

**LA DEFENSA NACIONAL Y LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL:
UN NUEVO ENTORNO JURÍDICO PARA LA DEFENSA**

Premio defensa 2017

Premio José Francisco de Querol y Lombardero

Vicente Moret Millás

Letrado de las Cortes Generales

Director de Presupuestos y Contratación

Director de Infraestructuras

Letrado de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional

Profesor asociado IE Law School

«Las armas tienen por objeto y fin la paz, que es el mayor bien que los hombres pueden desear en esta vida.»

El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha I

Miguel de Cervantes

SUMARIO

1. Introducción; 2. El concepto de seguridad nacional; 3. El concepto jurídico de seguridad nacional en España; 4. El marco jurídico de la defensa y la seguridad nacional en España. 5. El sistema de seguridad nacional. 6. La Defensa Nacional en la Ley de Seguridad Nacional

1. INTRODUCCIÓN

LA SEGURIDAD COMO VALOR JURÍDICO

La seguridad, en cualquiera de sus dimensiones o ámbitos, es la primera responsabilidad de cualquier Estado. Históricamente, la seguridad de un país, de una sociedad, ha sido una responsabilidad asumida por las fuerzas competentes para mantener el orden interno y por el elemento militar. Sin embargo, la aparición de nuevos actores y riesgos de naturaleza heterogénea ha provocado que muchos Estados de nuestro entorno geopolítico estén llevando a cabo una profunda revisión y transformación de sus políticas de seguridad y defensa. Es decir, que los Estados conservarán sin duda su función más antigua, la de proporcionar seguridad a sus ciudadanos, pero la cumplirán de otra forma. Otra parte, el derecho internacional deberá intentar *civilizar* estas nuevas amenazas internacionales a la paz y la estabilidad mundial que suponen estas nuevas formas de enfrentamiento y de conflicto.

Esta revisión y transformación obedece a un cambio en el marco rector de la seguridad. Entre los nuevos condicionantes que están motivando estos cambios radicales se pueden citar varios entre los cuales es especialmente relevante el hecho de que la seguridad de los Estados ya no está restringida a la defensa de sus fronteras y su soberanía, sino que también debe garantizar el bienestar de sus sociedades frente a los nuevos riesgos cuyos orígenes son diversos. La globalización o la aplicación masiva de las tecnologías de la información fomenta la aparición de nuevos riesgos y amenazas transfronterizos como el terrorismo internacional, el ciberterrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros. La aparición de actores con orígenes y motivaciones heterogéneas, y con voluntad de desafiar el Estado de derecho, los ordenamientos jurídicos y el orden internacional motivan este cambio. En ocasiones estas amenazas pretenden imponer por la violencia sus formas de entender el mundo o la vida, y además tienen capacidad para actuar en cualquiera de las dimensiones de la seguridad, disminuyendo la capacidad de respuesta de los Estados agredidos.

LOS NUEVOS RETOS

En definitiva, un nuevo reto se plantea ahora en todos los países cuyos gobiernos tienen la obligación constitucional de velar por la vida y seguri-

dad de sus ciudadanos, definida como el principal de los fines del Estado desde que este nace, tal y como hoy lo conocemos, en los albores del siglo XV. Este reto no es otro que afrontar con resolución una nueva tarea de vital importancia en los Estados actuales, consistente en crear estructuras de seguridad adecuadas que permitan a las sociedades actuales desarrollarse plenamente y en libertad, exentas, en la medida de lo posible, de las amenazas inherentes a este nuevo contexto. Se puede decir a este respecto que los países que lo consigan, además de cumplir con lo establecido como uno de los fines esenciales e inevitables del Estado, asegurando la libertad de los ciudadanos, su seguridad y la realización del derecho, lograrán una inmensa ventaja competitiva frente las demás naciones.

Las sociedades humanas están conformadas en Estados y estos son definidos como organizaciones jurídicas de las sociedades, constituidas históricamente en nación, asentadas sobre un espacio territorial, y dotadas de un poder político o soberano. Estos son los paradigmas que han servido de base para construir las políticas de seguridad de los Estados, del mismo modo que han servido como categorías jurídicas sobre la base de las cuales se han construido el resto de las actuaciones de los Estados. Se puede decir que un considerable número de los axiomas relativos a los principios antes citados están hoy en revisión o por lo menos en cuestión, no solo en el ámbito interior constitucional de los Estados, sino en el ámbito del derecho internacional.

Especialmente, al respecto de esta revisión de parámetros de actividad de los Estados, es imprescindible tener en cuenta la revolución que ha supuesto la irrupción de las tecnologías de la información de forma masiva. Este nuevo ámbito, que supone un cambio civilizatorio, en realidad tiene múltiples consecuencias. Los elementos constitutivos de los Estados, el territorio como espacio geográfico, el poder político soberano y la organización jurídica son categorías totalmente ajenas a la esencia y elementos configuradores del ciberespacio que por definición no se ciñe a ningún territorio geográfico, carece de un poder político como tal bajo cuya responsabilidad esté el total del elemento, es decir, la red, y que además desde su origen se concibió como un elemento ajurídico y ácrata, en el sentido de ausencia de normas y de autoridad única para imponerlas. Las fronteras marcan el ámbito de aplicación de la ley y la justicia en un Estado, y su defensa en su caso, y si de algo carece internet es precisamente de fronteras geográficas o políticas. De hecho, en el ámbito militar, se conceptualiza un nuevo tipo de guerra, denominada de cuarta generación, en la cual el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones serán decisivas, siendo además el terreno propicio para las estrategias asimétricas, de forma

tal que un grupo o un país con escasas capacidades militares puede plantear un conflicto a un Estado con grandes medios militares.

Al respecto, también se debe tener en cuenta que la información en tiempo real, que permite visualizar y conocer lo que ocurre en cualquier parte del globo, sensibiliza a las sociedades ante la violencia y los conflictos, creando estados de opinión que condicionan de manera importante las decisiones de un gobierno, y llevando incluso en algunos casos a colaborar en la caída de estos, tal y como se vio en la Primavera Árabe y en Ucrania, entre otros muchos casos acaecidos en los últimos años. Esto es así porque en este nuevo contexto se produce una transnacionalización de los conflictos internos, confundiendo la seguridad interior y la exterior. El uso de estas tecnologías como armas recupera el aserto clausewitziano de que los conflictos no son de naturaleza militar, sino política, y están directamente relacionados con la lucha por el poder político, ya que lo que se busca y se pretende lograr es la debilidad del Estado socavando su legitimidad.

Ahora bien, no solo la aparición de estas nuevas tecnologías y su posible uso con fines dañinos para la vida de los ciudadanos o para las infraestructuras es una amenaza real. Tras el 11S la sombra de un nuevo riesgo se cierne sobre el mundo en forma de terrorismo islámico de carácter global en el marco de una yihad. Si se tiene en cuenta que el objetivo de este movimiento es precisamente la creación de un califato mundial basado en una teocracia como modelo de gobierno global, se deduce que lo que se amenaza es precisamente no solo a las sociedades occidentales, sino sus libertades y su modo de vida, sus valores y sus fundamentos civilizatorios mismos. Frente a ello el Estado puede y debe reaccionar del mismo modo que lo ha ido haciendo desde hace más de quinientos años, momento en el cual nacieron estas estructuras jurídico-políticas en las cuales se ha organizado el mundo en su totalidad.

También han aparecido nuevas formas de riesgo que deben ser afrontadas desde un enfoque integral de seguridad nacional para poner todas las capacidades de los poderes públicos al servicio de la lucha contra esas amenazas: riesgos medioambientales, sanitarios, alimentarios, energéticos. Por tanto, y desde esta óptica, se entiende que el carácter de las amenazas es multiforme, pero los mecanismos de reacción del Estado se deben basar, entre otros, en el principio de unidad de acción, imprescindible para poder afrontarlas con garantías de éxito, y en el principio de puesta en común de capacidades.

SEGURIDAD NACIONAL E INTERÉS NACIONAL

Por otro parte, este concepto de seguridad nacional entronca directamente con el de interés nacional. Existe un amplio y profundo debate sobre cuál es la noción concreta de interés nacional y hasta donde abarca este concepto. Por lo que aquí interesa, podría usarse el concepto incluido en el Libro Blanco de la Defensa, que recoge:

«España, como toda nación, tiene sus propios intereses nacionales, que son valores y bienes inmateriales que constituyen sus aspiraciones básicas en el orden internacional y el fundamento del bienestar y la prosperidad de los españoles. Dentro de los intereses nacionales existen algunos de particular transcendencia, cuya salvaguarda merece, si llega el caso, un esfuerzo de defensa: los intereses nacionales de seguridad, que son los fines que debe alcanzar la política de defensa. Su definición es siempre muy amplia y genérica pues no es posible prever *a priori* todos los posibles escenarios que puedan presentarse».

Es importante resaltar la existencia de un interés nacional primario y preeminente que es el de seguridad que se sobrepone a todos los demás posibles intereses nacionales de carácter geopolítico o económico. Este esfuerzo en pos de asegurar una seguridad nacional de carácter lo más integral posible debe comenzar como en todos los Estados de derecho por el marco normativo; la ley y las normas deben marcar las líneas generales y también los límites a la actuación de los poderes públicos.

LAS NUEVAS ESTRATEGIAS

Por esta razón, los Estados de nuestro entorno han ido afrontando ese enfoque integral de la seguridad desde la óptica del nuevo paradigma de la seguridad nacional, siendo este el único enfoque que garantiza con ciertas certezas el éxito de este empeño de proporcionar seguridad a los ciudadanos en sociedades democráticas. Como país no podíamos permanecer ajenos a los esfuerzos internacionales y nacionales para configurar unos principios básicos y unas líneas de actuación, así como para crear los órganos administrativos necesarios que permitan defender a los ciudadanos, al Estado y al resto de las Administraciones Públicas de los nuevos peligros globales que acechan a las democracias occidentales, especialmente en un mundo que se ha vuelto más inseguro y más complejo. En este contexto

se inscriben la nueva Ley de Seguridad Nacional (LSN) y la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) que la precedió. Por ello, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 definió 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 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». El citado documento establece que la defensa nacional es un elemento primordial de la seguridad nacional y tiene por misión hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE, en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios.

