de estos casos existe una incertidumbre acerca de los procesos causales que pueden desencadenar las actividades ahora tipificadas, solo tenemos la presunción y la sospecha de que existe un riesgo (en ocasiones incluso no somos capaces de cuantificar ese riesgo) que podría materializarse en una lesión al bien jurídico.

No podemos olvidar en esta relación de ejemplos, y sin ánimo de ser exhaustivos, la referencia a los delitos de alteración del orden público y los delitos de terrorismo que son, quizás, los ejemplos más claros de la intención preventiva del legislador afirmada con el recurso al principio de prevención.

Ha llamado especialmente la atención la introducción con la reforma de los tipos que sancionan a aquellos supuestos que, sin participar en los actos violentos descritos por los artículos del capítulo, puedan incitar o reforzar la disposición de los autores de llevarlos a cabo<sup>857</sup>. En la misma línea se incrimina la difusión de mensajes que inciten a la comisión de alguno de los delitos agravados de alteración del orden público<sup>858</sup> sin que en uno y otro supuesto los tipos describan que características deben tener las acciones para que efectivamente supongan una incitación o un refuerzo en la disposición de llevarlas a cabo y sin exigir que estas acciones sirvan efectivamente a tales finalidades teniendo una real capacidad de motivación que empuje a los autores a la acción. No se exige que los sujetos activos de las acciones que supuestamente pueden incitar a otros ostenten una posición prevalente o tengan una especial influencia sobre ellos.

Sus acciones se incriminan por la potencialidad que se les presume de generar o incrementar un riesgo.

---

<sup>856</sup> Artículo 270.6 introducido por el apartado ciento cincuenta y uno de la artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27135.

<sup>857</sup> Artículo 557. 2 modificado en el apartado doscientos cuarenta y seis del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27163.

<sup>858</sup> Artículo 559 modificado en el apartado doscientos cuarenta y nueve del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27164.

En el caso de los delitos de terrorismo ya es tradicional en nuestro ordenamiento jurídico la tipificación como tal de actos meramente preparatorios siempre cuando se estime que tienen como objetivo la subversión del orden constitucional, la grave alteración de la paz pública, el desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional o provocar un estado de terror.

La Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo va más allá y pretende reducir el cerco atendiendo a todas las actividades que puedan ayudar o ser relevantes para la consecución de los objetivos terroristas, siempre que sea éste el objetivo de los autores.

Así, en el artículo 574 se establece la tipificación de todas las conductas relacionadas con el depósito de armas y explosivos, su fabricación, tráfico, suministro o mera colocación o empleo de los mismos.

Se tipifica el adoctrinamiento y el adiestramiento militar o de combate en el manejo de toda clase de armas o de explosivos, haciendo referencia expresa al adoctrinamiento y adiestramiento pasivo a través de internet u otros servicios de comunicación accesibles al público, incluyéndose en el mismo artículo 575 el desplazamiento al extranjero para integrarse o colaborar en una organización terrorista.

No olvida el texto las conductas relacionadas con la financiación a las que dedica el artículo 576 y recoge en el 577 la tipificación y la sanción de las formas de colaboración con organizaciones, grupos o elementos terroristas a las que se da la entidad de delito autónomo y no se consideran formas de participación de otro tipo penal.

Como hemos podido observar en los ejemplos propuestos, para adelantar la intervención penal el legislador recurre, como ya hizo en anteriores reformas, a la incriminación de actos preparatorios que el legislador había dejado tradicionalmente fuera del ámbito penal.

No es ésta la única técnica legislativa de adelantamiento de la barrera penal que utiliza, tipifica también estructuras típicas de simple actividad, ligadas a delitos de peligro, en detrimento de las estructuras que exigen un resultado material lesivo<sup>859</sup>.

Hemos de reconocer, como hace Silva Sánchez, que en el marco ideológico descrito, donde lo que se pretende es garantizar la seguridad, debe introducirse el incremento de la tipificación de los delitos de peligro.

---

<sup>859</sup> Pérez Cepeda, Ana Isabel, La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno, Iustel, Madrid 2007, página 329.

La doctrina nos explica la asunción de este recurso atendiendo a dos condicionantes;

- Por una parte, se advierte la falta de efectividad preventiva de los delitos imprudentes de resultado de lesión, puesto que solo tendrán consecuencias para el actor en el caso de producirse el resultado de lesión, y poca posibilidad de motivación tendrá la sanción cuando el delito imprudente se caracteriza precisamente por la confianza del agente en la no producción del resultado. De este modo, para contribuir a las expectativas sociales de seguridad se han tipificado delitos de peligro que no son sino una reinterpretación de las imprudencias de las que se ha eliminado el requisito de punibilidad de la producción del resultado<sup>860</sup> (como ocurre en muchos de los tipos relativos a la seguridad del tráfico introducidos en la reforma penal de 2007).
- Por otra, la aceptación de la relevancia penal de los bienes jurídicos supraindividuales. Ya señalábamos, cuando hablábamos de la creación de nuevos bienes jurídico-penales, que es la complejidad de la sociedad actual la que ha determinado la demanda de protección de éstos. Recordemos que se desarrollan realidades marcadas por la interacción que precisan ser protegidas. Hemos de admitir, al tratar de intervenir penalmente para proteger esos bienes especialmente valorados, que las consecuencias lesivas de las acciones que les afectan se producen en muchos casos a largo plazo y en un contexto de incertidumbre sobre la relación causa-efecto. En este contexto la técnica de los delitos de resultado de lesión se muestra insatisfactoria y esto explica el recurso a los tipos de peligro cuando afrontamos la protección de los bienes jurídicos colectivos.

El legislador no debe olvidar que, si bien el recurso a la tipificación de los delitos de peligro contribuye a la finalidad preventiva que se pretende cumplir con el recurso al Derecho penal como herramienta de seguridad, la proliferación de los mismos no es inocua desde el punto de vista dogmático y puede tener consecuencias sobre principios y reglas esenciales del Derecho penal que configuran el marco de las garantías del ciudadano ante el poder punitivo del Estado.

---

<sup>860</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 46.

### **Las consecuencias de la prioritaria atención a la seguridad por parte del Derecho penal en el sistema de garantías.**

La primacía del paradigma de la seguridad que se traduce en la introducción de nuevos tipos penales y la agravación de los ya existentes, la creación de nuevos bienes jurídico penales y la ampliación de los espacios de riesgo jurídico penalmente relevantes trae consigo la flexibilización de las reglas de imputación y la relativización de los principios político criminales de garantía que pueden llegar a suponer la restricción de las mismas.

La combinación de la introducción de nuevos objetos de protección con la anticipación de las fronteras de la protección penal ha contribuido a la descrita evolución de un modelo de **“delitos de lesión de bienes individuales”** a otro modelo de **“delitos de peligro para bienes colectivos”**.

Ya advertíamos al interesarnos por la creación de nuevos bienes jurídico supraindividuales de cómo la concepción autónoma de los mismos o su concepción como contexto de bienes personales genera una discusión acerca de cómo afectan los tipos destinados a protegerlos al principio de lesividad. Retomando las líneas inspiradas en las reflexiones de Corcoy Bidasolo, nos centramos en la tesis que defiende que los bienes supraindividuales contextualizan distintos intereses individuales de tal forma que, según esta perspectiva, podemos entender que lo que se protege es el contexto.

Creemos que esta visión es más concordante con un Derecho penal que es concebido como una herramienta de seguridad destinada a la gestión de riesgos.

El recurso permanente al Derecho penal como respuesta a la demanda social de seguridad le orienta a la protección de contextos de disfrute de los bienes jurídicos clásicos; evolucionando de un Derecho penal que reaccionaba, a posteriori, contra un hecho lesivo delimitado en cuanto al autor y al sujeto pasivo a un Derecho penal preventivo destinado a la gestión de riesgos generales que afectan a un colectivo y pueden ser ejecutados por entes diferentes a la persona física.

En un contexto en el que la reforma penal motivada por criterios securitarios es tan profunda que, incluso, se han despenalizado conductas (antes tipificadas como faltas) para ser sancionadas en el ámbito administrativo a través de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, consideramos adecuado atender a las

explicaciones de Silva Sánchez y su tesis de que el cambio de perspectiva supone una **“administrativización” del Derecho penal**<sup>861</sup>.

Contrario a la postura mayoritaria que defiende que la distinción entre el ilícito penal y el ilícito administrativo es meramente cuantitativa, defiende que la finalidad que persiguen es distinta; mientras (según su parecer) la misión del Derecho penal es perseguir la protección de bienes concretos en casos concretos, el Derecho administrativo persigue ordenar sectores de actividad reforzando, a través de sanciones, un determinado modelo de gestión. A su modo de entender, esta diferencia cualitativa que supone el criterio teleológico, explica la diferente forma de entender la lesividad y la adopción de distintos criterios de imputación; el Derecho penal clásico sigue criterios de lesividad o peligrosidad concreta y de imputación individual de un injusto propio y el Derecho administrativo atiende a consideraciones de afectación general y no es tan estricto en la imputación, ni siquiera en la persecución que realiza atendiendo a criterios de oportunidad y no de legalidad como si hace el Derecho penal.

El cambio de perspectiva en cuanto a la función del Derecho penal, tomado como instrumento para dar respuesta a las demandas sociales de seguridad, lo empuja a la conversión en un Derecho de gestión de problemas sociales, en un *Derecho de gestión de riesgos*.

Esto determina que, según la tesis de Silva Sánchez, el Derecho penal asume la forma de razonar del Derecho administrativo sancionador determinando que se flexibilicen las reglas de la imputación al centrar su interés en la sanción de las conductas que afecten al sistema o entorno considerado digno de protección en su integridad y se suaviza hasta el extremo la exigencia, para la imposición de una pena, de la existencia de un riesgo relevante e imputable a un sujeto determinado.

No olvida advertirnos de que el Derecho administrativo sancionador es el Derecho del daño acumulativo, derivado de la repetición que no se centra en la valoración del hecho concreto sino en la consideración de cuál sería la trascendencia de un género de conductas si éstas se generalizaran y que, en base a este razonamiento y de acuerdo con la tesis de la administrativización del Derecho penal, se considera posible sancionar penalmente una conducta individual aun cuando ésta no sea por si misma lesiva del bien jurídico, ni se

---

<sup>861</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 131 y ss.

cuenta con la posibilidad cierta de que esa conducta, que por sí no es lesiva, se realice también por otros sujetos y el conjunto de comportamientos sí pueda acabar lesionando el correspondiente bien jurídico<sup>862</sup>. Pérez Cepeda destaca, en la misma línea, que asistimos a la tipificación cada vez más frecuente, como consecuencia de la aceptación del paradigma de la seguridad, de los que llama delitos de acumulación – aquellos en que las conductas individualmente consideradas no representan un peligro especialmente relevante, de tal forma que solo podría concretarse el riesgo si las conductas se repiten-<sup>863</sup> Consideran ambos que la acumulación es inadmisibles como criterio para la imputación de responsabilidad a un determinado sujeto cuando de su conducta aislada no se puede afirmar ningún elemento de lesividad concreta; *ni lesión, ni peligro concreto, ni peligro abstracto entendido como peligro realmente existente, constatable en la conducta en virtud de un juicio ex ante*<sup>864</sup>.

Esto significa que, la ausencia total de peligrosidad general en el hecho individual aislado, cuando éste se considera penalmente relevante, determina la vulneración del principio de culpabilidad por el hecho propio ya que se está teniendo en cuenta para la determinación del injusto la posibilidad de que la misma acción sea ejecutada por terceras personas. Y más allá, Pérez Cepeda evidencia, también con Silva, que se da una notable desproporción entre una conducta que supone un grado ínfimo de peligro y la posibilidad de la imposición de una pena privativa de libertad, lo que infringe además el principio de proporcionalidad entre el grado del injusto y la gravedad de la sanción prevista.<sup>865</sup>

Las críticas que debe afrontar el Derecho penal por las consecuencias que asume al aceptar el papel que el legislador le otorga al recurrir a él para dar respuesta a problemas sociales de gran complejidad y en cuyo tratamiento debería recurrirse a otros sistema de control social, son rebatidas por autores que si estiman aceptable la evolución.

Lothar Kuhlen, citado por Silva Sánchez como uno de los desarrolladores de la concepción que si acepta la legitimidad penal de los delitos de acumulación, replica a estas objeciones

---

<sup>862</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 143.

<sup>863</sup> Pérez Cepeda, Ana Isabel, La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno, Iustel, Madrid 2007, página 331.

Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 145.

<sup>864</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 139.

<sup>865</sup> Pérez Cepeda, Ana Isabel, La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno, Iustel, Madrid 2007, página 331.

Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 145.

indicando que la tipificación de estos actos pretende “realizar una contribución a la solución de grandes problemas mediante la prohibición bajo amenaza de sanciones de acciones, que más bien prestan pequeñas contribuciones a la constitución de estos problemas”<sup>866</sup>. A lo que podemos responder con Silva que lo que cuestionamos es que esa contribución a la solución de problemas deba corresponder al Derecho penal puesto que hay cuestiones para las que debemos plantearnos si la respuesta y la protección que puede brindar el Derecho penal es la más adecuada.

Corcoy Bidasolo si estima pertinente la intervención penal para dotar a la sociedad de protección ante los llamados “nuevos riesgos” siempre y cuando establezcamos unos criterios que permitan el aseguramiento a través de los medios del Derecho penal manteniendo las garantías propias de este. Propone servir a los intereses predominantes de la sociedad actual protegiendo penalmente bienes jurídicos supraindividuales a los que considera autónomos (no guardan una relación ni mediata ni inmediata con los bienes jurídicos individuales) y que serán únicamente (los penalmente protegidos) aquellos que sirvan al mejor desarrollo personal de cada uno de los individuos que conforman la sociedad. De este modo el término delito de peligro solo se aceptará respecto a la referencia al libre desarrollo de la personalidad y para distinguir entre el peligro abstracto y concreto, puesto que en atención al bien jurídico supraindividual protegido debe probarse la lesión entendiendo ésta como afectación al mismo y no necesariamente como destrucción. Destaca que a partir del objeto del delito es factible valorar si el bien jurídico ha sido afectado y que la determinación de la comisión de un delito exige que ex – post se pruebe la afectación del bien jurídico penal protegido. De este modo se respeta el principio de lesividad al comprobarse en el caso concreto si el peligro ex ante se ha transformado en una afectación/lesión en forma de riesgo al bien jurídico protegido, valorando ex post la nocividad del objeto del delito.

Considera que, en base a esta argumentación, en la admisión del recurso a los delitos de peligro no se produce una “relajación de las garantías”.

Mostrando una posición abierta a la posibilidad de recurrir al Derecho penal como herramienta para la solución de conflictos sociales es muy insistente en la búsqueda de la construcción doctrinal que permita la adaptación de las estructuras penales sin que se vean alteradas las garantías y los principios limitadores del ius puniendi. De este modo advierte

---

<sup>866</sup> Acudimos a la referencia y cita textual que Silva Sánchez hace de este autor en las páginas 144 a 150 de su obra La expansión del Derecho penal.



sobre otras modalidades de adelantamiento de protección de la barrera del Derecho penal, a las que ya hemos hecho referencia, cuando destaca que desde la perspectiva de la técnica legislativa los tipos objetivos deben determinarse atendiendo al principio de taxatividad – aspecto esencial del principio de legalidad- no debiendo incriminarse actos preparatorios equiparados a la consumación ni formas de participación a las que se equipare a la autoría.<sup>867</sup>

Advertimos que el adelantamiento de la barrera de protección que provoca la dimensión securitaria, que exige del Estado un control permanente de las actividades peligrosas, contamina el Derecho penal provocando un progresivo alejamiento del objeto de protección<sup>868</sup>:

Primero hemos observado como la pretensión de evitar una lesión a un bien jurídico individual da lugar a la tipificación de conductas peligrosas.

Esto nos ha permitido describir los contextos en los que se podrían producir dichas conductas peligrosas e identificar cuáles son los bienes jurídicos colectivos correspondientes a cada uno de estos entornos típicos.

Hemos considerado que es posible establecer indicadores en base a los cuales derivar la concurrencia de riesgos para cada uno de los contextos típicos. Estos indicios advierten sobre la posible materialización de peligros presuntos bien por la realización de una acción aislada bien por la acumulación de las conductas de quienes operan en ese determinado sector y la apreciación de tales indicios permitirá la descripción de tipos que incriminen conductas no vinculadas a peligros reales.

Finalmente, aunque no exista sospecha alguna sobre la concurrencia de indicios, el Estado establece medidas de supervisión e inspección que encomienda al Derecho administrativo pero que tienen transcendencia penal cuando se produce una perturbación del correcto funcionamiento de la actuación inspectora. De modo que la oposición o entorpecimiento a la labor de control de las actividades consideradas peligrosas constituye un ilícito penal de desobediencia que conlleva para su autor el sufrimiento de una sanción penal<sup>869</sup>.

---

<sup>867</sup> Corcoy Bidasolo, Mirentxu, Protección de bienes jurídico-penales supraindividuales y Derecho penal mínimo, en la obra colectiva Derecho penal del siglo XXI, dirigidos por Santiago Mir Puig, Cuadernos de Derecho Judicial VIII 2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2008.

<sup>868</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, páginas 154, 155, 156.

<sup>869</sup> Encontramos un claro ejemplo en el artículo 383 del Código Penal en el que se establecen penas de hasta un año de prisión para aquel conductor que, siendo requerido por un agente de la autoridad, se negare a

Observamos cómo, claramente, hemos ido adelantando en cuatro fases la protección que creemos obtener a través de la intervención penal haciendo más amplio el ámbito de conductas jurídico-penalmente relevantes, más pequeño el entorno de riesgo permitido y mucho más lejano de la intervención y reacción penal el objeto de protección, de tal forma que corremos el riesgo de alejar de nuestro foco de atención aquello para cuyo aseguramiento estamos proscribiendo conductas, lo cual puede llevarnos a, con el objetivo de proteger un determinado bien jurídico, tipificar acciones que para este son inocuas.

### **Cuando el Derecho penal deviene en Derecho penal simbólico<sup>870</sup>**

El permanente recurso a la legislación penal por parte de unos dirigentes que pretenden ofrecer una respuesta rápida y de resultados visibles a las demandas de seguridad, generadas por complejos problemas sociales, tiene consecuencias que afectan a la efectividad de la lucha contra las amenazas y también a la imagen del Derecho penal cuando se comprueba que no es el instrumento adecuado para el tratamiento de esos problemas y su aplicación no reporta los resultados deseados.

Las reformas penales que tienen como finalidad principal tranquilizar a la opinión pública a través de la escenificación de una reacción contundente, evitan en muchos casos que el responsable político y el gestor de la seguridad centre su atención en el análisis de las causas de la amenaza temida, evite la elaboración de planes de intervención sobre las mismas – planes que por la complejidad y multifactorialidad de los fenómenos pueden exigir amplios periodos de tiempo para su diseño e implantación y, por supuesto, para la producción de resultados visibles- y, sin embargo, se centre en la reacción punitiva contra los efectos de las mismas.

---

someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y de presencia de otro tipo de sustancias. En el ámbito de los delitos contra la seguridad vial se comenzó incriminando las conductas imprudentes al volante, se continuó con la definición del bien jurídico colectivo y la tipificación de conductas de peligro concreto y abstracto para pasar en 2007 a la incorporación de los delitos de acumulación del que tenemos un buen ejemplo en la tipificación de la conducta de conducir un vehículo de motor con determinada tasa de alcohol con independencia de que esta no provoco efecto alguno en las capacidades del sujeto. Finalmente, en 2010, la negativa de someterse a los controles preventivos, sin necesidad de que exista indicio alguno, quedo configurado como un delito de desobediencia en el artículo 383 que se mantiene inalterable tras la reforma penal de marzo de 2015.

<sup>870</sup> Las conclusiones de este apartado son consecuencia de la lectura y confrontación de las reflexiones realizadas por Corcoy Bidasolo, Gracia Martín, Pérez Cepeda y Silva Sánchez en las obras de referencia que han sido citadas en las páginas precedentes.

Lamentablemente, el recurso al Derecho penal no es solo el primero sino que en muchas ocasiones es el único o el que no se abandona una vez que la amenaza sale del foco de atención de la opinión pública.

La consecuencia para el Derecho penal es que, cuando se le exige servir de respuesta o dar soluciones a realidades sociales complejas, cumple en el ámbito de la seguridad una función meramente simbólica (tranquilizar a la opinión pública) puesto que se le están asignando tareas que no puede cumplir. De este modo se pervierte su función y se confunde a una sociedad a la que se ofrece la perspectiva de lograr una solución que no se hará efectiva.

A quienes defienden que el Derecho penal tiene también la misión de transmitir a los ciudadanos el mensaje de que un determinado bien jurídico es digno de protección especial y de que serán castigadas con la herramienta más contundente de la que el Estado dispone las conductas consideradas más graves que tengan la capacidad de afectarlo, debemos advertirles que sería un error interpretar ésta como si el Derecho penal debiera servir como instrumento educativo, puesto que estaríamos utilizándolo con fines pedagógicos que no son precisamente los que priman en un instrumento coercitivo.

La utilización del Derecho penal con la finalidad de difundir mensajes capaces de concienciar a los ciudadanos en un sentido determinado afecta a las normas penales que, cuando se emiten inspiradas en este objetivo, pierden en concreción y taxatividad puesto que tipifican supuestos generales con los que más que proscribir una conducta se persigue censurar una actitud de indiferencia o rechazo ante al bien jurídico protegido.

Estas características implican también la dificultad de aplicación por parte de los tribunales de aquellas disposiciones más imbuidas de la finalidad simbólica lo que supone, a la postre, una deslegitimación del sistema penal al no ser este capaz de aportar las soluciones comprometidas y evidenciarse la no efectiva aplicación de la Ley.

*b. La gestión de los riesgos de origen personal. El tratamiento de la multirreincidencia en la reforma penal española de marzo de 2015.*

Hasta el momento nos hemos centrado en cómo la preocupación por la seguridad ha determinado la evolución del Derecho penal y de qué modo se puede ejemplificar esa transformación a través del contenido de la reforma penal de 2015, pero únicamente en relación al surgimiento de nuevas amenazas y ámbitos de riesgo y al intento del legislador de enfrentarlas usando el Derecho penal como herramienta.

No nos hemos dedicado, en el análisis de lo que se denomina expansión o modernización del Derecho penal, a la consideración del Derecho penal como gestor de riesgos de origen personal. Incorporamos una reflexión al tema en el apartado en el que expusimos la evolución del Estado de bienestar al Estado de seguridad, destacando que el legislador se dirige a la lucha contra el delito violento o patrimonial - que afecta a amplios sectores de la población, es objeto de atención preferente de los medios de comunicación social y contribuye decisivamente a la percepción de la inseguridad personal- en busca la legitimación de la autoridad estatal.

Vamos a ocuparnos de cómo se afronta en la actualidad la gestión de los riesgos de origen personal tomando como referente teórico al Derecho penal actual y observando como las tesis que propugna son aplicadas en la legislación española a través de la reforma del Código Penal de marzo de 2015.

Uno de los elementos definatorios de la reforma penal es la revisión del sistema de penas que se concreta en la incorporación de una nueva modalidad de sanción (la prisión permanente revisable), siendo la nota dominante de esta modificación la asunción del criterio de peligrosidad como fundamento del mantenimiento de la misma y la postergación frente a éste del principio de culpabilidad por el hecho<sup>871</sup>.

Respecto a la pena de prisión permanente revisable, sí se tendrá en cuenta el principio de culpabilidad por el hecho para la determinación de la imposición de esta sanción, habida

---

<sup>871</sup> El entonces Ministro de Justicia, el Sr. Alberto Ruiz Gallardón, en la defensa del Proyecto de Ley, durante el debate a la totalidad celebrado el 12 de diciembre de 2013, afirmó reiteradamente que la razón de la adopción de determinadas medidas está en la probabilidad de que el autor vuelva a serlo de delitos semejantes y no trató de disfrazar la primacía del principio de peligrosidad como fundamento de la sanción, sino que defendió expresamente la evaluación de la probabilidad de que el penado vuelva a delinquir como criterio para la imposición de determinadas medidas, considerando los pronósticos de peligrosidad una valiosa herramienta de gestión del riesgo. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Páginas 24.

cuenta de que se prevé exclusivamente para un grupo de delitos que el impulsor de la norma califica de especial gravedad, sin embargo, la posibilidad de revisión y todas las oportunidades del penado de recobrar la libertad van a depender de ese pronóstico de peligrosidad; puesto que, una vez cumplida una parte mínima de la pena, el tribunal considerará si en el penado concurren los requisitos necesarios para recuperar la libertad. Evaluará si el objetivo de reinserción efectivamente se ha cumplido, analizando si la puesta en libertad del penado se puede hacer con garantías a la seguridad de la sociedad<sup>872</sup>. En función, por lo tanto, de la peligrosidad del sujeto.

Por su parte, las modificaciones que afectan a la institución de la libertad condicional se justifican en base a la necesidad de que el sistema judicial *sea diligente en la comprobación de cuál es la realidad del condenado en cada momento* y en la determinación de cuáles son sus posibilidades puesto que *debe poder vivir junto a sus semejantes sin constituir una amenaza*<sup>873</sup>.

No extrañaría a Silva Sánchez la adopción de una opción que él ya parecía esperar, cuando en 2011 afirma que el hecho de que se contemple el delito como un riesgo social hace razonable que, al afrontarlo, se tengan en cuenta criterios seguidos para la gestión de otros riesgos. Así, si el objetivo es evitar el peligro, no es incoherente recurrir a criterios de prevención encaminados a neutralizar fácticamente el fenómeno delictivo<sup>874</sup>.

Se parte de la premisa de que es posible individualizar a un grupo concreto de delincuentes respecto de los cuales cabe determinar que han sido responsables de una importante porción de los hechos delictivos, y predecir, en base a su peligrosidad, que lo seguirán siendo.

De hecho, los argumentos esgrimidos para la defensa de la introducción de las citadas modificaciones, centran su atención en determinado tipo de delincuentes; los multirreincidentes, los autores de delitos considerados excepcionalmente graves y los miembros de las organizaciones delincuenciales, especialmente las terroristas.

El método de predicción de la peligrosidad ya no se basa, como en las primeras décadas del siglo XX, en el análisis psicológico sino que ha sido sustituido por otro de naturaleza

---

<sup>872</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 22.

<sup>873</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 22.

<sup>874</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 157.

actuarial de modo que la peligrosidad se determina a partir de técnicas probabilísticas y cuantitativas propias de la gestión de riesgos.<sup>875</sup>

Para la imposición de determinadas medidas se calcula la probabilidad de que el penado vuelva a delinquir y se considera a los pronósticos de peligrosidad una valiosa herramienta de gestión de riesgos.

