

*María del Carmen Girón Tomás*

*Jefa de Área de Relaciones Internacionales en DGT.*

*Escala Superior de Técnicos de Tráfico.*

*Correo: mcgironn@gmail.com*

**ANÁLISIS DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN ESPAÑA COMO LEY DE SEGURIDAD INTEGRAL. PROPUESTA DE LA INCLUSIÓN DE LA SEGURIDAD EN LAS VÍAS TERRESTRES COMO ÁMBITO DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL Y DE LA SEGURIDAD DE LA MOVILIDAD VIAL COMO LÍNEA DE ACCIÓN EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL**

**AN ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY LAW IN SPAIN AS A COMPREHENSIVE SECURITY LAW. PROPOSAL TO INCLUDE SECURITY ON LAND ROUTES AS AN AREA OF SPECIAL INTEREST FOR NATIONAL SECURITY AND THE SAFETY OF ROAD MOBILITY AS A LINE OF ACTION IN THE NATIONAL SECURITY STRATEGY**

## Resumen

La Ley de Seguridad Nacional en España crea un Sistema de Seguridad Nacional y contribuye a la seguridad internacional. Sus componentes fundamentales son la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior. Para mejorar la necesaria anticipación, prevención, análisis, reacción, resistencia y recuperación respecto a riesgos y amenazas susceptibles de comprometer la seguridad nacional, se propone un nuevo eje transversal no contemplado específicamente, cual es el de la seguridad en las vías terrestres, y la seguridad de la movilidad vial, así como la necesaria asunción de un papel protagonista de España en el nuevo Comisariado de la Unión Europea en Seguridad.

## Palabras Clave

Seguridad nacional e internacional, vías terrestres, movilidad, lucha antiterrorista, crimen organizado, violencia política, servicios de inteligencia e información, investigación criminal, cooperación policial internacional.

## Abstract

*A National Security Law officially entered into force in Spain, it establishes a System of National Security and contributes to international security. Its key components being National Defence, Public Security and External Action. With a view to enhancing the necessary anticipation, prevention and analysis of, reaction and resistance to, and recovery from risks and threats that might compromise national security, a new cross-cutting axis not specifically provided for is being proposed, that is the security on land routes and the road mobility, as well as the necessary assumption of a leading role of Spain in the newly-created EU Commissioner for the Security Union.*

## Keywords

*National and international security, land roads and land transport security, mobility, counter terrorism, organised crime, political violence, information and intelligence services, criminal investigation, international police cooperation.*

## Como citar este artículo:

GIRÓN, María del Carmen. "Análisis de la Ley de Seguridad Nacional en España como ley de seguridad integral. Propuesta de la inclusión de la seguridad en las vías terrestres como ámbito de especial interés para la seguridad nacional y de la seguridad de la movilidad vial como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional". Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2017, núm.10.

# ANÁLISIS DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN ESPAÑA COMO LEY DE SEGURIDAD INTEGRAL. PROPUESTA DE LA INCLUSIÓN DE LA SEGURIDAD EN LAS VÍAS TERRESTRES COMO ÁMBITO DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL Y DE LA SEGURIDAD DE LA MOVILIDAD VIAL COMO LÍNEA DE ACCIÓN EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

## INTRODUCCIÓN

La seguridad de los países está ligada a la seguridad global, y la legislación y la Estrategia de Seguridad Nacional ha de abordarse en clave internacional, ello obliga a los países a analizar lo que ocurre en el resto del mundo, en una visión con vocación universal. Además, los países han de cumplir con los compromisos internacionales que asumen, y las Naciones Unidas, la OSCE<sup>3</sup>, la OTAN<sup>2</sup>, o la Unión Europea<sup>4</sup>, promueven respuestas generales, coordinadas y coherentes en seguridad, en el plano internacional, y constituyen el marco de referencia de las Políticas y Estrategias de Seguridad Nacional de los países.

Este documento, a través del análisis teórico de la Ley de Seguridad Nacional en España, que sigue el modelo de seguridad integral, propone incluir de forma específica

---

1 NACIONES UNIDAS. *La Asamblea General aprobó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo el 8 de septiembre de 2006, Resolución 60/288*. Citado en [http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/NACIONES+UNIDAS+8+SEPTIEMBRE+2006+\(ESPAÑOL\).pdf/2053629e-27d1-4a0f-a8aa-a131f51093e3](http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/NACIONES+UNIDAS+8+SEPTIEMBRE+2006+(ESPAÑOL).pdf/2053629e-27d1-4a0f-a8aa-a131f51093e3). Obtenido el 2 de septiembre de 2012, en <http://www.un.org/es/sc/ctc/action.html>. El 8 de septiembre de 2010: «Los países reafirmaron la Estrategia Nacional contra el Terrorismo y reiteraron su enérgica e inequívoca condena en todas sus formas y manifestaciones independientemente de quién lo cometa, de dónde y con qué propósito». *Plan of Action to prevent Violent Extremism A/70/674*, de 24 de diciembre de 2015. (Consultado: 22.02.2016). «El Consejo de Seguridad de la ONU llamó a la comunidad internacional a aumentar la cooperación y concertar los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo para prevenir atentados contra la infraestructura vital», en <https://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36761>. Obtenido el 16 de febrero de 2017.

2 OTAN. «NATO 2020. Assured Security; Dynamic engagement», 17 May 2010. En [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2010\\_05/20100517\\_100517\\_expertsreport.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf). Obtenido el 13 de abril de 2013.

3 OSCE. *Marco consolidado de la OSCE para la lucha contra el terrorismo. Decisión número 1063, de 7 de diciembre de 2012*. En <http://www.osce.org/es/pc/98545?download=true>. Obtenido el 4 de septiembre de 2014.

4 UNION EUROPEAN. «A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», June 2016, en [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf). Consulta realizada el 2 de enero de 2017.

como se hace con la seguridad marítima, un nuevo escenario como ámbito de especial interés para la seguridad nacional, la seguridad en las vías terrestres y como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional, la seguridad de la movilidad vial, de forma adicional a la previsión legal de seguridad en los transportes e infraestructuras críticas terrestres.

La propuesta se aborda de acuerdo con el esquema de la Ley de Seguridad Nacional y de las líneas de acción estratégicas, que se contienen en la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Un proyecto compartido*<sup>5</sup>, así como en los informes anuales de seguridad nacional previos y en el *Informe anual de Seguridad Nacional 2016*<sup>6</sup>. Igualmente, se tiene en cuenta, la llamada de atención que incluye nuestro Gobierno<sup>7</sup> para abordar los nuevos retos de la seguridad nacional.

En las directrices de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional<sup>8</sup>, «el borrador de Estrategia de Seguridad Nacional deberá contener el análisis del entorno estratégico, concretar los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, definir las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promover la optimización de los recursos existentes».

Desde el punto de vista metodológico<sup>9</sup>, en este trabajo se atiende el análisis de variables múltiples que interactúan entre ellas, y en particular:

- El entorno de seguridad;
- Fines y objetivos;
- Estrategia;
- Recursos limitados;

---

5 GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013*, NIPO: 002130347. (Consultado: 24.09.2014). En [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf).

6 GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. *Informe anual de Seguridad Nacional 2016*, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 20 de enero de 2017 NIPO ed. Electrónica: 785-17-002X.

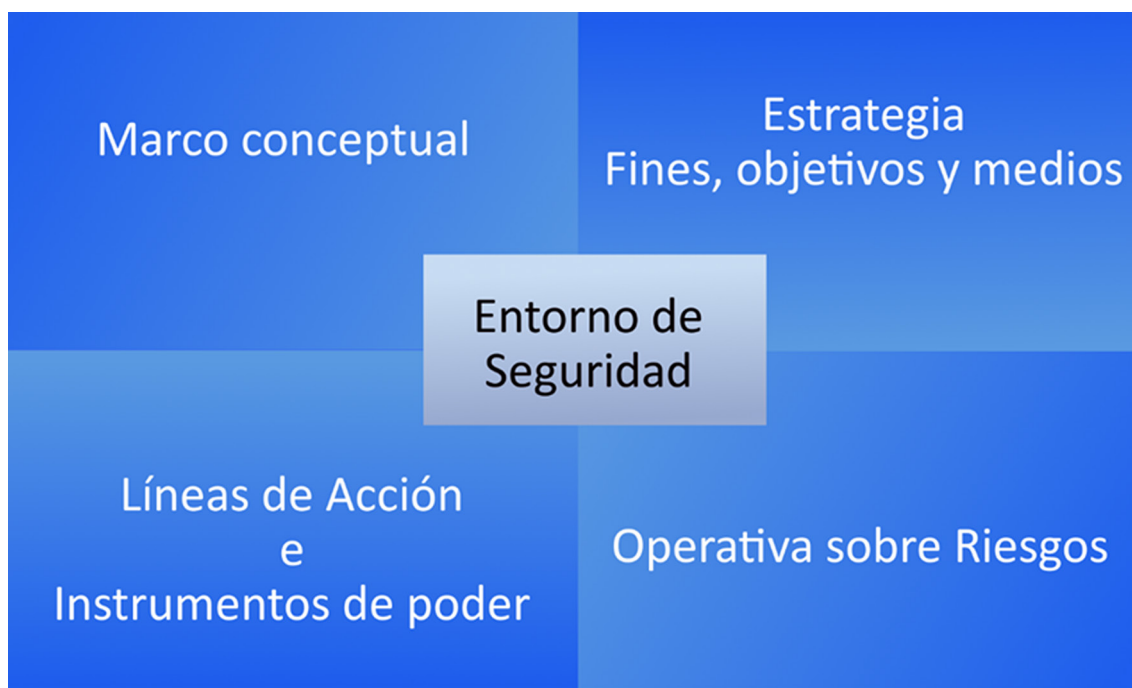
En [http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217-Informe\\_Anuual\\_de\\_Seguridad\\_Nacional\\_2016.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217-Informe_Anuual_de_Seguridad_Nacional_2016.pdf). (Consultado: 15.02.17).