En definitiva, sin un aceptable nivel de seguridad, aunque es evidente que en ese ámbito no es posible una seguridad total, el futuro desarrollo de cualquier país que tenga la ambición de considerarse entre los más avanzados del mundo quedará gravemente comprometido. Evidentemente nadie puede garantizar la seguridad total de una sociedad del mismo modo que no se puede garantizar la seguridad total en la vida de las personas. Pero los Estados están obligados a proporcionar las herramientas y los mecanismos para que esa seguridad sea la máxima posible.

2. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

SU EVOLUCIÓN

El concepto teórico de seguridad nacional, tal y como hoy lo conocemos, nació en Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. Si bien en el contexto de la Guerra Fría solo se centró en el poder militar de los Estados, siendo además estos los únicos actores, el concepto fue evolucionando paulatinamente y ampliando su ámbito, transformándose en lo que hoy puede considerarse un concepto poliédrico y transversal. Aspectos económicos o medioambientales se consideran hoy también aspectos esenciales de la seguridad de un Estado. En consecuencia, la seguridad nacional agrupa diversas seguridades que se subsumen en ella, ya que una nación necesita para su estabilidad y prosperidad seguridad económica, seguridad

energética, seguridad ambiental y seguridad energética o marítima según el caso.

En el mundo multipolar en el que vivimos y especialmente tras las transformaciones tecnológicas de los últimos veinte años, las amenazas no son solo las tradicionales amenazas militares por parte de otros Estados, que serían por así llamarlos *enemigos convencionales*, sino también los actores no estatales como organizaciones terroristas, el crimen organizado u otras amenazas difusas que proceden del ciberespacio y que pueden amenazar la estabilidad de un país entero. Incluso se podrían comprender en esta misma categoría omnicomprendiva los desastres naturales y accidentes que causan graves daños ambientales, así como las epidemias, la falta de recursos energéticos o el control de la superficie marítima.

No existe una única definición universalmente aceptada de seguridad nacional. Incluso se puede decir que no hay concepto propio de las ciencias sociales que haya sufrido a lo largo de los años más uso y abuso en su utilización que el de seguridad nacional, no quedando nada claros sus perfiles y casi pudiendo otorgarse a cada autor que se ha ocupado del tema la paternidad de una definición distinta de esta. La variedad de definiciones proporciona una visión general de los muchos usos de este concepto. El concepto sigue siendo ambiguo, originado en definiciones más sencillas que inicialmente enfatizaron la libertad de la amenaza militar y la coerción política para luego aumentar en sofisticación e incluir otras formas de seguridad no militar según las circunstancias de la época.

Así, Walter Lippmann, en 1943, la definió señalando que una nación tiene seguridad cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra, y es capaz, si se le provoca, de mantenerlos por la guerra. Lasswell, en cambio, examinó la seguridad nacional desde el aspecto de la coerción externa señalando que el significado de la seguridad nacional había que encontrarlo en la capacidad de ser libre de cualquier dictado extranjero. Wolfers, más tarde, señala que la seguridad nacional significa objetivamente la ausencia de amenazas a los valores centrales de una sociedad, ya que es un símbolo ambiguo que puede significar distintas cosas para diferentes personas. Kennan, en 1948, la definió como la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria o amenaza de interferencia de potencias extranjeras. Harold Brown, secretario de Defensa de los Estados Unidos de 1977 a 1981 durante la presidencia de Carter, amplió la definición de seguridad nacional mediante la inclusión de elementos como la seguridad económica y ambiental.

En este período ya se configura la seguridad nacional como la capacidad de preservar la integridad territorial de una nación así como poder mantener su nivel de desarrollo económico y sus relaciones con el resto del mundo en condiciones favorables. Además, y en cuanto al sistema político como la otra vertiente del concepto, se considera que existe un adecuado nivel de seguridad nacional cuando se puede mantener la naturaleza institucional y legal de un determinado sistema jurídico-político frente a cualquier interferencia procedente del exterior. Más tarde, Paleri definió seguridad nacional como la medición de la capacidad de un Estado para superar las amenazas multidimensionales al bienestar de su población, así como su supervivencia como Estado nación.

EL DÍA QUE LA HISTORIA CAMBIÓ

No obstante, los atentados del 11 de septiembre cambiaron la visión sobre el concepto de seguridad en general para volver a escenarios más geopolíticos de enfrentamiento entre actores de forma multipolar, abandonando así concepciones de la seguridad propias del *soft power* que habían predominado en los enfoques desde la caída del Muro. Ese día de 2001 el mundo cambió su visión, y un nuevo paradigma de seguridad se asentó dejando a un lado enfoques más inclusivos tales como todas las teorías relativas a la seguridad humana amparadas por Naciones Unidas y que ponían el acento en el desarrollo humano social y económico como factor central en la consecución de la paz y la estabilidad en el mundo. Esos felices años noventa del pasado siglo concluyeron con una nueva preocupación; todas las políticas de seguridad se planteaban nuevamente bajo la óptica de la lucha contra el terrorismo .

Desde un punto de vista no solo realista sino liberal cooperativo la seguridad nacional no puede entenderse como algo ajeno o distinto de la seguridad colectiva y sus mecanismos, ya que en el mundo actual las alianzas, pactos y acuerdos contribuyen a mantener la paz internacional y por ello a favorecer la propia seguridad nacional de los Estados. Por tanto, cualquier intento de abordar el concepto con la sola perspectiva nacional está condenado a ser al final incompleto y carente de perspectiva y, por ello, de profundidad.

En definitiva, se puede considerar el moderno concepto de seguridad nacional como un concepto de seguridad ampliado respecto a los anteriores. Alterar el objeto referente de la seguridad tiene un impacto inmediato sobre el modo en que esta puede conseguirse. Desde el prisma tradicional de la

seguridad nacional, si el Estado sigue siendo este objeto referente, los ejércitos y las fuerzas de seguridad son los instrumentos predominantes. Sin embargo, desde el punto de vista de una seguridad ampliada existen otros objetos referentes, como las personas, las sociedades o el propio planeta. Para los que preconizan esta última visión, y teniendo en consideración el conjunto de nuevas amenazas, la seguridad solo puede ser conseguida equilibrando todos los instrumentos de la política del Estado.

3. EL CONCEPTO JURÍDICO DE SEGURIDAD NACIONAL EN ESPAÑA

EL CONCEPTO LEGAL

El concepto legal de seguridad nacional viene determinado y delimitado en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Esta ley vino a cubrir un vacío legal que era necesario llenar una vez que durante 2013 se fueron creando órganos como el Consejo de Seguridad Nacional o se aprobó la propia Estrategia de Seguridad Nacional. Era preciso dotar de cobertura legal a la actuación de estos mecanismos y órganos y era necesario hacerlo por ley.

Según el artículo 3 de LSN, este concepto puede ser definido como: «La acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

No obstante, tras esta definición que intenta reducir a una formulación comprensible una realidad jurídica y política compleja, lo que se vislumbra es parte de la esencia misma de lo que se considera la obligación principal de los Estados: la protección de la vida y los derechos de sus ciudadanos. No existe sociedad libre si previamente no se ha garantizado su seguridad.

La seguridad es el elemento central que permite la preservación, la estabilidad y la continuidad del Estado, y como consecuencia el progreso y el bienestar de sus ciudadanos. No en vano, nuestra propia Constitución de 1978 recoge en su preámbulo, en concreto en su primer párrafo, que «la nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y

promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad...».

Ahora bien, ese concepto de seguridad es una categoría jurídica social y política que ha ido variando a través del tiempo, del mismo modo que han evolucionado los valores sociales y las propias amenazas a la seguridad de esas sociedades. En definitiva, se trata de una evolución que ha ido en consonancia con los avances geopolíticos, sociales y tecnológicos, que en los últimos quince años han derivado en realidades que no podrían haber sido ni imaginadas con anterioridad.

EL NUEVO CONTEXTO

Si algo caracteriza a este nuevo contexto es precisamente la pulsión de este mundo globalizado hacia un cambio constante que obliga a revisar periódicamente conceptos, categorías y actuaciones por parte de los Gobiernos. Nuevos actores no estatales, amenazas terroristas globales, cambio climático, energía, la seguridad económica, los retos migratorios, ciberseguridad y otras muchas cuestiones han ido entrando en el ámbito de la seguridad desde otras coordenadas por ser amenazas claras a la seguridad de los Estados. Ello determina otra de las características centrales de este nuevo paradigma que es la constante interrelación entre todas estas materias que inciden como vectores independientes pero interconectados en el valor central de la seguridad.

La defensa desde el origen mismo del Estado ha sido orientada hacia la protección de los Estados frente a las agresiones armadas en conflictos con otros Estados. Este ya no es el único riesgo o amenaza potencial que puede afectar a una sociedad en la actualidad. La defensa debe hacer frente a nuevos retos de naturaleza esencialmente transnacional que se retroalimentan y que son potencialmente peligrosos.