Habiendo determinado que la finalidad securitaria y preventiva determinan un Derecho penal que valora especialmente las herramientas de gestión de riesgos y que recurre, como una de ellas, al principio de peligrosidad como fundamento para la imposición o el mantenimiento de una sanción, hemos de considerar de qué modo la introducción de la nueva sanción de prisión permanente revisable contribuye a la gestión del riesgo social con el que se identifica al delito.

A la elevada sensibilidad al riesgo y a la obsesión por la seguridad se suma la desconfianza en las posibilidades resocializadoras de las penas.

El miedo y el temor a seguir padeciéndolo determinan que, si no podemos confiar en que las sanciones penales rediman al delincuente consiguiendo, tras su cumplimiento, que no vuelva a delinquir pidamos a estas sanciones que desactiven al sujeto, lo incapaciten para el delito.

La retención en prisión tendrá al menos la función de inocuización de aquel que consideramos peligroso evitando que pueda materializar el riesgo que supone en un contexto social normalizado.

El progresivo peso que adquiere el principio de peligrosidad frente a la culpabilidad por el hecho en la determinación de las sanciones penales implica que se opta por proteger de forma prioritaria la seguridad de los que no delinquen y ello se hace a través de las restricciones de derecho de los sujetos considerados como peligroso.

La decisión de defender la seguridad postergando la protección de derechos fundamentales de personas o grupos concretos se fundamenta en dos tesis:

- la seguridad es un bien jurídico autónomo, digno de protección específica
- no todas las personas somos iguales ante la Ley

---

<sup>875</sup> Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 160.

La asunción de la seguridad como valor supremo se confronta a los demás derechos fundamentales en una ponderación que, en la sociedad de riesgo actual, desliza el fiel de la balanza a su favor. Sin embargo, ya hemos defendido en este trabajo que hay otra forma de entender la seguridad como valor irrenunciable, aquella que compartimos y que concibe a la seguridad como la garantía del efectivo ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Una concepción que se define mejor como la seguridad de los derechos que como un derecho a la seguridad.

La conculcación de la premisa democrática de igualdad ante la Ley solo es posible en aquellos Estados que la reconocen. La distinción entre diferentes tipos de ciudadanos en función de que hayan cometido o no previamente un determinado delito y que esto suponga la posibilidad de que la sanción prevista sea diferente, quebrantaría el principio de igualdad ante la Ley en un Estado Democrático y de Derecho que la Constitución Española proclama en el artículo 14 estableciendo que esa igualdad ante la Ley no permite la prevalencia de discriminación alguna por cualquier circunstancia o condición personal o social.

Desde esta perspectiva, un Derecho penal excepcionalmente punitivo marcado por la orientación preventiva identificada con el adelantamiento de la intervención y la inocuización, como el descrito, vulneraría pilares que definen y sustentan el Estado democrático.

Quizás no somos conscientes de la evolución a la que estamos sometiendo a nuestro *Ius puniendi* cuando pasamos de valorar positivamente que también sea garantía de protección de todos los ciudadanos frente al poder coercitivo del Estado, al que define y limita, a exclusivamente pedir protección a los poderes públicos, sin considerar que la flexibilización y recorte de las garantías y los límites nos hace, a toda la sociedad, más vulnerables frente al Estado y sus instituciones.

Sin embargo, el gobierno promotor de la reforma y un sector de la doctrina observan esta realidad desde un prisma distinto y defienden que, un Derecho penal con las características a las que hemos hecho referencia, es un mecanismo de defensa del sistema democrático, dada la preocupación de las sociedades democráticas por garantizar su seguridad frente a quienes pretenden atacar su concepción política y de las relaciones sociales y de poder.

Los Estados democráticos se sienten legitimados para señalar a determinados colectivos de personas al considerar que éstas han abandonado de forma duradera el Derecho y estimar

que no ofrecen a los demás ciudadanos una mínima seguridad cognitiva de su conducta futura. Se transita desde la categoría de ciudadano a la de “enemigo”<sup>876</sup>, lo que trae como consecuencia que las personas que, se estima, generan riesgos para los demás, no puedan esperar el disfrute de los derechos que se reconocen a los ciudadanos y que han sido perdidos por ellos a causa de su conducta.

Consideran que superan el problema de la restricción de garantías enviando el mensaje de que, con este modelo de segregación punitiva, el “buen ciudadano” sigue disfrutando de todos los límites que los principios penales tradicionales mantienen respecto al poder punitivo del Estado, en cuanto a la reacción penal que le será aplicada en el caso de que realice una acción descrita como delito en el Código Penal, y, de igual forma, sacian sus demandas de protección y seguridad mediante la inocuización y apartamiento de aquellos que son considerados enemigos del orden establecido.

Sustentamos esta interpretación, respecto a la posición de los promotores de la reforma penal contenida en la Ley 1/2015, recurriendo a las palabras del entonces Ministro de Justicia, Sr. Ruiz Gallardón, durante el debate a la totalidad de esta norma. En varios pasajes de su intervención en defensa de la nueva regulación reconoce, y defiende, que ésta determina una diferente reacción penal en función del sujeto que haya delinquido. Así, mientras presenta las modificaciones que afectan al sistema de penas, rebate las críticas presentadas por la oposición y por una parte significativa de los juristas negando que las modificaciones supongan un endurecimiento penal al señalar que lo que se propone es lo que él y su gobierno consideran un enfoque más equitativo; diseñando un sistema a través del cual se pretende *“brindar una segunda oportunidad a aquellos ciudadanos que, de modo ocasional, han causado un daño que no tiene consecuencias irreparables”* y mostrándose más severo con los autores de delitos considerados especialmente graves y con aquellos que reinciden de manera sistemática.<sup>877</sup>

Según este punto de vista la reforma alumbra un derecho penal generoso con los delincuentes primarios o el sujeto que está dispuesto a corregir su conducta reservando las sanciones más duras para los supuestos que se consideran especialmente graves y, entre los que se incluye indefectiblemente, la multirreincidencia<sup>878</sup>.

---

<sup>876</sup> Jakobs, Günther, Cancio Meliá, Manuel, Derecho penal del enemigo, Civitas, Cizur Menor 2006, página 33.

<sup>877</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 22.

<sup>878</sup> Aportamos como ejemplo de lo expuesto el tratamiento de los reiterados delitos patrimoniales leves por parte de sujetos determinados. Nos advierte a este respecto Cano Cuenca al afirmar que *“Con la reforma del*



No tenemos ni tan siquiera que deducir estas afirmaciones del contenido de la nueva Ley, el Sr. Gallardón afirma en su defensa del texto sometido a debate que

*“El objetivo de la reforma es claro: que los recursos penitenciarios se centren en los delincuentes peligrosos y en los delincuentes multirreincidentes, en quienes hacen del delito su forma de vida, en quienes crean una mayor inseguridad, en aquellos que voluntariamente renuncian a una posible reinserción”.*<sup>879</sup>

Ninguna referencia a la proporcionalidad entre la gravedad de la sanción y la conferida al hecho por el que se impondrá la sanción, todas las razones que vincula a la posibilidad de sufrir una pena especialmente dura son de carácter personal y afectan a características del sujeto como la peligrosidad y su historial delictivo.

Además de la evidente segregación que establece y del obvio recurso a tesis propias de un modelo de Derecho penal de autor, y no del hecho, la reforma del sistema de penas otorga mayor protagonismo a la finalidad preventivo general negativa reforzando un pretendido efecto disuasorio a través de la conminación con penas de extraordinaria dureza, y recupera un papel mucho más relevante para la finalidad retributiva cuando considera que la sociedad tiene que establecer un reproche penal a quién ha violentado sus normas de convivencia al margen de los efectos que la sanción pueda tener en la lucha efectiva contra el delito.<sup>880</sup>

La defensa social no se persigue tanto a través de la inducción o el intento de convencer a los ciudadanos de que no cometan el delito sino que se quiere lograr mediante la extracción del autor del entorno social.

El Gobierno cree cumplir con su responsabilidad de dar respuesta a la demanda social de seguridad, respecto a los riesgos de origen personal, a través de la catalogación de los miembros de la comunidad, de la previsión de diferentes respuestas a los sujetos infractores en función de su pertenencia a un grupo concreto y, finalmente, de la

---

*CP de 2015, los delitos contra el patrimonio sufren un endurecimiento considerable”* y que este endurecimiento, en especial en lo que se refiere a la nueva regulación del hurto y del robo, tiene como objetivo esencial *“ofrecer respuestas a los problemas que plantea la multirreincidencia y la criminalidad grave”* orientando a los delitos patrimoniales hacia la delincuencia habitual.

Cano Cuenca, Adoración, El delito de hurto, en la obra colectiva Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015, Tirant lo Blanch, Valencia 2015, página 693.

<sup>879</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 44.

<sup>880</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 48.

imposición de penas inculcadoras, como la prisión permanente revisable, a aquellos sujetos que, se estima, solo dan garantías cognitivas de seguridad estando recluidos y apartados del resto de la sociedad.

Observamos en la reforma y en el discurso con el que los promotores la defienden elementos de la argumentación que hemos presentado en este capítulo.

Como recuerda Muñoz Conde en su artículo *Entre la tolerancia cero y el Derecho Penal del Enemigo*<sup>881</sup>, tenemos que tener en cuenta todos los factores que contribuyen a esta percepción de la respuesta punitiva que se estima más adecuada.

Hemos de tener presente la crisis del Estado de bienestar que genera problemas sociales y un nuevo modelo que renuncia a la integración social y destruye las redes de protección institucional mientras asistimos al progresivo debilitamiento de las estructuras informales gracias al triunfo de valores como el individualismo y la competitividad.

Estos fenómenos propician la generación de una sociedad asustada y menos protegida que demanda seguridad al Estado. Demanda a la que éste procura responder, en un intento de recuperar la legitimidad perdida al renunciar a su papel preponderante en el marco económico y asistencial, mediante un Derecho penal dominado por principios de eficacia en la defensa social y la lucha contra la criminalidad.

Este Derecho penal fija el presupuesto de la reacción penal más en determinadas características del autor que en el hecho cometido, influido por las tesis de la doctrina de la “tolerancia cero” que se centra precisamente en aquellos comportamientos más visibles y que afectan a sectores más amplios de la población y también a los que mayor capacidad de decisión tienen a través del voto. De este modo, con la atención puesta en la delincuencia más molesta se reacciona preferentemente contra conductas marcadas por la nota de habitualidad y contra los individuos que reinciden en este tipo de conductas.

Si aplicamos los criterios de especial valoración de determinados factores vinculados al sujeto activo con la exigencia de respuesta contundente que visibiliza la reacción estatal a los crímenes considerados más graves por tener un mayor efecto lesivo en los bienes jurídicos fundamentales o sobre las instituciones socialmente aceptadas, el legislador

---

<sup>881</sup> Muñoz Conde, Francisco, La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas y doctrinales: entre la tolerancia cero y el Derecho penal del enemigo, en la obra colectiva La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias, Estudios de Derecho Judicial 128-2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2007.

diseña un modelo en el que no dialoga con sus ciudadanos sino que amenaza a sus enemigos.

Dicha amenaza se materializa en la previsión de penas de extraordinaria dureza, el recorte de las garantías procesales y el establecimiento de la posibilidad de sancionar conductas muy alejadas de la lesión de un bien jurídico.

Una de las críticas recurrentes al texto de las reformas penales aprobadas en 2015, tanto en las enmiendas y en los debates parlamentarios como en las reflexiones de penalistas y juristas, ha sido la presencia de las bases de la teoría del Derecho penal del enemigo.

Se atribuye a esta tendencia doctrinal la concepción del Derecho penal como un mecanismo de defensa del sistema que se aleja de la protección de los bienes jurídicos y tiene como finalidad combatir grupos de riesgo preocupado como está por garantizar la seguridad de los citados sistemas.

Procura la consecución de este objetivo a través de la anticipación de la protección penal; formulando delitos de sospecha y apoyándose en estructuras de peligrosidad, mediante la tipificación de conductas de contenido simbólico, que se describen con términos vagos y amplios, determinado por la anticipación y recurriendo al incremento de las penas y la suspensión de garantías procesales individuales<sup>882</sup>.

No podemos considerar desacertadas las referencias a la influencia del Derecho penal del enemigo cuando hemos recopilado a lo largo de este apartado ejemplos de la presencia de sus objetivos y elementos definitorios, tanto en el texto legal como en los argumentos que el Gobierno presenta en su defensa.

Para comprender por qué los distintos responsables políticos<sup>883</sup> plantean un modelo penal que paulatinamente, reforma tras reforma, nos aleja de los postulados garantistas asumiendo una renuncia a la capacidad limitadora del poder punitivo del Estado en post de una supuesta mayor efectividad en la consecución de la seguridad y no asistimos a una evidente oposición social a este cambio de paradigma en materia penal, además de recordar las explicaciones sociológicas basadas en la tesis de la “sociedad del riesgo” y no perder de vista la evolución política y social de la concepción del Estado, debemos atender

---

<sup>882</sup> Pérez Cepeda, Ana Isabel, La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno, Iustel, Madrid 2007, página 401.

<sup>883</sup> Ya hemos advertido en este capítulo cómo en la práctica, más allá de los planteamientos teóricos, apenas ha habido en nuestro país posturas fácticas diferenciadas respecto a las reformas penales durante el siglo XXI según estas fueran adoptadas por el Partido Popular o por el PSOE.

a otro elemento que se ha sido puesto de relevancia por distintos autores<sup>884</sup>; la identificación de la mayoría social con la víctima del delito.

El cambio global de la representación de la criminalidad al que asistimos;

- prestándose mayor atención a la criminalidad organizada, la criminalidad económica y de las empresas y la corrupción, es decir, a la denominada criminalidad de los poderosos y
- renunciando a la tesis sobre la corresponsabilidad social en el delito (fundamentalmente el vinculado a la marginalidad y la pobreza) para sumir la que se centra exclusivamente en la responsabilidad personal,

determina que la mayoría social tienda a contemplarse a sí misma más como víctima potencial que como autor potencial.

Lo que provoca que olvidemos la importancia de la misión del Derecho penal como instrumento de defensa de los ciudadanos frente a la intervención coactiva del Estado.

La identificación con la víctima contribuye a nuestra aceptación del adelantamiento de la barrera de protección que supone el Derecho penal y a la restricción del alcance de los riesgos efectivamente permitidos puesto que, al contemplarnos como posibles víctimas, no hallamos aceptable que haya amenazas que puedan estar permitidas determinando que su posible concreción en riegos tenga la calificación de “riesgo permitido”.

La asunción de la posición del papel de posible víctima colabora en la renuncia de las garantías y límites que imponen los principios penales a la capacidad coactiva del mismo cuando éstos se presentan como garantías exclusivamente diseñadas para el agente y no como mecanismos con capacidad para delimitar el poder coercitivo del Estado en beneficio de toda la comunidad.

Asimismo, con respecto a la asimilación de penas más duras e, incluso, de aquellas cuya principal característica es su poder de inoquización del autor renunciando a otras finalidades esenciales de la sanción como puede ser la reinserción, el ocupar el lugar de quién puede ser víctima nos lleva a reclamarlas cuando consideramos a la propia pena como un mecanismo de ayuda a la superación del trauma generado por el delito y

---

<sup>884</sup> Encontramos referencias en las obras que han sido citadas de los autores Pérez Cepeda, Muñoz Conde y otros pero en este trabajo vamos a guiarnos por las reflexiones que a este respecto realiza Silva Sánchez. Silva Sánchez, Jesús María, La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 46 a 57.

estimamos que la imposición y la exigencia del cumplimiento de la pena es la manifestación más plausible de la solidaridad del grupo social con la víctima.

La pena supone la integración y acogida de la víctima en el grupo mientras excluye, deja fuera incluso de forma literal, al autor.

Conscientes de cómo contribuye este factor a la aceptación de las reformas el responsable del impulso de las mismas no deja pasar la oportunidad de ponerlas en el primer plano destacando cuan beneficiosas van a ser las nuevas medidas, no solo para la consecución de los niveles de seguridad deseados a través de la prevención, sino también para las víctimas a las que se sigue presentando como las grandes olvidadas de la justicia penal y a las que se trata de reivindicar o reparar mediante el establecimiento de sanciones más duras que serán impuestas en base a principios más laxos.<sup>885</sup>

No puede ser objeto de este trabajo pero, habiendo hecho referencia a la transcendencia de la figura de la víctima en la evolución del Derecho penal, no podemos olvidar que durante la X legislatura también hemos asistido a la aprobación del Estatuto de la víctima del delito a través de la Ley 4/2015, de 27 de abril.

---

<sup>885</sup> Durante el debate a la totalidad del Proyecto de Ley de reforma del Código Penal, en diciembre de 2013, mientras respondía a las críticas acerca de la inhumanidad de la pena de prisión permanente revisable, el Sr. Ruíz Gallardón recurrió a las víctimas para defender la necesidad de una pena inculpativa en base al gran sufrimiento que determinados autores pueden generar con sus acciones.

*“ (...)cuando alguna de sus señorías se han sentido tentadas de hablar de cadena perpetua, les pido que reconsideren ese grave error de concepto y lo quiero hacer trasladándoles además una reflexión que no es mía sino del periodista y articulista Martín Prieto, que nos recuerda quiénes son, señorías, los únicos que han sufrido cadena perpetua en nuestro país. Y dice así: Un ser humano es lo que es, pero también lo que pudo ser y no fue, y sus deudos nunca podrán llenar en sus vidas el vacío de ese paréntesis truncado. Así, la cadena perpetua se reserva para las víctimas. Tiene razón, señorías, son las víctimas las que han tenido en nuestro país un dolor perpetuo y desde luego nosotros tenemos que hacer todo lo que en nuestra mano esté para corregir esta injusticia histórica.”* Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Página 23.

### **EL DERECHO PENAL DE LA SEGURIDAD Y SU ADECUACIÓN AL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA Y A LAS EXIGENCIAS DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.**

#### **3.1. Reflexiones desde la perspectiva del concepto de seguridad introducido por la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.**

Las estrategias de seguridad nacional, los documentos que estamos tomando como referencia para analizar las reformas legislativas objeto de este texto, tienen como objetivo la consecución de la seguridad de un entorno geopolítico determinado, pero fundamentalmente la de sus ciudadanos y habitantes.

Hemos considerado que las estrategias proponen (aunque no asumen) un concepto de seguridad íntimamente vinculado al concepto de seguridad humana defendido y difundido por la Organización de Naciones Unidas puesto que, como la definición contenida en el informe final de la Comisión de Seguridad Humana de esta organización internacional<sup>886</sup>, proponen como referente de la seguridad al individuo, sin priorizar al Estado y sus instituciones.

La definición de las Naciones Unidas describe la seguridad como *“la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas”* y, en el mismo sentido, la Estrategia de Seguridad Interior Europea define la seguridad interior de la Unión Europea como *“la protección de las personas y de los valores de libertad y democracia, para que todos puedan disfrutar de sus vidas cotidianas sin temor”*. La seguridad se concibe como la protección debida a los seres humanos que no abarca únicamente la defensa de su vida e integridad física sino que se extiende de manera fundamental a las libertades y derechos que otorga el reconocimiento de la dignidad que nos es inherente en cuanto a seres humanos.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 contiene una definición de Seguridad Nacional que incorpora los fundamentos de las aportadas por la Organización de las Naciones Unidas y por la Unión Europea adoptando una visión integral:

*“La Seguridad Nacional es la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y*

---

<sup>886</sup> Informe final de la Comisión de Seguridad Humana – Human Security Now- creada en 2001. Aplicación del concepto de Seguridad Humana y el fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad de los Seres Humanos. Dependencia de Seguridad Humana. Organización de las Naciones Unidas. Página 6.

*sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.”<sup>887</sup>*

La ESN 2013 comienza aludiendo a la protección de la libertad y el bienestar de los ciudadanos insistiendo en poner al ser humano, a la persona, en el centro del interés del ámbito de la seguridad y destacando como objetos primordiales de protección la libertad y el bienestar de las mismas.

Si nos centramos en el inicio de la definición y el contenido de las que aportan algunos de los documentos internacionales que han influido en su concepción deberíamos concluir que la Estrategia se propone, en principio, establecer un marco de la gestión de la seguridad que, al priorizar a las personas, su libertad y el bienestar que solo puede aportar el efectivo disfrute de los derechos fundamentales, entiende ésta como una necesidad humana y una misión del Estado que lejos de constituirse como un valor autónomo y absoluto, cuya consecución puede colisionar con el desarrollo de otros derechos fundamentales, afirma su función preeminente de ser la garantía del efectivo disfrute de las libertades y derechos fundamentales.

Se pregunta Portilla Contreras si hay un derecho a la seguridad y se responde a través de las palabras de Baratta que niega que exista un derecho fundamental a la seguridad y considera más correcto hablar de la seguridad de los derechos, de la seguridad como garantía de las condiciones que hacen posible el ejercicio del derecho a los derechos.<sup>888</sup>

Consideramos que este párrafo resume perfectamente el argumento que nos lleva a considerar las reformas penales introducidas en la X Legislatura como poco adecuadas al concepto de seguridad humana.

No será conforme a una seguridad definida como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de los ciudadanos un Derecho sancionador, concretamente en el caso que nos ocupa un Derecho penal, que asume la seguridad como un valor supremo y establece distintas reacciones y consecuencias en función de características del sujeto activo y no de la gravedad del hecho cometido.

---

<sup>887</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 7.

<sup>888</sup> Portilla Contreras, Guillermo, El Derecho penal de la libertad y seguridad (de los derechos), Iustel, Madrid 2012, página 21.

Hemos señalado cómo las modificaciones introducidas contribuyen a dar más relevancia, en cuanto a la determinación de la sanción, a su mantenimiento o modo de cumplimiento, al peligro potencial que supone el infractor que al principio del hecho.

Se ha denunciado por parte de la oposición política y de destacados representantes de los juristas y la doctrina penal el papel relevante que adquiere con las reformas la peligrosidad como fundamento de la represión penal. El mismo Gobierno impulsor de la norma defiende la validez del principio.

El retorno de elementos propios del Derecho penal de autor contradice la concepción de la seguridad como garantía de la libertad y los derechos fundamentales puesto que la determinación de la peligrosidad en función de los criterios actuariales a los que hemos aludido implica que los derechos fundamentales del reo sean limitados en base a una previsión que, gracias al carácter inocuizador de las nuevas medidas, no podemos verificar si se cumple. Identificamos a los sujetos potencialmente peligrosos para, a través de la imposición de medidas con capacidad de apartarles de la sociedad para la que supuestamente suponen una amenaza, prevenir que materialicen el riesgo que suponen.

Asumimos la consolidación de un concepto de seguridad que nos permite renunciar a las garantías que habíamos diseñado para protegernos también del poder punitivo del Estado dando por hecho que los ojos de este no van a posarse sobre nosotros.

El legislador a través de la aprobación de la reforma y el entonces Ministro de Justicia en la defensa del Proyecto nos intenta convencer, a los “buenos ciudadanos”, a aquellos que, solo de manera eventual y sin graves consecuencias, podemos vernos inmersos en un proceso penal en la posición de autor, de que las medidas restrictivas de derechos y libertades que suponen una conculcación de garantías solo están previstas para aquellos que voluntariamente se pongan en esa posición.

El Derecho penal de la seguridad que asumimos paulatinamente desde la aprobación del Código Penal del 1995 y cuyas características refuerzan las reformas de 2015, conculca además de otra forma lo dispuesto en la concepción de seguridad que proponen las Estrategias; en ninguna de las definiciones establecen diferencias entre los seres humanos, las personas o los ciudadanos a los que alude.

En todas las definiciones se presume que los seres humanos, las personas y los ciudadanos a los que se refieren son iguales ante la Ley y que la aplicación de ésta se realizará sin



prevalecer discriminación alguna. No deberíamos tolerar entonces que la reacción penal se impusiera en función de determinadas circunstancias personales en lugar de fundamentarse en la gravedad del hecho realizado.

Hemos descrito la evolución de un Derecho penal cuya expansión lo acerca a la administrativización y a una versión funcionalista que permite el tránsito desde la categoría de ciudadano a la de “enemigo” y prioriza la defensa de la sociedad y del ordenamiento jurídico.

Nos aproximamos, al incorporar algunas de sus premisas, a las tesis del Derecho penal del enemigo.

Uno de los objetivos será la protección del derecho a la seguridad de los que no delinquen y se persigue despojando de la categoría de ciudadanos a determinados sujetos que son tratados como meras “fuentes de peligro” a las que hay que neutralizar.<sup>889</sup>

Jakobs, principal teórico de esta tendencia, distingue entre ciudadano y enemigo (establece una distinción que las definiciones de seguridad de las estrategias no aprueban) en base a la cual el Derecho penal reaccionará de forma distinta: tratará con el ciudadano, ante el cual solo actuará cuando éste exteriorice un hecho desvalorado con el fin de confirmar la estructura normativa de la sociedad y tratará de un modo distinto con el considerado enemigo al que se procurará interceptar en el estadio previo y al que se combate por su peligrosidad. El enemigo será aquel que no preste una seguridad cognitiva suficiente de un comportamiento personal considerado acorde a la norma y, por lo tanto, no podrá esperar ser tratado como una persona. No realizar esta distinción vulneraría el derecho a la seguridad de las demás personas.<sup>890</sup>

La asunción de una parte de esta tesis por parte de un Gobierno que defiende en la reforma la distinta reacción penal en base a la garantía cognitiva de seguridad que ofrecen los distintos sujetos activos<sup>891</sup>, nos determina a concluir que, tanto la teoría como su manifestación en nuestra legislación a través de las modificaciones introducidas por la reforma, vulneran el concepto de seguridad humana y el propuesto por la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 al caracterizarse por notas discriminatorias que las definiciones aludidas no permiten.

---

<sup>889</sup> Demetrio Crespo, Eduardo, Libertad, seguridad, sociedad del riesgo y “Derecho penal del enemigo”, en la obra colectiva Tensión entre la libertad y la seguridad, coordinada por Bernuz Beneitez, M<sup>a</sup> José y Pérez Cepeda, Ana Isabel, Universidad de la Rioja, Servicio de publicaciones 2006, página 111.

<sup>890</sup> Jakobs, Günther, Cancio Meliá, Manuel, Derecho penal del enemigo, Civitas, Cizur Menor 2006, página 47.

<sup>891</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165. Sesión plenaria núm. 156. Jueves 12 de diciembre de 2013. Páginas 22 y 44.

Las tesis que están en la base de la teoría del Derecho penal del enemigo suponen una contraposición aún más evidente a la concepción de seguridad que pretende situar al ser humano en el centro de su atención. El enfoque normativista de las cuestiones jurídico-penales concibe al Derecho penal como un sistema normativo cuyo sentido se agota en el mantenimiento de sus propias normas y no como un sistema al servicio de las necesidades de los seres humanos.<sup>892</sup> Jakobs, autor de referencia en materia de Derecho penal del enemigo, añade al sistema penal la función de mantenimiento del sistema social general<sup>893</sup> que, como todo funcionalismo, apunta al aspecto colectivo de orden social a diferencia de la concepción de seguridad defendida por la Organización de Naciones Unidas, que se basa en las necesidades de los seres humanos como individuos.