7,8 MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. *Orden PRA 115/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional. BOE Núm. 38, de 14 de febrero de 2017, Sec I, pp. 9.878 y 9.879*. En <https://www.boe.es/boe/dias/2017/02/14/pdfs/BOE-A-2017-1459.pdf>. (Consultado: 14.02.2017).

9 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «Métodos teóricos para la elaboración de Estrategias de Defensa y Seguridad». En *busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica; prologuista: Javier Solana; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2016, pp.151 a 152 y 165 a 168. ISBN: 978-84-9091-176-1 (ed. papel).

- Medios y herramientas;
- Riesgos;

Vulnerabilidad en las vías terrestres y de la seguridad de la movilidad vial



Elaboración propia combinando los métodos de Bartlett y de Kugler.

El método de análisis de Barlett es idóneo para definir Estrategias de Seguridad Nacional combinando variables para establecer objetivos y lograr un equilibrio entre todas ellas; a través de su interacción se pretende una aproximación estratégica.

De acuerdo con el método analítico de Kugler, el análisis multidisciplinar se acomete por niveles, considerando, en primer término, el establecimiento del marco conceptual, el desarrollo de la estrategia y su evaluación; en un segundo nivel, un análisis de sistemas con planes y programas de Estado; y por último, a nivel operativo, el establecimiento de directivas específicas, priorización y asignación de recursos.

«El enfoque integral de la gestión de crisis, prevé de manera taxativa la conexión de los denominados componentes fundamentales de la seguridad nacional, en concreto, la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, con el apoyo permanente de los servicios de inteligencia e información del Estado, tanto para su funcionamiento con carácter habitual “ex Art. 18.2 de la Ley de Seguridad Nacional” (en adelante, LSN) (...) como para su utilización en los supuestos de gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional»<sup>10</sup>.

Así, teniendo en cuenta la propuesta apuntada de la inclusión de la seguridad en las vías terrestres como ámbito de especial interés para la seguridad nacional, interesa

<sup>10</sup> Vid. Notas pie de página 7 y 8, p. 988o.

también para que la seguridad de la movilidad vial, en clave internacional, pueda ser considerada como línea de acción de nuestra Estrategia de Seguridad Nacional<sup>11</sup>, toda vez que en nuestra Ley de Seguridad Nacional, se recoge la necesidad de cumplir con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país, y su regulación se aborda desde el prisma de la seguridad integral, y como tal «suscribe un acercamiento comprensivo a la seguridad, que reconoce un equilibrio entre sus dimensiones políticas, económicas, socioculturales y ambientales»<sup>12</sup>.

### *La seguridad de los países en clave internacional*

El concepto de seguridad es muy complejo y ha experimentado transformaciones múltiples desde el final de la Guerra Fría. La seguridad precisa que en su definición se incluyan los adjetivos que la califican, admitiendo acepciones diversas, tales como: seguridad nacional, internacional, interior, exterior, regional, territorial, pública, privada, humana, colectiva, compartida, cooperativa, global, integral, sostenible, energética, vial, alimentaria, ciberseguridad, etc. Por tanto, la seguridad se trata hoy de un concepto complejo, dinámico y sujeto a mutación.

En una aproximación a la definición de seguridad el *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*<sup>13</sup>, la define como «cualidad de seguro» y «seguro», a su vez, como «libre y exento de todo peligro, daño o riesgo».

Por su parte, el *Diccionario de Inteligencia y Seguridad*<sup>14</sup> establece el significado de Seguridad como sigue: «situación libre o exenta de amenazas, peligro, daño o riesgo que permite el desarrollo de las actividades de forma satisfactoria (...)». Esta obra

---

11 GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. *Informe anual de Seguridad Nacional 2016*, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 20 de enero de 2017, pp. 1 a 5 hasta párrafo 5 incluido. Incluye referencia detallada de la actividad de España en clave internacional en el entorno de la seguridad, incluida la defensa, respecto de todas las organizaciones y organismos internacionales, escenarios multilaterales de diversa índole y en participación con otros países.

En [http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217-Informe\\_Anuale\\_de\\_Seguridad\\_Nacional\\_2016.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217-Informe_Anuale_de_Seguridad_Nacional_2016.pdf). (Consultado: 15.02.17). NIPO ed. Electrónica: 785-17-002X.

12 LABORIE IGLESIAS, Mario. TCol. DEM, *Documento Marco 05/2011. La evolución del concepto de seguridad*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, junio de 2011, p. 3. En [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf). (Consultado: 12.01.2012).

13 *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. Vigésimosegunda edición, [www.dle.rae.es](http://www.dle.rae.es). (Consultado: 27.11.2010).

14 DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M.; et. al.: *Diccionario de Inteligencia y Seguridad*. Ed. Lid, prologuista: José Manuel Blecu; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2013, pp. 230 a 234; ISBN: 9788483567609.



incluye, además, en sus definiciones una tipología de *seguridades* variadas: ciudadana, criptológica, de información, de la información clasificada, de las emanaciones, de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de operaciones, en el personal, en profundidad, física, humana, integral, interior, jurídica, multicapa, nacional, privada, pública y táctica.

Esta última definición incluye la «amenaza» y el «riesgo»; cuando este último se concreta y se percibe como «peligro» y cuando un agente causante, animado o inanimado, del peligro lo materializa, se convierte en «amenaza» que cristaliza en «daño».

Actualmente hay amenazas a la seguridad que no eran previsibles cuando se constituyó la Organización de Naciones Unidas<sup>15</sup> en 1945. La Organización de Naciones Unidas (ONU, en adelante) contempla seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios:

- Guerra entre Estados;
- Violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos a gran escala de los derechos humanos y genocidio;
- Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medioambiente;
- Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas;
- Terrorismo;
- Delincuencia transnacional organizada.

«La protección contra todo peligro implica necesariamente la protección contra toda amenaza, que a su vez inevitablemente siempre constituirá un peligro. Por otra parte, la seguridad tiene un carácter preventivo. (...) Mientras que la defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza, la seguridad es mucho más exigente y más difícil de alcanzar, tiene un carácter más preventivo y más utópico al tratar de mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza a las personas y bienes objeto de la seguridad. En el ámbito de las relaciones internacionales el objetivo de la seguridad es un mundo estable»<sup>16</sup>.

En septiembre de 2015, representantes de 193 países adoptaron un compromiso histórico al aprobar los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible<sup>17</sup> que, por vez primera, fueron consensuados después de más de tres años de negociaciones, con la participación de todos los países miembros de la ONU, Organizaciones No Gu-

---

15 ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Un mundo más seguro. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio. Resumen*. Ed. Naciones Unidas, 2004. (Consultado: 12.04.2011), en [http://www.un.org/es/events/pastevents/a\\_more\\_secure\\_world/pdf/brochure\\_sp.pdf](http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf).

16 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel.; *et. al.*: «Las estrategias de la seguridad y la defensa» en *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, Monografías del CESEDEN, Núm. 67. Prologuista: Fernando Armada Vadillo; Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Madrid, 2004, pp. 17 y 18. ISBN: 84-9781-087-2.

17 NACIONES UNIDAS. *Objetivos del Desarrollo Sostenible 2016-2030*. En <https://www.sostenibilidaddep.es/pages/index/objetivos-de-desarrollo-sostenible-2016-2030>. (Consultado: 07.11.2015).

bernamentales (ONG,s en adelante) y otros agentes. Como objetivo dieciséis, se establece promover sociedades pacíficas y mejor acceso a la justicia. Las amenazas comunes hacen posible que los países se unan entre sí, a través de organizaciones internacionales, multilaterales o regionales para afrontarlas en conjunto. El precedente histórico de seguridad colectiva se encuentra en el *Art. II del Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919*, que establecía que la guerra o la amenaza de guerra, afectara o no a los miembros de la Sociedad, interesaba a todos para adoptar medidas para salvar la paz.

«Crear las condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes de derecho internacional»<sup>18</sup> sirvió de base, en adición al resto de contenido de la Carta de Naciones Unidas para que la ONU adoptara el bastón de mando de la gobernanza mundial, al configurarse como organización de carácter universal y, referencia global para tratar las cuestiones de manera global.

La *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo* en forma de Resolución, que se revisa cada dos años, atendiendo las prioridades de los Estados miembros y el *Plan de Acción anexo A/Res/60/288* se desarrolla en torno a cuatro pilares<sup>19</sup>:

- Pilar I: Hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo;
- Pilar II: Prevenir y combatir el terrorismo;
- Pilar III: Desarrollar la capacidad de los Estados miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto;
- Pilar IV: Garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del Estado de derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo.

Los documentos de Naciones Unidas analizan la situación de seguridad global por regiones en el mundo, al tiempo que incluyen recomendaciones de respuesta universal y acciones conjuntas entre organizaciones, organismos internacionales y multilaterales. El *Cuarto informe del secretario general, S/2017/97*<sup>20</sup>, *sobre la amenaza que plantea el Estado Islámico de Irak y el Levante, para la paz y la seguridad internacional y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados*

---

18 Del preámbulo de la *Carta de Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco*, al concluir la conferencia de Naciones Unidas sobre «Organización internacional», que entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

19 NACIONES UNIDAS. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counterterrorism-strategy>. (Consultado: 11.02.2017) sobre actividades del equipo especial para la ejecución de la lucha contra el terrorismo.

20 ASAMBLEA GENERAL ONU. *Cuarto informe del secretario general, S/2017/97, sobre la amenaza que plantea el Estado Islámico de Irak y el Levante, para la paz y la seguridad internacional y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados miembros para combatir la amenaza*. Se cita en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2017/97>. (Consultado: 19.02.2017).



