

LA GESTIÓN DE LAS CRISIS EN EL MARCO DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL: LA PANDEMIA POR COVID-19 Y LA NECESIDAD DE UNA URGENTE REFORMA

The Crises Management in the Frame of National Security Act: COVID-19 Pandemic and the need of an urgent reform

JUAN JOSÉ HERBÓN COSTAS

Consejero Técnico del Departamento de Seguridad Nacional
jjherbon@dsn.presidencia.gob.es

Cómo citar/Citation

Herbón Costas, J. J. (2021).

La gestión de las crisis en el marco de la Ley de Seguridad Nacional: la pandemia por covid-19 y la necesidad de una urgente reforma.

Revista Española de Derecho Constitucional, 121, 139-168.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.121.05>

Resumen

La aprobación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, ha dotado al Gobierno de una competencia de coordinación sobre las capacidades de las comunidades autónomas y las entidades locales para abordar la gestión de grandes crisis transversales.

Este artículo pretende abordar el estudio de tan novedosa competencia, así como analizar sus posibilidades de aplicación a las grandes crisis padecidas recientemente por España, y más concretamente a la producida por la covid-19.

Palabras clave

Ley de Seguridad Nacional; competencias de coordinación del Estado, situaciones de crisis; pandemia por covid-19.

Abstract

National Security Act 36/2015 of September 28th, has conferred powers on the Spanish Government to coordinate the powers of autonomous regions and local authorities to deal with big cross crises.

This paper analyses the nature of this new power and its use in the big crises that have occurred recently in Spain, specifically the covid-19 pandemic.

Keywords

National Security Act; national coordination powers; crises; covid-19 pandemic.

SUMARIO

I. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL: UNA REGULACIÓN NUEVA PARA UN CONCEPTO VIEJO. II. LA SITUACIÓN DE INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL COMO PRESUPUESTO HABILITANTE DE LA APLICACIÓN DE LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL. III. ANÁLISIS CASUÍSTICO DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL A LAS CRISIS ACAECIDAS DURANTE SU VIGENCIA. IV. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL Y LA PANDEMIA POR COVID-19: NECESIDAD DE UNA URGENTE REFORMA. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL: UNA REGULACIÓN NUEVA PARA UN CONCEPTO VIEJO

Pese a la aparente novedad que ha supuesto la aprobación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre (LSN), la seguridad nacional es una institución sólidamente enraizada en nuestro ordenamiento jurídico —identificada tempranamente por el Tribunal Constitucional con la protección de «los intereses generales de la Nación» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 10)—, hasta el punto de que actualmente justifica, por solo poner algunos ejemplos, tanto los límites impuestos al ejercicio de algunos derechos fundamentales¹ como el

¹ Por poner solo algunos ejemplos, por razones de seguridad nacional se han limitado la publicidad de las actuaciones orales (art. 138.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, precepto supletorio en el resto de procesos, según declara el art. 4 LEC y reconoció la STC 56/2004, de 19 de abril, FJ 5) o el acceso a determinados materiales del expediente en un proceso penal (art. 7.4 de la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012); el acceso de los ciudadanos a la información en poder de las Administraciones y de los entes públicos (art. 14.1.a de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno); la exclusión de los beneficios del sistema de protección temporal a los extranjeros que, por «razones fundadas», se considera que representan «un peligro para la seguridad nacional» (art. 12.1.b del Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, que aprueba el Reglamento de protección temporal por afluencia masiva de personas desplazadas) o su expulsión basada en una amenaza grave contra la seguridad nacional (art. 3.1 de la Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001), y se ha tipificado como delito la difusión o inutilización de información relacionada con la seguridad

control de las concentraciones económicas por razones de protección de los intereses superiores del Estado². La vinculación entre la seguridad nacional y la protección de estos intereses explica que se erigiera en el objetivo último de la política de defensa española³, hasta que la Ley Orgánica 5/2005, de 7 de noviembre, de Defensa Nacional (LODN), quebrara este vínculo, convirtiendo la seguridad nacional en una *res derelictae* que ha sido utilizada, mediante la aprobación de la LSN, con la intención de crear «un campo de actuación pública nuevo» en aras de «mejorar la coordinación de las diferentes Administraciones Públicas, buscando marcos de prevención y respuesta que ayuden a resolver los problemas que plantea una actuación compartimentada, organizando a diversos niveles y de manera integral, la acción coordinada de los agentes e instrumentos al servicio de la Seguridad Nacional» (preámbulo I párr. sexto LSN), en una maniobra que fue cuestionada durante su tramitación parlamentaria por la inexistencia de asiento constitucional de esta materia entre las competencias asignadas al Estado por el art. 149 CE⁴.