Las concepciones de seguridad basadas en el concepto de seguridad humana exigen un Derecho -y por lo tanto un Derecho penal- entendido como un sistema al servicio de las necesidades de los seres humanos en el que es esencial la *limitación de la libertad normativa del Derecho positivo, exigiendo su subordinación a valoraciones culturales fundamentales que condicionen la legitimidad y el alcance de las decisiones del legislador.*<sup>894</sup>

En una cultura que pone al ser humano en la base y el centro de sus valoraciones, como demuestran las concepciones de seguridad aludidas, debería defenderse un Derecho penal que sitúe los intereses de los ciudadanos en el centro de sus objetivos.

Parte de la dogmática penal apoya esta perspectiva y, como Mir Puig, estima que prescindir de la referencia central, como objeto de protección del Derecho penal, a la persona para poner en su lugar a las propias normas jurídicas subraya la sujeción de los individuos al poder estatal.<sup>895</sup>

A pesar de lo expuesto, tenemos que reconocer que las Estrategias, dando un protagonismo esencial a la seguridad y proponiendo una concepción integral que vincula prácticamente todas las realidades sociales complejas al ámbito de la seguridad, identificándolas como

---

<sup>892</sup> Mir Puig, Santiago, Límites del normativismo en Derecho penal, en la obra colectiva Derecho penal del siglo XXI, Cuadernos de Derecho Judicial VIII – 2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2008, página 57.

<sup>893</sup> Jakobs, Günther, Sociedad, norma y persona en una teoría de un Derecho penal funcional, Civitas, Madrid 1996, página 25 a 28

<sup>894</sup> Mir Puig, Santiago, Límites del normativismo en Derecho penal, en la obra colectiva Derecho penal del siglo XXI, Cuadernos de Derecho Judicial VIII – 2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2008, página 59.

<sup>895</sup> Mir Puig, Santiago, Límites del normativismo en Derecho penal, en la obra colectiva Derecho penal del siglo XXI, Cuadernos de Derecho Judicial VIII – 2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2008, páginas 63 y 64.

amenazas, atribuye al Estado la misión esencial de garantizar la seguridad estableciendo como paradigma absoluto y dominante la prevención<sup>896</sup>.

La asunción de una concepción integral de seguridad sin haber superado los viejos esquemas que organizan la misma en compartimentos opacos y estancos, sin haber asumido que solo habrá integridad de la seguridad cuando lo primordial sea el desarrollo humano en todas sus facetas y que para ello lo esencial es que todas las personas tengan reconocidos y puedan ejercer los derechos inherentes a su condición humana, y sin digerir adecuadamente la orientación preventiva (dirigiendo la misma no a las causas de las amenazas sino a los efectos de la concreción de las mismas), nos aboca a la interpretación de la seguridad frente a los daños de los que otros puedan ser responsables como un objeto de protección preferente, llevándonos a aceptar la introducción de instrumentos cada vez más agudos contra situaciones amenazantes y a renunciar a la limitación del poder coercitivo de este estado al que hemos convertido en garante de la seguridad<sup>897</sup>.

### **3.2. La adecuación al Estado de Derecho.**

El Derecho penal, aunque esté orientado a la seguridad, si entendemos ésta según el concepto de seguridad humana que es determinante en la definición de seguridad que nos presentan las Estrategias, ha de estar al servicio de los seres humanos y proteger los intereses de estos.

La defensa de las personas y sus intereses, *ya sean directamente vinculados a su individualidad ya sean mediados por instituciones de las que dependen intereses individuales*<sup>898</sup>, la realiza el Derecho penal a través de la protección de bienes jurídicos que son la concreción de esos intereses directos o indirectos.

Los bienes jurídico- penales así entendidos constituyen la referencia básica en la concepción del Derecho penal en un Estado de Derecho.

---

<sup>896</sup> Hassemer, Winfried, El Derecho penal del Estado de Derecho en los tiempos del terrorismo, en la obra colectiva Derecho penal y Estado de Derecho. Reflexiones sobre la tensión entre riesgos y seguridad, dirigida por Reyna Alfaro, Luis y Cuaresma Terán, Sergio, Editorial B de F, Montevideo – Buenos Aires 2008, página 187.

<sup>897</sup> Hassemer, Winfried, El Derecho penal del Estado de Derecho en los tiempos del terrorismo, en la obra colectiva Derecho penal y Estado de Derecho. Reflexiones sobre la tensión entre riesgos y seguridad, dirigida por Reyna Alfaro, Luis y Cuaresma Terán, Sergio, Editorial B de F, Montevideo – Buenos Aires 2008, página 187.

<sup>898</sup> Mir Puig, Santiago, Límites del normativismo en Derecho penal, en la obra colectiva Derecho penal del siglo XXI, Cuadernos de Derecho Judicial VIII – 2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2008, página 62.

Muchos de los bienes jurídico-penales cuya protección concita el consenso social se refieren a los mismos bienes e intereses que las Cartas Magnas, Constituciones y Declaraciones internacionales reconocen como derechos fundamentales del ser humano.

Si, como dice Portilla Contreras, hablamos de la seguridad de los derechos a través de la protección de bienes jurídicos, el derecho a la seguridad sí supondría realmente una garantía<sup>899</sup> para los ciudadanos y se podría afirmar sin género de dudas la subordinación del poder punitivo del Estado al servicio de las personas.

Esta subordinación es necesaria, si buscamos la defensa de los seres humanos y de sus intereses, puesto que el ejercicio de la capacidad coercitiva del poder implica necesariamente una injerencia en los derechos fundamentales.

Si todas las personas son iguales ante la Ley y son el principal objeto de protección de la misma las posibles limitaciones de derechos que comporten las acciones de los ciudadanos deben estar determinadas con claridad y precisión suficiente para que estos puedan ajustar a ello su conducta.

Esta idea, que se conoce con el nombre de seguridad jurídica es irrenunciable en un Estado de Derecho y desde ella se desarrollan todos los demás principios penales que delimitan el Ius Puniendi del Estado y actúan como garantías de los ciudadanos frente a su poder sancionador.

En virtud de la seguridad jurídica todas las personas sometidas a un ordenamiento jurídico debemos tener la posibilidad cierta de calcular con exactitud las consecuencias jurídicas de nuestras acciones.<sup>900</sup>

Un Derecho penal como el que hemos descrito en estas páginas, influido por tesis como el Derecho penal del enemigo y que tiene como uno de sus objetivos ser instrumento de una seguridad concebida como bien autónomo, impulsado en su asunción por un legislador que recurre a la introducción de nuevos tipos penales utilizando profusamente los delitos de peligro abstracto, que renuncian a la descripción de un resultado típico y no exigen una clara y directa relación de causalidad entre el hecho y el resultado lesivo, alejando el bien jurídico supuestamente protegido del acto que presumimos puede afectarle, formula los

---

<sup>899</sup> Portilla Contreras, Guillermo, El Derecho penal de la libertad y seguridad (de los derechos), Iustel, Madrid 2012, páginas 21 y 22.

<sup>900</sup> González Cussac, José L., La generalización del Derecho penal de excepción: la afectación al Derecho a la legalidad penal y al principio de proporcionalidad, en la obra colectiva La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas, Estudios de Derecho Judicial 128-2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2007, páginas 231 a 236.

nuevos bienes jurídicos de manera vaga y abierta haciendo que el injusto penal se convierta en algo difuso.

Este Derecho penal no contribuye en absoluto a seguridad jurídica puesto que las características señaladas al modelo de Derecho penal que estamos asumiendo no cumplen con la exigencia de taxatividad, no se reconoce en los nuevos tipos descritos la certeza y precisión que define a este principio y que supone la máxima precisión en la descripción de las conductas que pueden ser castigadas.

Debemos concluir que la evolución que suponen las reformas penales aprobadas en 2015 se aleja del principio de seguridad jurídica, que debe ser irrenunciable en el Derecho penal de un Estado de Derecho, al ser la claridad y precisión que lo definen en esencia difícilmente conciliables con cláusulas extensivas y los tipos abiertos o indeterminados, así como con la remisión de la descripción misma de la conducta punible –leyes penales en blanco-,<sup>901</sup> que tan afín resulta a un Derecho penal progresivamente administrativizado y al que se le impone la finalidad de tranquilizar a la opinión pública y dar respuesta a realidades sociales complejas.

Estimamos que el Estado de Derecho no es compatible con la restricción de garantías y derechos individuales, cuando la reducción no está constreñida a los principios fundamentales del Derecho penal que limitan el poder punitivo del Estado, y se admiten como garantía de la seguridad del conjunto de la sociedad (aquellos que supuestamente no infringen las normas, no delinquen) y en virtud de supuestos de excepcionalidad que paulatinamente se van transformando en regla.

### **3.3. Críticas desde la perspectiva que nos da la defensa del Estado democrático.**

No hay sistema democrático sin el reconocimiento del derecho a la igualdad y sin la defensa de la prevalencia de este principio.

Ya hemos hecho referencia a cómo afectan las modificaciones introducidas por la reforma y las tesis que las sustentan al principio de igualdad y, entendiendo - con Quintero Olivares- que este principio ocupa una papel fundamental en la estructuración de toda la actividad represora del Estado que corresponde a un Estado de Derecho, social y

---

<sup>901</sup> Quintero Olivares, Gonzalo, Los subsistemas penales en la política criminal de nuestro tiempo, en la obra colectiva La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas, Estudios de Derecho Judicial 128-2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2007, página 215.

democrático, concluimos que es inadmisibles un Derecho penal en el que quiebre el principio de igualdad estableciéndose diferencias en el terreno de la tipicidad (el hecho habrá de ser el mismo con independencia de su autor), aceptando distinciones en cuanto a la ejecución de la sanción al darse la posibilidad de transformar la sentencia de modo que sea posible castigar más duramente a unos delincuentes que a otros y en aquellos casos en los que se admita la previsión de procedimientos diferentes al alcanzar el principio de igualdad ante la Ley también a la igualdad ante los tribunales.<sup>902</sup>

Desde la perspectiva de este trabajo, tomando en cuenta las directrices que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 nos da para el diseño y gestión de las políticas de seguridad, hemos de recordar que la Estrategia insiste en que se trata de una tarea en la que todos debemos estar comprometidos y que considera imprescindibles la colaboración y el apoyo ciudadano.

Este objetivo, en el que el Derecho penal tiene un papel asignado no por la Estrategia pero si por el gobierno impulsor de la misma, solo se logrará a través de la definición de políticas de seguridad (e instrumentos de las mismas) democráticas, orientadas a lograr la confianza de los ciudadanos.

Lamentablemente, de las reformas penales impulsada en la X legislatura solo podemos afirmar un carácter autoritario que lo más que pueden lograr es la adhesión de parte de los ciudadanos a través de la adopción de mecanismos populistas destinados a la canalización de los miedos sociales.<sup>903</sup>

En este apartado debemos introducir un breve apéndice referido a la “europeización” del Derecho penal.

Son tres las razones principales que nos llevan a atender a este:

- 1.El proceso de integración supranacional que está motivado, en parte, por el surgimiento de amenazas de carácter transnacional y que, a su vez, conlleva importantes consecuencias sobre la criminalidad.<sup>904</sup>

---

<sup>902</sup> Quintero Olivares, Gonzalo, Los subsistemas penales en la política criminal de nuestro tiempo, en la obra colectiva La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas, Estudios de Derecho Judicial 128-2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2007, página 205.

<sup>903</sup> La distinción entre políticas de seguridad democráticas y políticas de seguridad autoritarias la tomamos de la obra La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno de Pérez Cepeda. Pérez Cepeda, Ana Isabel, La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno, Iustel, Madrid 2007, página 50.

<sup>904</sup> Nos recuerda Silva Sánchez en su obra La expansión del Derecho penal, en la página 91, que el Derecho penal de nuestro tiempo pretende dar respuesta a los temores sociales gestionando los nuevos ámbitos de

2.El recurso del legislador que justifica la reforma del Código Penal también en base a la necesidad de la transposición de diferentes decisiones y directivas de la Unión Europea en materia penal.<sup>905</sup>

3. La constatación de que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 está fuertemente influida por la Estrategia Europea de Seguridad Interior aprobada en 2010 y que ésta proponga un modelo de seguridad que otorga al Derecho penal la doble función de ser una herramienta más en la lucha contra el delito.<sup>906</sup>

Autores como Gracia Martín abogan por dotar a la Unión Europea de una competencia penal que le dote de la capacidad de establecer por sí misma un Derecho penal europeo uniforme con validez en todos los Estados miembros.

El establecimiento de un Derecho penal europeo permitiría que los bienes jurídicos europeos, que surgen como consecuencia de la actividad normativa de la Unión respecto a sectores de actividad- generalmente económicos- que se encuentran sometidos a su competencia, sean protegidos mediante los correspondientes sistemas de sanciones penales y administrativas.

Las reticencias a la consecución de un auténtico Derecho penal europeo vienen determinadas por la resistencia de los Estados que configuran la Unión a renunciar a parte de su soberanía, siendo precisamente el Derecho penal una de las expresiones más fuertes de la soberanía del Estado- nación.<sup>907</sup>

---

riesgo a través de la criminalización de los comportamientos que surgen en ellos y establece como los rasgos más significativos de las nuevas conductas incriminadas en el actual contexto socio-político -de la considerada criminalidad de la globalización- que se trata de una criminalidad *organizada*, en la que intervienen colectivos de personas estructurados jerárquicamente que provoca una disociación entre la ejecución material directa y la responsabilidad que tiene como efecto una separación, que puede ser tanto espacial como temporal, de la acción respecto de aquellos sujetos que han sido determinantes en la toma de decisiones y que la criminalidad organizada propia de la globalización trasciende fronteras, se radica en el tiempo más que en el espacio y sus causas y efectos se reproducen simultáneamente en distintos entornos geográficos. Siendo el Derecho penal, sin embargo, un producto político nacional lo que hace necesario diseñar mecanismos que permitan la persecución e imposición de medidas coercitivas de carácter supranacional.

<sup>905</sup> Así se establece en el apartado primero del preámbulo cuando reconoce que buena parte de las modificaciones llevadas a cabo están justificadas por la necesidad de atender compromisos internacionales para, a continuación, hacer una relación de todas las Decisiones Marco y Directivas de la Unión Europea de cuya transposición se va a encargar.

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Preámbulo. Boletín Oficial del Estado. Núm. 77. Martes 31 de marzo de 2015. Sec. I. Pág. 27062.

<sup>906</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad.

<sup>907</sup> Gracia Martín, Luis, Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica del discurso de resistencia, Tirant Lo Blanch, Valencia 2003, páginas 98 a 120.

Traemos el tema a este apartado porque las consecuencias de la falta de un Derecho penal europeo revierten directamente sobre la nota democrática de cada uno de los Estados de la Unión Europea.

La falta de mecanismos para la creación de normas penales propias implica una europeización del Derecho penal determinada por la primacía del Derecho europeo sobre el interno, la directa aplicabilidad del primero en los Estados miembros y el mandato de interpretación del Derecho nacional conforme a lo establecido en el Derecho europeo.<sup>908</sup>

La inexistencia de una competencia directa del Parlamento para legislar determina que sea el Consejo de Europa el que el que asuma el impulso del proceso de creación normas<sup>909</sup> que van a ser incorporadas en el Derecho penal nacional a través de la transposición de las decisiones y directivas.

Esto determina que haya una porción importante de normas penales cuyo origen no está en un órgano legislativo elegido por los ciudadanos que se van a ver afectados por las mismas sino que habrán surgido de una instancia tecnocrática sin legitimación democrática.

### **3.4. El Derecho penal que hemos descrito y su contribución al Estado social.**

El modelo de Derecho penal en dirección al cual empujan las reformas del año 2015 al Derecho penal español, comparte algunas de las características más significativas de la expansión del Derecho penal a la que estamos haciendo referencia.

Hemos señalado la confrontación dogmática entre quienes abrazan esta tendencia y aquellos autores que alertan sobre las consecuencias que la aplicación de sus tesis está teniendo sobre el sistema de garantías.

Nos queda observar la nueva realidad desde la perspectiva del Estado social y cuestionarnos si es más adecuado a esta concepción el Derecho penal clásico o el conocido como moderno Derecho penal.

Partiendo de la premisa de que el Derecho penal ha de estar al servicio de los seres humanos y contribuir a los intereses de éstos, debemos asumir que debe ocuparse también de las nuevas realidades generadas por la evolución social, económica y tecnológica y tender a la protección de los bienes jurídicos cuyo surgimiento propicien.

---

<sup>908</sup> Gracia Martín, Luis, Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica del discurso de resistencia, Tirant Lo Blanch, Valencia 2003, página 108.

<sup>909</sup> Pérez Cepeda, Ana Isabel, La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno, Iustel, Madrid 2007, página 323.



Defensores del Derecho penal moderno como Gracia Martín consideran que este modelo está más capacitado para *la constitución de una disciplina científica que tenga como objeto formal la totalidad de la criminalidad material de la sociedad, es decir, también la criminalidad característica de las capas sociales poderosas.*<sup>910</sup>

Entiende que el Derecho penal liberal, se refiere de este modo a lo que otros definen como Derecho penal clásico, se reviste de legitimidad en base a unas garantías penales que denuncia como meramente formales pero que, en la práctica, suponen únicamente una garantía de protección para las clases poderosas puesto que constituyen un límite frente a los posibles ataques de la marginalidad y la exclusión y, al tiempo, algunos principios como el de legalidad actúan como garantía de exclusión de las acciones criminales propias al eliminarse las mismas del discurso de criminalidad.

Estima que, sin embargo, para las clases sometidas, estas garantías no lo son en sentido material y frente a ellos operan como instrumentos de clasificación, disciplina y represión al estar centrado el Derecho penal liberal en la protección de bienes jurídicos cuya posesión y disfrute está acaparado por las clases sociales poderosas<sup>911</sup> y se recela de la protección penal de otros bienes jurídicos, normalmente de carácter colectivo, como el orden socioeconómico o el buen funcionamiento de la Administración pública y el ámbito empresarial que determina la igualdad de condiciones en las actuaciones ante estas y ante el mercado.

Las clases sociales poderosas han logrado mantener la criminalidad propia de las mismas excluida del discurso material de la criminalidad gracias al dominio que han mantenido sobre los ámbitos de decisión que determinan la configuración de los bienes jurídicos.

La elección de cuáles son los bienes jurídicos penalmente relevantes y cuales las conductas que más gravemente les afectan, corresponde al legislador a través de la elaboración del Código penal. Un Poder Legislativo plural tiene en su mano el poder de definición y exclusión de la criminalidad. Y la evolución de la sociedad que decide la composición de

---

<sup>910</sup> Gracia Martín, Luis, Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica del discurso de resistencia, Tirant Lo Blanch, Valencia 2003, página 162.

<sup>911</sup> Gracia Martín, Luis, Modernización del Derecho penal y Derecho penal del enemigo, Idemsa, Lima 2007, páginas 117 a 221.

un Parlamento exige a los representantes políticos atender a realidades ignoradas hasta ese momento<sup>912</sup>.

Para la protección de bienes jurídicos que son considerados relevantes en un Estado que se define como social y poder prever para la realización de las conductas que más gravemente sean capaces de vulnerarlos una reacción penal, no es preciso recurrir al cuestionamiento de las garantías ni a la configuración de un Derecho penal alternativo que flexibilice la aplicación de las mismas a cambio de contemplar penas menos lesivas o que no incluyan la privación de libertad<sup>913</sup>.

Hassemer nos marca el camino cuando señala que bastará con exigir que los bienes jurídicos sean descritos concretamente<sup>914</sup> y Corcoy Bidasolo lo sigue cuando acepta la legitimidad de la intervención penal en nuevos ámbitos de la realidad social siempre que se mantengan las garantías propias del Derecho penal<sup>915</sup>.

Las reformas penales aprobadas durante la X legislatura diseñan un Derecho penal concebido como herramienta de seguridad destinado a la gestión de riesgos sociales y al que se atribuye una función pedagógica impropia de un instrumento coercitivo.

Esta concepción determina la configuración de un Código penal caracterizado por el adelantamiento de la barrera de protección del Derecho penal que implica una disminución del ámbito de riesgo permitido y por un endurecimiento de las sanciones y la flexibilización y reducción de las garantías de los ciudadanos al debilitarse la defensa de los principios con capacidad de limitar el poder punitivo del Estado.

Un Código Penal que incorpora nuevos tipos penales, incriminadores de conductas destinadas a la protección de nuevos bienes jurídicos algunas y criminalizadoras de meros actos preparatorios, nuevas modalidades comisivas o que equiparan en un tipo autónomo

---

<sup>912</sup> Tal y como está ocurriendo con la progresiva incriminación de tipos vinculados con la criminalidad de cuello blanco y la corrupción y de los que encontramos ejemplos en las reforma penal de marzo de 2015, a la que ya hemos hecho referencia.

<sup>913</sup> Silva propone la creación de un Derecho penal de dos velocidades que supondría el mantenimiento de un Derecho accesorio en el seno del Derecho penal sustraído de los principios del Derecho penal más rigurosos y que sustituiría las penas privativas de libertad por otras menos aflictivas.

Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Editorial B de f, Montevideo- Buenos – Aires 2011, página 178 y ss.

<sup>914</sup> Hassemer, Winfried, *El Derecho penal del Estado de Derecho en los tiempos del terrorismo*, en la obra colectiva *Derecho penal y Estado de Derecho. Reflexiones sobre la tensión entre riesgos y seguridad*, dirigida por Reyna Alfaro, Luis y Cuaresma Terán, Sergio, Editorial B de F, Montevideo – Buenos Aires 2008, página 187.

<sup>915</sup> Corcoy Bidasolo, Mirentxu, *Protección de bienes jurídico-penales supraindividuales y Derecho penal mínimo*, en la obra colectiva *Derecho penal del siglo XXI*, dirigidos por Santiago Mir Puig, Cuadernos de Derecho Judicial VIII 2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2008. Página 373.

distintos grados de participación a la autoría otras, y que diseña un nuevo sistema de penas caracterizado por la gravedad y la nota inocuizadora de las que se introducen como novedad, se muestra poco acorde no solo con una concepción del Estado – social y democrático de Derecho- que debería definirlo sino, incluso, con una concepción de seguridad basada en el protagonismo del ser humano.

No ha sido acertada, en base a estas conclusiones, la decisión del legislador de recurrir al Derecho penal como instrumento de seguridad pretendiendo que este cumpliera con una misión de gestor de riesgos sociales que no le es propia y para la que no es adecuado, dotándole de un cariz eminentemente preventivo<sup>916</sup>, impropio de una herramienta coercitiva que actúa una vez que la afectación del bien jurídico se ha producido, que vulnera, por esto mismo, alguno de sus principios limitadores – como el principio de lesividad penal- y olvidando el papel fundamental que el mismo tiene en la protección de los ciudadanos ante el Estado estableciendo la limitación del poder punitivo del mismo.

El Derecho penal puede tener una función en el sistema de seguridad nacional como integrante del ámbito de la Justicia suponiendo una reacción considerada como legítima, adecuada y proporcionada a la materialización de amenazas que hayan supuesto una grave afectación para un bien jurídico penalmente relevante y siempre y cuando los actos que hayan causado la afección sean imputables a una persona en base a las más estrictas garantías de los derechos y libertades fundamentales.

La misión preventiva del Derecho penal se limitaría a la consideración como dignos de protección penal de los bienes jurídicos que la sociedad valore especialmente y a la capacidad de motivación que sobre los ciudadanos tenga la norma penal a través de la seguridad jurídica que les proporciona la existencia de un catálogo de acciones proscritas debidamente descritas y delimitadas, así como de las consecuencias que la ejecución de las mismas tendrá para el sujeto activo en atención a la gravedad del hecho cometido y no en función de estimaciones sobre la potencial peligrosidad de ese sujeto.

---

<sup>916</sup> Que además identifica la prevención con la inicuización, la disuasión y la obstaculización del delito olvidando las enseñanzas que nos aporta la ciencia criminológica cuando nos advierte que prevenir el delito es algo más y también algo distinto que dificultar su comisión o que disuadir al infractor potencial con la amenaza del castigo. Ignorando que la prevención no puede desligarse de la génesis del fenómeno criminal y que reclama una intervención positiva que neutralice sus causas. Causas que la reacción penal a través de la disuasión, inocuización y obstaculización del delito deja intactas. García-Pablos de Molina, Antonio, Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos, Tirant Lo Blanch, Valencia 2005, página 497.



## UNA VISIÓN DE CONJUNTO PARA LA EXTRACCIÓN DE CONCLUSIONES FINALES

---

La decisión de redactar, aprobar, publicar y adoptar una Estrategia de Seguridad Nacional para nuestro país viene determinada por la necesidad de establecer un modelo que se adapte a la nueva concepción de seguridad, asumida como consecuencia de las características que comparten las amenazas emergentes, la evolución social hacia un modelo más individualista y competitivo, las crisis políticas del Estado del bienestar y del Estado- nación y la toma de protagonismo de la persona, del ser humano, como centro de las demandas de seguridad.

La elaboración de un documento destinado a realizar análisis de situación globales y en los que se refleje el mayor abanico posible de puntos de vista, que permitan la realización de diagnósticos certeros, que contribuyan a una adecuada identificación de las amenazas, y que sirvan como referentes para la adopción de políticas encaminadas a una eficaz lucha contra las mismas con una efectiva selección y aplicación de los medios disponibles, es considerada como prioritaria -por dos gobiernos de distinto signo político, el PSOE en 2011 y el Partido Popular en 2013- para un país que ha recorrido un largo camino, primero interno, partiendo de una cultura de seguridad dictatorial con un concepto de la misma definido para la defensa y la consolidación del orden establecido, hacía una cultura democrática en la que la seguridad se entiende como un servicio público y un bien imprescindible para el pleno y efectivo desarrollo y garantía del disfrute de los derechos y libertades fundamentales por parte de los ciudadanos y, a su vez, paralelo a la sociedad internacional, procurando la asunción del concepto de seguridad humana definido por las Naciones Unidas.<sup>917</sup>

Los responsables políticos españoles asumen, con la decisión de adoptar una estrategia de seguridad nacional, que no contábamos hasta ese momento con un análisis de amenazas y del riesgo de que estas se materializaran realizado en referencia a un concepto integral y

---

<sup>917</sup> Mestres, Laia. El largo viaje hacia la Estrategia Española de Seguridad. Notes Internacionals, CIDOB número 39, Septiembre de 2011.

con una visión multidisciplinar de la seguridad. Reconocen que, en consecuencia, tampoco estaban definidas ni catalogadas las líneas de acción y respuesta.