*miembros para combatir la amenaza*, señala que se examinan también las actividades llevadas a cabo por los Estados miembros de las regiones de Europa, el Magreb y África oriental «para aplicar medidas en una serie de esferas temáticas, en particular con el fin de contrarrestar la amenaza que suponen los combatientes terroristas extranjeros que regresan a sus Estados de origen o que viajan a otros Estados, así como los esfuerzos emprendidos por las Naciones Unidas, sus asociados y las organizaciones internacionales y regionales para prestar apoyo a las iniciativas de los Estados miembros».

En la Unión Europea, la Comisión Europea en su *Comunicación*<sup>21</sup> para la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva, señala que «la Agenda Europea de Seguridad ha proporcionado un marco claro para que la Unión Europea pueda trabajar mejor en materia de seguridad y ha sentado la base para el apoyo del Consejo Europeo a una Estrategia de Seguridad Interior renovada»<sup>22</sup> en la que el terrorismo es una de sus tres prioridades, junto con la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia.

### *Análisis de la Ley de Seguridad Nacional en España como ley de seguridad integral*

#### *La aprobación de la Ley de Seguridad Nacional en España: contexto y tratamiento integrador e integral de la seguridad*

La Ley de Seguridad Nacional fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el día 29 de septiembre de 2015 y entró vigor el día 30 de septiembre de 2015. Esta ley regula los órganos competentes de la seguridad nacional, el Sistema de Seguridad Nacional, la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional y la contribución de recursos a la seguridad nacional.

Las características y notas singulares de la Ley de Seguridad Nacional traen causa de la complejidad de la materia que aborda y el tiempo en que fue aprobada, al final de la X Legislatura. La Mesa de la Cámara en su reunión del día 29 de mayo de 2015<sup>23</sup>, adoptó el acuerdo de encomendar la aprobación con competencia legislativa plena a la Comisión Constitucional. La seguridad nacional como servicio público precisa del máximo respaldo parlamentario y social, y el tiempo del proceso legislativo hasta su

21,22 COMISIÓN EUROPEA. COM (2016), 230 final. En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0230>. (Consultado: 24.05.2016).

23 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. X Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley, 29 de mayo de 2015*, Núm. 158, p.1. En [http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_10/spl\\_105/pdfs/1.pdf](http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_105/pdfs/1.pdf). (Consultado: 14.10.2015).

aprobación ha estado marcado por situaciones políticas sensibles, y con la complejidad derivada del Estado autonómico asimétrico en materia de Seguridad Pública, siendo necesaria la coordinación y audiencia previa a las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante) afectadas competencialmente, implicando a la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Administraciones Locales.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 13 de mayo de 2015, emitió, por unanimidad un dictamen facultativo relativo al anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional<sup>24</sup>.

El texto fue informado por el Centro Nacional de Inteligencia (en adelante, CNI) y del mismo modo, se remitió el anteproyecto en consulta y se dio audiencia a las CC.AA. y ciudades con Estatuto de Autonomía. Se incorporó también un informe del Departamento de Seguridad Nacional de Presidencia del Gobierno en el que se examinaban las observaciones realizadas por Cataluña. Finalmente, también emitieron sus preceptivos informes las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios implicados, y en concreto, los de la Presidencia, Asuntos Exteriores y Cooperación, Defensa e Interior.

El anteproyecto sometido a consulta se inicia con una exposición de motivos que explica el objeto de esta ley, destacando que «la seguridad constituye la base sobre la cual una sociedad puede desarrollarse, preservar su libertad y garantizar la estabilidad y buen funcionamiento de las instituciones»<sup>25</sup>. El fin al que responde la ley es hacer frente a la complejidad de los desafíos que la seguridad presenta y el carácter transversal de ciertos riesgos y amenazas. «Así lo reconoce la legislación española que, en el marco definido por la Constitución, regula cuestiones tales como los estados de alarma, excepción y sitio, la Defensa Nacional, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la protección de la seguridad ciudadana, la protección de infraestructuras críticas, la protección civil, la Acción y el Servicio Exterior del Estado o la seguridad privada, asignando en estos ámbitos competencias a las distintas autoridades y Administraciones Públicas (...)»<sup>26</sup>.

El Consejo de Estado dictaminó que la ley proyectada «no afecta, en cambio, a la regulación de los distintos agentes e instrumentos contenida en normas sectoriales específicas, sino que facilita su inserción armónica en el esquema de organización general establecido por la Estrategia de Seguridad Nacional de 31 de mayo de 2013 bajo la denominación de Sistema de Seguridad Nacional, liderado por el presidente del Gobierno». Además, el Consejo de Estado dictó que al amparo de las competencias exclusivas que al Estado reconocen las reglas 4ª y 29ª del artículo 149.1 de la Constitución la norma ha de tener carácter ordinario, por limitarse a regular la seguridad nacional

---

24 CONSEJO DE ESTADO. *Dictamen de Expediente 405/2015 aprobado por unanimidad el 13 de mayo de 2015 sobre el anteproyecto de la Ley de Seguridad Nacional*. Consultado el 12 de julio de 2016 en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-405>.

25 *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, preámbulo*. BOE Núm. 233, Sec. I, p.87.106. (Consultado: 29.09.2015), en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389).

26 «Preámbulo», Ley de Seguridad Nacional. Citado en el *Dictamen de Consejo de Estado*. Vid. nota 23.

desde un punto de vista organizativo e integrador, sin afectar a la regulación de los derechos fundamentales. Respecto de los artículos 23.2 «Situación de interés para la seguridad nacional», 27 «Contribución de recursos a la seguridad nacional en el Sistema de Seguridad Nacional», 28 «Catálogo de recursos para la seguridad nacional), y 29 «Declaración de recursos para la seguridad nacional», el Consejo de Estado concluyó que estos artículos no precisaban ser calificados como preceptos orgánicos, pudiendo ser mantenidos en el anteproyecto como preceptos de carácter ordinario.

De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 184/2016<sup>27</sup> dictada en el Recurso 7330/2015 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 4.3 de la LSN (Estrategia de Seguridad Nacional), artículos 15.c) y 24 de la LSN «Declaración de la Situación de Interés para la Seguridad Nacional por el presidente del Gobierno», la parte recurrente argumentó que los artículos impugnados vulneran el orden constitucional de distribución competencial por no haber previsto de ningún modo la participación de la Generalitat en los supuestos que regulan, en ámbitos que pueden condicionar el ejercicio de sus competencias. Este recurso se basó en que la Constitución no menciona la seguridad nacional como título competencial y aun cuando esta expresión haya sido utilizada puntualmente en algunas normas estatales, no se menciona en la legislación sobre seguridad exterior e interior del Estado (Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional; Ley Orgánica 2/1986, ni en la de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana). Se argumenta también que el nuevo concepto legal de seguridad nacional incluye otros como la Defensa y la Seguridad Pública. En este sentido, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) dicta que «la materia de “seguridad nacional” es una competencia nueva, no prevista en el Art. 149.1 CE, ni en los Estatutos de Autonomía que, como tal, corresponde al Estado en virtud de la cláusula residual del Art. 149.3 CE», desestimando el recurso en todo lo demás.

### *El marco conceptual y el entorno de la seguridad nacional*

A continuación, se abordarán las notas características y el entorno de la seguridad nacional considerando un enfoque de modelo de sistema seguro integral y la metodología combinada de Bartlett y Kugle apuntada anteriormente.

«La realidad demuestra 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

---

27 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 184/2016 dictada en el Recurso 7330/2015 contra los artículos 4.3, 15.c) y 24 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. BOE Núm. 299, de 12 de diciembre de 2016, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-11817#analisis](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-11817#analisis). (Consultado: 13.12.2016).*

la seguridad, como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica»<sup>28</sup>.

«La seguridad integral implica una visión amplia de la seguridad, que reconoce un equilibrio entre sus dimensiones políticas, económicas, socioculturales y ambientales. Por lo tanto requiere un diseño y un planteamiento multidisciplinar equilibrado»<sup>29</sup>.

«El objetivo general del enfoque integral es la mejora de los instrumentos internos de gestión de la crisis y de la coordinación tanto interna como con otros actores internacionales»<sup>30</sup>.

La seguridad nacional es un servicio público, que debe ser objeto de una Política de Estado. «(...) Por este motivo, la seguridad nacional se apoya en el compromiso y el consenso de todos, para actuar de forma concertada y cohesionada»<sup>31</sup>. Para ello, el Gobierno se esforzará en obtener el máximo respaldo social y parlamentario. Así, se explica la complejidad de aprobar una Ley de Seguridad Nacional en la recta final de la legislatura.

El Art. 2 de la *LO 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional*<sup>32</sup> establece que 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 ámbito de las relaciones internacionales, tanto las Estrategias de Seguridad como las de Defensa pretenden cortar la secuencia que le permite a un agente hostil escalar la cadena estratégica que va desde el riesgo hasta la amenaza o incluso el daño para lograr su objetivo político. La diferencia radica en que mientras la Estrategia de Seguridad es capaz de actuar frente a los riesgos, la de Defensa solo puede diseñarse

---

28 *Preámbulo de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, Boletín Oficial del Estado de 29 de septiembre de 2015, Núm. 233, Sec. I. pp. 87.107. (Consultado: 29.09.2015) de [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389).*

29 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «Taxonomía de la seguridad» de *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica; Prologuista Javier Solana; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2016, p. 106; ISBN: 978-84-9091-176-1 (ed. papel).

30 MOURE COLÓN, Fernando. «Seguridad y estrategia» en *Armonización con las líneas de acción de la Estrategia Integral de Seguridad de la comunidad internacional: aportación española*, Número de edición: 1ª; Ed. Dykinson, 2014, p. 43; ISBN: 978 84 9085 226 2.