Por ello, la nueva realidad jurídica y política de la seguridad nacional debe ser una herramienta que pueda proteger a los ciudadanos de amenazas proteicas, variables, interconectadas y mutantes en el sentido de que varían sus contornos constantemente. La protección que debe desplegar la seguridad nacional y uno de sus componentes que es la defensa no se ciñe ya solo a la protección del territorio nacional frente a una agresión exterior. A esta misión se añaden otras. Por esta razón también las acciones de los Estados deben ser adoptadas mediante un enfoque multidisciplinar y conjunto. Esa actividad coordinada debe sumar todos los esfuerzos de los distintos actores. Por una parte, las Administraciones Públicas de forma coordinada, una

necesidad especialmente más acuciante en un Estado autonómico como el español, el más descentralizado de Europa, pero también con la incorporación de otros actores del ámbito privado cuando ello sea necesario, como es el caso del ámbito de la ciberseguridad.

Este esfuerzo colectivo en realidad no se trata de una nueva competencia del Estado o una nueva política pública, sino que tal y como ha señalado la STC de 3 de noviembre de 2016, que resuelve el recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la Ley de Seguridad Nacional, de lo que se trata es de concebir la seguridad nacional como un espacio de actuación pública, enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad. Por otra parte, siendo clara la competencia estatal tanto en materia de Defensa como en materia de Seguridad Pública no tendría sentido que en un ámbito como la seguridad nacional, tan estrechamente vinculado a ambas hasta el punto de identificarse sus fines y objetivos, la competencia estatal pasara a ser puramente residual.

En definitiva, la seguridad nacional no es una competencia nueva, sino que se integra en las competencias estatales de Defensa y Seguridad Pública. Se trata de dar un enfoque integral a la seguridad, que se convierte en prioridad nacional, que tiene como expresión la formulación e implementación de una política pública de seguridad integradora de distintas materias y ámbitos de actuación. Esas actividades tienen por objeto proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, y garantizar la defensa de España, de sus principios y valores constitucionales, y de la propia Constitución como norma suprema en el marco del Estado democrático de derecho que nace de ella.

4. EL MARCO JURÍDICO DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD NACIONAL EN ESPAÑA

LA CONSTITUCIÓN

La Constitución es la norma de la que debemos partir. El artículo 8 de la Constitución señala los fines constitucionales de la Defensa Nacional. Así, este artículo establece que:

1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

La misión esencial de las Fuerzas Armadas es la defensa última del Estado constitucional. En este caso sería el mecanismo de defensa último del sistema de derechos fundamentales del individuo, y por ello de los principios democráticos, que son los que dotan de legitimación a la existencia misma del Estado. Debe señalarse que el Estado, desde su concepción inicial, es la paz y la seguridad, bienes tan ansiados por el ser humano. Pero no es una paz y seguridad cualquiera, sino la paz de los derechos fundamentales y, por tanto, la paz de la democracia. Por tanto, para ese Estado constitucional, las cuestiones relacionadas con su defensa y seguridad adquieren el más alto rango, ya que ese Estado no puede ser un ente político débil, sino que debe contar en caso de necesidad con los medios adecuados para su seguridad.

El hecho de que la Constitución recoja el término *garantizar* señala con claridad el mandato defensivo militar de preservar la propia existencia del Estado y su capacidad de autodeterminación, lo cual supone una continua preparación y vigilancia de las Fuerzas Armadas, así como una defensa activa frente a las agresiones externas por parte de otros Estados. Es indiferente la forma que adopten esas agresiones, bien sea una agresión física con medios ofensivos, digamos *tradicionales*, o bien sea una agresión de carácter cibernético o informático que ponga en riesgo los bienes constitucionalmente protegidos como la soberanía e independencia de España y su ordenamiento constitucional. Por ello, la ciberdefensa, una nueva forma de guerra y, por tanto, un medio en el cual pueden tener lugar auténticos enfrentamientos militares, es una competencia incluida entre las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas en su vertiente de defensa del Estado contra agresiones llevadas a cabo por las fuerzas armadas de otros Estados. Cambian los medios, cambian las formas de las agresiones y de la defensa frente a ellas, pero la misión constitucional de defender a España y a los españoles sigue siendo la misma.

Esta afirmación también tienen su correlato en la otra cara de la moneda, es decir, del mismo modo cabría inferir que, siguiendo los parámetros de legalidad internacional en los cuales se enmarca por expreso deseo de la Constitución esta capacidad de defensa, solo sería legítima esta defensa en caso de que esas actuaciones no menoscaben o pongan en peligro la paz internacional, ya que según el ordenamiento jurídico español solo cabe acudir a una guerra en supuestos de estricta legítima defensa frente a agresiones exteriores, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas. Que-

darían así proscritas acciones militares expansionistas o basadas en puros intereses estatales opuestos a la genérica finalidad de paz entre los Estados. En definitiva, nuestra Constitución acogería una visión anticlausewitziana de la realidad internacional y eminentemente defensiva. No obstante, sí serían posibles acciones que superen la estricta defensa del Estado y la integridad territorial, y que pretendan también la defensa de los diversos intereses estratégicos españoles que tengan que ver con el mantenimiento y defensa del orden internacional, y siempre en el marco de la preservación de la estabilidad internacional o de la participación en un sistema de defensa colectivo.

Por otra parte, para tener una visión de conjunto e integradora de la regulación constitucional de la defensa es necesario acudir al artículo 97 de la Carta Magna. Este artículo determina dentro del Estado qué órgano constitucional de relevancia es el responsable de dirigir la seguridad y defensa del Estado. En este caso, es evidente que el artículo 97 de la Constitución nos indica la responsabilidad del Gobierno de la nación respecto a la dirección de la política interior y exterior y la defensa del Estado. Una responsabilidad que, además, es competencia exclusiva del Gobierno de la nación por lo establecido en el artículo 149.4 de la Constitución, que fija como competencia exclusiva del Estado, la defensa y las Fuerzas Armadas. Más concretamente, el artículo 2.2.f) de la Ley 50/1997 del Gobierno señala que corresponde al presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa.

Así el tenor literal de este artículo 97 establece que «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

Esta función de dirección política o del Estado que el Gobierno lleva a cabo junto con otros órganos de naturaleza constitucional se ejerce tanto sobre las Fuerzas Armadas como sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Es el Gobierno quien tiene el mando efectivo de la defensa del Estado y también de su seguridad, que corresponde, por tanto, al Poder Ejecutivo. Se establece así con absoluta nitidez la supremacía civil sobre la administración militar y la defensa del Estado. Esta es una actividad jurificada, como no podría ser de otra manera en el Estado de derecho, pero que también ha sido conceptuada como una de las actividades extraordinarias del Estado. Así, se considera que esta función no es legislativa ni administrativa ni jurisdiccional. Se trata de una actividad fáctica que se desarrolla en el marco de las normas internas de los Estados y del derecho internacional.

Por otra parte, en este bloque constitucional regulador de la seguridad y de la Defensa Nacional es necesario referirse al artículo 104 de la Constitución. Este artículo recoge la regulación de la seguridad ciudadana en el marco contexto constitucional.

1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

Este artículo marca los fines de los cuerpos policiales, que son sustancialmente distintos a los señalados en el artículo 8 de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. El mantenimiento de la seguridad pública o, en términos del artículo 104.1, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana constituye un verdadero servicio público cuyo titular es el Estado, tal y como se dispone en el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dicha competencia exclusiva no obsta para que las comunidades autónomas coadyuven a garantizar la seguridad pública a través de la posibilidad prevista en el propio artículo 149.1.29ª. Así se recoge en la Ley Orgánica 2/1986. Tras declarar, como se ha destacado, que la Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado, añade que las comunidades autónomas y las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos establecidos, respectivamente, en sus Estatutos de Autonomía y en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, todo ello en el marco de lo dispuesto en la propia Ley Orgánica 2/1986. Dada esta situación, la consecuencia lógica para lograr una actuación coherente de los poderes públicos será articular la necesaria coordinación entre las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que estos ajusten su actuación al principio de cooperación recíproca y coordinación, debiendo prestarse el auxilio necesario en la investigación y persecución de los delitos previstos legalmente.

El principio de coordinación reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución como principio rector de las actuaciones de las Administraciones Públicas adquiere especial relevancia e intensidad en el ámbito de la preservación de la seguridad ciudadana. En esta materia se está actuando administrativamente con respecto a los derechos fundamentales y las

libertades públicas de los ciudadanos, es decir, el fin último al que sirve el Estado. Sintetizando, la institución de Seguridad Ciudadana se conforma como bien constitucionalmente protegido, cuyos titulares se concretan, por una parte, en cuanto al sujeto activo, en el Gobierno como sujeto activo primario, y por otra, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como sujeto activo secundario; los ciudadanos, en su calidad de participantes en la vida de la comunidad, constituyen el sujeto pasivo.

LA COMPLEJA COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Un aspecto relevante en este marco constitucional regulador de la seguridad y la defensa es el reparto competencial en nuestro complejo Estado autonómico. A este respecto debe afirmarse con rotundidad la competencia exclusiva del Estado respecto a la defensa del Estado y en cuanto a la protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos que se recoge en el artículo 149.1.29. Asimismo, el artículo 149.1.1 también fundamenta esta competencia exclusiva del Estado a la hora de configurar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Se trata de un título habilitante transversal que permite fijar por el Estado unas condiciones básicas comunes a todos los ciudadanos con respecto a los derechos y deberes fundamentales en sí mismos considerados, y no de los sectores materiales en los cuales esos derechos y deberes se insertan. Por ello, el artículo 149.1.1 presta cobertura a la actuación del Estado respecto al establecimiento de las condiciones que guarden estrecha relación con los derechos fundamentales y, en este caso, es evidente que la protección de estos derechos y, en definitiva, dotar de un adecuado nivel de seguridad nacional a los ciudadanos españoles es la tarea más relevante y por ello la más necesaria y obligatoria para cualquier Estado.