Como resultado de los trabajos de confección se obtiene:

- a. un análisis geopolítico en el que se identifica un mundo interdependiente, en rápida y permanente transformación, acuciado por amenazas que están surgiendo y que evoluciona constantemente,
- b. un somero análisis de riesgos que reconoce la existencia de peligros multifactoriales que exigen la intervención desde distintas perspectivas y con la participación conjunta de diferentes organismos y departamentos,
- c. un texto que determina la necesidad de la asunción de que las medidas para el control y superación de las vulnerabilidades deben adoptarse con la implicación y el concurso de todas las administraciones públicas, entes privados y sociedad civil y que es necesario evolucionar hacia un concepto integral de seguridad que obligue a los gobiernos al diseño de estrategias de carácter conjunto, que impliquen a todos sus departamentos y sean lideradas por el máximo representante del poder ejecutivo.

A partir de la elaboración y aprobación de las estrategias España va a contar con un documento que, en la estrategia de 2013, incluye una definición de seguridad nacional que debe actuar como brújula y guía en la confección de las políticas de seguridad, y que, en base a un análisis de la multitud de factores que inciden en la seguridad, conforma una concepción amplia que nos impele a asumir la necesidad de una gestión integral en la que habrán de implicarse no solo responsables políticos y técnicos, Administraciones y entes privados sino, y fundamentalmente, la sociedad civil.

Influida decisivamente por la Estrategia de Seguridad Europea 2003, la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea y el contenido del Pacto de Estocolmo, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 - revisión de la presentada por el gobierno del Partido Socialista en 2011- asume en su definición y en la selección de los principios informadores y de las amenazas a las que atiende, que el individuo debe ser el referente de la seguridad, comprometiendo la protección de su libertad y bienestar y vinculando la

misión de la Estrategia y la efectividad de la misma a la promoción de los derechos fundamentales a través de la defensa de los principios y valores constitucionales.

Tras el pertinente diagnóstico de la realidad geopolítica de nuestro país y la imprescindible identificación de las amenazas ante las que nos consideramos vulnerables, diseña unas líneas estratégicas de acción y propone los cimientos sobre los que se construirá el Sistema de Seguridad Nacional a través del cual pretende constituir una nueva forma de trabajar en el ámbito de la seguridad en la que prime la integración.

La necesidad de asumir una concepción integral de la seguridad se deriva del fresco que ofrece la Estrategia y que nos advierte sobre:

- La progresiva interdependencia social, cultural, económica y política entre los distintos entornos del actual mundo globalizado.
- Las características más sobresalientes de las amenazas y los riesgos de que estas se concreten, lo que nos lleva a enfrentar fenómenos de alcance transnacional, extrema gravedad de sus posibles consecuencias, una complejidad que no en todos los casos permite identificar con claridad las causas de las mismas, la incertidumbre de si tendremos que enfrentarnos realmente a su materialización y la previsible irreversibilidad de sus efectos.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 otorga a la seguridad nacional la naturaleza de servicio público y se muestra resuelta a hacer de ella el objeto de una Política de Estado que se apoye en el compromiso y el consenso y determine una participación concertada de todos los actores implicados, insistiendo particularmente en la relevancia de la colaboración y el compromiso ciudadano, que pretende alentar a través de la generación y progresiva implantación de una cultura de seguridad que permita al ciudadano conocer, sensibilizarse y estar concienciado de la importancia que la seguridad tiene como garante de su libertad y su bienestar<sup>918</sup>.

Asienta los pilares de lo que, aspira, será la gestión de la seguridad en España a partir de la implantación de la Estrategia a través de la descripción de cuatro principios informadores y el diseño de un Sistema de Seguridad Nacional.

---

<sup>918</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 5.

La unidad de acción, la anticipación y la prevención, la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y la resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación<sup>919</sup> conforman el tejido básico que sustenta el Sistema de Seguridad Nacional con la intención de instaurar un sistema institucional fuerte y flexible apto para responder de forma efectiva, integral y completa a las amenazas que ponen en riesgo nuestra seguridad.

Los principios básicos se concretan en base al sistema descrito en los pilares fundamentales del mismo:<sup>920</sup>

1. El liderazgo, impulso y dirección política por parte del Presidente del Gobierno
2. El funcionamiento integrado y coordinado de todas las Administraciones públicas con competencias en materia de seguridad nacional
3. La optimización y el uso eficaz de los recursos disponibles
4. La modernización de las estructuras
5. La implicación de la sociedad civil y el fomento de una cultura de seguridad
6. La colaboración público- privada
7. La gestión de la información y del conocimiento
8. La necesaria transparencia

Con el objeto de dotar estructuralmente al sistema la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 prevé dos tipos de órganos:<sup>921</sup>

- El Consejo de Seguridad Nacional, órgano colegiado del gobierno bajo la dirección del Presidente, que tendrá como principales funciones el asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la Política de Seguridad Nacional y promover e impulsar la revisión de la Estrategia.
- Los comités especializados que serán órganos de apoyo al Consejo.

---

<sup>919</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

<sup>920</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 54.

<sup>921</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Páginas 55-57.



En España tenemos en vigor desde el año 2013 una Estrategia de Seguridad Nacional que pretende asumir -según sus promotores, la definición de seguridad nacional y los principios seleccionados como informadores de la misma- un concepto de seguridad que pone en la persona el foco de atención y propone un sistema de gestión integral de la seguridad que tiene el propósito principal de ser un instrumento para el diseño anticipado, basado en el conocimiento, el análisis y la reflexión, de un modelo de seguridad coherente con las características del Estado Social y Democrático de Derecho que disponga las líneas estratégicas de acción que nos permitan reaccionar en base a patrones definidos según esos principios.

Dos años y varias reformas legislativas después nos enfrentamos a nuevas normas que modifican aquellas que estaban más vinculadas con el ámbito de la seguridad de las cuales tenemos que afirmar que difieren sustancialmente de la concepción de seguridad - vinculada al concepto de seguridad humana- que propone la Estrategia en su definición, al priorizar la protección del orden social y la estabilidad institucional frente a la garantía del efectivo ejercicio y disfrute de los derechos y libertades de los ciudadanos, consagrando la seguridad como un bien jurídico con valor autónomo que se enfrenta a otros como la libertad en una ponderación de intereses marcada por la asunción de la seguridad como un derecho autónomo y no como la garantía de la realización de los derechos fundamentales.

Nuevas leyes que incorporan en sus exposiciones de motivos el principio de anticipación y prevención y el de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos pero olvidan el de unidad de acción y la concepción de la seguridad como objeto de una Política de Estado cuando son aprobadas sin consenso político, en ocasiones exclusivamente con los votos del partido que sustenta el gobierno, y siendo objeto de duras críticas por parte de sectores profesionales, la judicatura y representantes de los actores de la seguridad, así como de una evidente contestación social.

Las leyes vinculadas con la seguridad que han sido modificadas durante la X Legislatura interpretan los principios informadores que incorporan, de tal modo que la unidad de acción se concibe en base al carácter atractivo de la concepción integral que tiende a incorporar todos los ámbitos de la seguridad a la órbita de la seguridad pública y de las competencias del poder ejecutivo y la prevención se concreta en el adelantamiento de las barreras de protección.

**El porqué de la falta de coincidencia entre el propósito y el resultado podemos hallarlo en los que la Estrategia no dice, lo que dice y no cumple o en lo que dice y aquellos que tienen la responsabilidad de aplicarla no cumplen.**

La principal causa de la deficitaria consecución del declarado objetivo de transitar de un modelo en el que prima la visión estatocéntrica y compartimentada de la seguridad a otro humanocéntrico e integral, la encontramos en la falta de coherencia de la Estrategia, que pretende asumir una concepción de la seguridad vinculada al concepto de seguridad humana a la que, sin embargo, contradice a lo largo de su desarrollo a través de la aplicación de los principios que la informan, del tratamiento que se hace de las amenazas seleccionadas, de las líneas de acción estratégica que se diseñan y de las herramientas e instrumentos a cuya aplicación se recurre prioritariamente.

Si bien se incluyen entre los principios informadores de la Estrategia el de unidad de acción – que supone la adopción del enfoque integral- y el de anticipación y prevención, que ofrecen respuestas a la pregunta que nos sugiere la seguridad humana, obligándonos a interrogarnos al respecto de cómo proteger a las personas, estos no podrán cumplir la misión propuesta cuando el enfoque integrador y el principio de unidad de acción efectivamente adoptados solo se muestran aptos para aglutinar las distintas dimensiones de la seguridad, sin superar la compartimentación y sin crear medios destinados a canalizar la participación de los actores no habituales en el ámbito de la seguridad, y cuando la orientación preventiva y anticipatoria se centra prioritariamente en los efectos de las amenazas y no en las causas de las mismas.

Del mismo modo, aunque al consultar el listado de las amenazas a las que la Estrategia atiende encontramos referencias a las dimensiones económica, de la salud, personal y política que integran la seguridad humana<sup>922</sup> y advertimos la incorporación –entre las líneas de acción estratégica- de algunos instrumentos dirigidos a prevenir prioritariamente el daño que las amenazas pueden provocar sobre las personas, respecto del tratamiento que la Estrategia da al conjunto de las mismas concluimos que ésta se centra en el papel desestabilizador que las amenazas seleccionadas tienen sobre el orden socioeconómico y político y sobre las instituciones del Estado, alejándonos así de la seguridad humana que mantendrá una posición subordinada frente a la seguridad del Estado al establecerse,

---

<sup>922</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, página 71.

asimismo en la Estrategia, principalmente líneas de acción dirigidas a combatir prioritariamente las fuentes de inseguridad que afectan a la estabilidad institucional y sociopolítica.

La falta de convicción o de capacidad para desarrollar una Estrategia de Seguridad Nacional coherente con una concepción de la seguridad vinculada al concepto de seguridad humana se evidencia y sucede también por la concurrencia de otros factores.

El propio Gobierno impulsor de la Estrategia vulnera sus disposiciones. Lo que hace cuando:

A pesar de que el texto da especial relevancia a que sea el máximo representante del ejecutivo el que lidere todo lo relativo a la seguridad nacional, el Presidente del Gobierno delega en el director de su gabinete la presentación de la Estrategia ante el Congreso y las comparecencias en las que se presenta el Informe Anual de Seguridad, no mostrando la implicación y asunción de responsabilidad en la que tanto insiste el documento estratégico.

Aunque la Estrategia aboga por que la seguridad nacional sea objeto de una Política de Estado, para su confección solo se cuenta con el partido mayoritario de la oposición sin solicitar la intervención de los otros grupos con representación parlamentaria y hurtando difusión al debate parlamentario al presentarse tanto la Estrategia como los Informes ante la Comisión Constitucional del Congreso en lugar de ante el Pleno, lo que, de facto, supone desviar la atención mediática evitando que se genere un debate social.

Consiguiendo, de este modo, restar a la seguridad nacional todo el protagonismo del que, en teoría, quería dotársele dirigiendo hacia ella una atención imprescindible para la participación y la implicación de todos los sectores deseables – Administraciones públicas, entidades privadas y sociedad en su conjunto- y para la gestación de una cultura de seguridad que haga a los ciudadanos conscientes de que la seguridad proporciona las condiciones que garantizan la efectiva materialización de sus derechos y libertades, no teniendo valor sino precisamente como garante de los mismos.

A pesar de las declaraciones que la Estrategia incluye, se ha excluido de la discusión sobre la seguridad nacional, y por lo tanto del ámbito de decisión, a un sector muy importante de la población cuando se ha obviado a sus representantes políticos al no contar con sus aportaciones en la elaboración de los documentos base o en la confección de las leyes y se pretende que su participación se limite a avalar lo que el Gobierno les ofrece.

La presentación de los documentos de seguridad nacional ante la Comisión Constitucional del Congreso en lugar de ante el Pleno supone la evitación de la celebración de un debate político de la máxima altura, con la intervención y participación de los líderes y portavoces de los Grupos Parlamentarios, que es el único medio de concertar la atención de los medios de comunicación social de masas, llevando al tejido social un debate imprescindible para generar esa cultura de seguridad que la Estrategia considera tan necesaria y valiosa.

En otras ocasiones es la propia Estrategia la que se contradice, colaborando a generar la incoherencia señalada, y encontramos que:

En el diseño de la estructura del Sistema de Seguridad Nacional se prescinde de la incorporación de cauces de participación social al no incluir el órgano que la Estrategia Española de Seguridad 2011 denominaba Foro Social y que se diseñó con el objeto de propiciar la implicación activa de las entidades privadas y de la sociedad civil. De este modo, y a través de la creación de instituciones que solo incluyen como miembros permanentes a representantes de la Administración central, la propia Estrategia vulnera el principio de unidad de acción dejando sin efectividad el pilar que suponía la implicación, coordinación y armonización de todos los recursos del Estado en materia de seguridad y que insiste en la implicación de la sociedad en su conjunto.

La Estrategia propone un modelo que evoluciona desde políticas de seguridad encaminadas a reaccionar ante la concreción de una amenaza hacia otro en el que debería primar la capacidad de identificación de las amenazas, el conocimiento de su posible evolución y la finalidad de erradicarlas o, en su defecto, evitar su materialización pero que no incorpora patrones para la priorización entre las amenazas ni describe una metodología de análisis de riesgos. No es posible el cumplimiento del principio de prevención, tal y como lo hemos definido en este trabajo, al no establecer la Estrategia mecanismos que nos permitan anticiparnos a la concreción de los riesgos y al mostrarse ésta más proclive a centrarse en los posibles efectos de las amenazas que en sus causas. Esta concepción del principio de anticipación y prevención, divergente de la que hemos defendido, impregna toda la legislación que en materia de seguridad se ha modificado durante la X Legislatura generando normas que se centran en la lucha contra los efectos de las amenazas en lugar de proponer acciones y programas de intervención efectiva sobre las causas, lo que determina una regulación en seguridad más coercitiva y represiva que paliativa de las razones económicas, sociales, tecnológicas o políticas que contribuyen a la generación de una amenaza o a la intensificación de su poder lesivo.

La elusión de una metodología de referencia que priorice entre las distintas amenazas determina la vulneración del principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos al tener que tomar la decisión de a qué situación de emergencia debemos dedicar unos recursos limitados cuando nos hallamos ante circunstancias poco propicias para la recopilación de información y el análisis detallado.

Consiguiendo, con todo lo expuesto con anterioridad, que el legislador y el gobierno impulsor de las reformas legislativas no sea escrupuloso en el cumplimiento de los principios que deberían informar las políticas de seguridad en nuestro país o los interpreten de manera poco acorde con lo dispuesto en las declaraciones de motivos, cuando es la propia Estrategia la que vulnera, a través de su desarrollo y el diseño de los órganos que integran el Sistema de Seguridad Nacional, los considerados principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

El último factor que influye en la falta de concordancia entre los objetivos que plantea la Estrategia y el resultado obtenido transcurridos dos años desde su aprobación, es la ignorancia en el documento de un aspecto que debería haber sido considerados esencial para que, el pretendido cambio de paradigma en materia de seguridad, se materialice: **LA FORMACIÓN.**

Los redactores de la Estrategia no han incluido en el documento un apartado en el que se destaque la relevancia que tiene la formación en la capacitación de los actores del sistema para funcionar conforme a las directrices que la Estrategia propone. A pesar de ello, se vislumbra la preocupación que la formación genera en el legislador cuando advertimos que se han modificado las legislaciones en las que se incluyen referencias a la formación de los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que se desarrollan con más detalle los apartados relativos a la formación del personal de Seguridad Privada y, por primera vez, la legislación que regula la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, incluye un epígrafe dedicado a la Escuela Nacional de Protección Civil y a la titulación que habrá de exigirse a los técnicos competentes en la materia.

Y aplaudimos la iniciativa del legislador que modifica lo relativo a la formación de los actores extrayendo del ámbito de competencia exclusiva de los Ministerios de Interior y Defensa el diseño y aprobación de los cursos de capacitación de los agentes, tanto del

ámbito público como del ámbito privado de la seguridad, reconociendo la validez de las ofertas formativas que puedan ser ofrecidas por el departamento responsable de Educación a través de la Formación Profesional Reglada o de los estudios universitarios -ya adopten estos el formato de títulos propios o de grados y postgrados oficiales-.

Independientemente de que consideremos que una Estrategia de Seguridad Nacional no es el ámbito adecuado para detallar cómo se realizará la enseñanza y el adiestramiento en los métodos precisos para lograr una actuación conforme al principio de gestión integral, consideramos que es preciso orientar también la formación de los actores del sistema hacia la integración.

Evolucionamos en la concepción de la seguridad, advertimos que es necesario otro modo de afrontarla, nos dotamos de la Estrategia de Seguridad Nacional, pero no establecemos unas directrices para el adiestramiento en el uso de esta nueva herramienta.

**La gestión integral de la seguridad no será posible sin una integración desde el inicio:** sin una concepción integral en la producción normativa y sin un **diseño integral de la formación** que sea compartido al menos por aquellos actores que van a tener la responsabilidad de gestionar la seguridad y adoptar las decisiones de diseño y planificación.

La elaboración de este trabajo ha confirmado la impresión extraída durante el ejercicio profesional en el ámbito de la gestión académica de la seguridad; es preciso que la Universidad dedique atención y recursos a un ámbito tradicionalmente excluido de su objeto de estudio y al que solo se ha venido acercando tangencialmente a través de las áreas de conocimiento que tienen protagonismo en el ámbito de la seguridad.

Una programación docente que se dedique a la concepción integral de la seguridad, con un diseño de Grado oficial que se centre en ella y en todos los factores que contribuyen a consolidarla o vulnerarla, permitiría contar con especialistas capaces de realizar diagnósticos globales y con la habilidad suficiente para predecir cómo la adopción de un determinado principio, a priori deseable, puede tener consecuencias sobre otros pilares considerados irrenunciables de nuestro modelo de Estado.

De este modo, una formación desarrollada en base a un concepto de seguridad integral puede advertirnos sobre los riesgos de asumir premisas, en apariencia inocuas, como la

consideración de la seguridad como un derecho fundamental autónomo que debe ser protegido de forma prioritaria. Un bagaje teórico en el marco del pensamiento que se ha ido produciendo en las distintas ramas de conocimiento que participan de la concepción de seguridad, nos hubiera advertido de que, aceptar acríticamente la validez de la misma, nos aleja de la concepción de la seguridad como garante del efectivo disfrute de los derechos y el modo en el que ello repercute sobre nuestro modelo de Estado.

Asimismo, un conocimiento académico global que haga coincidir en las aulas a quienes serán en el futuro los responsables de la gestión propiciará la generación de una sólida base común y de un conocimiento mutuo que permitirá a los actores de la seguridad, pertenezcan al ámbito que pertenezcan, diseñar y realizar acciones en las que la colaboración y la coordinación será la nota predominante y se forjarán relaciones en las que la desconfianza y la suspicacia no tendrán cabida.

Proponemos en las reflexiones a las que nos ha conducido la elaboración de este texto la generación de un espacio del mayor rango académico destinado a la generación y transmisión de conocimiento en materia de seguridad y abogamos porque la formación profesional en el uso de las herramientas concretas, propias de cada ámbito específico de la seguridad, se faciliten a través de formaciones lideradas por los profesionales.

El diseño que consideramos más adecuado, conforme a la concepción integral de la seguridad, es uno mixto en el que los cargos de mayor graduación y a los que se vaya a exigir la responsabilidad de planificación, diseño, análisis y toma de decisiones realicen un Grado en Seguridad con dos cursos comunes de discusión sobre los conceptos básicos en los que tendrán presencia todas aquellas áreas de conocimiento que contribuyen a la gestación y evolución del concepto y los modelos de seguridad, que se disociará a partir de entonces para centrarse bien en la gestión pública, bien en la gestión privada de la seguridad y con diferentes menciones según las distintas especialidades que se oferten para cada una de estas ramas.

El graduado en Seguridad estará debidamente capacitado para analizar, reflexionar y discutir sobre la concepción y los modelos de seguridad, conocerá los antecedentes y las materias que contribuyen a la generación de conocimiento en esta área y podrá discernir si las medidas propuestas por un futuro legislador contribuirán al perfeccionamiento del sistema asumido o, por el contrario, supondrán un riesgo para algún pilar fundamental del mismo.

La capacitación y el entrenamiento para el desempeño de las labores específicas que deban abordar en el ejercicio profesional -el manejo de las herramientas prácticas- se adquirirá

mediante formaciones de postgrado en cuyo diseño y transmisión tendrán un especial protagonismo los profesionales del sector y que se articularán a través de los departamentos correspondientes, en el ámbito de la Administración pública, y a través de los Colegios y Asociaciones profesionales en el contexto de la actividad privada.

Como consecuencia de las incoherencias y lagunas señaladas, los incumplimientos que la propia Estrategia hace de sus disposiciones y la vulneración a la que la somete el gobierno que la impulsó no aplicando algunas de sus directrices básicas, la producción legislativa en materia de seguridad de la X Legislatura adolece también de incoherencias que determinan que no podamos concluir que las reformas hayan contribuido a asentar y difundir una concepción integral de la seguridad que asuma el concepto de seguridad humana y ponga a la persona, al ser humano, en el centro de atención del ámbito de la seguridad.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 únicamente hace referencia a una adaptación normativa, la elaboración de una Ley Orgánica de Seguridad Nacional que articulará “*la reforma paulatina del Sistema de Seguridad Nacional y el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión de crisis*”<sup>923</sup>. Sin embargo, la aplicación efectiva de la Estrategia y el cumplimiento de los principios que la informan (unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación<sup>924</sup>), exige también la revisión de las leyes que regulan todos y cada uno de los aspectos que componen la seguridad nacional, definida esta desde la visión integral que la ESN 2013 introduce<sup>925</sup>.

Por lo tanto, no es casual que en una misma legislatura asistamos a la reforma de las leyes que más directamente afectan a la regulación normativa de la seguridad en nuestro país y,

---

<sup>923</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 5. Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Página 58.

<sup>924</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Página 9.

<sup>925</sup> En base a la visión integral de la Seguridad, la Estrategia Española de Seguridad de 2011 sí prevé al establecer el modelo institucional de Seguridad que será preciso realizar reformas legislativas con el fin de aplicar el concepto integral de seguridad que contiene la Estrategia .Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 5. Un modelo institucional integrado. Página 84



tampoco lo es, que la interconexión y la relación de las modificaciones que afectan a las mismas se evidencie en su tramitación simultánea<sup>926</sup> o cercana en el tiempo<sup>927</sup>.

Las Leyes modificadas que han sido objeto de atención en este trabajo (la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, la Ley de Seguridad Privada, la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, la Ley de Seguridad Nacional y las Leyes Orgánicas que reforman el Código Penal) tienen en común que, incluso contradiciendo a sus propios preámbulos, divergen del concepto de seguridad que propone en principio la Estrategia anteponiendo la garantía del orden social y de la estabilidad institucional y no considerando como objeto principal de protección a la persona, sus derechos, su libertad y su bienestar, para vincularse a la concepción que subyace del desarrollo de la misma y que no es otra que aquella que prima la seguridad del Estado.

A que las normas aprobadas o en tramitación compartan características ha contribuido que se hayan elaborado, tramitado y aprobado en el mismo contexto económico, social y político; un contexto marcado por una crisis económica que se inició en 2008 y que, paulatinamente ha ido afectando a los diferentes sectores y clases sociales. La crisis económica -el paro y las dificultades financieras de una población altamente hipotecada- unida al desmantelamiento de importantes redes de corrupción que afectan a los partidos mayoritarios con representación en el arco parlamentario, pronto deviene en una crisis también social y política que se traduce en la desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes políticos y en una creciente tendencia a articular movimientos sociales destinados a la persecución y obtención de objetivos concretos que no queden en meros focos de movilización y protesta.

Los ciudadanos están preocupados por el paro y los problemas de índole económica pero no muestran especial inquietud por la seguridad o por cómo ésta, en el ámbito concreto de

---

<sup>926</sup> El Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, debido a la vinculación de sus articulados que vamos a exponer en este trabajo, han de entrar en vigor de forma simultánea y, por lo tanto, su tramitación ha coincidido en el tiempo. Se aprobaron ambas, mediante votación en el Pleno del Congreso, el jueves 26 de marzo de 2015, se publicaron en el B.O.E. el martes 31 de marzo con los nombres de Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana y como Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y entrarán en vigor, ambas, el 1 de julio de 2015

<sup>927</sup> Es lo que ocurre con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana y la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada ha sido aprobada con un año de antelación respecto a la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana con la que guarda una fuerte vinculación por las referencias y remisiones que la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana hace a la Ley de Seguridad Privada.

la seguridad ciudadana, podría verse afectada por la inestabilidad social consecuencia de la crisis económica y de la desconfianza en la política y en sus actores.

El Gobierno sí muestra preocupación por el surgimiento de determinados movimientos sociales que, generados durante este período, pretenden dar voz y ser los representantes de aquellos sectores que no ven reflejadas sus demandas por parte de los grupos de poder dominantes. Se plantea si sus actividades, los métodos concretos de protesta y reivindicación que adoptan, pueden suponer un riesgo para la libertad y el bienestar de otros ciudadanos.

Las sentencias judiciales que resuelven algunos de los hechos más llamativos que han ido llegando a los tribunales mantienen una concepción de la seguridad acorde con el concepto de seguridad humana y abogan por una ponderación de bienes jurídicos en la que prima la garantía de la libertad y el bienestar de los ciudadanos que solo podrá alcanzarse a través del efectivo disfrute y la oportunidad cierta de ejercicio pleno de los derechos constitucionales.

Los datos sobre conflictividad, manifestaciones y reuniones públicas aportados por la Dirección General de la Policía al Parlamento no muestran una situación de riesgo para el conjunto de la población ni evidencias de que el orden y la paz social hayan sido puestas en peligro a causa de la inestabilidad social y política.

A pesar de no encontrar respaldo para su preocupación, ni en las resoluciones judiciales ni en los datos policiales, el Gobierno emprende una reforma de la Ley de protección de la seguridad ciudadana que justifica en base a una demanda social sobre la que no aporta datos.

Todo el proceso de tramitación fue controvertido, el anteproyecto concitó relevantes críticas por parte de las propias administraciones públicas, del Consejo Fiscal, del Consejo General del Poder Judicial y, aunque más tibias y matizadas, también del Consejo de Estado. A la oposición unánime de los partidos políticos de la oposición parlamentaria se sumó la valoración negativa de asociaciones profesionales, movimientos sociales y organismos internacionales.

A pesar de la evidente evolución que sufrió el texto, desde su presentación como Anteproyecto de Ley en noviembre de 2013 hasta su publicación como Ley en marzo de 2015, muchas de las críticas se han mantenido.

La Ley, que guarda una íntima y directa relación con la reforma penal y la nueva Ley de Seguridad Privada, incorpora una concepción de la seguridad ciudadana que, en absoluto,

es concordante con la concepción de seguridad proporcionado por la definición de seguridad nacional que aporta la Estrategia, sino que se acerca a la que subyace del texto en su conjunto.

El nuevo texto legal habla de la protección de las personas y sus bienes y del mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos y el preámbulo afirma que la seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades constitucionales puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía.