31 GOBIERNO DE ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*. Citado en p. 8.

32 *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*, Jefatura de Estado, *BOE Núm. 276, de 18 de noviembre de 2005*. Citado en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>. (Consultado: 30.06.2016).

frente a peligros o amenazas. Como el grado de incertidumbre es mayor ante los riesgos que ante las amenazas, cuyas principales características normalmente son conocidas, la complejidad de los sistemas de información en las Estrategias de Seguridad deberá ser mayor que en el caso de las de Defensa»<sup>33</sup>.

La incertidumbre conceptual de seguridad nacional<sup>34</sup> «genera una variada gama semántica politológica (...) a la génesis y desarrollo de órganos y políticas gubernamentales destinadas a su salvaguardia»<sup>35</sup>, «e incluso a la protección *ad extra* de estas últimas dentro del ámbito de la teoría de las relaciones internacionales (...)»<sup>36</sup>.

El preámbulo de la Ley de Seguridad Nacional, párrafos 5 y 6 expone que «en el mundo actual, y en el entorno más previsible para el futuro, los actores y circunstancias que ponen en peligro los niveles de seguridad, se encuentran sujetos a constante mutación, y es responsabilidad de los poderes públicos dotarse de la normativa, procedimientos y recursos que le permitan responder con eficacia a estos desafíos de la seguridad. En este contexto 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». Así, la seguridad nacional se postula como elemento integrador de normativa previa existente en seguridad y como objetivo compartido por las diferentes Administraciones.

Además, la seguridad nacional es un concepto dinámico, y en este sentido, se incluye la referencia de Fernando Moure Colón sobre la misma:

«En su definición habría que considerar la interdependencia entre las cuestiones militares, económicas, sociales, políticas o medioambientales. (...) Así, toda definición del concepto de “seguridad nacional” debe tener en cuenta los factores no previsibles (el impacto de factores no militares en la seguridad) y que, de una forma subjetiva, provocan inseguridad en los Estados y en sus ciudadanos condicionando los objetivos de “seguridad nacional” y las medidas a adoptar en el contexto de la “Política Nacional de Defensa”. Además, cualquier definición del concepto de “seguridad nacional” debe considerar no solo los intereses nacionales de seguridad, que conforman las aspiraciones básicas del Estado en el orden internacional y son el fundamento del bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos y que, llegado el caso, justifican el esfuerzo de defensa, sino también, los cambios en el escenario estratégico internacional y que, de forma

---

33 <sup>33</sup> BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Ed. Ministerio de Defensa, 2016, pp. 50 y 51.

34 GONZALVO NAVARRO, Vicente. «Inteligencia económica y seguridad nacional» en *Revista Economist & Jurist*, Núm. de edición: 1ª; Ed. Difusión Jurídica, Madrid, 2015, p. 109; ISBN: 978-84-92656-33-2.

35 ZURAWSKI, N.: *Sicherheitsdiskurse Angst, Kontrolle und Sicherheit in einer “gefährlichen” Welt Frankfurt am Main*, New York, 2007. *Op. cit.* Gonzalvo Navarro 2014, *Vid.* nota 36; p. 109.

36 MOREIRO, C.: *Las cláusulas de seguridad nacional*, Ed. Iustel, 2007, pp. 4-82. *Op. cit.* Gonzalvo Navarro 2014 *vid.* nota 36; p.109.



muy especial, a partir de la década de los noventa, con la caída del muro de Berlín y el fin del enfrentamiento este-oeste, y, sobre todo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11S), han influido y condicionado las políticas de seguridad nacionales».

La seguridad nacional conceptualizada como acción del Estado y configurada como política pública se basa, —ex Art. 4.2 de la LSN—, en los siguientes principios: unidad de acción, coordinación y colaboración, anticipación junto con prevención, capacidad de resistencia y recuperación, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos, gestión de la información y del conocimiento y transparencia. El fundamento del principio de *unidad de acción del Estado en seguridad nacional* exige que la seguridad que se trata por su adjetivación y ámbito de aplicación sea nacional con proyección prevista de internacional. La Ley de Seguridad Nacional articula una seguridad nacional en un Estado autonómico asimétrico en materia de Seguridad Pública, y así el Art. 21 de la LSN contempla la participación de todas las Administraciones Públicas y territoriales, que alcanza en España tanto a las CC.AA. y a las ciudades con Estatuto de Autonomía, como a las autoridades de la Administración Local, que serán convocadas a las reuniones del Consejo cuando su contribución se considere necesaria, y en todo caso cuando los asuntos a tratar afecten a sus respectivas competencias.

Estrechamente ligada a la *colaboración*, se sitúa la cultura de seguridad nacional, para según dictado literal «que favorezca la implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos». A tal fin se prevé que el Gobierno ponga en marcha acciones y planes para dar a conocer y sensibilizar a la sociedad. Para alcanzar un sistema de cultura de seguridad nacional integral, transversal, multinivel, y multifunción, es necesario acometer un Plan de Acción Estratégica de Cultura de Seguridad Nacional donde tengan cabida todos los intervinientes, armonizando instrumentos y dimensiones de la seguridad que ya coexisten: el Plan Director de la Cultura de la Seguridad y Defensa del Ministerio de Defensa, la Cultura de Seguridad Interior, la Cultura de Seguridad e Inteligencia o la Cultura de Seguridad Privada.

En esta línea se propone que se pueda valorar llevar a cabo campañas de prevención y divulgación, al estilo de las desarrolladas por la Dirección General de Tráfico o del Plan Nacional sobre Drogas, específicamente, en este caso, para concienciar a la población de la necesidad de preservar un nivel de seguridad cuya consolidación en España ha supuesto un esfuerzo intenso, realizado con enorme aplicación y sacrificio extremo de vidas. Ello supondría desplegar todo un sistema de comunicación institucional dirigido y especializado para tratar con población general, o específica, por segmento de población, por edad, por tipo de mensaje, que implicaría una iniciativa institucional visible, que toma activamente el control, imbuye los valores de una sociedad democrática y ajustada a derecho, a la vez que interfiere en los mensajes propagandísticos y tendenciosos de los movimientos terroristas, marcadamente el yihadista.



El Ministerio del Interior en España ha designado al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), de la Secretaría de Estado de Seguridad, para implementar y desarrollar la Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización, que incluye el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV), aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de enero de 2015, de acuerdo con las directrices de la Unión Europea de lucha contra la radicalización y el extremismo violento, que contempla acciones formativas que abarcan desde los funcionarios de la Administración General del Estado, pasando por los colectivos vulnerables o en riesgo de radicalización, la sociedad civil en su conjunto, y de manera significada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>37</sup>.

Asimismo, dentro del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) se ha creado el Centro de Coordinación de Información sobre Radicalización (CCIR) donde el ciudadano podrá aportar información sobre posibles casos de radicalización, ayudando a prevenir, detectar y neutralizar brotes o focos de radicalismo violento. Por medio de la campaña «Stop radicalismos», se habilitan varias herramientas de colaboración ciudadana con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tales como una aplicación app denominada Alertcops, con la que cualquier persona, con independencia de su idioma, origen, o de sus discapacidades auditivas o vocales pueda comunicarles un acto delictivo o incidencia de seguridad del que está siendo víctima o testigo.

En cuanto a las notas de *anticipación y prevención* la Ley de Seguridad Nacional dispone en su Art. 9.2 que los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, apoyarán permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional, proporcionando elementos de juicio, información, análisis, estudios y las propuestas, que sean necesarias para prevenir y detectar los riesgos y amenazas, y contribuir a su neutralización.

#### *Los fines de la seguridad nacional, medios y herramientas. Los recursos limitados y su optimización*

Los fines directos de la seguridad nacional son: la protección de la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, y garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, contribuyendo a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. Además, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, entre las necesidades y otros fines pueden señalarse los siguientes:

- Responder con eficacia a la constante mutación de actores y circunstancias que ponen en peligro los niveles de seguridad;

---

<sup>37</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR. *Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta*. Secretaría de Estado de Seguridad, CITCO. Consultado el 19 de septiembre de 2015 en <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/plan-estrategico-nacional>.

- Esfuerzo de integración y armonización de objetivos, recursos, y políticas ya existentes en materia de seguridad;
- Dar respuesta a los riesgos y amenazas cada vez más transversales, complejos, de naturaleza incierta y poco definida;
- Actuar de forma coordinada como objetivo compartido por la Administración Estatal, Autonómica y Local, con los órganos constitucionales, en especial con las *Cortes Generales*, con el denominado sector privado y la sociedad civil;
- Actuar preventivamente.

Respecto de la *eficiencia y la sostenibilidad en el uso de los recursos*, es obligación que incumbe a las Administraciones Públicas con competencias en los ámbitos de especial interés de la seguridad nacional y en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, establecer los mecanismos de coordinación e intercambio de información, especialmente en relación con los sistemas de vigilancia y alerta ante posibles riesgos y amenazas, previsión que recoge el Art. 11 de la LSN. En este sentido, tal y como establece el Art. 27.3 de la LSN las Administraciones Públicas dispondrán de un sistema de identificación, evaluación y planificación de medios y recursos correspondientes a sus respectivos ámbitos de competencia para hacer frente a los posibles riesgos y amenazas a la seguridad nacional. Aparte, el sector privado participará en la contribución de recursos a la seguridad nacional, ex Art. 27.5 y Art. 7 de la LSN, siempre que las circunstancias lo aconsejen y, en todo caso, cuando sean operadoras de servicio esenciales y de infraestructuras críticas que puedan afectar a la Seguridad Nacional. Será el Gobierno, en coordinación con las CC.AA., quien establecerá los cauces que fomenten la participación del sector privado en la formulación y ejecución de la Política de Seguridad Nacional. En esta línea, la aprobación de la Ley de Seguridad Privada 5/2014, de 4 de abril, supuso en nuestro país un paso decidido en la potenciación de la colaboración de la seguridad privada con la Seguridad Pública, que *de facto* ya se venía produciendo. «Es evidente que las policías, tanto estatales como autonómicas y locales, podrían aprovechar mejor nuestro potencial desarrollando y potenciando mecanismos de colaboración, llevando al terreno de lo práctico la suma de lo público y lo privado»<sup>38</sup>.