LA LEY ORGÁNICA 5/2005, DE 17 DE NOVIEMBRE, DE LA DEFENSA NACIONAL

Por lo que aquí interesa, esta ley (LODN) que da cumplimiento al mandato constitucional del artículo 8.2 por el cual una ley orgánica regulará la organización de la defensa nacional. Es la ley básica que regula en la actualidad la organización de la Defensa Nacional, así como sus misiones. En el texto legislativo se hace referencia constantemente a la seguridad en

el ámbito internacional como un bien a proteger, pero no se hace ninguna referencia como tal a la seguridad nacional en el sentido integrador y totalizador antes descrito. No obstante, ya se observa esa apertura de los fines y el objeto de la defensa que se desarrollará con el paso de los años porque en su artículo 15, que define las misiones de las FAS, se añaden a las ya conocidas del artículo 8 de la Constitución otras tres nuevas misiones que derivan de las atribuidas constitucionalmente. Estas son:

- La actividad de las FAS como instrumento de la acción exterior del Estado y como contribución militar a la seguridad y defensa de España y de sus aliados en el marco de las organizaciones internacionales, en este caso la OTAN principalmente. Y el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria.
- La participación de las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. Esta misión se inscribiría de lleno en lo que más tarde se define como actuación enmarcada en la política pública de seguridad nacional, que permite aunar recursos de todo tipo de forma coordinada para evitar o paliar alguna amenaza contra la vida o derechos de los ciudadanos. Esta es la apoyatura jurídica de la creación de la UME.
- La participación en misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses. Se recoge así expresamente una nueva misión que se inscribe en la configuración de una herramienta de acción exterior y al mismo tiempo de protección de los ciudadanos españoles allí donde se encuentren.

LAS NUEVAS MISIONES

Para desarrollar más este principio de actuación de las Administraciones Públicas está el artículo siguiente, el 16, que detalla al máximo todas esas posibles misiones y operaciones que permitirían la participación de las FAS en actuaciones de interés público no estrictamente definidas como defensa nacional desde un punto de vista tradicional, permitiendo así sumar los inmensos recursos materiales y humanos de las FAS al esfuerzo colectivo cuya meta es procurar la defensa de los intereses públicos.

El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público

requiere realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. En particular, las operaciones pueden consistir en:

a) La vigilancia de los espacios marítimos como contribución a la acción del Estado en la mar, la vigilancia del espacio aéreo y el control del espacio aéreo de soberanía nacional y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses.

b) La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos.

c) El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo en las tareas de búsqueda y salvamento.

d) La respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses. A estos efectos, el Gobierno designará la autoridad nacional responsable, y las Fuerzas Armadas establecerán los procedimientos operativos pertinentes.

e) La colaboración con las diferentes Administraciones Públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

f) La participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero, de conformidad con los criterios de coordinación y de asignación de responsabilidades que se establezcan.

Por lo que aquí interesa nos conformaremos con señalar estos aspectos de la LODN para resaltar que, ya desde su aprobación, la defensa nacional amplía su ámbito saliendo de los tradicionales márgenes de las capacidades militares de defensa del territorio frente a amenazas exteriores para señalar otros ámbitos de actuación que ya hoy tras la regulación de la seguridad nacional en la Ley 36/2015 se consideran propios de esta política pública que aglutina todos los aspectos de la acción del Estado que tengan

que ver con la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como de su bienestar.

LA LEY 36/2015, DE 28 DE SEPTIEMBRE, DE SEGURIDAD NACIONAL

Como ya se ha indicado, proporcionar seguridad a sus ciudadanos es uno de los objetivos principales de la acción pública de cualquier Estado, si no el principal, porque sin seguridad nada es posible; ni la estabilidad de las estructuras políticas y económicas ni los derechos individuales y las libertades públicas. Como afirma la propia exposición de motivos de la Ley (LSN) «La seguridad constituye la base sobre la cual una sociedad puede desarrollarse, preservar su libertad y la prosperidad de sus ciudadanos, y garantizar la estabilidad y buen funcionamiento de sus instituciones».

UN ENFOQUE INTEGRADOR DE LA SEGURIDAD

No obstante, los conceptos y categorías que concebían la seguridad como compartimentos estancos, separados y atribuidos como ámbitos de responsabilidad a distintos departamentos sin aparente conexión entre sí ya no son eficaces. Este enfoque integral ha sido el que ha conducido a que en los últimos años se hayan aprobado por distintos países estrategias de seguridad nacional y se hayan creado órganos y estructuras administrativas para reforzar esa acción coordinada necesaria ante los retos de seguridad que se plantean en las sociedades globales. Ya no es suficiente con la asignación de competencias a las distintas autoridades y Administraciones Públicas. Este modelo se ha demostrado válido hasta ahora y ha permitido hacer frente a las necesidades de seguridad de una sociedad abierta, libre y democrática como la española. Pero en este contexto actual aparece el campo de la seguridad nacional como un espacio de actuación pública nuevo, enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad.

Y esta integración es competencia del Estado, como ha señalado la reciente STC de 3 de noviembre de 2016 que falla a favor del Estado en el recurso interpuesto contra esta ley por la Generalitat de Cataluña en relación con distintos aspectos competenciales de la LSN. Se pretende una integración de las actuaciones del Estado, las comunidades autónomas, los entes locales y los órganos constitucionales —en especial las Cortes Generales—, el sector privado y la sociedad civil, cuando sea necesario, con

un objetivo compartido, ya que los desafíos para la seguridad nacional que afectan a la sociedad revisten en ocasiones una elevada complejidad que desborda las fronteras de categorías tradicionales como la defensa, la seguridad pública, la acción exterior y la inteligencia, así como de otras más recientemente incorporadas a la preocupación por la seguridad como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica, como afirma la exposición de motivos de la citada LSN.

TRANSVERSALIDAD

La noción central que preside esta nueva línea de actuación del Estado es la transversalidad, ya que 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. Se trata de una competencia exclusivamente atribuible al Gobierno de la nación, guardián último de la defensa de los intereses generales de todos los ciudadanos con independencia de las competencias atribuibles a otras Administraciones, aunque contando con su participación en este esfuerzo colectivo que es una responsabilidad compartida. Por esta razón los títulos competenciales habilitantes del Estado están recogidos en la ley, en los artículos 149.1.4.^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en defensa y Fuerzas Armadas, y 29.^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en 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.

Por esta razón, y por la preocupación fundamental del legislador consistente en asegurar la coordinación imprescindible en situaciones de crisis, la LSN establece que los principios que deben presidir las actuaciones en materia de seguridad nacional son, según el artículo 4 de la LSN, los siguientes:

- Unidad de acción,
- anticipación,
- prevención,
- eficiencia,
- sostenibilidad en el uso de los recursos,

- capacidad de resistencia y recuperación,
- coordinación y colaboración.

La Estrategia de Seguridad Nacional, por otra parte, es el marco político estratégico de referencia de la política de seguridad nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes. Se elabora a iniciativa del presidente del Gobierno, quien la somete a la aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico. Una vez aprobada, será presentada en las Cortes Generales en los términos previstos en esta ley.

COMPONENTES Y ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La ley señala como componentes fundamentales de la seguridad nacional en el artículo 9 tres ámbitos:

- La defensa nacional.
- La seguridad pública.
- La acción exterior.

Además, dentro de esta aproximación a la materia se señalan una serie de ámbitos de especial interés de la seguridad nacional en el artículo 10, los cuales constituyen la mejor muestra de esa transversalidad en la materia de seguridad nacional. Son aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales. Estos son entre otros:

- La ciberseguridad.
- La seguridad económica y financiera.
- La seguridad marítima.
- La seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre.
- La seguridad energética.
- La seguridad sanitaria.
- La preservación del medio ambiente.

LA ORGANIZACIÓN

Por otra parte, la ley procede a establecer toda una organización administrativa a la que atribuir esa responsabilidad derivada de esta nueva política pública. Así, los órganos competentes serían, según los artículos 12 a 17, los siguientes:

Las Cortes Generales. Con independencia de las funciones que la Constitución y las demás disposiciones legales asignan a las Cortes Generales, les corresponde en este nuevo esquema debatir las líneas generales de la política de seguridad nacional, a cuyos efectos el Gobierno presentará a estas, para su conocimiento y debate, la Estrategia de Seguridad Nacional, así como las iniciativas y planes correspondientes. En este sentido, la ESN se instituye así como el documento marco central que deberá guiar la actuación del Ejecutivo y de todas las demás Administraciones Públicas en esta materia durante su período de vigencia.

Esta participación de las Cortes Generales se llevará a cabo mediante una Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional, siguiendo para ello lo dispuesto en los reglamentos de las cámaras, con el fin de que las cámaras tengan la participación adecuada en los ámbitos de la seguridad nacional y dispongan de la más amplia información sobre las iniciativas en el marco de la política de seguridad nacional. En el seno de esta comisión mixta comparecerá anualmente el Gobierno, a través del representante que designe, para informar sobre la evolución de la seguridad nacional en dicho período de referencia. El cumplimiento de este mandato del artículo 13 de la ley se ha llevado a cabo con la constitución de la citada comisión el pasado 16 de noviembre de 2016.

Su creación se llevó a cabo mediante Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta, el 17 de febrero de 2016. La composición actual, según determina la Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado adoptada en reunión conjunta el 27 y 28 de septiembre de 2016, está formada por treinta y siete miembros, de los que ocho diputados y nueve senadores fueron designados por el Grupo Popular; cinco diputados y cuatro senadores por el Grupo Socialista; tres diputados y dos senadores por el Grupo Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem En Marea; dos diputados por el Grupo Parlamentario Ciudadanos; un diputado por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana; un diputado por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), y un senador por el Grupo Mixto.