Sin embargo, las enmiendas presentadas por los grupos políticos de la oposición insistían en considerar que, a pesar de la declaración del preámbulo, la norma concibe la seguridad ciudadana como un bien jurídico autónomo que lejos que actuar como garante opera como limitador del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Coinciden las críticas políticas, sociales, profesionales y académicas en denunciar que hay una contradicción (siguiendo el ejemplo proporcionado por la Estrategia) entre la declaración del preámbulo, en la que se define la seguridad ciudadana como condición para el pleno ejercicio de derechos y libertades, y un articulado que restringe el ejercicio de los mismos y las garantías del ciudadano frente al poder sancionador de la Administración. Se estima que la norma se diseña para la defensa de un concreto orden social y no para la protección de los individuos.

Si bien la nueva Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana vulnera el principio de unidad de acción al no concitar los aconsejados consensos y mantiene una concepción de la seguridad ciudadana que no coincide con la nueva concepción de seguridad que se pretende asumir, sí que encontramos plenamente desarrollada en su contenido la que hemos calificado como cuestionable interpretación del principio de prevención que la misma Estrategia nos ofrece. En la Ley de Seguridad Ciudadana, como en la Estrategia, no se comprende la prevención en base a la lucha contra la amenaza sino como una reacción ante la posibilidad de materialización de la misma; el riesgo. Lo que no nos extraña en una norma destinada precisamente a la gestión del riesgo y que tiene un carácter marcadamente coercitivo, pero que sí nos lleva a cuestionar si es adecuado incorporar la finalidad preventiva a este tipo de normas. Cuando la prevención es el objetivo de una Ley coactiva que regula mecanismos de control social y contiene un catálogo de conductas proscritas debemos ponderar adecuadamente si la seguridad a la que aspiramos garantiza el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales o si limita de manera injustificada o desproporcionada su ejercicio y disfrute. La norma resultante de la reforma aprobada en 2015 contempla una reacción fundamentalmente punitiva ampliando el ámbito de

aplicación del *Ius puniendi* a través del adelantamiento de la barrera de protección lo que, con el objetivo de prevenir determinados efectos, supone la inclusión en el catálogo de infracciones de conductas cuya conexión con el posible resultado lesivo es, cuando menos, cuestionable.

No podríamos mantener la tesis de que ha sido la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 el detonante de las modificaciones legislativas en materia de seguridad si los cambios no hubieran afectado también a otras normas.

Así, la regulación de la Seguridad Privada también ha sido reformada en la X Legislatura. La nueva Ley de Seguridad Privada, manteniendo la concepción de la misma como parte integrante de la seguridad pública, modifica el modo en el que los actores de la seguridad privada van a relacionarse con los responsables y los actores de la seguridad pública. Se transita desde la concepción de control y sanción que determinaba una norma en la que primaba el principio de subordinación a la emisión de una Ley en la que se pretende desarrollar el principio de complementariedad.

La evolución viene determinada por el objetivo formulado por la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 de acoger las distintas seguridades en un concepto de seguridad integral, puesto que para la integración de las actividades, funciones y servicios que presta el personal de seguridad privada, es imprescindible regular de un modo adecuado las relaciones de cooperación entre todos los participantes en el sistema. De este modo, además de contribuir con el principio de unidad de acción y gestión integral, estaremos ayudando al cumplimiento del tercero de los principios informadores de la ESN 2013 que propugna la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos. Así, con este objetivo de aprovechar las potencialidades que la seguridad privada ofrece para la consecución de los fines de la seguridad pública, el preámbulo insiste en el refuerzo que suponen las actividades de seguridad realizadas por los agentes privados para la seguridad, en la eficacia y eficiencia de las alianzas público- privadas para resolver los problemas de seguridad e, incluso, expresa claramente el propósito de la norma de aprovechar las potencialidades que presenta la seguridad privada desde la perspectiva del interés público.

La nueva norma insiste en la relevancia que las actividades y servicios de las seguridad y la investigación privada pueden tener para la seguridad general cuando apuesta por su papel preventivo. Lamentablemente, el legislador insiste en atender a los efectos de las amenazas antes que a sus causas y concibe las actividades de seguridad privada como

medios para luchar contra los mismos, recurriendo a ellas en lugar de adoptar medidas eficaces para eliminar o paliar las causas. Recurre, además, a la acción preventiva de unos operadores que se rigen por criterios particulares y selectivos determinados por su cliente, lo que no necesariamente reportará beneficios al modelo de prevención generalista y no discriminatorio que opera en la seguridad pública.

Esta adecuación de la seguridad privada en base a un concepto integral de seguridad no debe inducirnos al error de pensar que hay una equivalencia entre actores públicos y privados de la seguridad. En absoluto, la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada establece expresamente la irrenunciable preeminencia de la seguridad pública sobre la seguridad privada y establece un conjunto de controles e intervenciones administrativas sobre las actividades de seguridad privada que suponen la presencia permanente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el desarrollo de las actividades de seguridad privada para evitar que se produzcan, en la práctica de las mismas, desconocimiento de derechos, agresiones o invasiones de las esferas jurídicas o patrimoniales de las personas.

Los críticos con la norma se muestran suspicaces y se preguntan si ese pretendido cambio de concepción no responderá en realidad a un evidente intento de aprovechar las actividades y los recursos de la seguridad privada para la consecución de determinados objetivos de la Seguridad, competencia de los entes públicos, que han visto disminuidos en los últimos tiempos sus dotaciones presupuestarias y reducidas, por lo tanto, sus plantillas y efectivos materiales producto del contexto de crisis económica descrito.

En este mismo sentido encontramos el mayor problema que plantea la nueva norma y que la vincula directamente con la regulación de la seguridad ciudadana al incluir la previsión de autorizar a la seguridad privada la prestación de servicios y la realización de actividades que antes le estaban vedadas por ser consideradas competencias y atribuciones exclusivas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La regularización y adecuación legal de las funciones de seguridad privada que no estaban incluidas en la Ley derogada o que habían sido previstas con intensas limitaciones en el reglamento, pero que, en la práctica se venían desarrollando -si bien sin la cobertura legal adecuada- y la inclusión de actividades y servicios anteriormente atribuidos en exclusiva a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y vetados a la seguridad privada, ha generado la percepción de que la nueva Ley de Seguridad Privada invita a la privatización del servicio público de seguridad y ha suscitado dudas sobre la capacidad del sector de la seguridad privada para asumir las nuevas responsabilidades.

En realidad, el legislador se limita a autorizar a los responsables de la seguridad pública el recurso al personal de seguridad privada con la finalidad de atender a acontecimientos o situaciones, realizando labores básicas de vigilancia y protección dirigidas, planificadas y controladas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que por una coyuntura especial precisen de un refuerzo humano y material. El legislador no está autorizando al sector de la seguridad privada a la asunción de nuevas actividades y servicios sino que está permitiendo al operador público a recurrir al personal de las empresas privadas de seguridad en determinados supuestos.

Estamos ante una concepción en la que la titularidad no varía pero se encomienda una prestación concreta a un agente privado siempre en función de los criterios que fija la autoridad pública.

La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada prevé la posibilidad para la seguridad pública de obtener recursos humanos y materiales de manera flexible y en función de sus necesidades concretas mediante una regulación que le garantiza el control, la subordinación y la cooperación de un recurso al que tenía un acceso muy restringido y de cuya formación y mantenimiento no es responsable, al tiempo que premia a los empresarios de la seguridad privada con la relajación de la supervisión en aquellas tareas de su competencia que estima menos vínculo mantienen con el núcleo duro de la seguridad pública y con la promesa de convertirse en un cliente asiduo y solvente de los servicios y actividades a los que ahora le autoriza.

La inclusión en la Estrategia de Seguridad Nacional de las emergencias y catástrofes en el catálogo de amenazas que deben ser tenidas en consideración y que las líneas de acción estratégica referidas a la protección ante emergencias y catástrofes tengan como objetivo establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes propicia que el legislador afronte en 2014 la reforma de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. La nueva norma, aprobada en julio de 2015, dispone que la protección civil se configura como instrumento de la seguridad pública y la describe como un servicio público, lo que determina que la responsabilidad sobre la misma pertenece a los poderes públicos. Con esta concepción, sumada a la creación de un auténtico Sistema Nacional de Protección Civil con herramientas de coordinación e instituciones propias, se articula una reforma legislativa que se suma a las de la Ley de protección de la seguridad ciudadana y la Ley de

Seguridad Privada para apuntalar un **concepto reforzado de seguridad pública** que las integra y contiene.

Además de ampararse bajo este concepto, la nueva Ley de Protección Civil se caracteriza también por la insistencia en la orientación preventiva. En el caso de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil sí consideramos que se incorpora la perspectiva preventiva dirigida a atender a las causas de las amenazas, a su estudio y conocimiento y a establecer medios destinados a actuar sobre ellas. Advertimos una evolución positiva al incluir esta norma herramientas encaminadas a la obtención de información sobre las amenazas y los factores que las causan o contribuyen a su desarrollo, a la generación de conocimiento y a la promoción del análisis y la formación en materia de amenazas y riesgos.

El objetivo de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 de introducir una concepción integral de la seguridad que contenga y gestione los distintos ámbitos de la seguridad está siendo interpretado en base a la absorción de todos estos ámbitos por parte de un concepto de seguridad pública que aún mantenemos muy vinculado al uso de la fuerza y de la capacidad punitiva. La protección civil, al no precisar de ellas de manera ordinaria para el cumplimiento de sus fines, se dota de un sistema que refuerza el papel del Estado central como órgano de control y dirección de las políticas que rijan en esta materia, extendiéndose incluso al ámbito de la intervención en lo que se refiere a las situaciones de emergencia nacional.

La ley que regulará el nuevo espacio conceptual que se define para la seguridad en la Estrategia de Seguridad Nacional se va a elaborar con posterioridad a la modificación de aquellas normas que debieron tenerla como referencia.

La Ley de Seguridad Nacional nace en fecha cercana a la disolución de las Cortes Generales, en el plazo final de la legislatura en la que se han reformado las principales normas vinculadas a la seguridad, y ve la luz con la forma de un limitado ordenamiento de carácter organizativo que insiste en la reacción ante los efectos, una vez que las amenazas se han concretado, estableciendo órganos de mera coordinación que tienden a atraer a la órbita del poder central todos los recursos y sin capacidad para generar una auténtica integración en la que todas las Administraciones y entes privados responsables de esos recursos participen en el diseño, planificación y toma de decisiones en materia de seguridad, desde el origen y en todos los momentos del proceso.

La Ley de Seguridad Nacional se limita a ser una regulación de los órganos e instrumentos de la Seguridad Nacional, que no la regula y no contribuye al cambio de paradigma que nos llevaría a una concepción integral y decididamente transversal de la seguridad.

Atención especial merecen las reformas efectuadas sobre la legislación penal y las resultantes modificaciones del Código Penal.

La Estrategia de Seguridad Nacional no se refiere al ámbito penal y no le otorga ningún papel en el Sistema de Seguridad Nacional.

Sin embargo, los trabajos de elaboración y tramitación del Anteproyecto y del Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal coinciden en el tiempo con las reformas de la Ley de Seguridad Privada y la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana y sus vínculos con ellas son muy estrechos. Las características que la nueva regulación aporta al modelo de justicia penal son las más adecuadas para acompañar a las políticas de seguridad ciudadana establecidas por la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana que fue aprobada y entrará en vigor en las mismas fechas que la reforma penal y estas características son a su vez óptimas para la potenciación del sector de la seguridad privada al incrementar este con sus medios las posibilidades del control estatal aportando sus recursos al Estado con el fin de que este asegure sus pretensiones de orden y seguridad.

Podemos afirmar que las reformas del Código Penal, a pesar de que se evita la referencia a este en la Estrategia, no son ajenas a lo en ella dispuesto cuando advertimos que:

- Los fenómenos identificados como amenazas en la Estrategia denotan la relevancia que dan a los mismos los gestores de la seguridad y determinan que los redactores de la reforma penal sean también más sensibles a esos ámbitos y a las conductas generadas en ellos que supongan ataques especialmente graves a los bienes jurídicos penalmente protegidos.
- Uno de los ejes principales de la reforma será la armonización legislativa en materia penal a través de la transposición de las decisiones y directivas de la Unión Europea, cuando tanto el Protocolo de Estocolmo como la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión consideran esencial el papel que dicha armonización juega para la dimensión interior de la seguridad de la Unión Europea.



Así, de las de las 12 líneas de acción estratégica que propone la Estrategia en base a las 12 amenazas que identifica, 7 reciben atención en las reformas del Código Penal aprobadas en 2015.

A pesar de que las estrategias españolas no incorporan esta perspectiva, el legislador si acude al Derecho penal, al menos como instrumento de la lucha contra las amenazas identificadas y también mira a Europa cuando justifica parte de la reforma del Código Penal en la necesidad de atender compromisos internacionales que se traducen en la trasposición de diferentes decisiones y directivas de la Unión Europea.

En lo que se refiere al análisis de las reformas penales en función de la adecuación a los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 hemos llegado a conclusiones muy semejantes a las obtenidas en la observación de las otras reformas legislativas en materia de seguridad:

- El principio de unidad de acción que determinaría la adopción de una Política de Estado en materia penal, no está presente ni en el proceso de la elaboración, ni en la tramitación parlamentaria, ni en la aprobación de las reformas.
  
- El nuevo Código Penal está marcado por el principio preventivo y se advierte el propósito de que la eliminación del libro tercero de las faltas contribuya a la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos.

La Estrategia establece que la garantía de la seguridad nacional reclama una Política de Estado que defina principios y líneas de actuación permanentes, con continuidad en el tiempo, y capaces de dar respuestas integrales a los desafíos.

En el caso del Derecho penal, por su transcendencia respecto a la afectación de derechos y libertades fundamentales, sería necesaria una política consensuada, con principios y líneas de actuación permanentes, que recoja las elaboraciones jurisprudenciales y doctrinales que aportan seguridad y certeza jurídica y que no se someta a las agendas políticas particulares de cada gobierno.

Tenemos, sin embargo, una reforma penal que concita el rechazo de las fuerzas políticas de la oposición parlamentaria, de representantes profesionales como la Asociación Jueces para la Democracia o el Consejo General de la Abogacía Española, de un número significativo de Catedráticos de Derecho Penal de las Universidades Públicas, de Relatores Especiales de las Naciones Unidas y de distintos colectivos de acción civil.

Es obvio que no podemos hablar de consenso ni de respaldo social y parlamentario y, por lo expuesto en este trabajo, tampoco de propósito de concitarlo por parte del Gobierno.

El principio informador de la Estrategia que se refiere a la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos, y que se sustenta en la optimización de su empleo y la orientación a la mejora de la organización, tiene su reflejo en el propósito de incrementar la eficacia de la justicia penal a través de la eliminación de las faltas. Aunque se acude como justificación de la medida a un principio de dogmática penal como es el de intervención mínima, se reconoce que la destipificación penal de algunos de los supuesto incluidos en el libro tercero de las faltas responde también, y fundamentalmente, a un principio de eficiencia. Lo que se deduce de la referencia del Preámbulo a la necesidad de primar, a través de esta medida, la racionalización del servicio público de Justicia y de la evidencia que nos proporciona el hecho de que una parte importante de los supuestos que eran calificados como faltas, tras la reforma no quedan despenalizados sino que son subsumidos en la nueva categoría de delitos leves.

Otro de los elementos definitorios y más característicos de la reforma penal es la revisión del sistema penas. Esta se concreta en la incorporación de una nueva modalidad de sanción, la prisión permanente revisable, siendo la nota dominante de esta medida la asunción del criterio de peligrosidad como fundamento de la aplicación de la misma y el claro abandono del principio de culpabilidad por el hecho.

Consideramos que la perspectiva que supone la adopción del principio de peligrosidad denota una intención defensiva en la que advertimos la presencia del principio de anticipación y prevención. En la Estrategia se insiste en que estos criterios deben orientar la acción política y deben inspirar actuaciones destinadas a la detección y reconducción de situaciones que pueden representar un potencial riesgo o amenaza para la seguridad.

La inociuzación de los posibles autores de hechos delictivos a través de su permanencia en prisión, cuya duración va a depender de las valoraciones respecto de sus posibilidades de reinserción y de la estimación de las probabilidades que hay de que cometan nuevos actos delictivos, tiene una evidente finalidad anticipatoria. Se pretende lograr la prevención del delito a través del encierro, aislamiento y apartamiento del sujeto considerado peligroso respecto del entorno social en el que podría concretarse la amenaza que supondría en el caso de hallarse en libertad.

El propósito preventivo y securitario de la nueva regulación se evidencia también en el recurso al adelantamiento de la barrera de protección que supone el Derecho penal a través de la incriminación de conductas que suponen meros actos preparatorios o de la introducción de tipos en los que se equiparan a la autoría otras formas de participación.

Unida la influencia que las directrices básicas de la política de seguridad han ejercido sobre las novedades más destacables de la reforma penal a la ya indicada presencia de las amenazas identificadas por la Estrategia entre las modificaciones y nuevos tipos penales no podemos excluir las dos normas penales aprobadas en la X legislatura del análisis de las legislaciones relacionadas con la seguridad que se han visto modificadas a raíz de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

A pesar de que ninguna de las estrategias españolas, ni la elaborada en 2011 ni la aprobada en 2013, hace referencia alguna al Derecho penal, ni se le encomienda misión propia en las líneas de acción estratégica ni en el Sistema de Seguridad Nacional, el legislador recurre a las reformas penales con el propósito de que la ciudadanía perciba que se persigue el objetivo de lograr mayores niveles de seguridad y otorga al Código Penal el carácter de herramienta o instrumento coadyuvante en el ámbito de la seguridad.

El recurso a la modificación de la Ley penal es una de las estrategias a las que acuden tanto los ejecutivos como la oposición cuando se plantea la cuestión de la seguridad.

En España, por lo menos hasta la determinación de elaborar las Estrategias de Seguridad Nacional, el ámbito político de la seguridad se enfrentaba con la combinación de propuestas dirigidas al incremento de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a un castigo penal más intenso. Esta visión reduccionista de la seguridad ha permitido a los responsables políticos simplificar su estrategia y evitar abordar los problemas en toda su complejidad.

El legislador muestra su preferencia por Derecho penal al ser este recurso más económico que las actuaciones en política social y la adopción de sus medidas más visibles para el cuerpo social en su conjunto.

Los responsables políticos recurren al Derecho penal para responder a la demanda social de protección y seguridad. De este modo, otorgan al Derecho penal el cometido de contribuir a que los ciudadanos recobren el sentimiento de seguridad perdido.

Como consecuencia, la nueva representación social del Derecho penal considera a éste un adecuado instrumento de protección de los ciudadanos y esta impresión es aceptada sin que se defiendan políticamente posturas ideológicas que la cuestionen. Enfrentamos una concepción unívoca caracterizada por la coincidencia respecto a las virtudes del Derecho penal como instrumento de protección social.

Las expectativas puestas en la eficacia de la labor del Derecho penal como herramienta del ámbito de la seguridad determinan que el legislador recurra a él y adapte sus estructuras al cumplimiento de una finalidad securitaria y preventiva.

El paradigma de la seguridad impele al Estado a gestionarla en respuesta a la alarma social generada. Los Poderes Públicos ofrecen soluciones caracterizadas por el endurecimiento del control social apoyado en un Derecho penal politizado, dirigido a la obtención de la máxima efectividad con la finalidad de ofrecer resultados rápidos y visibles a la opinión pública.

El Estado asume las tareas de control, prevención y gestión de riesgos ante la demanda de seguridad que le dirige la sociedad y responde con el Derecho penal criminalizando comportamientos que tienen lugar en los que son identificados como **nuevos ámbitos de riesgo**.<sup>928</sup> Pretende con ello extender la intervención penal a **conductas y a ámbitos de la realidad social actual que estaban excluidos de la punibilidad** y disponer de un tratamiento más severo cuando concurren circunstancias concretas.

Esta utilización del Derecho penal no es inocua y generar consecuencias que determinan que los Códigos penales del siglo XXI se aparten de los postulados del Derecho penal liberal o clásico y asistamos a una evolución de la material penal que se concreta en lo que la doctrina denomina la modernización del Derecho penal.

La asunción de la responsabilidad de dar una respuesta penal a las nuevas realidades y los ámbitos de riesgo que éstas generan, determina que el Derecho penal no pueda mantenerse inalterable e implica que sus estructuras se modifiquen para reaccionar con efectividad ante los retos que se le plantean como consecuencia de las crecientes demandas de seguridad y el recurso que el legislador hace del Código penal como instrumento de la misma.

---

<sup>928</sup> Recordamos que hemos señalado al iniciar el tercer capítulo como la reforma del Código Penal aprobada en 2015 incorpora, de manera significativa, la introducción y modificación de tipos penales vinculados a las amenazas identificadas como tal en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013

La primacía del paradigma de la seguridad que se traduce en la introducción de nuevos tipos penales y la agravación de algunos de los ya existentes, la creación de nuevos bienes jurídico penales y la ampliación de los espacios de riesgo jurídico penalmente relevantes trae consigo la flexibilización de las reglas de imputación y la relativización de los principios político criminales de garantía que pueden llegar a suponer la restricción de las mismas.

La combinación de la introducción de nuevos objetos de protección con la anticipación de las fronteras de la protección penal ha contribuido a la evolución de un modelo de “delitos de lesión de bienes individuales” a otro modelo de “delitos de peligro para bienes colectivos”.

El recurso permanente al Derecho penal como respuesta a la demanda social de seguridad le orienta a la protección de contextos de disfrute de los bienes jurídicos clásicos; evolucionando de un Derecho penal que reaccionaba, a posteriori, contra un hecho lesivo, delimitado en cuanto al autor y al sujeto pasivo, a un Derecho penal preventivo destinado a la gestión de riesgos generales que afectan a un colectivo y pueden ser ejecutados por entes diferentes a la persona física.

El cambio de perspectiva en cuanto a la función del Derecho penal, tomado como instrumento para dar respuesta a las demandas sociales de seguridad, lo empuja a la conversión en un Derecho de gestión de problemas sociales, en un *Derecho de gestión de riesgos*.

Se flexibilizan las reglas de la imputación al centrar el interés en la sanción de las conductas que afecten al sistema o entorno considerado digno de protección en su integridad y se suaviza hasta el extremo la exigencia, para la imposición de una pena, de la existencia de un riesgo relevante e imputable a un sujeto determinado, afectándose el principio de lesividad.

El adelantamiento de la barrera de protección que provoca la dimensión securitaria, que exige del Estado un control permanente de las actividades peligrosas, contamina el Derecho penal provocando un progresivo alejamiento del objeto de protección.

Hemos ido adelantando la protección que creemos obtener a través de la intervención penal haciendo más amplio el ámbito de conductas jurídico-penalmente relevantes, más pequeño

el entorno de riesgo permitido y mucho más lejano de la intervención y reacción penal el objeto de protección, de tal forma que corremos el riesgo de alejar de nuestro foco de atención aquello para cuyo aseguramiento estamos proscribiendo conductas, lo cual puede llevarnos a, con el objetivo de proteger un determinado bien jurídico, tipificar acciones que para este son inocuas (lo que claramente supone una vulneración del principio de proporcionalidad).

El permanente recurso a la legislación penal por parte de unos dirigentes que pretenden ofrecer una respuesta rápida y de resultados visibles a las demandas de seguridad, generadas por complejos problemas sociales, tiene consecuencias que afectan a la efectividad de la lucha contra las amenazas y también a la imagen del Derecho penal cuando se comprueba que no es el instrumento adecuado para el tratamiento de esos problemas y su aplicación no reporta los resultados deseados.

La consecuencia para el Derecho penal es que, cuando se le exige servir de respuesta o dar soluciones a realidades sociales complejas, cumple en el ámbito de la seguridad una función meramente simbólica (tranquilizar a la opinión pública) puesto que se le están asignando tareas que no puede cumplir. De este modo se pervierte su función y se confunde a una sociedad a la que se ofrece la perspectiva de lograr una solución que no se hará efectiva.

A la elevada sensibilidad al riesgo y a la obsesión por la seguridad se suma la desconfianza en las posibilidades resocializadoras de las penas.

El miedo y el temor a seguir padeciéndolo determinan que, si no podemos confiar en que las sanciones penales rediman al delincuente consiguiendo, tras su cumplimiento, que no vuelva a delinquir pidamos a estas sanciones que desactiven al sujeto, lo incapaciten para el delito.

El progresivo peso que adquiere el principio de peligrosidad frente a la culpabilidad por el hecho en la determinación e imposición de las sanciones penales implica que se opta por proteger de forma prioritaria la seguridad de los que no delinquen y ello se hace a través de las restricciones de derechos de los sujetos considerados como peligroso.

Un Derecho penal como el descrito, marcado por la orientación preventiva, vulneraría pilares que definen y sustentan al Estado democrático.

Se pasa de valorar positivamente que el *Ius Puniendi* sea también garantía de protección de todos los ciudadanos frente al poder coercitivo del Estado, al que define y limita, a exclusivamente pedir protección a los poderes públicos, sin considerar que la flexibilización y el recorte de las garantías y los límites nos hace a toda la sociedad más vulnerables frente al Estado y sus instituciones.

El Gobierno promotor de la reforma y un sector de la doctrina observan esta realidad desde un prisma distinto y defienden que un Derecho penal, con las características a las que hemos hecho referencia, es un mecanismo de defensa del sistema democrático, dada la preocupación de las sociedades democráticas por garantizar su seguridad frente a quienes pretenden atacar su concepción política y su estructura de relaciones sociales y de poder.

Ante las posiciones que lo defienden esgrimimos los argumentos que nos llevan a pensar que vulnera principios esenciales del Estado social y democrático de Derecho y se aleja de la seguridad vinculada al concepto de seguridad humana, atendiendo en primer lugar a las razones y desarrollos doctrinales que fomentan el asentamiento de esta concepción penal.

Destacamos que este Derecho penal fija el presupuesto de la reacción penal más en determinadas características del autor que en el hecho cometido, influido por las tesis de la doctrina de la “tolerancia cero” que se centra precisamente en aquellos comportamientos más visibles y que afectan a sectores más amplios de la población y también a los que mayor capacidad de decisión tienen a través del voto. Si aplicamos los criterios de especial valoración de determinados factores vinculados al sujeto activo con la exigencia de respuesta contundente que visibiliza la reacción estatal a los crímenes considerados más graves por tener un mayor efecto lesivo en los bienes jurídicos fundamentales o sobre las instituciones socialmente aceptadas, obtenemos que el legislador diseña un modelo en el que no dialoga con sus ciudadanos sino que amenaza a sus enemigos.

Dicha amenaza se materializa en la previsión de penas de extraordinaria dureza, el recorte de las garantías procesales y el establecimiento de la posibilidad de sancionar conductas muy alejadas de la lesión de un bien jurídico.