### *La Estrategia de Seguridad Nacional*

El Art. 4.1 de la LSN establece que la Política de Seguridad Nacional es una política pública en la que bajo la dirección del presidente del Gobierno, participan todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias, y la sociedad en general, para responder a las necesidades de la seguridad nacional<sup>39</sup> que cabe considerar como «concepto en el que los Gobiernos incluyen todos aquellos aspectos que consideran indispensables para la pervivencia del Estado y de lo que el mismo repre-

38 MERINO THOMAS, M.A.: «El modelo de seguridad privada a debate», *Revista Seguritecnia 2011*. (Consultado: 07.06.2012), en [http://www.belt.es/expertos/HOME2\\_experto.asp?id=5944](http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=5944).

39 DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M.; *et. al.*: *Diccionario de Inteligencia y Seguridad*. Ed. Lid, prologuista: José Manuel Blecua; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2013; p. 233; ISBN: 9788483567609.

senta, tales como la soberanía, la independencia, la integridad territorial del Estado y su ordenamiento constitucional, además de sus intereses vitales, entre los que incluyen los relativos a los derechos fundamentales y la seguridad de los ciudadanos».

En la parte introductoria de la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*, se establece que será, por medio del Sistema de Seguridad Nacional, como sistema institucional de suma agregada al servicio de todos, como se priorizarán de forma efectiva los recursos disponibles y se organizará la toma de decisiones para coordinar todos los ámbitos de seguridad, buscando una respuesta rápida, coordinada e integral para conseguir, el objetivo final de este sistema cual es la preservación de la seguridad nacional. En este sentido, la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013* continúa y revisa la EES aprobada en 2011<sup>40</sup>. Este periodo exiguo en la aprobación entre ambas Estrategias se debe a un factor político principalmente, porque pese al esfuerzo realizado por el Gobierno de la nación en su elaboración y la voluntad inicial, la EES 2011 no fue presentada al Parlamento, y la oposición no se sentía identificada con ella y, además, se aprobó en un momento en el que el Gobierno se encontraba débil y se presagiaba ya un inminente cambio de partido político en el poder<sup>41</sup>.

La *Estrategia de Seguridad Nacional 2013* aborda la visión integral de la seguridad nacional en su primer capítulo, y enuncia los principios informadores de la Estrategia, y que han inspirado a los de la Ley de Seguridad Nacional ya comentados. En el segundo capítulo, la Estrategia de Seguridad Nacional sitúa a España en entornos geográficos estratégicos de un mundo globalizado. El tercer capítulo recoge los riesgos y amenazas para la seguridad nacional: los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y los servicios esenciales. También se contemplan los factores potenciadores como el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías, que, sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos. En consonancia con estos riesgos y amenazas, el cuarto capítulo establece doce ámbitos prioritarios de actuación y define para cada uno el objetivo principal a alcanzar y varias líneas de acción estratégicas, que enmarcarán las respuestas y actuaciones concretas que requiere la preservación de la se-

40 GOBIERNO DE ESPAÑA. «La Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos», 2011. Nació con un horizonte útil de una década y previsión de revisión cada cinco años o cuando las circunstancias lo demandaran. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/24062011Enlace2.aspx>. (Consultado: 13.09.2011). NIPO: 000-11-011-3.

41 GARCÍA MALO DE MOLINA MARTÍNEZ, J.M.: «Análisis comparativo de las Estrategias de Seguridad Nacional del año 2013 con su predecesora de 2011» en *Revista Cuadernos de la Guardia Civil*, Núm. 50, 2015, p. 84. (Consultado: 27.01.2017), en [http://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2015/02/150225-GC\\_RevistaCuadernos\\_Num.50.pdf](http://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2015/02/150225-GC_RevistaCuadernos_Num.50.pdf). Ed. Ministerio del Interior. Secretaria General Técnica. Dirección General de la Guardia Civil. Centro Universitario de la Guardia Civil. NIPO: 126-14-006-3.

guridad. Se trata de líneas específicas que se ajustan a las características propias de cada ámbito de actuación, si bien todos ellos incluyen la colaboración público-privada, el fomento de una cultura de seguridad, la optimización de los recursos disponibles y el refuerzo de la cooperación internacional<sup>42</sup>. En este sentido, el Departamento de Seguridad Nacional (DSN) del Gabinete de la Presidencia del Gobierno ha coordinado los trabajos para la elaboración del *Informe anual de Seguridad Nacional 2016*<sup>43</sup>, siendo el cuarto informe que se hace de forma consecutiva desde 2013, y en el que se hace un diagnóstico completo y actualizado de la evolución de los riesgos y amenazas para nuestra seguridad, del grado de cumplimiento de la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013* y de las actuaciones del Sistema de Seguridad Nacional durante el último año.

En el informe han participado activamente los Ministerios con responsabilidades en los diferentes ámbitos de la seguridad nacional, y por primera vez incluye la presentación de su contenido en la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional, recientemente constituida, tal y como establece la Ley de Seguridad Nacional. Asimismo, en la reunión del Consejo de Seguridad Nacional del pasado día 20 de enero de 2017 se acordó el procedimiento para la elaboración de la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017*, que contará con la participación de todos los Ministerios competentes por razón de la materia en sus respectivos ámbitos, así como con el Centro Nacional de Inteligencia y el propio Departamento de Seguridad Nacional. La Estrategia será sometida a la consideración del Consejo de Seguridad Nacional, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros mediante real decreto. El acuerdo adoptado en enero pasado para la aprobación de la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* contempla la reunión de la Comisión de Alto Nivel para su elaboración, y se celebró por primera vez el pasado día 8 de marzo de 2017.

La elaboración de la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* «es un proyecto muy relevante para el Gobierno en este primer año de la XII Legislatura, siendo un documento que traza el marco de referencia de la Política de Seguridad Nacional y orienta la acción de Gobierno, para el posterior desarrollo de todas las iniciativas relacionadas con nuestra seguridad, entendida de un modo amplio. La nueva Estrategia aportará continuidad al entendimiento de la seguridad nacional como una Política de Estado, de consenso, con un procedimiento colaborativo de la Administración, de la sociedad civil y del sector privado, configurada esta Estrategia al servicio del ciudadano y los intereses generales, y con la necesidad de actualización a tenor de los cambios en el panorama internacional»<sup>44</sup>.

---

42 GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013*. (Consultado: 24.09.2014), en [http://www.lamoncloa.gob.es/documentos/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documentos/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf). NIPO: 002130347.

43 *Vid. supra* nota 6.

44 DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. GOBIERNO DE ESPAÑA. *Elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/primer-paso-elaboración-nueva-estrategia-seguridad-nacional-2017>. (Consultado:11.03.2017).

### *Propuesta de la inclusión de la seguridad en las vías terrestres como ámbito de la seguridad nacional y de la seguridad de la movilidad vial como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional*

La seguridad en las vías terrestres se refiere tanto al soporte vial terrestre, que ya está contemplado en la protección a la infraestructura crítica, como a las actividades de índole diversa que se realizan en las vías terrestres. La seguridad en las vías terrestres se trata de una materia crítica, como ámbito principal que condiciona la vida social, económica y de bienestar, y permite preservar los derechos y libertades en España y fuera de España, de forma destacada en la Unión Europea, y que por su carácter mediato posibilita la realización de otros ámbitos de la seguridad nacional.

El transporte terrestre de personas en la Unión Europea<sup>45</sup> alcanzó el 89,8% en 2010, del que el 73,7% se realizó en vehículo particular<sup>46</sup>, el 7,9% en autobús, el 6,3% en transporte ferroviario y el resto en otros medios de transporte terrestre. En cuanto al transporte de mercancías por carretera para el mismo periodo se situó en el 56,1%, desglosado en el 45,9% por carretera y el 10,2% en ferrocarril, y en este último caso en 2014 en la Unión Europea el total del transporte de mercancías por carretera alcanzó el 74,9% y de ahí el 18,5% se realizó por ferrocarril<sup>47</sup>.

La longitud total de la red ferroviaria en la Unión Europea en 2014<sup>48</sup> era de alrededor de 220.000 kilómetros, con un incremento del 2% en relación con el año 2009, y para la red de carreteras, la Red Transeuropea de Transporte trabaja para abarcar y conectar en la Unión Europea 90.000 kilómetros de autovías y carreteras de gran calidad antes de 2020<sup>49</sup>.

En España, la red de carreteras<sup>50</sup> tiene 166.003 kilómetros, de los cuales 26.329 kilómetros están gestionados por la Administración Central, que recogen el 51,8%

---

45 COMISIÓN EUROPEA. *Road Transport, a Change of Gear*, 2012. (Consultado: 26.06.2013), en [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/doc/broch-road-transport\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/doc/broch-road-transport_en.pdf).

46 EUROSTAT. *Passenger Transport Statistics (EU)*. Cifra que se elevó en 2013 a 83,2%. (Consultado: 03.12.2016), en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Passenger\\_transport\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Passenger_transport_statistics).

47 EUROSTAT. *Road freight transport in the European Union (EU)*. Consulta realizada el 3 de diciembre de 2016 en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Freight\\_transport\\_statistics\\_-\\_modal\\_split](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Freight_transport_statistics_-_modal_split).

48 COMISIÓN EUROPEA. *Quinto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo*, Bruselas: 08.12.16. COM (2016), 780 final. (Consultado: 02.01.2017), en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-780-F1-ES-MAIN.PDF>.