En el seno de esta comisión mixta comparecerá anualmente el Gobierno para la presentación del Informe Anual de Seguridad Nacional, cuya

aprobación corresponde al Consejo de Seguridad Nacional. Así, se produjo la comparecencia del director del Gabinete del presidente del Gobierno y secretario del Consejo de Seguridad, acordada por la citada comisión, para presentar, al amparo del apartado 2 del artículo 13 de la Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional, el Informe Anual de Seguridad Nacional 2015 y el Informe Anual de Seguridad Nacional 2016. Dicho trámite se sustanció en sesión de la Comisión del pasado 21 de febrero de 2017.

La comisión mixta está llamada a convertirse en foro parlamentario de debate de todas las cuestiones relacionadas con la seguridad nacional y a ser espacio de encuentro entre las distintas fuerzas políticas con el objeto de acordar políticas de Estado en relación con esta materia. No obstante, su principal función constitucional será la de controlar la actuación del Gobierno.

Por tanto, las competencias de esta comisión mixta concretamente descritas según la ley y sin perjuicio de las generalmente atribuidas a cualquier comisión parlamentaria según los reglamentos de las Cámaras son:

- La comparecencia anual del Gobierno para informar sobre la evolución de la seguridad nacional a través del representante que designe para informar sobre la evolución de la seguridad nacional en dicho período de referencia.
- La presentación de la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones.

El Gobierno de la nación es sin duda el órgano central que determina la política de seguridad nacional y asegura su ejecución. Como establece la LSN, el Gobierno aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional, y efectúa la declaración de recursos de interés para la seguridad nacional. Es el presidente del Gobierno el responsable de dirigir la política de seguridad nacional y el Sistema de Seguridad Nacional. A él le corresponde proponer la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones, así como proceder a declarar la situación de interés para la seguridad nacional. Con esta atribución de funciones el legislador ha querido dotar a la dirección de la Seguridad Nacional del máximo nivel institucional posible, ya que ninguna otra figura dentro de la Administración General del Estado encarna mejor esa visión como política de Estado de la máxima relevancia que la LSN quiere hacer valer como objetivo final.

Por otra parte, los ministros ejecutarán la política de seguridad nacional en sus respectivos ámbitos de competencias según la materia siguiendo

el esquema general establecido en el artículo 4 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre del Gobierno, el cual dispone que:

«Los ministros, como titulares de sus departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el desarrollo de la acción del Gobierno en el ámbito de su departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del presidente del Gobierno. Además, a ellos les corresponde ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento».

EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Mención específica merece la creación del Consejo de Seguridad Nacional en el artículo 17 de la LSN, el cual asistirá al presidente del Gobierno en la dirección de la política de seguridad nacional y del Sistema de Seguridad Nacional. Actúa como Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional. Se le atribuyen, entre otras, las siguientes funciones: dictar directrices en materia de planificación y coordinación de la política de seguridad nacional; dirigir y coordinar las actuaciones de gestión de situaciones de crisis; supervisar y coordinar el Sistema de Seguridad Nacional; verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional; promover e impulsar la elaboración de estrategias de segundo nivel y aprobarlas en su caso, y aprobar el Informe Anual de Seguridad Nacional antes de su presentación en las Cortes Generales.

La composición del Consejo de Seguridad Nacional refleja la relevancia de la materia de la que se ocupa, y la diversidad de agentes y de intereses que se encuentran implicados. Su composición es la siguiente:

- El presidente del Gobierno, que lo presidirá, excepto cuando S. M. el rey asista a sus reuniones, en cuyo caso le corresponderá presidirlo. Además, se debe tener en cuenta que, conforme establece la disposición adicional tercera del propio real decreto antes citado, con carácter general, en caso de ausencia, vacante o enfermedad del presidente de la Comisión Delegada correspondiente, la presidencia será asumida por la vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia.
- La vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia.

- Los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa, de Hacienda y Administraciones Públicas, del Interior, de Fomento, de Industria, Energía y Turismo, y de Economía y Competitividad.
- El director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que hará las funciones de secretario; el secretario de Estado de Asuntos Exteriores; el jefe de Estado Mayor de la Defensa; el secretario de Estado de Seguridad y el secretario de Estado y director del Centro Nacional de Inteligencia, y el director adjunto del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y responsable del Departamento de Seguridad Nacional.

Por otra parte, se señala que este órgano podrá, en su caso, celebrar sus reuniones sin convocar a todos sus miembros, pudiendo, para un adecuado ejercicio de sus funciones, y a decisión del presidente del Gobierno, convocar únicamente a los miembros con competencias más directamente relacionadas con los temas a tratar en el orden del día.

LOS COMITÉS ESPECIALIZADOS

Se es consciente de la dificultad de abarcar todo el ámbito de la seguridad mediante la actividad de un solo órgano, siendo necesaria la especialización en algunas materias que por su relevancia merecen una atención especial. Por ello, el Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, tras la reforma en 2013, contempla la creación por iniciativa del CSN, de comités especializados como órganos de apoyo en los ámbitos de actuación identificados en la ESN, o cuando circunstancias propias de la gestión de crisis lo exijan. La creación, composición y funciones de estos comités serán especificadas en las disposiciones que los regulen.

Esta es la razón por la cual se han ido creando desde 2013 comités especializados, órganos nacidos en el seno del CSN, que emanan de él, y que están por tanto subordinados en los trabajos que realicen a las directrices que marque este último. Hasta el momento se han creado:

- El Consejo Nacional de Ciberseguridad, que hace las funciones de comité especializado en materia de ciberseguridad, con el objeto de llevar a cabo relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en materia de ciberseguridad, así como entre los sectores públicos y privados, y facilitar la toma de decisiones del propio consejo me-

diante el análisis, estudio y propuesta de iniciativas tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

- El Comité Especializado de Seguridad Marítima, cuya función consiste en reforzar las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en materia de seguridad marítima, así como entre los sectores públicos y privados, y facilitar la toma de decisiones del propio consejo mediante el análisis, estudio y propuesta de iniciativas tanto en el ámbito nacional como en el internacional.
- El Comité Especializado de Inmigración, cuya función es reforzar a nivel político y estratégico los esfuerzos del conjunto de las Administraciones Públicas y demás actores implicados para atender el fenómeno de la inmigración con un enfoque omnicompreensivo en el que la dimensión de la seguridad sea abordada de manera que, entre otros objetivos, favorezca la promoción de la plena integración de los extranjeros en la sociedad española.
- El Comité Especializado de Situación es convocado por el presidente del Gobierno y apoya al Consejo de Seguridad Nacional en su función de dirigir y coordinar las actuaciones de gestión de situaciones de crisis, así como en las demás funciones del consejo, reforzando la actuación coordinada del conjunto de autoridades de las distintas Administraciones Públicas implicadas con competencias en materia de gestión de crisis, con visión anticipatoria y de respuesta integral.
- El Comité de Seguridad Energética tiene entre sus funciones fomentar las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en el ámbito de la seguridad energética, así como entre los sectores público y privado. En este sentido, incentivará la participación de la sociedad civil cuando su contribución sea relevante y con el objetivo de edificar una cultura de seguridad energética.

Un aspecto muy relevante de la configuración del CSN como comisión delegada del Gobierno es que la propia Ley 50/1997, del Gobierno, faculta al Consejo de Ministros para delegar el ejercicio de funciones de carácter administrativo propias en favor de las comisiones delegadas. Esto supone, *de facto*, la posibilidad del ejercicio de importantísimas funciones administrativas propias del Consejo de Ministros por parte de estos órganos. De entre estas funciones delegables hay que señalar la capacidad para delegar en las comisiones delegadas desde el Consejo de Ministros la potestad contemplada en el artículo 5.1.j) de la ley antes citada, referida a «adoptar

programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado». Tiene relevancia referirse a esta posibilidad, ya que es la norma que amparó la adopción por parte del Consejo de Seguridad Nacional de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, que fue aprobada el 5 de diciembre de 2013 por el CSN, al mismo tiempo que fue aprobada también en la misma reunión y por el mismo órgano la Estrategia de Seguridad Marítima, en ambos casos antes de que fuese aprobada la propia LSN.

En conclusión, el artículo 3 del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las comisiones delegadas del Gobierno, tras la reforma en 2013, supone la creación y al mismo tiempo la regulación del régimen de funcionamiento de este CSN, que se convierte así en el máximo órgano coordinador de la acción del Gobierno en materia de seguridad nacional. Por tanto, el órgano de cabecera del Sistema de Seguridad Nacional, está formado por este consejo y los comités especializados según materia que se vayan constituyendo. Este artículo 3, que regula *in extenso* por comparación con la regulación de las demás comisiones delegadas el régimen jurídico de este CSN, supone de hecho un marco regulador concreto y detallado que permite al órgano en cuestión desarrollar sus funciones y ejercer sus competencias, las cuales aparecen bien delimitadas.

Debe señalarse, además, que conforme a lo que establece el artículo 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, las deliberaciones en el seno de estos órganos tienen el carácter de secretas, lo cual es especialmente conveniente para el debate y discusión en una materia tan sensible para el interés nacional como es la seguridad nacional.

Por otra parte, debe señalarse que además de las funciones antes citadas el CSN posee las genéricas de cualquier comisión delegada del Gobierno. Estas funciones genéricas, que se recogen en el artículo 6.4 de la Ley 50/1997, del Gobierno, como comunes a todas las comisiones delegadas son:

- a) Examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los departamentos ministeriales que integren la comisión.
- b) Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros.
- c) Resolver los asuntos que, afectando a más de un ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros.
- d) Ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.