Este intento de creación de un nuevo espacio de actuación pública, extramuros de la tradicional organización ministerial, es la causa principal de que la LSN resulte una norma de difícil comprensión⁵, producto del excesivo predominio en su redacción de una concepción demasiado política que desplazó los criterios estrictamente jurídicos que deberían haber presidido la regulación de un texto que se aprobó con el objetivo principal de articular un modelo de gestión de crisis para proteger «la libertad, los derechos y [el] bienestar de los ciudadanos»

nacional, en concreto en los arts. 584 (procurar, falsear, inutilizar o revelar información secreta), 598 (procurar, revelar, falsear o inutilizar información reservada o secreta) y 601 (dar lugar a que sean conocidos secretos por imprudencia grave) de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que aprueba el Código Penal.

² El art. 10.4 a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, permite al Consejo de Ministros valorar las concentraciones económicas para defender la competencia por motivos de defensa y seguridad nacional.

³ Art. 3 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, que reguló los criterios básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar: «La defensa nacional será regulada de tal forma que, tanto en su preparación y organización como en su ejecución, constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad nacional».

⁴ En este sentido se manifestó el diputado Olabarría Muñoz durante el debate de totalidad del Proyecto de Ley de Seguridad Nacional, celebrado en el Pleno del Congreso de los Diputados el 8 de julio de 2015, en el que consideró necesario abordar una reforma previa de la Constitución para legislar sobre la seguridad nacional. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, X legislatura, año 2015, n.º 296, pp. 36 y 46.

⁵ Casino (2016: 1): «Cuántas alforjas para tan pequeño viaje y qué ironía: queriendo defender la seguridad (nacional), la Ley solo sirve para causar más inseguridad (jurídica)».

(art. 3 LSN)⁶. Si a eso se añade que se trata de una norma construida por la asimilación de materiales de muy diversa procedencia (defensa, protección civil, acción exterior o incluso de la legislación de excepción), y que regula de manera escasa y fragmentaria (ocho artículos) ese modelo de gestión de grandes crisis, no es difícil comprender, a la luz de la experiencia acumulada durante sus cinco años de vigencia, que no haya sido una norma útil para cumplir el importantísimo y muy necesario objetivo de dotar a España con un mecanismo que permita adoptar una respuesta ágil y coordinada de todas sus Administraciones públicas ante las crisis multisectoriales que puedan afectarla, como ha sido el caso de la reciente pandemia por covid-19, pues el desarrollo normativo pendiente (la aprobación de una ley de contribución de recursos para la seguridad nacional) no ha sido objeto de atención por un Sistema de Seguridad Nacional que, como podrá comprobarse, ha estado exclusivamente centrado en la elaboración de documentos político-estratégicos de muy diverso alcance.

II. LA SITUACIÓN DE INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL COMO PRESUPUESTO HABILITANTE DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

El art. 3 LSN define la seguridad nacional como la «acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y [el] bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos». Si definir consiste en «fijar con claridad, exactitud o precisión el significado de una palabra o la naturaleza de una persona o cosa»⁷, este artículo parece constituir un intento fallido⁸, pues no aclara en qué se diferencia la seguridad nacional de la política de defensa (art. 2 LODN)⁹ o de qué manera distinta protege a los ciudadanos

⁶ La presencia de conceptos y términos ajenos al lenguaje jurídico fue señalada por el Dictamen del Consejo de Estado de 13 de mayo de 2015, sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, por ejemplo, en su apartado V a), artículo 4, donde analizó el uso del término «resiliencia».

⁷ Primer significado del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.

⁸ Para Casino (2016: 1), contiene una definición que «aprieta más bien poco; tan poco de hecho que, sin las oportunas matizaciones, apenas sirve de algo, salvo para generar controversia y dar pie a todo tipo de especulaciones sobre su verdadero objetivo».

⁹ Artículo 2 LODN: «La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores,

de como lo hacen diariamente las Administraciones con competencias en materia de seguridad pública¹⁰. Esta conmixti3n de los 3mbitos materiales propios de las competencias estatales sobre defensa y fuerzas armadas y sobre seguridad p3blica (art. 149.1.4.º y 29.º CE) explica que la disposici3n final primera LSN buscara en ellos acomodo para justificar su aprobaci3n, encaje competencial que fue validado por la STC 184/2016, de 3 de noviembre (FJ 3)¹¹. De esta manera, el legislador abandon3 el enfoque tradicional de la seguridad nacional como un 3mbito propio de la *security* o de la respuesta militar frente a agresiones, principalmente armadas, y lo acerc3 mucho m3s al terreno de la *safety* o protecci3n frente a las amenazas no intencionadas provenientes, en la mayoría de ocasiones, de acontecimientos naturales¹², apartándose, así, del «modelo, actualmente generalizado, del partenariado entre la polítca econ3mica y la defensa nacional» (Moreiro, 2007: 26), que se inici3

principios e instituciones que en ésta 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 preservaci3n de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España».