49 COMISIÓN EUROPEA. *Movilidad y transportes*. (Consultado: 22.12.2016), en [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/topics/infrastructure/trans-european\\_networks\\_es](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/topics/infrastructure/trans-european_networks_es).

50 MINISTERIO DE FOMENTO. GOBIERNO DE ESPAÑA. *Catálogo y evolución de la Red de Carreteras de España a 31 de diciembre de 2015*. (Consultado: 13.04.2016), en [https://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano/direcciones\\_generales/carreteras/catyevo\\_red\\_carreteras/](https://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/carreteras/catyevo_red_carreteras/).



del tráfico total y el 63,3% del tráfico pesado. Además, hay 71.324 kilómetros que están gestionados por las Comunidades Autónomas y soportan el 42,5% del tráfico, y 68.349 kilómetros están gestionados por las Diputaciones, con el 5,7% del tráfico restante. Además de este viario, los Ayuntamientos tienen a su cargo<sup>51</sup> de acuerdo con los últimos datos disponibles, 489.698 kilómetros de los que 361.517 kilómetros son interurbanos. Finalmente, existen 11.355 kilómetros de viario dependiente de otros organismos. De la totalidad de la red, 17.021 kilómetros son vías de gran capacidad: autopistas de peaje, autopistas libres, autovías y carreteras multicarril de las que 11.942 kilómetros pertenecen a la Red de Carreteras del Estado.

A lo largo de 2016 en España<sup>52</sup> se han realizado 222,1 millones de desplazamientos por carretera, doce millones más que en el mismo periodo del pasado año, que representa un incremento del 5,37%.

La seguridad nacional lleva a tener en cuenta que (...) «no se puede reformar el sistema de seguridad de un Estado al margen del proceso de reformas que hace posible su gobernanza (...) sin atender simultáneamente todas las circunstancias que influyen en la inseguridad»<sup>53</sup>.

Respecto de las circunstancias que influyen en la inseguridad para la operativa de riesgos e instrumentos de poder, con el fin de prevenir y actuar de forma anticipada para neutralizar la realización del resultado a evitar, y sin perjuicio de lo establecido en la normativa de protección de infraestructuras críticas, la Ley de Seguridad Nacional impone a las Administraciones Públicas con competencias en los ámbitos de especial interés de la seguridad nacional, la obligación de establecer mecanismos de coordinación e intercambio de información en relación con los sistemas de vigilancia y alerta ante posibles riesgos y amenazas.

La *capacidad de resistencia y recuperación*, conforma la resiliencia del Sistema de Seguridad Nacional como conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos, integrados en la estructura prevista en el Art. 20 de la LSN para anticiparse a lo que acontecerá, gestionando riesgos y amenazas para contribuir a su neutralización.

---

51 MINISTERIO DE FOMENTO. GOBIERNO DE ESPAÑA. «Vías de dependencia municipal», 1998. (Consultado: 11.02.2013), en [http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/168E494B-083B-42F7-B459-3B523F78A04C/3697/vias\\_municipales.pdf](http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/168E494B-083B-42F7-B459-3B523F78A04C/3697/vias_municipales.pdf).

52 MINISTERIO DEL INTERIOR. GOBIERNO DE ESPAÑA. *Dirección General de Tráfico*. (Consultado: 07.08.2016), en <http://www.dgt.es/es/prensa/notas-de-prensa/2016/20160802-juliohan-realizado-2-5-millones-mas-desplazamientos-carretera.shtml>.

53 ARTEAGA MARTÍN, Félix.; *et. al.*: «La reforma del sector de la seguridad: propuesta en su incardinación en la Política Española de Defensa» en *La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*; prologuista: Marcelino Oreja Aguirre. Cuadernos de Estrategia, Núm. 138, Ministerio de Defensa 2008, p. 161. (Consultado: 14.04.2014), en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_138\\_Reforma\\_Sector\\_Seguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_138_Reforma_Sector_Seguridad.pdf). NIPO ed. electrónica: 076-08-140-1.



En cuanto a la gestión de la información y el conocimiento como componente fundamental de la seguridad nacional, el apartado 2 del Art. 9 de la LSN establece que los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, apoyarán permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional, proporcionando elementos de juicio, información, análisis, estudios y propuestas necesarios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización, y en este sentido, la consideración de la movilidad vial como línea de acción estratégica posibilitaría la integración de la información que genera de forma ordenada en el sistema de información nacional.

A los efectos de esta ley, serán, 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 y la preservación del medio ambiente.

La Ley de Seguridad Nacional utiliza los denominados «ámbitos de especial interés para la seguridad nacional» como materias transversales y complemento de los componentes fundamentales de la seguridad nacional, esto es, Defensa Nacional, Seguridad Pública y Acción Exterior, a fin de integrarlos en el Sistema de Seguridad Nacional y sujetarlos a las directrices que el presidente del Gobierno dictara en el marco de la nueva Política de Seguridad Nacional, 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. A tal efecto, el Art. 10 de la LSN utiliza la fórmula abierta de cita a modo de ejemplo, sin ser excluyente para otros ámbitos, y teniendo en cuenta que sí se recogen como ámbitos de especial interés de la seguridad nacional, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, así como la seguridad marítima; se propone que se incluya de forma específica como se hace en el citado Art. 10 de la LSN como ámbito de especial interés para la seguridad nacional, la seguridad en las vías terrestres por su carácter transnacional, transversal y su carácter de presupuesto necesario para el bienestar y la preservación de derechos y libertades.

Utilizando como referencias el esquema seguido en la citada *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*, la formulación del objetivo de la seguridad en las vías terrestres podría ser como sigue: que tenga por objetivo impulsar una política de seguridad en el medio terrestre con la finalidad de mantener la seguridad en las vías terrestres, y sus zonas de protección, así como protegiendo el tráfico en vía terrestre, integrando aquí la protección de las infraestructuras terrestres críticas, la infraestructura de transporte terrestre, y preservando la seguridad en los medios de transporte terrestre y de las personas que los utilicen ante actividades criminales y actos terroristas que se desarrollen en vías terrestres valiéndose de las mismas o de sus medios para la comisión de actos delictivos o terroristas. A continuación, identificando los riesgos y amenazas se pueden determinar las líneas de acción, y a tal efecto, se propone la inclusión entre las previstas para la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, y la consideración de seguridad de la movilidad vial para coadyuvar a alcanzar los objetivos citados anteriormente.

En la estructura de nuestro Sistema de Seguridad Nacional se incluye el Consejo de Seguridad Nacional, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la

Seguridad Nacional, como órgano al que corresponde asistir al presidente del Gobierno en la dirección de la Política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional, y como órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional están los Comités Especializados. Hasta la fecha existen el Consejo Nacional de Ciberseguridad, el Comité Especializado de Inmigración, el Comité Especializado de Situación, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, y el Comité Especializado de Seguridad Energética. Se propone, en línea con lo desarrollado, que se considere la creación del Comité Especializado en Seguridad de las Vías Terrestres.

En este sentido, en el marco de la Unión Europea, la Comisión Europea ha venido llevando a cabo en fecha reciente (2016) algunos cambios en su estructura, y así, por ejemplo, ha creado una nueva Comisaría de Seguridad de la Unión Europea, que tendrá a su cargo expertos de muy diversa índole, y de forma marcada, en materia de interior, movilidad y transporte, y servirá como apoyo al comisario de Inmigración e Interior. La situación de ataques virulentos terroristas contra intereses de la Unión Europea y sus Estados miembros precisa de una identidad europea reforzada, y en este sentido, para una posición de liderazgo de seguridad reforzada en la Unión Europea a medio y largo plazo, resulta relevante la aportación de la experiencia española considerando la situación geoestratégica de España, sus relaciones naturales con Latinoamérica y el compromiso probado en el tiempo por parte de España con la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, así como en la implementación de la Agenda Europea de Seguridad adoptada en abril de 2015<sup>54</sup>. Además, España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2015-2016, ha impulsado la aprobación de la *Resolución 2322 (2016) sobre cooperación judicial internacional en materia de lucha antiterrorista*. Esta Resolución tiene el objetivo de lanzar la cooperación jurídica, policial y judicial internacional como una herramienta eficaz de la que se dota la comunidad internacional para hacer frente a la amenaza terrorista y la delincuencia organizada transnacional.

## CONCLUSIONES

Las Estrategias de Seguridad Nacional vienen condicionadas por marcos supranacionales regulatorios, tal es el caso de la Política de Seguridad Interior de la Unión Europea, que sirve no solo para proteger a sus Estados miembros y a la comunidad por todos ellos formada sino que también alcanza a pacificar y cooperar en la estabilización mundial. En este sentido, la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea presentada el 28 de junio de 2016 supone un cambio de filosofía y determina cinco prioridades para la seguridad y la Política Exterior de la Unión Europea: refuerzo de la seguridad en la Unión, la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales, la concepción de un enfoque integrado en relación con los

---

<sup>54</sup> EUROPEAN COMMISSION. *The European Agenda on Security*, 28 de abril de 2015. COM (2015), 185 final.

conflictos, los órdenes regionales de cooperación, y una gobernanza mundial para el siglo XXI. Con base a esta Estrategia Global, la Unión Europea revisará las estrategias sectoriales existentes y elaborará y aplicará nuevas estrategias temáticas y geográficas acordes con las prioridades políticas de la Estrategia Global, y en esta línea, la ya apuntada recién creada nueva Comisaría de Seguridad, que contará con las materias y expertos de interior, movilidad y transporte, y que refuerza, a su vez, la propuesta que se hace en este trabajo para incluir la seguridad en las vías terrestres como ámbito de la seguridad nacional y de la seguridad de la movilidad vial como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional.