En teoría, los acuerdos y decisiones del CSN adoptarán la forma de orden ministerial. Esto supone que un documento de carácter tan relevante como la Estrategia de Seguridad Nacional debería haber sido aprobado por el CSN como una orden ministerial de la ministra de la Presidencia, aunque en realidad no se siguió esta fórmula. Ello es difícilmente justificable, dado que la norma fija con claridad cuál es el modo de nacer en el mundo jurídico de esta ESN como acuerdo emanado de una comisión delegada del Gobierno. Además, la adopción de la forma jurídica de orden ministerial tiene otro efecto muy positivo, su pertenencia formal al conjunto de normas jurídicas que obligan a la Administración del Estado, y por otra parte, su publicación en el BOE, con las garantías que ello supone para la seguridad jurídica y, sobre todo, para el general conocimiento en una materia como esta, en la cual se pretende generar el mayor conocimiento. Ello, además, posibilita la incorporación de las disposiciones emanadas de las comisiones delegadas del Gobierno en el esquema de garantías jurisdiccionales que pone a disposición de los interesados. Así, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, establece en su artículo 12.a) que es la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo la que conocerá en única instancia los recursos interpuestos contra los actos y disposiciones de las comisiones delegadas del Gobierno.

EL CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL

Por último, cabe señalar respecto a este órgano que la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de defensa nacional, regula el Consejo de Defensa Nacional como órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del presidente del Gobierno en materia de defensa. Este es un órgano muy relevante, ya que en caso de conflicto armado y en la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa asistirá al presidente del Gobierno. Esto ya plantea un primer supuesto de necesidad de deslindar competencialmente las funciones de este consejo respecto de las funciones del Consejo de Seguridad Nacional, en el hipotético caso de que una agresión contra España sea calificada como de operación militar, o que la reacción de las Fuerzas Armadas españolas ante una hipotética agresión exterior sea, asimismo, objeto de la calificación de operación militar.

Entre sus funciones, reguladas por la Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005, están la asistencia al presidente del Gobierno en la dirección de los conflictos armados y en la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa, así como asesorarlo en la actuación de las Fuerzas

Armadas en el ámbito nacional e internacional. También emitirá informes sobre las grandes directrices de la política de defensa y ofrecerá al Gobierno propuestas sobre asuntos relacionados con esta.

El Consejo de Defensa Nacional está formado por el presidente del Gobierno, los vicepresidentes, los ministros de Defensa, del Interior, de Asuntos Exteriores y Cooperación, y de Economía y Hacienda. Además del jefe del Estado Mayor de la Defensa, los jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, Ejército del Aire, de la Armada, el director general del Centro Nacional de Inteligencia y el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Por su parte, el Consejo Ejecutivo estará compuesto por el presidente del Gobierno, los ministros de Defensa e Interior, y de Asuntos Exteriores y Cooperación, el jefe del Estado Mayor de la Defensa, el director del CNI y el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Para poder ejercer sus funciones, el Consejo Ejecutivo contará con la Comisión Interministerial de Defensa, adscrita al departamento, como órgano de trabajo permanente que se encarga de la ejecución de los acuerdos adoptados por el Consejo de Defensa Nacional y el estudio y propuesta de temas a ser considerados por este. El Real Decreto 1310/2007, de 5 de octubre, reguló el funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional y la composición y funciones de la Comisión Interministerial de Defensa.

En cuanto a la relación de competencia entre el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Defensa Nacional debe señalarse que en caso de crisis es el primero el competente, salvo en caso de conflicto armado y durante el estado de sitio, situaciones en las cuales el competente será el Consejo de Defensa Nacional, según se deduce del artículo 25 de la LSN.

5. EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

Todos estos órganos conforman lo que la ley denomina el Sistema de Seguridad Nacional. Se define el Sistema de Seguridad Nacional como el conjunto de órganos, recursos y procedimientos que permite a los órganos competentes en materia de seguridad nacional ejercer sus funciones. Le corresponde evaluar factores y situaciones que puedan afectar a la seguridad nacional, proporcionar información y medidas sobre planificación y coordinación, garantizando la disponibilidad y el funcionamiento de los recursos del sistema. Componen el Sistema de Seguridad Nacional el presidente del Gobierno, que lo dirigirá asistido por el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Seguridad Nacional y los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional.

LA GESTIÓN DE CRISIS

Capítulo aparte merece como pieza central de este diseño establecido en la LSN la gestión de crisis. Se define la gestión de crisis como el conjunto de actuaciones dirigidas a detectar los riesgos y amenazas para la seguridad nacional, facilitar la toma de decisiones y asegurar una respuesta óptima de los recursos del Estado. Se activará en la situación de interés para la seguridad nacional y servirá para la gestión de los estados de alarma y excepción.

Consecuencia directa de lo anterior es la creación de una nueva figura administrativa en nuestro ordenamiento que se contemplada en el artículo 23, la denominada *situación de interés para la seguridad nacional*. Se define como aquella en la que, por la gravedad efectiva o potencial de sus efectos, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes, bajo la dirección del Gobierno y en el marco del Sistema de la Seguridad Social. Se afrontará con los poderes y medios ordinarios sin que en ningún caso suponga la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas prevista para la declaración de los estados de excepción y sitio. Será declarada por el presidente del Gobierno mediante real decreto que incluirá necesariamente la definición de la crisis, el ámbito geográfico del territorio afectado, así como la duración y, en su caso, su posible prórroga. Necesariamente supondrá, como en toda situación de crisis extraordinaria, la concentración del poder en una sola instancia de decisión que supondrá el nombramiento, en su caso, de una autoridad funcional y la determinación de sus competencias para dirigir y coordinar la crisis.

Además, se impone al Gobierno el deber de informar al Congreso de los Diputados de las medidas adoptadas y de la evolución de la situación de interés para la seguridad nacional. Esta comparecencia para dar cuentas y, por tanto, someter a control al Gobierno, aunque nada dicen los reglamentos de Congreso y Senado, es lógico que se desarrolle ante la Comisión Mixta de Seguridad Nacional convocada al efecto a la mayor brevedad. Se trata pues de una nueva figura que no se incluye dentro del derecho de excepción derivado de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Se trata de una concentración de facultades que según el TC está plenamente justificada y amparada por la Constitución en cuanto al reparto y ejercicio de competencias por parte de las comunidades autónomas.

Así, la STC 184/2016, de 3 de noviembre de 2016, ha señalado que esta situación de interés para la seguridad nacional no es sino una manifestación del sistema de coordinación reforzada que se pretende lograr,

dirigido a conseguir la acción conjunta de las autoridades en la gestión de una situación de crisis especialmente relevante y en el ejercicio de sus respectivas competencias. Se señala que no se vulneran las competencias autonómicas sobre protección civil o seguridad pública puesto que, tal y como la situación de interés para la seguridad nacional aparece configurada, estas competencias siguen siendo ejercitadas por las comunidades autónomas con sus propios recursos, si bien en el marco de una situación de mayor coordinación, justificada por la envergadura y relevancia de la crisis que debe afrontarse, se exige una movilización unitaria de los medios disponibles.

Concluye el TC afirmando que la Ley 36/2015 configura la situación de interés para la seguridad nacional como un mecanismo de coordinación reforzada en el desempeño por cada Administración de sus atribuciones ordinarias, por lo que no altera el marco competencial.

No obstante, a los efectos de determinar el marco jurídico de la seguridad nacional hay que atender a dos documentos de excepcional relevancia en este ámbito y cuya calificación jurídica no siempre es clara: la Estrategia de Seguridad Nacional y la Directiva de Defensa Nacional.

La Estrategia de Seguridad Nacional es definida en el artículo 4.3 de la LSN como el marco político estratégico de referencia de la política de seguridad nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes. Se elabora a iniciativa del presidente del Gobierno, quien la somete a la aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico. Una vez aprobada, será presentada en las Cortes Generales en los términos previstos en esta ley.

No obstante, a los efectos de determinar el marco jurídico de defensa hay que atender a la Directiva de Defensa Nacional de 2012 en vigor, aprobada en julio de ese año, la cual permite conocer cuáles van a ser los objetivos del Gobierno en el marco de la política de defensa. Está definida en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en concreto en el artículo 6.3.a) como una competencia del presidente del Gobierno en cuanto a su formulación, señalando que es el documento en el cual se establecerán las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo.

Por otra parte, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, regula el Consejo de Defensa Nacional como órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del presidente del Gobierno en

materia de defensa. Este es un órgano muy relevante, ya que en caso de conflicto armado y en la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa, asistirá al presidente del Gobierno. Esto ya plantea un primer supuesto de necesidad de deslindar competencialmente las funciones de este consejo respecto de las funciones del Consejo de Seguridad Nacional en el hipotético caso de que una agresión contra España sea calificada como de operación militar, o que la reacción de las Fuerzas Armadas españolas ante una hipotética agresión exterior sea, así mismo, objeto de la calificación de operación militar. La actualmente en vigor fue aprobada en julio de 2012 y permite conocer cuáles van a ser los objetivos del Gobierno en el marco de la política de defensa.

Se ha planteado por la doctrina si estas disposiciones tienen o no carácter normativo, es decir, si tiene fuerza jurídica de obligar a los órganos administrativos o por el contrario, tiene un mero valor programático o político. Lo mismo se plantea respecto a los demás documentos que conforman la política de seguridad nacional, como la Estrategia de Ciberseguridad Nacional (ECN) aprobada en 2013. En nuestra opinión estos documentos contienen notas que permiten hablar de su valor jurídico y no solo político.