El marco teórico que encontramos en la base del modelo penal que la reforma perfila contiene elementos esenciales de las tesis del Derecho penal del enemigo; una teoría que concibe el Derecho penal como un mecanismo de defensa del sistema que se aleja de la

protección de los bienes jurídicos y tiene como finalidad combatir grupos de riesgo, preocupado por garantizar la seguridad de los citados sistemas.

La falta de una evidente y manifiesta oposición social a la progresiva implantación de un modelo penal que paulatinamente nos aleja de los postulados garantistas asumiendo una renuncia a la capacidad limitadora del poder punitivo del Estado en post de una supuesta mayor efectividad en la consecución de la seguridad encuentra su justificación, además de en las explicaciones sociológicas basadas en la tesis de la “sociedad del riesgo” y en la evolución política y social de la concepción del Estado, en la identificación de la mayoría social con la víctima del delito.

El cambio global de la representación de la criminalidad que presta una mayor atención a la criminalidad propia de las clases poderosas y renuncia a la tesis sobre la corresponsabilidad social en el delito para asumir la que se centra exclusivamente en la responsabilidad personal, determina que la mayoría social tienda a contemplarse a sí misma más como víctima potencial que como autor potencial del delito.

La identificación con la víctima contribuye a nuestra aceptación del adelantamiento de la barrera de protección que supone el Derecho penal y a la restricción del alcance de los riesgos efectivamente permitidos puesto que, al contemplarnos como posibles víctimas, no hallamos aceptable que haya amenazas que puedan estar permitidas determinando que su posible concreción en riegos tenga la calificación de “riesgo permitido”.

La asunción de la posición del papel de posible víctima colabora a la renuncia de las garantías y límites que imponen los principios penales a la capacidad coactiva del mismo cuando estos se presentan como garantías exclusivamente diseñadas para el agente y no como mecanismos con capacidad para delimitar el poder coercitivo del Estado en beneficio de toda la comunidad.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 contiene una definición de Seguridad Nacional que incorpora los fundamentos de las aportadas por la Organización de las Naciones Unidas y por la Unión Europea adoptando una visión integral.

Comienza aludiendo a la protección de la libertad y el bienestar de los ciudadanos insistiendo en poner al ser humano, a la persona, en el centro del interés del ámbito de la seguridad y destacando como objetos primordiales de protección la libertad y el bienestar de las mismas.



Al priorizar a las personas, su libertad y el bienestar que solo puede aportar el efectivo disfrute de los derechos fundamentales, se asume la seguridad como una necesidad humana y una misión del Estado, que lejos de constituirse como un valor autónomo y absoluto, cuya consecución puede colisionar con el desarrollo de otros derechos fundamentales, afirma su función preeminente de ser la garantía del efectivo disfrute de las libertades y derechos fundamentales.

No será conforme a una seguridad definida como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de los ciudadanos un Derecho sancionador que asume la seguridad como un valor supremo y establece distintas reacciones y consecuencias en función de características del sujeto activo y no de la gravedad del hecho cometido.

El retorno de elementos propios del Derecho penal de autor contradicen la concepción de la seguridad como garantía de la libertad y los derechos fundamentales, puesto que la determinación de la peligrosidad en función de criterios actuariales implica que los derechos fundamentales del reo sean limitados en base a una previsión que, gracias al carácter inocuizador de las nuevas medidas, no podemos verificar si se cumple.

El Derecho penal de la seguridad que asumimos con las reformas del 2015 quiebra el principio de igualdad ante la Ley al prever que la reacción penal se determinará en función de determinadas circunstancias personales en lugar de fundamentarse en la gravedad del hecho realizado.

A lo que debemos añadir que no hay sistema democrático sin el reconocimiento del derecho a la igualdad y sin la defensa de la prevalencia de este principio.

Desde la perspectiva que nos da la defensa del Estado Democrático es inadmisibles un Derecho penal en el que quiebre el principio de igualdad estableciéndose diferencias en el terreno de la tipicidad (el hecho habrá de ser el mismo con independencia de su autor), aceptando distinciones en cuanto a la ejecución de la sanción al darse la posibilidad de transformar la sentencia de modo que sea posible castigar más duramente a unos delincuentes que a otros y en aquellos casos que se admita la previsión de procedimientos diferentes al alcanzar el principio de igualdad ante la Ley también a la igualdad ante los tribunales.

Si, como la Constitución Española y la concepción de seguridad en dirección a la que transitamos establecen, todas las personas son iguales ante la Ley y son el principal objeto de protección de la misma, las posibles limitaciones de derechos que comporten las

acciones de los ciudadanos deben estar determinadas con la claridad y precisión suficiente para que estos puedan ajustar a ello su conducta.

Esta idea, que se conoce con el nombre de seguridad jurídica, es irrenunciable en un Estado de Derecho y desde ella se desarrollan todos los demás principios penales que delimitan el *Ius Puniendi* del Estado y actúan como garantías de los ciudadanos frente a su poder sancionador.

Un Derecho penal como el que hemos descrito en estas páginas, influido por tesis como el Derecho penal del enemigo y que tiene como uno de sus objetivos ser instrumento de una seguridad concebida como bien autónomo, impulsado en su asunción por un legislador que recurre a la introducción de nuevos tipos penales utilizando profusamente los delitos de peligro abstracto, que renuncian a la descripción de un resultado típico y no exigen una clara y directa relación de causalidad entre el hecho y el resultado lesivo, alejando el bien jurídico supuestamente protegido del acto que presumimos puede afectarle, formula los nuevos bienes jurídicos de manera vaga y abierta haciendo que el injusto penal se convierta en algo difuso.

Este Derecho penal no contribuye en absoluto a la seguridad jurídica puesto que las características señaladas al modelo de Derecho penal que estamos asumiendo no cumplen con la exigencia de taxatividad, no se reconoce en los nuevos tipos descritos la certeza y precisión que define a este principio y que supone la máxima precisión en la descripción de las conductas que pueden ser castigadas.

Debemos concluir que la evolución que suponen las reformas penales aprobadas en 2015 se aleja del principio de seguridad jurídica, que debe ser irrenunciable en el Derecho penal de un Estado de Derecho, al ser la claridad y precisión que lo definen en esencia difícilmente conciliables con cláusulas extensivas y los tipos abiertos o indeterminados, así como con la remisión de la descripción misma de la conducta punible -leyes penales en blanco-, que tan afín resulta a un Derecho penal progresivamente administrativizado y al que se le impone la finalidad de tranquilizar a la opinión pública y dar respuesta a realidades sociales complejas.

Las políticas de seguridad, de la que ya forma parte la política penal, deben estar orientadas a lograr la confianza de los ciudadanos si es que quieren ser democráticas.

Lamentablemente, de las reformas penales impulsada en la X legislatura solo podemos afirmar un carácter autoritario que lo más que pueden lograr es la adhesión de parte de los

ciudadanos a través de la adopción de mecanismos populistas destinados a la canalización de los miedos sociales.

Manteniendo para la interpretación de la reforma el punto de vista que nos proporciona la defensa del Estado Democrático tenemos que destacar la progresiva europeización del Derecho penal a través de la transposición de decisiones y directivas de la Unión Europea. La inexistencia de una competencia directa del Parlamento para legislar determina que sea el Consejo de Europa el que el que asuma el impulso del proceso de creación normas y generación de las citadas decisiones y directivas.

Esto determina que haya una porción importante de normas penales cuyo origen no está en un órgano legislativo elegido por los ciudadanos que se van a ver afectados por las mismas sino que hayan surgido de una instancia tecnocrática sin legitimación democrática.

Por esta razón podemos afirmar que la europeización del Derecho penal revierte directamente sobre la nota democrática de cada uno de los Estados de la Unión Europea.

Partiendo de la premisa de que el Derecho penal ha de estar al servicio de los seres humanos y contribuir a los intereses de estos, debemos asumir que debe ocuparse también de las nuevas realidades generadas por la evolución social, económica y tecnológica y tender a la protección de los bienes jurídicos cuyo surgimiento propicien.

Para la protección de bienes jurídicos que son considerados relevantes en un Estado que se define como social y poder prever para la realización de las conductas que más gravemente sean capaces de vulnerarlos una reacción penal, no es preciso recurrir al cuestionamiento de las garantías ni a la configuración de un Derecho penal alternativo que flexibilice la aplicación de las mismas a cambio de contemplar penas menos lesivas o que no incluyan la privación de libertad.

Así, será posible la incriminación de conductas que afecten a bienes jurídicos colectivos - como el orden socioeconómico o el adecuado funcionamiento de los negocios y la Administración pública que persiguen mantener la estabilidad económico financiera y la seguridad en las instituciones en beneficio del conjunto de la sociedad-, proscribiendo conductas que suelen estar protagonizadas por sujetos pertenecientes a las clases sociales más poderosas, siempre y cuando los bienes jurídicos sean descritos concretamente y se mantengan las garantías propias del Derecho penal.

Las reformas penales aprobadas durante la X legislatura diseñan un Derecho penal concebido como herramienta de seguridad destinado a la gestión de riesgos sociales y al que se atribuye una función pedagógica impropia de un instrumento coercitivo.

Esta concepción determina la configuración de un Código penal caracterizado por el adelantamiento de la barrera de protección del Derecho penal que implica una disminución del ámbito de riesgo permitido y por un endurecimiento de las sanciones y la flexibilización y reducción de las garantías de los ciudadanos al debilitarse la defensa de los principios con capacidad de limitar el poder punitivo del Estado.

El Código Penal resultado de las reformas aprobadas en 2015 se muestra poco acorde no solo con una concepción del Estado – social y democrático de Derecho- que debería definirlo sino, incluso, con una concepción de seguridad basada en el protagonismo del ser humano.

No ha sido acertada, en base a estas conclusiones, la decisión del legislador de recurrir al Derecho penal como instrumento de seguridad pretendiendo que este cumpliera con una misión de gestor de riesgos sociales que no le es propia y para la que no es adecuado, dotándole de un cariz eminentemente preventivo, impropio de una herramienta coercitiva que actúa una vez que la afectación del bien jurídico se ha producido, que vulnera, por esto mismo, alguno de sus principios limitadores – como el principio de lesividad penal- y olvidando el papel fundamental que el mismo tiene en la protección de los ciudadanos ante el Estado estableciendo la limitación del poder punitivo del mismo.

El Derecho penal puede tener una función en el sistema de seguridad nacional como integrante del ámbito de la Justicia suponiendo una reacción considerada legítima, adecuada y proporcionada a la materialización de amenazas que hayan supuesto una grave afectación para un bien jurídico penalmente relevante y siempre y cuando los actos que han causado la afección sean imputables a una persona en base a las más estrictas garantías de los derechos y libertades fundamentales.

A pesar de lo expuesto, tenemos que reconocer que las Estrategias, dando un protagonismo esencial a la seguridad y proponiendo una concepción integral que vincula prácticamente todas las realidades sociales complejas al ámbito de la seguridad, identificándolas como amenazas, atribuye al Estado la misión esencial de garantizar la seguridad estableciendo como paradigma absoluto y dominante la prevención.

La asunción de una concepción integral de seguridad sin haber superado los viejos esquemas que organizan la misma en compartimentos opacos y estancos, sin haber asumido que solo habrá integridad de la seguridad cuando lo primordial sea el desarrollo humano en todas sus facetas y que para ello lo esencial es que todas las personas tengan reconocidos y puedan ejercer los derechos inherentes a su condición humana, y sin digerir adecuadamente la orientación preventiva (dirigiendo la misma no a las causas de las amenazas sino a los efectos de la concreción de las mismas), nos aboca a la interpretación de la seguridad frente a los daños de los que otros puedan ser responsables como un objeto de protección preferente, llevándonos a aceptar la introducción de instrumentos cada vez más agudos contra situaciones amenazantes y a renunciar a la limitación del poder coercitivo de este Estado al que hemos convertido en garante de la seguridad.

Si nuestra perspectiva es integral y expansiva únicamente para seleccionar las fuentes de peligro pero todas las líneas de acción y las medidas que adoptamos se limitan al recurso a la fuerza y al uso de herramientas punitivas y si seguimos sin implicar efectivamente en las fases de planificación y toma de decisiones a actores distintos de los tradicionales, excluyendo de facto la participación social en el diseño y ejecución de la seguridad, creemos que estamos incurriendo en un error.

La perspectiva integral debe aplicarse también a la definición de quienes son los actores con capacidad de redefinir y decidir en el ámbito de la seguridad, a la selección de instrumentos y a la elección de los medios con los que trataremos de intervenir sobre las causas y factores que generan o pueden incrementar la probabilidad de que una amenaza se materialice en un daño.

Es necesario que comprendamos que el tratamiento de las causas implicará el uso de herramientas no habitualmente utilizadas en el ámbito de la seguridad y que sus procedimientos y tiempos de exposición pueden ser distintos a los que se utilizaban tradicionalmente y desde una práctica reactiva.

Si no realizamos esta reflexión deberemos asumir los costes de demorar demasiado un tránsito en el que la asunción de determinados principios nos obliga a la superación y el abandono definitivo de otros, sin que la convivencia duradera de ambos pueda reportar beneficio alguno.

Siendo firme la decisión de adoptar una concepción de seguridad vinculada a la seguridad humana y asumiendo que esto nos determina a diseñar un modelo integrado y preventivo, el aferrarnos al modelo y las herramientas tradicionales solo producirá graves disfuncionalidades y traerá consigo el peligro de que, quienes están interesados en ello, consigan utilizar interesadamente la nueva concepción - que define la seguridad en términos más amplios- adoptando solo las premisas que les resulte conveniente, para la configuración de la seguridad como un derecho tan sobrevalorado que la ponderación con los demás derechos y libertades fundamentales le resulte siempre favorable.

El camino hacia una nueva concepción de seguridad y las decisiones que se tomen para la consecución del objetivo debe ir guiado por la premisa de que la seguridad protegerá efectivamente a las personas, a los seres humanos, solo si se asume como garantía del efectivo desarrollo y disfrute de los derechos y libertades fundamentales, es decir, como derecho de derechos.

## CONCLUSIONES

---

Las sociedades se transforman, evolucionan y determinan con su cambio la modificación de las relaciones, de los modos de vida, de la economía y de las estructuras políticas a través de las que se rigen y se gobiernan.

Todas estas mutaciones afectan a la concepción de la seguridad, al establecimiento de las amenazas ante las que nos sentimos vulnerables, a la selección de los bienes y valores que estimamos dignos de protección y a los medios e instrumentos a través de los cuales vamos a procurar dicha protección.

En España, los responsables del diseño de las políticas de seguridad toman conciencia de la necesidad de abordar el cambio de paradigma durante la segunda mitad del primer decenio, siendo la X Legislatura el periodo de tiempo en el que, decididamente, se inicia la transición.

A través de este trabajo hemos prestado atención a cuáles han sido los pasos que se han dado para la consecución del objetivo de transitar desde un modelo de seguridad que determina una concepción estatocéntrica y compartimentada hacia un modelo integral y vinculado al concepto de seguridad humana.

Esta labor nos ha permitido extraer una serie de conclusiones. La fundamental es que este objetivo no se está cumpliendo adecuadamente. Todas las demás nos ayudan a comprender cuales son las causas de que el camino emprendido no nos lleve en la dirección adecuada – entendiendo como tal la asunción y confección, diseño y aplicación de las políticas de seguridad en base a una nueva concepción-.

En primer lugar nos ocupamos de la Estrategia de Seguridad Nacional, puesto que tales estrategias se conciben como instrumentos destinados a realizar análisis de situación globales, que permiten la realización de diagnósticos en base a una adecuada identificación de las amenazas y actúan como referentes para la adopción de políticas dirigidas a luchar eficazmente contra las mismas, aplicando con rigor y a través de una adecuada selección los medios disponibles.

De tal modo que, las conclusiones que extraigamos sobre la concepción, elaboración, contenido y aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional española van a iluminarnos respecto a cómo se han enfrentado las reformas legislativas del ámbito de la seguridad, al ser la Estrategia el marco político estratégico de referencia de las políticas de seguridad.

En lo que respecta a la adopción de una Estrategia de Seguridad Nacional;

1. La decisión de redactar, aprobar, publicar y adoptar una Estrategia de Seguridad Nacional para España viene determinada por la necesidad de establecer un modelo que se adapte a la nueva concepción de seguridad, asumida como consecuencia de las características que comparten las amenazas emergentes, la evolución social hacia un modelo más individualista y competitivo, las crisis políticas del Estado del bienestar y del Estado-nación y la toma de protagonismo de la persona, del ser humano, como centro de las demandas de seguridad.
2. El propósito de los responsables políticos que asumen la decisión de elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional es que, a partir de la aprobación de la misma, se cuente con un documento que actúe como brújula y guía en la confección de las políticas de seguridad, transmisora de una concepción amplia que, en base a un análisis de la multitud de factores que inciden en la seguridad, asuma la necesidad de una gestión integral en la que habrán de implicarse responsables políticos y técnicos, todas las Administraciones, el sector privado y, fundamentalmente, la sociedad civil. Pretenden dotarse de una herramienta que contribuya a la posibilidad de aplicar a la seguridad un enfoque integral y a superar el modelo tradicional para adoptar otro vinculado al concepto de seguridad humana y no prioritariamente centrado en la defensa del Estado y la garantía del orden social, político e institucional.
3. Se emprende la labor de confección de la Estrategia con el objetivo de, tras realizar el pertinente diagnóstico de la realidad geopolítica de nuestro país y la imprescindible identificación de las amenazas ante las que nos consideramos vulnerables, diseñar las líneas estratégicas de acción y proponer los cimientos sobre los que se construirá el Sistema de Seguridad Nacional. Guiada por una concepción amplia y vinculada al concepto de seguridad humana, como pretenden sus



promotores iniciales, la Estrategia resultante debe constituir la base sobre la cual establecer una nueva forma de trabajar en el ámbito de la seguridad en la que prime la integración y en la que el centro de interés sea la persona.

Para analizar si la Estrategia aprobada va a ser capaz de cumplir el objetivo que se propone y va a ser adecuada para la consecución del propósito de sus promotores, habremos de estudiar -fijándonos especialmente en la concepción de seguridad que la sustenta- los principios sobre los que se asienta y la estructura que diseña para el Sistema de Seguridad Nacional.

Nos centraremos en primer lugar en lo que declara para contrastarlo después con lo que se deduce de su desarrollo.

Respecto a la concepción de seguridad que propone la Estrategia de Seguridad Nacional;

4. En las palabras de los impulsores de la adopción de las estrategias, en la declaración de apertura de la Estrategia de Seguridad Nacional -y de aquella que revisa- y en los documentos que toman como referencia, está presente una concepción integradora, humanocéntrica y vinculada a la defensa y protección de los derechos y libertades Fundamentales.
5. En su definición de seguridad nacional asume la nueva mentalidad dirigiendo al Estado, al poner a la persona en el primer plano del ámbito de la seguridad, a garantizar la protección de la misma en una acepción muy amplia que incluye su bienestar, el cual solo se podrá obtener a través del efectivo desarrollo y disfrute de los derechos y libertades fundamentales, y determina a sus dirigentes a la hora de concebir la seguridad como un derecho –que garantiza los demás derechos- y, por lo tanto, a gestionarla como un servicio público esencial.
6. Los principios que informan la Estrategia son coherentes con la visión humanocéntrica al establecerse, a través del principio de unidad de acción, que, adoptando un enfoque integral, amplía el marco de factores cuya influencia se considera perturbadora de la seguridad y propone una nueva forma de trabajar en la que prima la integración apoyada en un consenso político y social, que alienta la participación ciudadana; lo que hace a las personas no solo protagonistas y objeto

de las medidas que se adopten para su protección sino que las implica en la elaboración y diseño de las políticas de seguridad. Asimismo, la introducción del principio de anticipación y prevención, entendido como el análisis y conocimiento profundo de las causas que generan las amenazas a la seguridad, refuerza el empoderamiento del ser humano al contribuir a reducir su vulnerabilidad ante los riesgos y permitir la selección de herramientas no invasivas y con capacidad para proteger a las personas de las amenazas y no destinadas únicamente a defenderlas de los efectos derivados de su materialización.

7. La selección de amenazas denota la asunción de la concepción humanocéntrica al incorporar, entre aquellas a las que la Estrategia atiende, referencias a las dimensiones económica, de la salud, personal y política que integran la seguridad humana.

Sin embargo, no podemos extraer una conclusión final acerca de la concepción de seguridad que impregna la Estrategia limitándonos a lo que declara, sino que debemos estudiar el contenido íntegro de la misma para determinar si el modo en el que se entienden los principios informadores, el tratamiento que se da a las amenazas y el diseño del Sistema de Seguridad Nacional son coherentes con la concepción de seguridad centrada en la persona, comprometida con la protección de su libertad y bienestar y vinculada a la promoción de los derechos fundamentales que la Estrategia pretende constituir.

Con referencia a la adecuación del contenido de la Estrategia con la concepción de seguridad vinculada al concepto de seguridad humana;

8. El principio de unidad de acción se vulnera a través del diseño de la estructura del Sistema de Seguridad Nacional puesto que se crean órganos en los que los representantes permanentes pertenecen exclusivamente a la Administración central y se prescinde de la incorporación de cauces efectivos de participación social. Lo cual desactiva la posibilidad de que se dé una efectiva implicación por parte de todas las Administraciones, de los entes privados y de la sociedad civil al no establecerse organismos con capacidad de promover y canalizar su participación en un marco estable e institucionalmente definido que reconozca la validez de sus aportaciones. El enfoque integrador no será tal si no se actúa conjuntamente y en

base al consenso desde la fase previa de estudio y planificación y hasta la adopción de decisiones genéricas. De este modo, no aplicando adecuadamente el principio de unidad de acción, desvirtuando el enfoque integrador al aplicarlo únicamente para aglutinar las distintas dimensiones de la seguridad bajo un mando único, la Estrategia no podrá contribuir a superar la compartimentación que caracteriza al modelo que se pretende superar y se alejará de la seguridad humana al restringir en la práctica la participación de los actores no habituales en el ámbito de la seguridad.

9. El principio de prevención y anticipación, entendido como la capacidad de identificación de las amenazas, el estudio de las causas que las provocan o fomentan, el conocimiento de su posible evolución y la determinación de los efectos que son capaces de provocar, es difícilmente aplicable cuando la Estrategia se centra más en el control de los posibles efectos de las amenazas y en cómo reaccionar ante ellos que en las causas que generan las amenazas y que potencian su capacidad de provocar daños. Solo una prevención centrada en las causas permite que las medidas de lucha contra las mismas sean variadas e incluyan herramientas diferentes al control y la coerción. Seguir focalizando la atención preferentemente en los efectos nos lleva a atender a situaciones en las que la materialización del riesgo está próxima o ya se ha producido, obligándonos a recurrir más frecuentemente a la coacción y el uso de la fuerza. Lo cual nos aleja de la concepción de la seguridad que se vincula a la seguridad humana al no conseguir reducir la vulnerabilidad y limitar el catálogo de instrumentos a aquellos que pueden suponer limitaciones de derechos.
  
10. El tratamiento que la Estrategia da al conjunto de las amenazas identificadas se centra en el papel destabilizador que éstas pueden tener sobre el orden socioeconómico y político y la estabilidad de las instituciones del Estado, de tal forma que, consecuentemente, las líneas de acción estratégica que propone para combatir las se dirigen prioritariamente a las fuentes de inseguridad, a los efectos de las amenazas descritas, que afectan a la estabilidad institucional y sociopolítica. Nos alejamos de nuevo de la seguridad humana que mantiene en el desarrollo de la Estrategia una posición subordinada frente a la seguridad del Estado.

11. La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 no incorpora adecuadamente los elementos que hubieran sido precisos para dirigir el foco de la seguridad al ser humano. De tal modo que la concepción de seguridad que mantiene la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 a través de su contenido, a pesar de lo dispuesto en su capítulo inicial, prioriza la defensa del orden sociopolítico y económico y la estabilidad institucional frente a la protección de la libertad y el bienestar de los ciudadanos, anclando a nuestro país en una concepción de seguridad vinculada al concepto tradicional y que no contribuye a acercarnos a la seguridad humana.

La incoherencia entre la concepción de seguridad que decían mantener los promotores de las Estrategias y que quedó plasmada en la Estrategia de Seguridad Nacional a través de la definición que propone y de los principios que establece y la concepción de seguridad que subyace del conjunto del texto, no es el único factor capaz de impedir que la Estrategia colabore en el tránsito hacia un modelo de seguridad integral.

Respecto a los elementos que inciden en que la Estrategia se aparte de su objetivo;

12. A las tareas de confección del texto de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 solo fue invitado a participar el principal partido de la oposición, sin que fuera solicitada la intervención de los otros grupos con representación parlamentaria, contraviniendo la disposición de la Estrategia que aboga por que la seguridad nacional sea objeto de una Política de Estado. No será posible alcanzar el consenso que este tipo de políticas implica cuando se excluye de las labores de confección, y por lo tanto del ámbito de decisión sobre el marco político de la seguridad, a un sector importante de la población a través de la ignorancia a sus representantes políticos, con cuyas posibles aportaciones no se contó para la elaboración del documento.
13. La presentación de los documentos de seguridad nacional – la Estrategia y los Informes Anuales- ante la Comisión Constitucional del Congreso en lugar de ante el Pleno implica evitar que se celebre un debate político con la intervención y participación de los líderes y los portavoces de los Grupos Parlamentarios, cuando es éste el medio más adecuado para concitar la atención de los medios de

comunicación social de masas, generando en el tejido social un debate imprescindible en el logro de la implicación ciudadana.

14. La Estrategia presenta una evidente laguna respecto a la metodología del tratamiento de las amenazas al no incluir métodos o, al menos, criterios para la priorización entre las amenazas seleccionadas. La planificación que presupone una estrategia está incompleta al no contemplarse la posibilidad de que concurren varias amenazas y sea necesario centrar las capacidades y recursos en alguna de ellas. La elusión de una metodología que priorice entre las distintas amenazas supone la vulneración del principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos al enfrentar al gestor de la seguridad a la decisión de determinar a qué situación dedicar unos recursos limitados en circunstancias poco propicias para el análisis y la reflexión.
15. Los redactores de la Estrategia no incluyen un apartado en el que se destaque la relevancia que la formación tiene en la capacitación de los actores del sistema para funcionar conforme a las directrices que propone. La evolución en la concepción de la seguridad exige otro modo de afrontarla y para ello nos dotamos de la Estrategia de Seguridad Nacional pero no establecemos directrices para el adiestramiento en el uso de esta nueva herramienta. Conscientes de la trascendencia de la formación para la consecución del objetivo de adoptar efectivamente una nueva concepción de seguridad y de que la falta de tradición académica y discurso dogmático estructurado sobre la seguridad influyen negativamente en el propósito, proponemos la creación de una formación universitaria en seguridad en base a la concepción integral y humanocéntrica y el diseño de una capacitación profesional en el uso y manejo de herramientas a través de una adecuada colaboración formativa establecida entre la Universidad y los colectivos profesionales de la seguridad.
16. No será posible alcanzar la gestión integral de la seguridad sin una concepción integral desde el origen que se advierta en el diseño, la planificación y elaboración de documentos así como en la producción normativa y sin un diseño integral de la formación que sea compartido, al menos, por aquellos actores que van a tener la responsabilidad de gestionar las seguridad y adoptar las decisiones de diseño y

planificación, no será posible superar la compartimentación y como máximo nos veremos obligados a aspirar a establecer mecanismos que se muestren efectivos con el objeto de mejorar la coordinación y colaboración entre los sectores tradicionalmente disociados de la seguridad.