Una acción coordinada de investigación criminal eficaz ayuda en la lucha contra el terrorismo y las formas específicas de delincuencia, y aquí por ejemplo, cabría destacar el «papel del ciclo de actuación de la Unión Europea para la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional en el refuerzo de la cooperación operativa, y su considerable contribución a la aplicación de la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020, así como a la garantía de un planteamiento anticipatorio y orientado a la inteligencia criminal a este respecto». Se trataría de generar una zona común de interconectividad entre todos los Servicios de Inteligencia e Información de los Estados miembros de la Unión Europea, más que en un intercambio puntual de información. Con base al Tratado de Prüm, las operaciones conjuntas permiten la cooperación policial internacional, que supera el abanico de posibilidades ofrecidas por los Equipos Conjuntos de Investigación. El objetivo del *Tratado de Prüm de cooperación más intensa en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal* se ve favorecido por la comunitarización del tercer pilar, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, consolidando el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y promoviendo una eficacia mayor en la cooperación policial y judicial en materia penal. «Con todo, sería deseable alcanzar el tan ansiado Modelo de Inteligencia Criminal, a cuyo mando se encontrara una autoridad supra-ministerial para profundizar en el intercambio de inteligencia criminal antiterrorista y hacer frente de manera más eficiente a las principales amenazas de la seguridad»<sup>55</sup>.

Una de las principales dificultades con que se encuentran muchos análisis de riesgos a la seguridad nacional es que puedan avanzar más allá de proyecciones de presente, escenarios verosímiles y posibles de futuro con medidas de neutralización eficaces y factibles. Es creciente el número de autores que abogan por utilizar medios científicos para su investigación. Entre las dificultades tradicionales que citan estos autores se encuentran, por ejemplo, el carácter parcial de los estudios, no solo respecto de la temática, que habitualmente se concentra en el terrorismo, sino también por el alcance de la muestra aun cuando pudiera incluir comparativa entre varios países o áreas geoestratégicas y por la inercia de acudir a esquemas de pensamiento, decisión y gestión habituales en el propio entorno de Gobierno de los países o de los organismos

---

55 DEL MORAL TORRES, Anselmo. *Cooperación policial en la Unión Europea. La necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente*. Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2010; Ed. Dykinson. ISBN: 8499822460.

u organizaciones con encomienda específica para realizar estos análisis o para tomar las decisiones que los contrarresten<sup>56</sup>. De igual modo, se echa en falta una evaluación de las medidas desarrolladas por áreas temáticas delincuenciales, de crimen organizado, y violencia política, más allá del terrorismo por regiones en el mundo, con la dificultad añadida que el estudio del coste-beneficio en estos casos apenas tiene cabida, ya que priman, en buena parte de ellos, intereses nacionales, y en ocasiones, supranacionales de más que harta difícil ponderación. Autores como Blanco abogan por una visión estratégica y un planteamiento holístico de la seguridad, que permita alcanzar una panorámica global<sup>57</sup>.

Considerando que la evidencia científica, el análisis de datos a gran escala, y subsecuentes tipologías de modelización pueden contribuir a un entendimiento mayor de los riesgos y amenazas a nuestra seguridad, no habríamos de sustraernos a concitar otros medios como la aplicación de las ciencias sociales, las matemáticas aplicadas, y el tratamiento transversal, que procurará la interacción de realidades diversas más allá de una visión holística, creando escenarios categoría de infinito potencial e infinito actual como una nueva manera de ver el mundo. De tal forma, que «siendo el mundo todo lo que acaece», según Wittgenstein (*Tractatus lógico-philosophicus: Die Welt ist alles was der Fall ist*), lo que se nos dice de él es que comporta devenir y casualidad. Ahora bien, el mundo no constituye un conjunto de cosas indeterminadas (*dinge*), sino de hechos ciertos (*tatsachen*), que a su vez lo determinan (*bestimmen*). Se da así un proceso circular en el que los hechos configuran su propio acaecer, tanto en lo que es como en lo que no es<sup>58</sup>.

El escenario de la comunidad internacional y de forma destacada para España el de la Unión Europea cobra una importancia especial para la anticipación y la prevención para la detección de los riesgos y amenazas a la seguridad, con el fin de contribuir a su neutralización porque nos obliga a los Estados miembros, por un lado, a trabajar de forma concertada, con la ventaja de contar con un marco regulatorio común de seguridad interior y exterior, y por otro lado, a replantear y aún a adaptar nuestra seguridad nacional a la seguridad europea, y por ende, como si de círculos concéntricos se tratara, a la seguridad periférica, de vecindad con terceros países en proximidad y ultraperiféricos.

---

56 COHEN, J.; *et. al.*: «Research on terrorism. Critical analysis in Knowledge, the Great Challenge to Deal with Terrorism», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, Núm. 1, 2016, pp. 46 y 48. (Consultado: 01.09.2016), en DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.3.3>.

57 BLANCO NAVARRO, J.M.; *et. al.*: «Gestión del conocimiento y cultura de seguridad» en *Cuadernos de la Guardia Civil*. Prefacio: Jorge Fernández Díaz. Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Dirección General de la Guardia Civil, Centro Universitario de la Guardia Civil. Edición Especial 25 Aniversario, Madrid, 2015, p. 50. NIPO: 126-15-005-2.

58 GARCÍA PICAZO, Paloma. *La investigación del medio internacional. Fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas*. Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2012, p. 63, Ed. Tecnos; ISBN: 9788430955909.

La propuesta planteada en este trabajo de incluir de forma específica la seguridad en las vías terrestres como ámbito de especial interés para la seguridad nacional y de la seguridad de la movilidad vial como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional pretende contribuir al Sistema de Seguridad Nacional para hacer frente al fenómeno reconocido en las regulaciones y estrategias nacionales e internacionales de seguridad sobre los riesgos y amenazas en constante mutación, siendo preciso emplear patrones nuevos de pensamiento y considerar el rediseño de las estrategias existentes.

La creación reciente del Comisariado de Seguridad en la Unión Europea permitirá abordar materias y participar a especialistas de otras áreas temáticas que hasta la fecha no habían sido convocados o que tenían una representación exigua como el caso del transporte terrestre y de la movilidad.

Como conclusión final, cabría señalar, que en la línea más avanzada y omnicomprensiva de lo que concierne a la seguridad en el transporte terrestre y a las infraestructuras críticas, está la propuesta planteada de incluir de forma específica la seguridad en las vías terrestres como ámbito de especial interés para la seguridad nacional y de la seguridad de la movilidad vial como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional, ya que por su carácter transversal, transnacional y para posibilitar el desarrollo de otros ámbitos de especial interés para la seguridad nacional, contribuye al Sistema de Seguridad Nacional para hacer frente al fenómeno reconocido en las regulaciones y estrategias nacionales e internacionales de seguridad sobre los riesgos y amenazas en constante mutación, siendo preciso emplear patrones nuevos de pensamiento y considerar el rediseño de las estrategias existentes, alineándose «con la idea de las reservas de inteligencia y de una comunidad de inteligencia ampliada»<sup>59</sup> para el ejercicio efectivo de la libertad y la seguridad.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Libros y capítulos*

ARTEAGA MARTÍN, Félix.; *et. al.*: «La reforma del sector de la seguridad: propuesta en su incardinación en la Política Española de Defensa» en *La reforma del sector de seguridad: el nexos entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*; prologuista: Marcelino Oreja Aguirre. Cuadernos de Estrategia, Núm. 138, Ministerio de Defensa 2008. (Consultado: 14.04.2014), en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_138\\_Reforma\\_Sector\\_Seguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_138_Reforma_Sector_Seguridad.pdf) NIPO ed. electrónica: 076-08-140-1.

---

59 JORDÁN, J.: «Análisis de inteligencia estratégica en estudios estratégicos y seguridad internacional», en *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Ed. Plaza y Valdés, 2012, p. 383. ISBN: 978-84-15271-59-8.



- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «Métodos teóricos para la elaboración de Estrategias de Defensa y Seguridad». En *busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica; Prologuista Javier Solana; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2016. ISBN: 978-84-9091-176-1 (ed. papel).
- BLANCO NAVARRO, José María.; *et. al.*: «Gestión del conocimiento y cultura de seguridad» en *Cuadernos de la Guardia Civil*. Prefacio: Jorge Fernández Díaz. Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Dirección General de la Guardia Civil, Centro Universitario de la Guardia Civil. Edición Especial 25 Aniversario, Madrid, 2015. NIPO: 126-15-005-2.
- DEL MORAL TORRES, Anselmo. *Cooperación policial en la Unión Europea. La necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente*. Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2010; Ed. Dykinson. ISBN: 8499822460.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M.; *et. al.*: *Diccionario de Inteligencia y Seguridad*. Ed. Lid, prologuista: José Manuel Bleca; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2013. ISBN: 9788483567609.
- GARCÍA PICAZO, Paloma. *La investigación del medio internacional. Fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas*. Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2012, Ed. Tecnos; ISBN: 9788430955909.
- JORDÁN, Javier.; *et al.*: «Análisis de inteligencia estratégica en estudios estratégicos y seguridad internacional» en *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Ed. Plaza y Valdés. Madrid, 2012. ISBN: 978-84-15271-59-8.
- MOURE COLÓN, Fernando. «Seguridad y Estrategia» en *Armonización de las líneas de acción de la Estrategia Integral de Seguridad de la comunidad internacional: aportación española*, Número de edición: 1ª; Ed. Dykinson, 2014; ISBN: 978 84 9085 226 2.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Un mundo más seguro. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio. Resumen*. Ed. Naciones Unidas, 2004. (Consultado: 12.04.2011), en [http://www.un.org/es/events/pastevents/a\\_more\\_secure\\_world/pdf/brochure\\_sp.pdf](http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf).