Si se atiende a la obligatoriedad, tienen valor jurídico, y por ello están dotadas de fuerza de obligar desde el punto de vista interno de las Administraciones Públicas y de los sujetos obligados a llevar a cabo sus mandatos. Es cierto que todos estos documentos son de carácter orientador, fijan directrices generales, pero también contienen obligaciones concretas y mandatos a los poderes públicos a los que se dirigen. Por ello, estos documentos, que podrían ser calificados de normas internas, se incluirían en el concepto de disposiciones dictadas por la autoridad administrativa, en este caso el presidente del Gobierno, con el fin genérico de dirigir la actividad de los órganos y funcionarios. Son disposiciones de alcance y eficacia restringidos al ámbito interno de la organización administrativa, aunque puedan contener alguna mención a la colaboración con otras instituciones o personas ajenas al sector público. Estas instrucciones internas se fundamentan en el poder jerárquico de los niveles superiores, y podrían tener tres caracteres según la finalidad que persigan: carácter informativo, mediante las cuales los superiores transmiten a los inferiores datos de hecho u opiniones o recomendaciones de algún tipo, siendo esta una técnica sutil de dirección; carácter directivo, que impone a los inferiores objetivos a lograr, y por último carácter preceptivo, es decir, que indiquen líneas concretas de actuación en un momento determinado.

Está claro que los documentos de los que ahora nos ocupamos cumplirían con los dos primeros caracteres, ya que tienen un claro carácter

informativo y directivo. Se puede considerar a estas normas internas como auténticas normas jurídicas; no en sentido estricto, dado que carecen de los rasgos característicos de estas, sino normas internas que poseen eficacia jurídica, ya que gozan de eficacia constitutiva y habilitante, aunque no parece que puedan servir para ser parámetros vinculantes para el control de legalidad de los actos que se dicten en aplicación de estas normas internas. Debe tenerse en cuenta que la organización de la Administración no es algo ajeno al derecho, sino justamente el origen mismo de la actuación administrativa, y por ello de lo jurídico, ya que en un Estado de derecho, con pleno sometimiento a la ley y al derecho de la actividad de la Administración tal y como establece el artículo 103 de la Constitución no cabe que la actividad de este se lleve a cabo al margen del ámbito de lo jurídico.

6. LA DEFENSA NACIONAL EN LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

El artículo 9 de la LSN considera a la defensa nacional como uno de los componentes fundamentales de la seguridad nacional, junto con la seguridad pública y la acción exterior, que se regulan por su normativa específica. Para poder comprender este concepto de defensa nacional es necesario acudir a la LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, cuyo artículo 2 la define como

«La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España».

En el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional, la defensa nacional se plantea como garantía frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE, en cuyo caso se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios.

Las líneas de acción estratégica que propone para alcanzar este objetivo son las siguientes:

- Provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble. En todo caso, la defensa nacional mantendrá las capacidades necesarias para reaccionar y neutralizar cualquier riesgo o amenaza de orden militar.
- Mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva, sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales y mediante la activa participación en operaciones en el exterior, que se conjugará con la defensa de los intereses nacionales. Se llevarán a cabo actuaciones que contribuyan a la acción exterior del Estado y a la posición internacional de España.
- Mantenimiento por parte de las Fuerzas Armadas del esfuerzo de adaptación a las nuevas realidades y retos mediante un proceso de transformación continua que permita un uso eficiente de los recursos y dedique especial atención a las personas.
- Adecuación del esfuerzo de adaptación a la actual situación de crisis económica. Se compartirán capacidades con nuestros aliados, en el ámbito de las organizaciones internacionales de seguridad, sin afectar al cumplimiento de las misiones asignadas.
- Fomento de la conciencia y cultura de defensa, pilares del apoyo de la sociedad española a la defensa nacional, prestando especial atención a la juventud.
- Fortalecimiento del tejido industrial español de Defensa mediante las acciones de fomento, proyección y colaboración con las capacidades nacionales que, salvaguardadas las necesidades operativas propias, se estimen necesarias. Se potenciarán los vínculos entre los actores que conforman la arquitectura óptima en esta materia (Industria, Universidad y Defensa).

Ahora bien, es cuando se desciende al detalle de los ámbitos que señala la ley como de interés para la Seguridad Nacional cuando se puede comprender en toda su extensión la relevancia que a política de defensa nacional le otorga la LSN. Esta ley señala la defensa nacional, la seguridad marítima y la seguridad aérea como ámbitos de especial interés en su artículo 10. Y a este respecto es evidente la preponderancia de las Fuerzas Armadas a la hora de asegurar la proyección del poder del Estado y de la protección de los intereses nacionales españoles en dos ámbitos tan específicos como el medio marítimo y aéreo. Son las Fuerzas Armadas casi las únicas entida-

des estatales en condiciones de vigilar y mantener la seguridad en ambos dominios, el aéreo y el marítimo, recayendo sobre ellas el grueso de las tareas enmarcadas en contexto de Seguridad Nacional, tanto por competencias como por medios materiales y humanos. Lo mismo se puede decir respecto a todas aquellas operaciones que supongan proyectar la acción del Estado en el exterior en misiones que contribuyan a la seguridad mundial y en algunos contextos en misiones que supongan proyección de la fuerza con el objeto de proteger ciudadanos e interés españoles fuera de nuestras fronteras. El rol que juegan las FAS en estos escenarios es absolutamente preponderante respecto a otros mecanismos de actuación del Estado.

Por todo lo anterior, la defensa nacional en el nuevo esquema establecido por la Estrategia de Seguridad Nacional se subsume en ese concepto más amplio de Seguridad Nacional, como por otra parte ya se establecía en la Directiva de Defensa Nacional de 2008. Esta delimitó que «la Directiva de Defensa Nacional se debe enmarcar en una Estrategia de Seguridad Nacional», que integre bajo el liderazgo del presidente del Gobierno las distintas políticas sectoriales, con un enfoque más amplio e integral. Como es bien sabido, en 2011 se aprobó esa primera Estrategia Española de Seguridad.

A este respecto debe señalarse que se ha producido una evolución en el ámbito de extensión de los conceptos de seguridad nacional y de defensa nacional que se refleja en la evolución de las sucesivas directivas de defensa nacional. Así, se puede decir que las primeras directivas de defensa respondían a un concepto de defensa que se ha ido perdiendo con el tiempo. La defensa nacional era concebida con su contenido constitucional tradicional correspondiente a una situación de guerra en la que la necesidad de coordinar todos los recursos subordinaba el resto de las políticas a las de Defensa. A medida que el concepto de seguridad se fue ampliando, y la dimensión militar ya no era la dominante, perdió sentido que la política de Defensa siguiera liderando al resto de políticas implicadas en materias tales como el terrorismo, la proliferación de armamento o incluso el crimen organizado, a pesar de que son actividades que no se pueden combatir eficazmente desde la Defensa.

Y es que las sucesivas directivas de defensa nacional estaban cubriendo, con la mejor de las intenciones posibles, un vacío que no acababa de llenar una inexistente estrategia o directiva de Seguridad Nacional, con lo cual y de forma inevitable se producía un predominio de la cultura de Defensa sobre el resto de los vectores implicados. La Directiva de 2008 ya introdujo en concepto de seguridad nacional y empezó a limitar el ámbito de la directiva al ámbito estrictamente de la Defensa, y la Directiva de

2012 ya introdujo la noción de una seguridad nacional como noción amplia frente a un enorme elenco de posibles actores nuevos y amenazas recientes que exceden con mucho el ámbito tradicional de la Defensa. La propia directiva certifica la necesidad del paso de página hacia una nueva etapa de Seguridad Nacional.

Por esa razón, la Estrategia de Seguridad Nacional actualmente en vigor aprobada en 2013 define la misión de la defensa nacional como:

«Hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales —en los que se intervendría de manera individual— como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios».

No obstante, es cierto que en todos los documentos que hasta ahora se han citado se aprecia una cierta confusión de conceptos que deberían diferenciarse con claridad si queremos tener un panorama teórico despejado que permita acciones concretas eficaces y eficientes. Los términos *Seguridad* y *Defensa* suelen utilizarse últimamente juntos sin reparar en que no son complementarios, sino que el primero es la finalidad a conseguir y el segundo, el conjunto de instrumentos, medidas y acciones para garantizarla. Con este enfoque de utilización conjunta se pretende crear un concepto más amplio y moderno. En este sentido parece más preciso conceptualmente entender que, como ya decía la Doctrina del Ejército de Tierra (DO1-001) del año 2003, «La Seguridad se define como el estado deseado por una sociedad, en el que pueda desarrollarse y prosperar libre de amenazas», mientras que «La Defensa es la adopción práctica de medidas conducentes a mantener la seguridad deseada». Esta es la diferencia que permite al mismo tiempo entender la Defensa Nacional no como el objetivo, sino como el medio un medio consistente en disponer, integrar y coordinar de todos los medios, potencialidades y energías de la nación ante cualquier amenaza inminente o agresión efectiva.

En todo caso, y dejando ya a un lado la cuestión de deslinde entre ambas materias, lo cierto es que la seguridad nacional y la defensa nacional, deben considerarse como políticas de Estado. Esto es, unas políticas que han de garantizar la continuidad de sus líneas de actuación y que deben ser respaldadas por el mayor consenso político posible. Y unidas a ambas políticas es irrenunciable ligar su desarrollo a la construcción de una política

de acción exterior del Estado, ya que las cuestiones relativas a la distinción entre seguridad interior y exterior son cosa del pasado. Hoy ya no es posible semejante separación porque la propia realidad impide distinguir las amenazas que acechan a nuestras sociedades siendo esto especialmente cierto con respecto a los llamados *conflictos asimétricos* o en los casos de las denominadas *guerras híbridas*.