Como consecuencia de las incoherencias y lagunas señaladas respecto al documento que constituye el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional, la producción legislativa en materia de seguridad de la X Legislatura adolece también de las incongruencias que determinan que no podamos concluir que las reformas hayan contribuido a asentar y difundir una concepción integral de la seguridad que asuma el concepto de seguridad humana y ponga a la persona en el centro de atención del ámbito de la seguridad.

Con respecto a la concepción de seguridad y a la adopción de los principios establecidos en la Estrategia de Seguridad Nacional de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana;

17. Advertimos la contradicción entre la declaración del preámbulo de la Ley, en la que se define la seguridad ciudadana como condición para el pleno ejercicio de los derechos y libertades, y un articulado que limita el ejercicio de los mismos y restringe las garantías del ciudadano frente al poder sancionador de la Administración. Aunque el preámbulo afirma que la seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades constitucionales puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía sus preceptos nos llevan a considerar que la norma concibe la seguridad ciudadana como un bien jurídico autónomo que lejos de actuar como garante opera como limitador del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Estimamos que la norma se diseña para la defensa de un concreto orden sociopolítico y el mantenimiento de la estabilidad institucional alejándonos de la concepción de seguridad vinculada al concepto de seguridad humana.
18. La Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana vulnera el principio de unidad de acción al no concitar el aconsejable consenso al haber sido aprobada exclusivamente con los votos del partido que sostiene al Gobierno y sumar a la oposición unánime de los restantes grupos políticos con representación

parlamentaria la valoración negativa de asociaciones profesionales, movimientos sociales y organismos internacionales.

19. La Ley incorpora el principio de prevención, algo que estimamos poco adecuado para una norma coactiva que regula mecanismos de control social y contiene un catálogo de conductas consideradas como infracciones, cuando, como ocurre en este caso, la prevención se concreta en el adelantamiento de la barrera de protección lo que, con el objetivo de evitar la producción de determinados efectos, supone la inclusión entre las conductas proscritas de varias cuya conexión con el posible resultado lesivo es cuestionable. Tenemos, en consecuencia, una norma que amplía el ámbito de aplicación del *Ius Puniendi* del Estado, con mayor capacidad de limitación y restricción de derechos y garantías, a través del establecimiento de una reacción fundamentalmente punitiva.

En relación a la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, la concepción de seguridad que incorpora y la manifestación en ella de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional;

20. La evolución que supone la adopción de esta Ley, desde el principio de subordinación que regía en la norma derogada, hacia la adopción y desarrollo del principio de complementariedad viene determinada por el propósito de acoger las distintas seguridades en un concepto de seguridad integral. El principio de complementariedad, a través del que se pretende contribuir a la integración, se aplica estableciendo en la norma fórmulas jurídicas que reconocen la corresponsabilidad de los actores privados señalando el papel auxiliar y especialmente colaborador que desempeña la seguridad privada, integrando funcionalmente sus capacidades en el sistema público de seguridad, y focalizando los poderes de control e intervención pública en las actividades y servicios que la seguridad privada presta y que son esenciales para la seguridad pública.
21. La configuración de un concepto integral de seguridad al que se incorpora la seguridad privada no supone una equivalencia entre los actores públicos y privados de la seguridad. La Ley establece la irrenunciable preeminencia de la seguridad pública sobre la seguridad privada con una presencia permanente de las Fuerzas y

Cuerpos de Seguridad públicos en el desarrollo de las actividades de seguridad privada respecto de las cuales sigue mostrando cierta desconfianza.

22. La presencia del principio de anticipación y prevención se evidencia al insistir la Ley de Seguridad Privada en el papel preventivo que desempeñan para la seguridad general de la población las actividades y servicios que la seguridad y la investigación privada prestan. Papel que ponemos en cuestión al entender que se pretende lograr beneficios generales y no discriminatorios a través de la acción de unos operadores que se rigen por criterios particulares y selectivos determinados por el cliente. El legislador que en este caso, al igual que en el texto de la Estrategia y en la Ley de protección de la seguridad ciudadana, concibe la prevención como atención a los efectos de las amenazas y no a sus causas – lo que supone una vulneración de la concepción de la anticipación y la prevención que estimamos más adecuada-.

23. La Ley contribuye activamente a la consecución del principio de la Estrategia que propugna la eficiencia y la sostenibilidad en el uso de los recursos y a la efectiva colaboración público-privada que plantea el principio de unidad de acción al expresar claramente que uno de los propósitos de esta norma es aprovechar las potencialidades que presenta la seguridad privada desde la perspectiva del interés público.

Respecto a la concepción de seguridad y la presencia de los principios que encontramos en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil;

24. La norma referida dispone que la protección civil se configura como instrumento de la seguridad pública y la describe como un servicio público, lo que determina que la responsabilidad sobre la misma pertenece a los poderes públicos.

25. El principio de prevención se incorpora en la Ley de protección civil entendido como aquel que nos dirige a atender a las causas de las amenazas, a su estudio y conocimiento y a establecer medios destinados a actuar sobre ellas. Se advierte una evolución positiva al incluir la norma herramientas encaminadas a la obtención de información sobre las amenazas y los factores que las causan o contribuyen a su



desarrollo, a la generación de conocimiento y a la promoción del análisis y la formación en materia de amenazas y riesgos.

Es importante que nos detengamos en este punto en la conexión existente entre todas las normas analizadas hasta el momento, con el objeto de destacar que todas las reformas referidas contribuyen a apuntalar un concepto reforzado de seguridad pública que las integra y contiene.

Al respecto de la vis atractiva de la seguridad pública;

26. Aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional reconoce la posibilidad de que no toda la seguridad de personas y bienes sea necesariamente seguridad pública y solo se encuadrarán dentro de este concepto las medidas dirigidas a la protección de personas y bienes que tengan como finalidad específica evitar graves riesgos de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública y aunque la Ley de Seguridad Privada le reconoce a ésta una doble naturaleza – actividad con entidad propia pero, a la vez, como parte integrante de la seguridad pública- y contempla servicios cuyo objetivo es la obtención de seguridad adicional más allá de la que provea la seguridad pública y la satisfacción de necesidades de información profesional que obviamente están claramente dentro de la esfera privada y no tienen la finalidad específica que exige el Tribunal Constitucional, la Ley de Seguridad Privada proclama que los servicios que presta la seguridad privada forman parte del núcleo esencial de la seguridad pública.
27. A pesar de lo expuesto, el legislador considera que todas las actividades reguladas en la Ley de Seguridad Privada son seguridad pública. Algunas de las cuales se atribuyen de manera directa al operador privado y otras que son atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a las que permite recurrir a la capacidad humana y material de las empresas de seguridad privada cuando así se establezca reglamentariamente. El legislador no está autorizando al sector de la seguridad privada a la asunción de nuevas actividades y servicios sino que está permitiendo al operador público a recurrir al personal de las empresas privadas de seguridad en determinados supuestos.

28. La Ley 5/2014, de 4 de abril de Seguridad Privada prevé la posibilidad para la seguridad pública de obtener recursos y materiales, de manera flexible y en función de sus necesidades concretas, mediante una regulación que le garantiza el control y la cooperación de un recurso al que tenía un acceso muy restringido.
  
29. El objetivo de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 de introducir una concepción integral de la seguridad que contenga y gestione los distintos ámbitos de la seguridad está siendo interpretado en base a la absorción de todos estos ámbitos por parte de un concepto de seguridad pública extensivo y que permanece aún muy vinculado a la capacidad de control y al uso de la fuerza y de la punición. La protección civil, al no precisar de ellas de manera ordinaria para el cumplimiento de sus fines, se dota de un sistema que refuerza el papel del Estado central como órgano de control y dirección de las políticas que rigen en esta materia, extendiéndose incluso al ámbito de la intervención en lo que se refiere a las situaciones de emergencia nacional.

Es llamativo advertir que, precisamente la Ley que tenía según la Estrategia la misión de regular el nuevo espacio conceptual que se define para la seguridad en la misma, se va a elaborar con posterioridad a la modificación de aquellas normas que debieron tenerla como referencia.

Respecto a la Ley de Seguridad Nacional;

30. Ve la luz con la forma de un limitado ordenamiento de carácter organizativo que insiste en la reacción ante los efectos, una vez que las amenazas se han concretado, estableciendo órganos de mera coordinación que tienden a atraer a la órbita del poder central todos los recursos y sin capacidad para generar una auténtica integración en la que todas las Administraciones y entes privados responsables de esos recursos participen en el diseño, planificación y toma de decisiones en materia de seguridad, desde el origen y en todos los momentos del proceso.
  
31. La Ley de Seguridad Nacional se limita a ser una regulación de los órganos e instrumentos de la Seguridad Nacional que no la regula y no contribuye al cambio de paradigma que nos llevaría a una concepción integral de la seguridad.

A tenor de todo lo referido debemos concluir que las leyes modificadas, que han sido objeto de nuestra atención hasta este momento, tienen en común que, incluso contradiciendo a sus propios preámbulos;

32. Divergen del concepto de seguridad que propone en principio de la Estrategia, anteponiendo la garantía del orden social y de la estabilidad institucional y no considerando como objeto principal de protección a la persona, sus derechos, su libertad y su bienestar, para vincularse a la concepción que subyace del desarrollo de la misma y que no es otra que aquella que prima la seguridad del Estado.
33. En mayor o menor medida vulneran el principio de unidad de acción que debería, según la Estrategia, informar todas las políticas en materia de seguridad, al elaborarse y aprobarse sin alentar la participación y sin concitar el deseable consenso político y social y al haber suscitado, en el caso del ámbito de la protección civil y de la Seguridad Nacional, el enfrentamiento entre la Administración central y las Administraciones autonómicas.
34. Asumen una perspectiva anticipatoria y preventiva -a excepción de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil- que no se centra en el conocimiento de las amenazas y las posibilidades de materialización de los riesgos sino que se limitan a proponer medidas que contribuyan a la lucha contra los efectos de los mismos.
35. A pesar de que se mantiene una notable desconfianza respecto a los actores de la seguridad que no forman parte de la estructura pública dependiente de las distintas administraciones, una variable puramente economicista del principio de eficiencia y sostenibilidad en los recursos alienta a integrar funcionalmente sus capacidades en el sistema de seguridad.
36. Es este último principio el que se esgrime como argumento en la defensa de las previsiones normativas que determinan que los recursos pertenecientes al ámbito privado y a Administraciones diferentes de la central estén bajo la dirección de éste cuando las situaciones previstas en las normas así lo determinen. Lo cual podemos considerar que es, no solo una aplicación del principio de eficiencia y

sostenibilidad en el uso de los recursos, sino también una muestra del propósito recentralizador del Estado en las materias relacionadas con el ámbito de la seguridad.

Hemos considerado que las reformas efectuadas sobre la legislación penal en la X Legislatura merecen un tratamiento independiente de las normas vinculadas directamente con el ámbito de la seguridad porque, en principio, la Estrategia de Seguridad Nacional no se refiere al ámbito penal y no le otorga ningún papel dentro del Sistema de Seguridad Nacional.

La decisión de incluir las reformas del Código Penal en este trabajo viene determinada, a pesar de lo expuesto, porque el recurso a la modificación de la Ley penal es una de las estrategias a las que se recurre en nuestro país cuando se plantea la cuestión de la seguridad y nos hemos propuesto analizar que ocurre con el Derecho penal cuando se le utiliza como herramienta de la seguridad y si, entendido como tal, se ha visto afectado a través de las reformas realizadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Estrategia de Seguridad Nacional y, yendo más allá, si el resultado de las modificaciones penales contribuye a lograr los objetivos que los impulsores de la Estrategia se propusieron al afrontar su concepción.

Respecto a la relación existente entre las reformas penales aprobadas en 2015 y la Estrategia de Seguridad Nacional;

37. Las amenazas identificadas en la Estrategia influyen en el redactor de la reforma penal que será sensible a aquellos ámbitos y fenómenos señalados como peligrosos para la seguridad nacional, prestando atención a las conductas generadas por o en los mismos que supongan ataques especialmente graves a los bienes jurídicos protegidos. La Estrategia implica al legislador penal al señalar como amenazas ámbitos o fenómenos cuya concreción en riesgos puede afectar a bienes jurídico-penalmente relevantes.

38. Uno de los ejes principales de la reforma es la armonización legislativa en materia penal a través de la transposición de las decisiones y directivas de la Unión Europea, cuando tanto el Protocolo de Estocolmo como la Estrategia de Seguridad

Interior de la Unión consideran esencial el papel que dicha armonización juega para la seguridad de la Unión Europea.

39. El Derecho penal, por su trascendencia respecto a la afectación de derechos y libertades fundamentales, debería ser objeto de una Política de Estado como la que describe la Estrategia. Una política consensuada, con principios y líneas de actuación permanentes que recoja las elaboraciones jurisprudenciales y doctrinales que aportan seguridad y certeza jurídica y que no se sometan a las agendas políticas particulares de cada gobierno. Sin embargo, el grueso de las reformas han sido aprobadas sin respaldo social y sin consenso parlamentario por lo que, aunque en este aspecto hubiera sido deseable advertir la influencia de lo dispuesto en la Estrategia, lo que advertimos es la persistencia de la tónica establecida en la elaboración y aprobación tanto de la Estrategia como de las otras normas vinculadas al ámbito de la seguridad.
  
40. El principio de anticipación y prevención encuentra su reflejo en el propósito preventivo que alienta la reforma penal. La revisión del sistema de penas incorpora modificaciones en las que la nota dominante es la asunción del criterio de peligrosidad como fundamento de la aplicación de las mismas y el abandono para estas nuevas modalidades de sanción del principio de culpabilidad por el hecho. La inocuización de los posibles autores de hechos delictivos tiene una evidente finalidad anticipatoria y preventiva. Se pretende lograr la prevención del delito a través del encierro, aislamiento y apartamiento del sujeto considerado peligroso respecto del entorno social en el que podría concretarse la amenaza que supondría en el caso de hallarse en libertad. El propósito preventivo, ya presente en Código Penal anterior a la reforma, se refuerza también con el recurso al adelantamiento de la barrera de protección que supone el Derecho penal a través de la incriminación de conductas que suponen meros actos preparatorios o de la introducción de tipos en los que se equiparan a la autoría otras formas de participación.
  
41. El principio informador de la Estrategia que se refiere a la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos, y que se sustenta en la optimización de su empleo y la orientación a la mejora de la organización, encuentra su reflejo en el propósito de incrementar la eficacia de la justicia penal a través de la eliminación

de las faltas. Aunque se acude como justificación de la medida al principio de intervención mínima, se reconoce que la destipificación penal de algunos de los supuestos incluidos en el libro tercero de las faltas responde también, y fundamentalmente, a un principio de eficiencia.

Una vez establecida la relación existente entre la Estrategia de Seguridad Nacional y las más recientes reformas del Código penal, advirtiendo que incorporan una acusada perspectiva securitaria, nos hemos preguntado por qué se recurre al Derecho penal como herramienta de seguridad y cuál es la función que el Derecho penal cumple en el ámbito de la seguridad.

En referencia a las razones que orientan a recurrir al Derecho penal a los gestores de la seguridad;

42. Los responsables políticos recurren al Derecho penal para responder a la demanda social de protección y seguridad. Otorgan al Derecho penal el cometido de contribuir a que los ciudadanos recobren el sentimiento de seguridad.
43. A través de las reformas penales pretenden ofrecer una respuesta rápida y de resultados visibles a las demandas de seguridad.

Respecto a la función que el Derecho penal cumple en el ámbito de la seguridad;

44. Se pretende que sea por un lado una herramienta preventiva, dedicada a la gestión de riesgos generales y a la inocuización de los sujetos considerados peligrosos, y por otro, en su modalidad reactiva, un instrumento que reaccione con dureza contra el autor de un hecho tipificado y cumpla la función de sancionar a este y, a través de la sanción, enviar un mensaje al resto de la sociedad destinado a desincentivar la realización de conductas proscritas.
45. La respuesta del Derecho penal, ante la demanda de seguridad a la que el Estado reacciona recurriendo a las reformas penales, consiste en la criminalización de comportamientos que tienen lugar en nuevos ámbitos de riesgo, extendiendo la intervención penal a conductas y a ámbitos de la realidad social que estaban

excluidos de la punibilidad, y en la disposición, para los supuestos que ya estaban contenidos en la órbita penal, de un tratamiento más severo cuando concurren circunstancias concretas.

Pero la utilización del Derecho penal como herramienta en el ámbito de la seguridad no es inocua y genera consecuencias que determinan que los Códigos penales actuales se aparten de los postulados del Derecho penal liberal o clásico y asistamos a una evolución de la dogmática penal.

Respecto a las consecuencias que genera la utilización del Derecho penal como instrumento securitario;

46. Dotar al Derecho penal de una finalidad securitaria supone asignarle la misión de servir de respuesta o dar soluciones a realidades complejas, para lo cual no está diseñado en base a los márgenes que establece el Derecho penal clásico, y atribuirle una función pedagógica que es impropia de un instrumento coercitivo.
47. Si el Derecho penal se mantiene inalterable, sin modificar sus estructuras, no podrá ser eficaz ante los retos que se le plantean como consecuencia de las crecientes demandas de seguridad y el recurso que el legislador hace al Código Penal como instrumento de la misma. Cumplirá una función meramente simbólica, consistente en tranquilizar a la opinión pública, que, a la postre, actuará como un lastre al no tener efectividad real en la lucha contra las amenazas y afectará a la valoración del Derecho penal al comprobarse que su aplicación no reporta los beneficios deseados.
48. Para poder ofrecer la respuesta que en el ámbito de la seguridad se le demanda es preciso que evolucione de un Derecho penal que reacciona a posteriori, contra un hecho lesivo, delimitado en cuanto al autor y el sujeto pasivo, a un Derecho penal preventivo destinado a la gestión de riesgos generales que afectan a una colectividad y pueden ser ejecutados por entes distintos a la persona física.
49. El intento de transformar el Derecho penal en una herramienta del ámbito de la seguridad se ha traducido en la creación de nuevos bienes jurídico-penales y la

ampliación de los espacios de riesgo jurídico-penalmente relevantes. La combinación de la introducción de nuevos objetos de protección con la anticipación de las fronteras de la protección penal ha contribuido a la evolución de un modelo de “delitos de lesión de bienes individuales” a otro modelo de “delitos de peligro para bienes colectivos” que ha traído consigo la flexibilización de las reglas de imputación y la relativización de los principios político criminales de garantía que pueden llegar a suponer la restricción de las mismas.

50. El cambio de perspectiva en cuanto a la función del Derecho penal, tomado como instrumento para dar respuesta a las demandas sociales de seguridad y postergando su papel como garantía de protección de todos los ciudadanos frente al poder punitivo del Estado, lo empuja a la conversión en un Derecho de gestión de riesgos que no pone obstáculos a la flexibilización de las reglas de la imputación, centrando el interés en la sanción de las conductas que afecten al sistema o entorno considerado digno de protección en su integridad y suavizándose hasta el extremo la exigencia, para la imputación de una pena, de la existencia de un riesgo relevante e imputable a un sujeto determinado, afectándose el principio de lesividad.

51. La demanda de seguridad se refiere también a la efectividad de las sanciones que el Código Penal dispone y se caracteriza por la desconfianza en las posibilidades resocializadoras de las penas. La falta de confianza en que las sanciones penales tengan la capacidad de redimir al delincuente consiguiendo que, tras su cumplimiento, no vuelva a delinquir, supone que se exijan nuevas modalidades de sanción que tengan como finalidad la de incapacitar al sujeto afectado para la comisión de nuevos delitos. Esto determina que el principio de peligrosidad adquiere mayor peso, frente a la culpabilidad por el hecho, en la determinación e imposición de las sanciones penales. Lo cual implica que se opta por proteger de manera prioritaria la seguridad de los que no delinquen a través de las restricciones de derechos de los sujetos considerados como peligrosos.

A pesar de que supone asumir la necesidad de renunciar a funciones básicas del Derecho penal como garante de Derechos fundamentales, la nueva representación social del Derecho penal, que considera a éste un adecuado instrumento de protección de los ciudadanos, es aceptada en la coincidencia respecto a sus virtudes como herramienta de



protección social y se mantienen posturas políticas, teóricas y doctrinales partidarias de adaptar sus estructuras al cumplimiento de una finalidad securitaria y preventiva.

En relación a los apoyos que sustentan la evolución hacia un Derecho penal de la seguridad;

52. El gobierno promotor de la reforma y un sector de la doctrina defienden que un Derecho penal con las características a las que hemos hecho referencia, es un mecanismo de defensa del sistema democrático, dada la preocupación de las sociedades democráticas por garantizar su seguridad frente a quienes pretenden atacar su concepción política y las relaciones sociales y de poder que en ellas se establecen.
53. El marco teórico que encontramos en la base de este modelo penal contiene elementos esenciales de la tesis del Derecho penal del enemigo; una teoría que concibe el Derecho penal como un mecanismo de defensa del sistema que se aleja de la protección de los bienes jurídicos y tiene como finalidad combatir grupos de riesgo, preocupado por garantizar la seguridad de dichos sistemas.
54. No se advierte una manifiesta oposición social a la progresiva implantación de un modelo penal que paulatinamente nos aleja de los postulados garantistas asumiendo una renuncia a la capacidad limitadora del poder punitivo del Estado en post de una mayor efectividad en la consecución de la seguridad. Ello encuentra su justificación en las teorías sociológicas basadas en la tesis de la “sociedad del riesgo” que explica la creciente demanda social de seguridad y en la identificación de la mayoría social con la víctima del delito. La asunción de la posición del papel de posible víctima colabora en la renuncia a las garantías y los límites que imponen los principios penales a la capacidad coactiva del Derecho penal cuando estos se presentan como garantías exclusivamente diseñadas para favorecer al actor y no como mecanismos con capacidad para delimitar el poder coercitivo del Estado en beneficio de toda la comunidad.

A nuestro entender, un Código Penal al que se incorpora la previsión de penas de extraordinaria dureza, que supone el recorte de garantías procesales y que incluye la

posibilidad de sancionar conductas que están muy alejadas de la afección de un bien jurídico corresponde a un modelo en el que el Estado, como titular del *Ius Puniendi*, no dialoga con sus ciudadanos sino que amenaza a sus enemigos.

Esta modalidad de justicia penal nos aleja de una concepción de seguridad vinculada al concepto de seguridad humana llegando incluso a conculcar algunos de los postulados que definen el Estado social y democrático de Derecho.

Respecto a la concepción de seguridad a la que se corresponde un Derecho penal con las características que definen al que resulta tras las reformas penales de 2015;

55. Las concepciones de seguridad basadas en el concepto de seguridad humana exigen un Derecho penal que sitúe los intereses de los ciudadanos en el centro de sus objetivos. Para ello, el Derecho penal habrá de entender la seguridad como una necesidad humana y una misión del Estado que, lejos de constituir un bien jurídico con valor autónomo y absoluto, cuya protección puede colisionar con el desarrollo de otros derechos, afirme su función preminente de ser la garantía del efectivo disfrute de las libertades y derechos fundamentales.

56. No será conforme a estas concepciones un Derecho sancionador que asume la seguridad como un valor supremo y que establece distintas reacciones y consecuencias en función de determinadas características del sujeto activo y no de la gravedad del hecho cometido. El retorno de elementos propios del derecho penal de autor contradicen la concepción de la seguridad como garantía de la libertad y los derechos fundamentales, puesto que quiebra el principio de igualdad ante la Ley y porque la determinación de la peligrosidad en función de criterios actuariales implica que los derechos fundamentales del reo sean limitados en base a una previsión que, gracias al carácter inocuidador de las nuevas medidas, no podemos verificar si se cumple.

En referencia a la adecuación con los postulados que rigen en el Estado social y democrático de Derecho;

57. La evolución que suponen las reformas penales aprobadas en 2015 se aleja del principio de seguridad jurídica, que debe ser irrenunciable en un Estado de

Derecho, al ser la claridad y precisión que lo definen difícilmente conciliables con cláusulas extensivas y tipos abiertos o indeterminados, así como con la remisión de la descripción misma de la conducta punible.

58. Las políticas de seguridad, si es que quieren ser democráticas, deben estar orientadas a lograr la confianza de los ciudadanos. La política penal, a la que debemos ya incluir entre éstas, que alienta las reformas penales de la X legislatura presenta un carácter autoritario que lo más que puede lograr es la adhesión de parte de los ciudadanos a través de la adopción de mecanismos populistas destinados a la canalización de los miedos sociales.
59. La europeización del Derecho penal revierte directamente sobre la nota democrática de cada uno de los Estados de la Unión Europea que, a través de la transposición de sus decisiones y directivas, incorporan una porción importante de normas penales cuyo origen no está en un órgano elegido por los ciudadanos que se van a ver afectados por las mismas sino que han surgido de una instancia tecnocrática sin legitimación democrática— puesto que es el Consejo de Europa el que asume el impulso del proceso de creación de normas y de generación de las citadas decisiones y directivas ante la inexistencia de una competencia directa del Parlamento europeo para legislar- .
60. Un Derecho penal que esté al servicio de los seres humanos debe contribuir a los intereses de estos y ocuparse de las nuevas realidades generadas por la evolución social, económica y tecnológica y procurar la protección de los bienes jurídicos que vayan surgiendo. Pero no es preciso para ello recurrir al cuestionamiento de las garantías ni a la configuración de un Derecho penal alternativo que flexibilice la aplicación de las mismas a cambio de contemplar penas menos lesivas. Es posible la incriminación de conductas que afecten a bienes jurídicos colectivos siempre y cuando estos sean descritos con concreción y se mantengan todas las garantías propias del Derecho penal.

Respecto al papel que desempeña el actual Código Penal en el ámbito de la seguridad y cuál es la función que proponemos para el Derecho penal en el sistema de seguridad nacional;

61. La decisión del legislador de recurrir al Derecho penal como instrumento de la seguridad, dotándole de un cariz eminentemente preventivo, vulnera algunos de los principios limitadores del mismo olvidando el papel fundamental que el Derecho penal tiene en la protección de los ciudadanos ante el Estado, estableciendo la limitación de su poder punitivo.