### Artículos de Revistas

- ARTEAGA, Félix. *Comentario Elcano 46/2015*. «La Ley de Seguridad Nacional: tarde y mal pero ¿Mejor que nunca?» 24 de julio. Recuperado de [http://www.rea-linstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/comentario-ar-teaga-ley-seguridad-nacional-tarde-mal-pero-mejor-que-nunca](http://www.rea-linstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/comentario-ar-teaga-ley-seguridad-nacional-tarde-mal-pero-mejor-que-nunca).
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel.; *et. al.*: «Las estrategias de la seguridad y la defensa» en *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, Monografías del



CESEDEN, Núm. 67. Prologuista: Fernando Armada Vadillo; Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Madrid, 2004. ISBN: 84-9781-087-2.

BLANCO NAVARRO, José María.; *et. al.*: «Gestión del conocimiento y cultura de seguridad» en *Cuadernos de la Guardia Civil*. Prefacio: Jorge Fernández Díaz. Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Dirección General de la Guardia Civil, Centro Universitario de la Guardia Civil. Edición Especial 25 Aniversario, Madrid, 2015. NIPO: 126-15-005-2.

COHEN Jessica.; *et. al.*: «Research on terrorism. Critical analysis in Knowledge, the Great Challenge to Deal with Terrorism», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, Núm. 1, 2016. (Consultado: 1.09.2016), en DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.3.3>.

GONZALVO NAVARRO, Vicente. «Inteligencia económica y seguridad nacional» en *Revista Economist & Jurist*, Núm. de edición: 1ª; Ed. Difusión Jurídica, Madrid, 2015; ISBN: 978-84-92656-33-2.

LABORIE IGLESIAS, Mario. TCol. DEM, *Documento Marco 05/2011. La evolución del concepto de Seguridad*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, junio 2011. En [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf). (Consultado: 12.01.2012).

MERINO THOMAS, M.A.: «El modelo de seguridad privada a debate», *Revista Seguritecnia 2011*. (Consultado: 07.06.2012), en [http://www.belt.es/expertos/HOME2\\_experto.asp?id=5944](http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=5944).

«Juncker propone al británico Julian King como comisario de seguridad». (Consultado: 06.09.2016), en [http://www.abc.es/internacional/abci-juncker-propone-britanico-julian-king-como-comisario-seguridad-201608021302\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-juncker-propone-britanico-julian-king-como-comisario-seguridad-201608021302_noticia.html).

## Documentos

COMISIÓN EUROPEA. *Quinto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo*, Bruselas: 08.12.2016. COM (2016), 780 final. (Consultado: 02.01.2017), en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-780-FI-ES-MAIN.PDF>.

COMISIÓN EUROPEA. *Movilidad y transportes*. (Consultado: 22.12.2016), en [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/topics/infrastructure/trans-european\\_networks\\_es](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/topics/infrastructure/trans-european_networks_es).

COMISIÓN EUROPEA. *Road Transport, a Change of Gear, 2012*. (Consultado: 26.06.2013), en [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/doc/broch-road-transport\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/doc/broch-road-transport_en.pdf).

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. X Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley, 29 de mayo de 2015*, Núm. 158, p. 1. En <http://>

[www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_10/spl\\_105/pdfs/1.pdf](http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_105/pdfs/1.pdf). (Consultado: 14.10.2015).

CONSEJO DE ESTADO. *Dictamen de Expediente 405/2015 aprobado por unanimidad el 13 de mayo de 2015 sobre el anteproyecto de la Ley de Seguridad Nacional*. (Consultado: 12.07.2016), en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-405>.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020*. (Consultado: 06.05.2016), en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2015/06/15-16/> y <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/es/pdf>.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. GOBIERNO DE ESPAÑA. *Elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/primer-paso-elaboración-nueva-estrategia-seguridad-nacional-2017>. (Consultado: 11.03.2017).

EUROPEAN COMMISSION. *The European Agenda on Security*, 28 de abril de 2015. COM (2015), 185 final, (Consultado: 06.05.2015), en <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/european-agenda-security.pdf>.

EUROSTAT. *Road freight transport in the European Union (EU)*, Consulta realizada el 3 de diciembre de 2016 en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Freight\\_transport\\_statistics\\_-\\_modal\\_split](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Freight_transport_statistics_-_modal_split).

EUROSTAT. *Passenger Transport Statistics (EU)*. (Consultado: 03.12.2016), en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Passenger\\_transport\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Passenger_transport_statistics).

GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Informe anual de Seguridad Nacional 2016*, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 20 de enero de 2017. En [http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217Informe\\_Anual\\_de\\_Seguridad\\_Nacional\\_2016.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217Informe_Anual_de_Seguridad_Nacional_2016.pdf). (Consultado: 15.02.2017).

GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013*. (Consultado: 24.09.2014), en [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinal-accesiblepdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinal-accesiblepdf.pdf).

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe anual de Seguridad Nacional 2014 (2015)*, Ministerio de Presidencia, p. 41. (Consultado: 08.06.2015), en [http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Informe\\_Seguridad\\_Nacional%202014.pdf](http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Informe_Seguridad_Nacional%202014.pdf).

GOBIERNO DE ESPAÑA. «La Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos, 2011». (Consultado: 13.09.2011), en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/24062011Enlace2.aspx>.

- JEFATURA DEL ESTADO. *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*. BOE Núm. 233, de 29 de septiembre de 2015, páginas 87.106 a 87.117. (Consultado: 29.09.2015), en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389).
- JEFATURA DE ESTADO. *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*, BOE Núm. 276, de 18 de noviembre de 2005. (Consultado: 30.06.2016), en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>.
- JEFATURA DEL ESTADO. *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*, BOE Núm. 276, de 18 de noviembre de 2005.
- MINISTERIO DE FOMENTO. GOBIERNO DE ESPAÑA. *Catálogo y evolución de la Red de Carreteras de España a 31 de diciembre de 2015*. (Consultado: 13.04.2016), en [https://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano/direcciones\\_generales/carreteras/catyevo\\_red\\_carreteras/](https://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/carreteras/catyevo_red_carreteras/).
- MINISTERIO DE FOMENTO, GOBIERNO DE ESPAÑA. «Vías de dependencia municipal», 1998. (Consultado: 11.02.2013), en [http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/168E494B-083B-42F7-B459-3B523F78A04C/3697/vias\\_municipales.pdf](http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/168E494B-083B-42F7-B459-3B523F78A04C/3697/vias_municipales.pdf).
- MINISTERIO DEL INTERIOR, GOBIERNO DE ESPAÑA. *Dirección General de Tráfico*. (Consultado: 07.08.2016), en <http://www.dgt.es/es/prensa/notas-de-prensa/2016/20160802-julio-han-realizado-2-5-millones-mas-desplazamientos-carretera.shtml>.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. *Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta. Un marco para el respeto y el entendimiento común*. Secretaría de Estado de Seguridad, CITCO. (Consultado: 19.09.2015), en <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/plan-estrategico-nacional>.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. ESPAÑA. *Centro de Coordinación de Información sobre Radicalización (CCIR)*. (Consultado: 02.02.2016), en <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/colaboracion-ciudadana1>.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. *Orden PRA 115/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional*. BOE Núm. 38, de 14 de febrero de 2017, Sec I, pp. 9.878 y 9.879. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/02/14/pdfs/BOE-A-2017-1459.pdf>. (Consultado: 14.02.2017).
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL. *Cuarto informe del secretario general, S/2017/97, sobre la amenaza que plantea el Estado Islámico (Daesh) para la paz y la seguridad internacional y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados miembros para combatir la amenaza*. Se cita en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2017/97>. (Consultado: 19.02.2017).

- NACIONES UNIDAS. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy>. (Consultado: 11.02.2017) sobre actividades del equipo especial para la ejecución de la lucha contra el terror.
- NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. S/RES/2322, de 12 de diciembre de 2016. <http://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2016/12/Resolucion-2322-de-29016.pdf>. (Consultado: 19.02.2017).
- NACIONES UNIDAS. *Objetivos del Desarrollo Sostenible 2016-2030*. En <https://www.sostenibilidadp.es/pages/index/objetivos-de-desarrollo-sostenible-2016-2030>. (Consultado: 07.11.2015).
- NACIONES UNIDAS. *Estrategia Global de la ONU contra el Terrorismo el 8 de septiembre de 2006, Resolución 60/288*. Citado en [http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/naciones+unidas+8+septiembre+2006+\(espaol\).pdf/2053629e-27d1-4a0f-a8aa-a131f51093e3](http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/naciones+unidas+8+septiembre+2006+(espaol).pdf/2053629e-27d1-4a0f-a8aa-a131f51093e3). Obtenido el 2 de septiembre de 2012 en <http://www.un.org/es/sc/ctc/action.html>.
- NACIONES UNIDAS. *Carta de Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco*. Obtenido el 24 de junio de 2016 de <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.
- OSCE. *Marco consolidado de la OSCE para la lucha contra el terrorismo. Decisión número 1063, de 7 de diciembre de 2012*. <http://www.osce.org/es/pc/98545?download=true>. Obtenido el 4 de septiembre de 2014.
- OTAN. «NATO 2020. Assured Security; Dynamic engagement» 17 May 2010. En [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2010\\_05/20100517\\_100517\\_expertsreport.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf). Obtenido el 13 de abril de 2013.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Sentencia del Pleno del Tribunal Cnstitucional 184/2016 dictada en el Recurso 7330/2015 contra los artículos 4.3, 15.c) y 24 de la Ley 36/2015 de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. BOE Núm. 299, de 12 de diciembre de 2016*, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-11817#analisis](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-11817#analisis). (Consultado: 13.12.2016).
- UNION EUROPEA. «A global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», June 2016, en [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf). Consulta realizada el 2 de enero de 2017.

---

*Artículo recibido: 16 de septiembre de 2016.*

*Artículo aceptado: 9 de mayo de 2017.*

---