¹⁰ Moreiro (2007: 51): «No es correcto asimilar jurídicamente el concepto de “seguridad nacional” con los de “seguridad p3blica” y “orden p3blico”».

¹¹ Casino (2016: 5) consider3 este encuadre competencial insuficiente: «Por esta raz3n junto a la prevenci3n y protecci3n frente al terrorismo *yihadista*, las mafias internacionales o, en fin, contra los ataques cibernéticos (que constituyen, sin duda, las amenazas m3s genuinas), tambi3n una epidemia sanitaria, la fuga radiactiva de una central nuclear, el colapso o la quiebra del sistema financiero, la interrupci3n del suministro de determinados bienes y servicios esenciales o, en fin, pongo ahora por caso, un incendio, una nevada o una inundaci3n son asimismo riesgos y amenazas que, llegado el caso y bajo determinadas condiciones, encajan igualmente en la idea de seguridad nacional que maneja la Ley. Con estos presupuestos, me parece que la comentada justificaci3n competencial pierde pie y se tambalea, hasta caer. Entre otras razones, porque no sirve para explicar por qu3 entonces los títulos competenciales previstos, por ejemplo, en las reglas 13ª, 16ª y 23ª del art. 149.1 (y relativas respectivamente a la actividad econ3mica, la sanidad o la protecci3n del medio ambiente), nada tienen que sin embargo ver [sic] en todo este asunto».

¹² Debo la aclaraci3n sobre este matiz semántico, inexistente en la lengua española, pero importante en otros idiomas como el inglés (*security* y *safety*) o el franc3s (*sureté* y *securité*), al teniente de navío Fernando Fernández Fad3n. Vid. Suárez-Llanos (2008: 27): «Diríamos que hay mucha “*safety*” o “*securité*” en las calles, si los semáforos funcionan, el piso no es resbaladizo, no nos atropellará ningún vehículo y no nos caerá ninguna maceta desde un balc3n; y decimos que hay mucha “*security*” o “*sureté*” en las calles, si se ven muchos policías, si no nos van a asaltar o robar, etc.».

en los Estados Unidos en los años setenta del siglo xx, al amparo de la regulación contenida en la *Nacional Security Act* de 1947¹³.

El Tribunal Constitucional ha descartado que la seguridad nacional pueda ser considerada una competencia nueva que el Estado haya asumido a través de la cláusula residual de atribución de competencias prevista por el art. 149.3 CE¹⁴, pero poco más ha explicado sobre la naturaleza de un título competencial que es descrito sucintamente por la LSN como de «coordinación reforzada» y que va a desplegar sus plenos efectos cuando el presidente del Gobierno declare, por real decreto, una situación de interés para la seguridad nacional. Una competencia que se inserta a caballo de dos materias sobre las que el Estado ostenta títulos de muy diferente naturaleza, exclusivos en materia de defensa y fuerzas armadas —una de las escasísimas materias directamente vinculadas con la noción de soberanía, sin la que «no habría Estado» (García de Enterría, 1982: 73)—, y compartidos/limitados en materia de seguridad pública con las comunidades autónomas que han decidido la creación de cuerpos policiales propios (STC 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 6), o incluso concurrentes en materia de protección civil (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3). Este peculiar anclaje competencial exige, para realizar una correcta calificación de su naturaleza jurídica, desarrollar previamente una somera descripción del presupuesto habilitante que legitima su ejercicio por el Estado.

La situación de interés para la seguridad nacional es aquella que «por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las

¹³ La seguridad nacional fue utilizada para la lucha estadounidense contra la expansión del comunismo, principalmente en Asia, durante los años cincuenta y sesenta del siglo xx (Fisher, 2009: 360-361; Snow, 2017: 141). La doctrina Carter o «compromiso de los Estados Unidos en la defensa de las fuentes de petróleo de los Estados Unidos en el Golfo Pérsico de intervenciones externas, con la fuerza si es necesario» (Newmann, 2004: 287), justificó las operaciones militares estadounidenses en el próximo Oriente tras la crisis del petróleo de 1973, una línea de acción política que se consolidó tras el derrocamiento del sah de Persia, su aliado tradicional en la zona, en 1979 (Snow, 2017: 63).