62. El Derecho penal tiene una función en el sistema de seguridad nacional, como integrante del ámbito de la Justicia, ofreciendo una reacción legítima, adecuada y proporcionada a la materialización de amenazas que hayan supuesto una grave afectación de un bien jurídico penalmente relevante, y siempre y cuando los actos que hayan causado la afeción sean imputables a una persona en base a las más estrictas garantías de los derechos y libertades fundamentales.

Hemos constatado, a través de lo analizado en este trabajo, que el objetivo de transitar desde un modelo de seguridad tradicional a otro vinculado al concepto de seguridad humana no solo no se ha conseguido sino que todas las reformas legislativas en materia de seguridad efectuadas durante la última legislatura y aquí consideradas nos han ido alejando progresivamente de la asunción de la concepción de seguridad que, al iniciarse el trayecto, se consideró deseable.

A modo de epílogo recogeremos las reflexiones que resumen los errores cometidos con respecto a la integración y cuáles es nuestra propuesta para superarlos;

63. La Estrategia de Seguridad Nacional, dando un protagonismo esencial a la seguridad dentro de la acción pública y proponiendo una concepción integral que vincula prácticamente todas las realidades sociales complejas al ámbito de la seguridad, identificándolas como amenazas, atribuye al Estado la misión especial de garantizar la seguridad estableciendo como paradigma absoluto y dominante la prevención.

64. La asunción de una concepción integral de la seguridad sin haber superado los viejos esquemas que la organizan en compartimentos opacos y estancos, sin haber asumido que solo habrá integridad de la seguridad cuando lo primordial sea el

desarrollo humano en todas sus facetas y sin digerir adecuadamente la orientación preventiva, nos aboca a la asunción de la seguridad como el objeto de protección preferente, llevándonos a aceptar la introducción de instrumentos cada vez más contundentes y a renunciar a la limitación del poder coercitivo de ese Estado al que hemos convertido en garante de la seguridad.

65. No alcanzaremos, ni nos acercaremos siquiera, a la Seguridad Humana si nuestra perspectiva es integral y expansiva únicamente en lo que respecta a la selección de fuentes de peligro y no se aplica a las líneas de acción y a las medidas, respecto a las cuales nos seguimos limitando preferentemente al recurso a la fuerza y al uso de herramientas punitivas y de incremento del control.
66. La perspectiva integral para ser tal debe aplicarse a todo el ámbito, también a la selección de instrumentos y a la elección de los medios con los que enfrentar las amenazas. El tratamiento de las causas de la inseguridad implica el uso de herramientas no habituales en este ámbito y cuyos procedimientos y tiempos de exposición son distintos a los que se utilizan tradicionalmente y desde una perspectiva reactiva.
67. La superación de una concepción compartimentada, estatocéntrica y reactiva de la seguridad implica el abandono de todos los conceptos, términos y prácticas tradicionales. El intento de cambiar alguno de los elementos de la terna sin modificar el resto puede conducirnos a un destino indeseado en el que los elementos negativos de cada uno de ellos se refuerzan eliminando sus deseadas bondades. Una seguridad integral y preventiva pero en la que siga primando la defensa del orden social y de la estabilidad institucional tendrá un potencial represor y limitador de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos mucho mayor que la concepción tradicional que pretendemos superar.



- ACOSTA GALLO, Pablo, “*Derecho de la seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria*”, Valencia, Tirant lo Blanch; [Madrid]: INAP, Instituto Nacional de Administración Pública, 2014.
- AGUADO I CUDOLÀ, Vicen, “*Derecho de la seguridad pública y privada*”, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2007.
- ALKIRE, Sabine, “A conceptual framework for human security 2”. 2004, University. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity CRISE, University of Oxford.
- ALONSO RIMO, Alberto, “*Desordenes públicos II*”, en la obra colectiva *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2015.
- Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad “*Una responsabilidad de todos*”. Documento de análisis 17/2011 de 26 de junio. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- ARTEAGA, Félix. “*Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional Española*”. ARI número 112/2008. Real Instituto Elcano.
- ARTEAGA, Félix y Grupo de Trabajo, “*Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España*”. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011.
- ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, “*Videovigilancia, Seguridad ciudadana y derechos fundamentales*”, Cívitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra) 2010.
- BAENA PAZ, Guillermina, “*El miedo y las patologías sociales, amenazas para la seguridad humana*”, Estudios Prospectivos. México 2004.
- BAENA PAZ, Guillermina, Prólogo del libro “*Seguridad Humana*”. Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, Ariel, Barcelona 2006.
- BARATTA, Alexandro, “*Criminología y sistema penal. Compilación in memoriam*”, Elbert, C.A (director), B de F, Montevideo – Buenos Aires 2004.
- BARCELONA LLOP, Javier, “*La protección civil municipal*”, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid 2007.
- BARCIELA, Fernando, “*Recuperación por decreto*”, Diario El País. Madrid, 11 de mayo de 2014.

- BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos, *“El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades”*, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid 2002.
- BAUMAN, Zygmunt, *“Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre”*, Ensayo Tusquets, Barcelona 2010.
- BECK, Ulrich, *“Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial”*, Paidós, Barcelona 2004.
- BECK, Ulrich, *“La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida”*, Paidós, Barcelona 2008.
- BECK, Ulrich, *“Crónicas desde el mundo de la política interior global”*, Paidós, Barcelona 2011.
- BECK, Ulrich, *“Convivir con el riesgo global. La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales”*, Daniel Innerarity – Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid 2011.
- BERGALLI, Roberto, *“El concepto actual de seguridad en Europa”*, Revista catalana de Seguretat Pública, núm. 8, 2001.
- BERNUZ BENEITEZ, María José, Pérez Cepeda, Ana (Coordinadoras) *“La tensión entre libertad y seguridad: una aproximación socio-jurídica”*, Universidad de la Rioja, Servicio de Publicaciones, Logroño 2006.
- BERTOMÉU FRAISOLÍ, Antonio, *“Principios estratégicos de la seguridad privada”*. En la obra colectiva *“Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?”*, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009.
- BOLDOVA PASAMAR, Miguel Ángel, *“La desaparición de las faltas en el Proyecto de reforma del Código Penal de 2013”*, Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología, ISSN 1695-0194, Artículos RECPC 16-12 (2014).
- BOUTON, Christophe, *“Los sistemas entre el saber y el poder. Sobre algunas modalidades contemporáneas del porvenir”*. En la obra colectiva *“La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales”*, Daniel Innerarity – Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid 2011.
- BROTAT I JUBERT, Ricard, *“Una formulación de la seguridad para el siglo XXI”*. En la obra colectiva coordinada por Pérez Francesch, Joan Lluís, *“Libertad, seguridad y transformaciones del Estado”*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2009.
- CANO CUENCA, Adoración, *“El delito de hurto”*, en la obra colectiva *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015*, Tirant lo Blanch, Valencia 2015.



- CASTEL, Robert. *“La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?”*, Manantial, Buenos Aires, 2004.
- CASTELLS, Manuel, *“Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet”*, Alianza Editorial, Madrid 2012.
- *“Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas”*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa, Madrid 2006.
- CORCOY BIDASOLO, Mirentxu, *“Protección de bienes jurídico-penales supraindividuales y Derecho penal mínimo”*. En la obra colectiva *“Derecho penal del siglo XXI”*, dirigidos por Santiago Mir Puig, Cuadernos de Derecho Judicial VIII 2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2008.
- CUERDA ARNAU, María Luisa, *“Intervenciones prospectivas y secreto de las comunicaciones. Cuestiones pendiente”*. En la obra colectiva *“Nuevas amenazas a la Seguridad Nacional”*, González Cussac, José Luis, Cuerda Arnau, María Luisa (Directores), Tirant monografías, Valencia.
- CUERDA ARNAU, María Luisa, *“Atentados y Resistencia”*, *“Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015”*, González Cussac (Director), Tirant lo Blanch, Valencia 2015.
- DEMETRIO CRESPO, Eduardo, *“Libertad, Seguridad, Sociedad del riesgo”* y *“Derecho penal del enemigo”*. En la obra colectiva *“La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica”*, Bernúz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006.
- *“Derecho penal del siglo XXI”*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Escuela Judicial, Madrid 2007.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, *“El aumento de la criminalidad y la izquierda”*. Diario El País, 9 de mayo de 2002.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, *“El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”*, en Revista de Ciencia Penal y Criminología, ISSN 1695-0194, ARTÍCULOS RECPC 06-03 (2004).
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, *“La racionalidad de las leyes penales”*, Editorial Trotta, Madrid 2013.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, *“El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad”*. Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos 2/2010.

- FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo, *“La Seguridad Humana”*, Ariel, Barcelona 2006.
- FREIXES SANJUÁN, Teresa, REMOTTI CARBONEL, Juan Carlos, *“La configuración constitucional de la Seguridad Ciudadana”*, Revista de estudios políticos (Nueva Época), Número 87, enero-marzo 1995.
- GALDON CLAVELL, Gemma, *“Seguridad privada, inseguridades públicas”*, Diario El País. 14 de febrero de 2014.
- GARCÍA ARÁN, Mercedes, *“El retroceso de las ideas en las reformas penales de 2003”*, en Revista Jurídica de Catalunya, nº2, 2005.
- GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, Fernández, Tomás Ramón, *“Curso de Derecho Administrativo II”*, Novena Edición, Thomson – Cívitas, Madrid 2004.
- GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio, *“Criminología. Una introducción sus fundamentos teóricos”*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2005.
- GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio, *“El proceso de privatización de la seguridad”*, Estudos de Direito Penal, Processual e Criminologia em Homenagem ao Prof. Dr. Kurt Madlener, Justica Federal, Conselho da Justica Federat, Brasilia 2014.
- GARCÍA RIVAS, Nicolás [et al.], *“El derecho penal frente a la inseguridad global”*, Bomarzo, Albacete 2007.
- GARLAND, David, *“La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea”*, Gedisa, Barcelona 2005.
- GRACIA MARTÍN, Luis, *“Modernización del Derecho penal y Derecho penal del enemigo”*, Idemsa, Lima 2007.
- GRACIA MARTÍN, Luis, *“Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica del discurso de resistencia”*, Tirant Lo Blanch alternativa, Valencia 2003.
- GRANDE, Edgar, *“Riesgos globales y gobernanza preventiva”*. En la obra colectiva *“La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales”*, Daniel Innerarity – Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid 2011.
- GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis, *“La generalización del Derecho penal de excepción: la afectación al Derecho a la legalidad penal y al principio de proporcionalidad”*. En la obra colectiva *“La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas”*, Estudios de Derecho Judicial 128-2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2007.
- GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis, *“Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015”*, Tirant lo Blanch, Valencia 2015.

- “*Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España*”, Documentos de Seguridad y Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid 2009.
- HASSEMER, Winfried, “*El Derecho penal del Estado de Derecho en los tiempos del terrorismo*”. En la obra colectiva “*Derecho penal y Estado de Derecho. Reflexiones sobre la tensión entre riesgos y seguridad*”, dirigida por Reyna Alfaro, Luis y Cuaresma Terán, Sergio, Editorial B de F, Montevideo – Buenos Aires 2008.
- HELD, David y MCGREW, Anthony, “*Globalización – antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*”, Paidós, Barcelona 2003.
- HULSMAN, Louk, “*Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*”, Ariel, Barcelona 1984.
- INNERARITY, Daniel, Solana, Javier (eds.), “*La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*”, Paidós, Barcelona 2011.
- ISTURIZ PÉREZ, José Julián, “*Regulación y organización de servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial*”, Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Público y Ciencias Historicojurídicas, Universidad Autónoma de Barcelona, diciembre de 2013.
- IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, “*Aspectos del dilema seguridad pública- seguridad privada: el reparto de funciones*”. En la obra colectiva “*Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?*”, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009.
- JACKOBS, Günther, “*Sociedad, norma y persona en una teoría de un Derecho penal funcional*”, Civitas, Madrid 1996.
- JAKOBS, Günther, Cancio Meliá, Manuel, “*Derecho penal del enemigo*”, Cuadernos Civitas, Thomson Civitas, Cizur menor (Navarra) 2006.
- JAKOBS, Günther, Polaino-Orts, Miguel, “*Persona y Enemigo. Teoría y práctica del Derecho penal del enemigo*”, Ara Editores, Lima 2011.
- JAKOBS, Günther, Struensee, Eberhard, “*Problemas capitales del derecho penal moderno. Libro homenaje a Hans Welzel*”, Editorial Hammurabi (José Luis Depalma/ Editor), Buenos Aires 1998.
- JIMÉNEZ DÍAZ, María José, “*Seguridad ciudadana y derecho penal*”, Dykinson, Madrid 2006.

- JIMÉNEZ RUIZ, Juan Luis (jurista), “*El orden jurídico multinivel entre los paradigmas de libertad y seguridad*”, Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, Madrid 2014.
- JIMÉNEZ SEGADO, Carmelo, “*Eliminar las faltas tiene delito (leve)*”, Diario La Ley, Nº 8223, Sección Tribuna, 7 de enero de 2014, Año XXXV, Editorial La Ley.
- KAMPFNER, John, “*Libertad en venta. ¿Por qué vendemos democracia a cambio de seguridad?*”, Ariel, Barcelona 2011.
- LABORIE IGLESIAS, Mario, “*La Estrategia de Seguridad Nacional*”, Instituto de Estudios Estratégicos, Junio de 2014.
- “*La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas*”, Estudios de Derecho Judicial 128, Consejo General del Poder Judicial, Escuela Judicial, Madrid 2007.
- “*La Seguridad Integral: España 2020*”. Fundación Alternativas. Madrid, diciembre 2009.
- LAURENZO COPELLO, Patricia, “*Últimas reformas en el derecho penal de extranjeros: un nuevo paso en la política de exclusión*”, en *Jueces para la Democracia*, nº. 50, 2004.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, Manuel, “*Policía y seguridad pública: manual de intervención policial*”, Aranzadi, Pamplona 2011.
- MACK, Andrew. “*El concepto de la Seguridad Humana*”. Papeles. Número 90 de 2005.
- MAQUEDA ABREU, María Luisa, “*Crítica a la reforma penal*”, en *Jueces para la Democracia*, nº. 47, 2003.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, José, “*Las transformaciones del Estado: del Estado protector al Estado de seguridad*”. En la obra colectiva “*La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica*”, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006.
- MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Cristina, “*Capítulo 14. Delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico*”, en “*Derecho Penal. Parte Especial*”, firmado por la autora y por los profesores Pérez Álvarez, Fernando y Zúñiga Rodríguez, Laura, Ciencias de la Seguridad. Universidad de Salamanca. Solo soluciones, Salamanca 2014.
- MESTRES, Laia, “*El Largo viaje hacia la Estrategia Española de Seguridad*”, Notes Internacionals, CIDOB número 39, Septiembre de 2011.

- MIR PUIG, Santiago, *“Límites del normativismo en Derecho penal”*. En la obra colectiva *“Derecho penal del siglo XXI”*, Cuadernos de Derecho Judicial VIII – 2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2008.
- MORALES DÍAZ, Eugenio, *“Seguridad Privada autónoma o controlada por la Seguridad Pública”*. En la obra colectiva *“Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?”*, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009.
- MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J, *“Las cláusulas de seguridad nacional”*, Iustel, Madrid 2007.
- MORILLA CUEVAS, Lorenzo, *“Reflexiones críticas sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana”* en la web del Consejo General de la Abogacía Española.
- MUÑOZ CONDE, Francisco, *“La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas y doctrinales: entre la tolerancia cero y el Derecho penal del enemigo”*. En la obra colectiva *“La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias”*, Estudios de Derecho Judicial 128-2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2007.
- MUÑOZ USANO, Francisco, *“Normativa de Seguridad Privada. Aspectos positivos y negativos”*. En la obra colectiva *“Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?”*, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009.
- NEF, Jorge, *“Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua”*. En la obra colectiva *“Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz”*, Rojas Aravena, Francisco; Goucha, Moufida, UNESCO, FLACSO-CHILE, Santiago de Chile 2001.
- NIETO GARCÍA, Luis Carlos, *“Rompiendo las costuras de las garantías. Comentarios al anteproyecto de ley de seguridad ciudadana”*, Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global. Nº 124 2013/14.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *“Seguridad pública y policía administrativa de seguridad”*, Tirant lo Blanch, Valencia 2008.
- PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel, *“El Código penal de la seguridad: una involución en la política criminal de signo reaccionario”*. En la obra colectiva *“La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica”*, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006.

- PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel, *“La seguridad como fundamento de la deriva del derecho penal postmoderno”*, Iustel, Madrid 2007.
- PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís (coord.), *“Libertad, seguridad y transformaciones del Estado”*, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona 2009.
- PÉREZ FRANCESCH, Juan Lluís, *“El Estado y la seguridad, Seguridad y seguridad jurídica”* (Coord. Monserrat Nebreda), Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad, Barcelona 2000.
- POLAINO- ORTS, Miguel, *“Derecho penal del enemigo”*, Bosch, Barcelona 2009.
- PORTILLA CONTRERAS, Guillermo, *“El Derecho penal de la libertad y seguridad (de los derechos)”*, Iustel, Madrid 2012.
- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo, *“Los subsistemas penales en la política criminal de nuestro tiempo”*. En la obra colectiva *“La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas”*, Estudios de Derecho Judicial 128-2007, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid 2007.
- RECASESNS, Amadeu, *“Elementos emergentes de inseguridad ciudadana”*, Revista catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7, 2000.
- REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, *“Seguridad Nacional y Derechos Humanos”*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2002.
- REYNA ALFARO, Luis, Cuaresma Terán, Sergio (Directores), *“Derecho Penal y Estado de Derecho. Reflexiones sobre la tensión entre riesgos y seguridad”*, editorial B de f, Montevideo 2008.
- RUBIO LARA, Pedro Ángel, *“Derecho penal y seguridad ciudadana”*, Centro de Estudios Superiores de Especialidades Jurídicas, Madrid 2009.
- RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J., *“La nueva estrategia de seguridad nacional: continuidad y cambio”*, Fundación Ciudadanía y Valores, Junio 2013.
- RUIZ RODRÍGUEZ, Luis Ramón, *“Respuestas internacionales a los retos de la seguridad”*, Tirant lo Blanch, Valencia 2009.
- SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, María Isabel, *“El moderno Derecho penal y la anticipación de la tutela penal”*, Secretariado de Publicaciones y Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, Valladolid 1999.
- SCHÜNEMANN, Bernd, *“El sistema moderno del Derecho penal. Cuestiones fundamentales”*, Editorial B de F, Montevideo-Buenos Aires 2012.

- “*Securitarismo y Derecho penal. Por un Derecho penal humanista*”, Ediciones de la Universidad de Castilla- La Mancha, Cuenca 2013.
- “*Seguridad ciudadana y globalización: XIV Seminario "Duque de Ahumada"*: 8 y 9 de mayo de 2002, Seminario "Duque de Ahumada" (14o. 2002. Madrid, España)”, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, D.L. Madrid 2003.
- “*Seguridad pública - seguridad privada: ¿dilema o concurrencia?*”, [Madrid]: Fundación Policía Española, D.L. 2009.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús María, “*La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*”, Editorial B de F, Montevideo-Buenos Aires 2011.
- SIMON, Jonathan, “*Gobernar a través del delito*”, Gedisa, Barcelona 2011.
- SOTO NAVARRO, Susana, “*La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia*”, Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología. ISSN 1695-0194 ARTÍCULOS RECPC 07-09 (2005).
- SOYINKA, Wole, “*Clima de miedo*”, Ensayo Tusquets, Barcelona 2007.
- SUSÍN BELTRÁN, Raul, “*La revalorización del miedo como instrumento de regulación social. De la inseguridad y otras miserias*”. En la obra colectiva “*La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica*”, Bernuz Beneitez, María José, Pérez Cepeda, Ana Isabel (Coordinadoras), Universidad de la Rioja. Servicio de Publicaciones, Logroño 2006.
- “*Tendencias de la criminalidad y percepción social de la inseguridad ciudadana en España y la Unión Europea*”, Edisofer, Madrid 2007.
- “*Tendiendo puentes para la convivencia: seguridad ciudadana, violencia social y políticas públicas*”, Trama, Madrid 2007.
- TERRÓN SANTOS, Daniel, “*Normativa sobre seguridad privada*”, DYGSEG, curso de dirección y gestión de seguridad (Coord. Fernando Pérez Álvarez), Ediciones Ciencias de la Seguridad, Salamanca 2014.
- THOMÉ, Enrique Ignacio, “*Victimización y cultura de la Seguridad Ciudadana en Europa*”, Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2004.
- TORREBLANCA, José Ignacio, “*27 estrategias de seguridad resultan poco estratégicas*”, Diario El País, Blogs Internacional, Café Steiner, 01 de mayo de 2013.
- VANACLOCHA BELLVER, Francisco J., “*Gobernanza en las políticas públicas de seguridad. Una nueva perspectiva sobre el lugar de la seguridad privada*”. En la obra colectiva “*Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?*”, Actas

Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009.

- WEINSTOCK, Daniel M. “*Riesgo, incertidumbre y catástrofe*”. En la obra colectiva “*La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*”, Daniel Innerarity – Javier Solana (eds.), Paidós, Madrid 2011.
- VELÁZQUEZ LÓPEZ, Francisco Javier, “*Conferencia inaugural La seguridad privada en el sistema de seguridad pública*”. En la obra colectiva “*Seguridad Pública- Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?*”, Actas Curso de Verano, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid 2009.
- VÍLEGAS FERNÁNDEZ, Jesús Manuel, “*La supresión de las faltas en el Anteproyecto de Código Penal de Julio de 2012*”. Publicación digital Derecho.com, 14 de septiembre de 2012.
- VINYAMATA, Eduard (coordinador), “*Seguridad humana*”, Tirant lo Blanch, Valencia 2013.
- VIVES ANTÓN, Tomás S., “*La reforma penal de 2015: una valoración genérica*”, en la obra colectiva *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2015.
- ZULOAGA LOJO, Lohitzune, “*El espejismo de la seguridad ciudadana: claves de su presencia en la agenda política*”, Los Libros de la Catarata, D.L. Madrid 2014.

## **CONFERENCIAS DE PRENSA**

- Conferencia de prensa de la Vicepresidenta primera y Portavoz del Gobierno, y del Ministro de Justicia, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes 14 de julio de 2006.
- Conferencia de prensa del Vicepresidenta primera y Portavoz del Gobierno después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, miércoles 23 de diciembre de 2009.
- Conferencia de prensa del vicepresidente primero y portavoz del Gobierno, y de la vicepresidenta segunda, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 24 de junio de 2011.



· Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 14 de septiembre de 2012.

· Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y del ministro de Justicia, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 11 de octubre de 2012.

· Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Justicia y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 20 de septiembre de 2013.

· Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Interior y de Economía, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 29 de noviembre de 2013.

Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y del ministro del Interior, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, 29 de agosto de 2014.

· Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y de los ministros de Defensa y de Industria, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, 12 de diciembre de 2014.

## **DOCUMENTOS INSTITUCIONALES**

· Barómetro de julio 2013. Estudio nº 2.993. CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas. Julio 2013.

· Barómetro de noviembre 2013. Estudio nº 3.005. CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas. Noviembre 2013.

· Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 105-2. 4 de noviembre de 2014.

· Cybersecurity Strategy of the European Union. An Open, Safe and Secure Cyberspace, JOIN (2013) 1 final, Bruselas 7/02/2013.

· Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 1984. II Legislatura. Núm. 106.

· Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2002, VII Legislatura, Núm. 179.

· Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003. VII Legislatura. Núm.245.

· Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2008. IX Legislatura, Número 2.

· Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura, Número 29.

· Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura, Número 53.

· Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Interior. Año 2012, X Legislatura, Número 29.

· Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Interior. Año 2012. X Legislatura. Número 110.

· Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 148.

· Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2013. X Legislatura. Número 165.

· Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372.

- Diario de Sesiones del Senado. Comisión de interior. Año 2014, X Legislatura, Número 281.
  
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2014. X Legislatura. Número 615.
  
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2015. X Legislatura. Núm. 269.
  
- Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Número de expediente: 358/2013 (JUSTICIA). 27 de junio de 2013.
  
- Dictamen del Consejo de Estado. Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Documento CE- D- 2014- 557. 26/06/2014.
  
- Dictamen del Consejo de Estado. Número de expediente 405/2015 (PRESIDENCIA). Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, 13 de mayo de 2015.
  
- Encuesta de población activa (EPA). Primer trimestre de 2013. Instituto Nacional de Estadística. 25 de abril de 2013.
  
- Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000105 Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Nº 105-2. 4 de noviembre de 2014.
  
- Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000065 Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 62-2. 10 de diciembre de 2014.

- Enmiendas e Índice de enmiendas al articulado. 121/000125 Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Nº 125-2. 15 de abril de 2015.
- Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.
- Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010.
- Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011.
- Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013.
- Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia del Gobierno, Abril de 2014.
- Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid 2015.
- Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005. Naciones Unidas. A/CONF.206/6.
- Informe del Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, 22 de enero de 2014.
- Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Consejo General del Poder Judicial.
- Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Cultura Económica, México.

- Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución. S 407/08. Bruselas, 11 de diciembre de 2008.
- La seguridad humana ahora. Informe final. Comisión para la Seguridad Humana, 2003. Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Nueva York.
- Nuevas líneas de actuación de la UE en la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva y sus vectores. Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de las UE. Diciembre de 2008.
- Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. (2010/C 115/01). Publicado el 4 de mayo de 2010 en el Diario oficial de la Unión Europea.
- Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/26/29/Add.1
- Tratado de Lisboa. Por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de Comunidad Europea. (2007/C 306/01). Firmado por todos los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007.
- 64/291. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de julio de 2010. Distr. General, 27 de julio de 2010. Naciones Unidas A/RES/64/291.
- 68/685. Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685.

## OTROS DOCUMENTOS

- Amnistía Internacional, Informe sobre derechos humanos 2003.
- France, Olivier, Witney, Nick, Europe's Strategic cacophony. European Council on Foreign Relations, ecfre.eu.
- Haq, Mahbub, Un nuevo concepto de seguridad, Soka Gakkai International Quarterly. El BOE publica la Ley de Seguridad Ciudadana y la reforma del Código Penal con el rechazo de la Abogacía. Consejo General de la Abogacía Española. 31 de marzo de 2015.
- Freno a la impunidad, prioridad para las víctimas: seguridad para todos. Cuadernos de Socialistas, Propuesta nº 3, febrero de 2002.
- Jiménez Olmos, Javier, Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN 213).
- La seguridad ciudadana: un fracaso del PP, un compromiso del PSOE, Argumentario, noviembre 2003.
- Manifiesto Catedráticos de Derecho penal. Marzo de 2015.
- No hay derecho. Por un código penal del todos. Acto de los Profesores del Área de Derecho Penal de la Universidad de Salamanca. 4 de marzo de 2015.
- Programa Electoral PSOE. Elecciones Generales 2000. Enero de 2000.
- Programa Electoral PP. Elecciones Generales 2000. El compromiso del centro.
- Solidaridad con las víctimas de la inseguridad ciudadana: el compromiso socialista. Cuadernos de Socialistas, Propuestas nº3, Anexo I, septiembre de 2002.