7. CONCLUSIONES

Se puede decir sin lugar a dudas que el mundo está cambiando a una gran velocidad. Esta sensación que puede haber sido compartida por los seres humanos en otras épocas, en la nuestra es una realidad incontestable que cabalga a lomos del cambio tecnológico, la economía digital y los consiguientes cambios sociales; estamos viviendo sin exagerar una cuarta revolución industrial y un cambio de paradigma. Este contexto incierto que se agrava con la complejidad del entorno geopolítico en los últimos años, hace que estemos viviendo el inicio, según algunos, de una etapa civilizatoria dionisiaca frente a la anterior etapa de estabilidad apolínea que comienza al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

Proporcionar seguridad ante estos nuevos retos sigue siendo la obligación de los Estados en un entorno tan volátil en el cual aparecen constantemente nuevas amenazas contra los derechos y libertades de los ciudadanos y contra la estabilidad y continuidad de los Estados mismos y sus estructuras políticas jurídicas y económicas. La última de las expresiones de estas amenazas la constituyen los denominados *conflictos híbridos*. Y no sabemos qué nos depara el futuro en forma de abiertos conflictos militares en el ciberespacio. Lo cierto es que ante todas estas nuevas circunstancias los conceptos de *defensa* y *seguridad* deben ser revisados. Esa revisión se ha ido operando en los países de nuestro entorno mediante la sucesiva aprobación de estrategias o directivas de seguridad nacional a partir de las cuales se han ido levantando los aparatos administrativos e institucionales que permiten ejecutar políticas públicas más inclusivas y de un más amplio espectro.

En definitiva y atendiendo a estos condicionantes, los Estados deberán atender a sus necesidades de seguridad teniendo en cuenta que esta deberá ser concebida como:

- Dinámica. Porque se debe adaptar a cambios constantes y no perder el paso a las nuevas amenazas.

- Inclusiva. Debe incorporar los esfuerzos del máximo número de actores dentro de cada Estado.
- Poliédrica. Porque las amenazas son múltiples y proteicas.
- Coordinada. Porque siempre deberá existir una autoridad que en último extremo tome las decisiones.
- Flexible. El mayor reto de toda organización pública es precisamente tener la capacidad de adaptarse al cambio.
- Creíble. Porque solo un sistema de seguridad nacional bien coordinado y eficaz tendrá un efecto disuasivo frente a las amenazas.

En este sentido el cambio de paradigma se encarna perfectamente en España con la aprobación de la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, la cual se enmarca en esa tendencia general y responde a esa imperiosa necesidad de afrontar con mayor rigor y seriedad el objetivo de garantizar que España, los españoles, sus derecho y libertades y el ordenamiento constitucional y jurídico se encuentren perfectamente asegurados viviendo en paz, en convivencia y con prosperidad, manteniendo con toda fortaleza el axioma de que toda nación debe aspirar a ser un proyecto sugestivo de vida en común como fundamento último de existencia política.

Esta evolución de la realidad geopolítica ha hecho que los conceptos de seguridad y defensa en España, en los últimos años, hayan evolucionado también siguiendo las tendencias de nuestro entorno, dando lugar a una común aceptación del concepto de Seguridad Nacional. Esta noción ha extendido su alcance hasta materias antes insospechadas incluyendo bajo su paraguas cualquier aspecto de la seguridad que pueda afectar a la población de un territorio desde un enfoque poliédrico y multidisciplinar, interconectado y transversal. Se superan así políticas públicas antes netamente separadas tales como la Defensa Nacional, la Seguridad Pública o la Acción Exterior del Estado. Por primera vez en el marco político español se define la Seguridad Nacional de una forma integral y esta es enunciada como una política pública que, bajo la dirección y liderazgo del presidente del Gobierno, es responsabilidad del Gobierno y coordina a todas las Administraciones Públicas —estatal, autonómica y local—, además de a otros actores públicos y privados. En definitiva, una tarea que implica el esfuerzo coordinado de todos los ciudadanos, que deberán aumentar su compromiso con este esfuerzo si se quiere lograr el éxito en la tarea.

Por otra parte, este es un esfuerzo que debe ser interdependiente con respecto a los demás países y especialmente respecto a los que son aliados y con los que compartimos valores democráticos y occidentales. Esa interdependencia es imprescindible para poder entender la necesidad imperiosa

de colaboración entre Estados en pro de una seguridad compartida. En este mundo globalizado no es posible la seguridad nacional sin atender a las necesidades de la seguridad internacional porque se han convertido en una misma cosa. A este respecto es esencial entender la seguridad nacional en el marco de las organizaciones internacionales que forman nuestras coordenadas geopolíticas, la OTAN, la UE y la OSCE. En el Concepto Estratégico 2010 de la OTAN, aún en vigor, se afirma que la OTAN continuará jugando su esencial papel de asegurar nuestra seguridad y defensa. En él se señala que la OTAN defenderá a las naciones aliadas, desplegando fuerzas militares allí donde y cuando sean requeridas para proteger nuestra seguridad y promover la seguridad común de todos nuestros aliados alrededor del mundo. Se puede decir que tanto la OTAN como la UE consideran que los conceptos de seguridad y defensa constituyen un único ámbito que incluye los elementos operativos necesarios para ser más eficaces desde un punto de vista de acciones integradas. En este sentido, la actual configuración de las normas que regulan la Seguridad Nacional en nuestro país va en esa línea de integración, coordinación y sinergias. Es decir, desde la política de seguridad y la política de defensa, cada una con su propia naturaleza e independencia, de cada país, se participa en la política común de seguridad y defensa, que pertenece a la Unión Europea, así como en el marco de seguridad y defensa de la OTAN.

En esta misma línea debe tenerse en cuenta el nuevo entorno geopolítico, que no debe obviar la doble dimensión que nuestro país abraza tomando como punto de referencia su pertenencia a la OTAN, ya analizada, pero también su pertenencia a un nuevo ámbito geopolítico que se está reforzando ante los últimos acontecimientos, que es la de la Unión Europea. Tan importante va a ser en los próximos años la dimensión atlántica como la europea. En este sentido sería predicable una mayor proximidad y alineamiento de la futura Estrategia Española de Seguridad Nacional, ya en fase de redacción, con la Estrategia de Seguridad Europea *Visión compartida, acción común: una Europa más fuerte*, aprobada en 2016. Se trata de un documento esencial en la nueva orientación de la política exterior y de seguridad común. Supone un importante cambio de filosofía respecto de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, un nuevo contexto en el cual España debería figurar a la vanguardia para poder contar con la ayuda necesaria de cara a controlar sus propios riesgos externos procedentes del sur de Europa. La estrategia global determina cinco prioridades para la política exterior de la Unión: la seguridad de la Unión; la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la Unión; la concepción

de un enfoque integrado en relación con los conflictos; órdenes regionales de cooperación, y una gobernanza mundial para el siglo XXI.

No obstante, llegado este momento hay que defender la existencia dentro de este ámbito generalista de la seguridad nacional de una configuración independiente, aunque interdependiente de la defensa nacional como parte de la seguridad nacional. La defensa nacional tiene rasgos propios que la singularizan dentro de todas las demás actuaciones y actos del Estado dentro de la política pública de seguridad nacional. Se trata de políticas de Estado separadas pero coordinadas que, por las propias características de la defensa nacional, hacen imposible diluir a esta dentro de un conjunto superior como, por otra parte, sí sería posible con otros de los ámbitos incluidos dentro de la seguridad nacional. No es lo mismo la defensa nacional que la seguridad inmigratoria o la seguridad alimentaria, por poner ejemplos. Todos ellos son contemplados en la LSN como ámbitos de esta y aparentemente equiparados en cuanto a su relevancia, No se trata de que sean ámbitos más o menos importantes, sino que son diferentes y no comparables en cuanto a su relevancia y configuración. En ocasiones puede darse el caso de que la propia supervivencia del Estado quede subordinada a que la defensa nacional sea exitosa en su ejecución, como ocurriría en caso de conflicto bélico generalizado. En definitiva, los Estados siguen teniendo políticas de seguridad y políticas de defensa separadas, con su propio contenido, carácter y atributos.

Por otra parte, y de cara al futuro, se puede decir que la primera parte de la tarea ya está finalizada; había que poner en pie desde lo previo un sistema de seguridad nacional y esa labor ya se ha completado en los últimos años. Ya existe un complejo entramado de normas y directivas que dotan a la política de seguridad nacional de cobertura jurídica para poder desplegar la acción del Estado, que además ha sido refrendada frente a una impugnación sobre su constitucionalidad por el propio TC mediante sentencia. Ya se ha creado el engranaje institucional necesario derivado de ese bloque regulador; Cortes Generales y Gobierno de la nación han creado esos órganos encargados de dirigir y controlar esa acción del Estado en esta materia. Quedan, no obstante, acciones por desarrollar, pero sobre todo queda por llevar a cabo una acción derivada de esos fundamentos legales y orgánicos, acciones que deben necesariamente conducir a la coordinación sin paliativos de todas esas potencialidades, atendiendo a la gran fragmentación competencial y administrativa de todos los actores estatales y no estatales que coadyuvan a la acción en materia de seguridad.

Debe insistirse en la necesidad de poner en marcha en la realidad los mecanismos de coordinación ya en vigor para superar disfunciones, ine-

ficiencias y compartimentaciones estériles. Se trata de poner en práctica la utilización conjunta de recursos materiales y humanos, de compartir la información, en definitiva, de lograr una cooperación leal, realista y efectiva. Por otra parte, también es el momento de implicar más a los actores privados y a la sociedad en general. Es mucho el talento y las energías que desde la sociedad civil y las empresas privadas se podría aportar a este esfuerzo colectivo de la seguridad y también de la defensa. Esa cooperación debería plasmarse en una apuesta decidida y sin complejos, como ocurre en países de nuestro entorno, por potenciar la cultura de defensa y las formas de colaboración público-privadas. Además, también es necesario permitir una mayor participación y encuentro en sectores tan propicios a esta colaboración como el de la ciberseguridad, el de la seguridad energética o la alimentaria.

Solo así se podrá dotar al país de un adecuado nivel de seguridad nacional que la situación internacional y nacional demandará del Gobierno que tenga la responsabilidad de salvaguardar a España y a los españoles de cualquier amenaza futura.