¹⁴ STC 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 3: «Existe una coincidencia sustancial entre el sentido y la finalidad de los títulos competenciales de las materias 4 y 29 del art. 149.1 CE y el concepto de seguridad nacional, definido en el art. 3 de la Ley 36/2015 [...] siendo clara la competencia estatal, tanto en materia de defensa como en materia de seguridad pública, no tendría sentido que, en un ámbito como la seguridad nacional, tan estrechamente vinculado a ambas, hasta el punto de identificarse sus fines y objetivos y los bienes jurídicos protegidos en la forma indicada, la competencia estatal pasara a ser puramente residual».

medidas para su resolución, requiere de [sic] la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles, en los términos previstos en esta ley» (art. 23.2 LSN). El supuesto de hecho queda caracterizado por la necesaria conjunción de dos elementos: la existencia de una situación crítica de efectos graves, y la necesidad de coordinación de las competencias de diversas Administraciones debida a la dimensión, la urgencia y la transversalidad de las medidas que deban adoptarse para darle solución¹⁵. La necesaria conjunción de estos dos elementos permite rechazar la aplicación de la LSN tanto a los supuestos en que la Administración competente se baste por sí misma para atender la crisis con los recursos y medios de que dispone mediante la aplicación de sus planes de contingencia¹⁶ como en aquellos otros en los que los mecanismos de coordinación de las competencias de las Administraciones implicadas se encuentren previstos por la legislación específica, al afectar la crisis exclusivamente a un ámbito sectorial, como ocurriría en materia de protección civil con la declaración de una «emergencia de interés nacional» (arts. 28 a 30 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, LSNPC) o en una crisis exclusivamente sanitaria con la activación de los mecanismos de coordinación previstos por la legislación sectorial. El campo de actuación de la situación de interés para la seguridad nacional quedaría reducido, por tanto, a las crisis que afecten a ámbitos materiales donde diversas Administraciones comparten el ejercicio de competencias y en los que no exista un mecanismo específico que permita coordinarlas, o a las crisis que, al afectar a diversos ámbitos materiales, hacen ineficaces los mecanismos de coordinación previstos por la legislación sectorial de cada uno de ellos y exijan organizar una acción conjunta, bajo la coordinación gubernamental, de todas las competencias y de los recursos necesarios para organizar la respuesta.

El modelo de gestión de crisis bajo coordinación estatal contenido en el título III LSN es objeto de una escasísima regulación, que se limita a enumerar

¹⁵ Para Casino (2016: 2-4), se trataría de «un asunto de organización» relacionado con «la envergadura, la inminencia y la gravedad del riesgo o de la amenaza» y por «la incapacidad o insuficiencia de las autoridades y/o medios ordinariamente competentes y/o disponibles para hacer frente por separado a este tipo de riesgos o peligros».

¹⁶ Como señaló el Consejo de Estado en su Dictamen de 13 de mayo de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, punto V i), al analizar el supuesto previsto en su art. 21, «Alteración de la Normalidad».

las fases de esta gestión (art. 22.2 LSN)¹⁷, los requisitos mínimos que debe contener el real decreto de declaración de la situación de interés para la seguridad nacional¹⁸, y la forma en que esta va a ser dirigida¹⁹, que va a depender de manera principal de la obligación de las Administraciones implicadas de aportar los recursos que le sean requeridos por el Gobierno a tal efecto (art. 24.2 LSN). Este deber de aportación de los recursos necesarios para articular una respuesta conjunta fue objeto de interpretación en el fundamento jurídico séptimo de la STC 184/2016, de 3 de noviembre, que aclaró que los recursos exigibles a las comunidades autónomas y entidades locales serán los imprescindibles para organizar la gestión de la crisis, y que su adscripción sería limitada en el tiempo, pues en otro caso el Estado podría incurrir en una invasión competencial:

[...] la obligación de aportación de recursos humanos y materiales necesarios que el art. 24.2 de la Ley 36/2015 impone a las autoridades competentes en los casos de declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, debe entenderse a los que sean precisos durante dicha situación, para el ejercicio de las competencias de la Administración que ha de aportarlos. [...] Otra cosa sería que el art. 24.2 de la Ley 36/2015 se entendiera referido a cualesquiera recursos de las Comunidades Autónomas, no necesariamente ligados al

¹⁷ Pese a que el art. 22.2 LSN parece identificar cinco fases en la gestión de crisis («La gestión de crisis se desarrollará a través de instrumentos de prevención, detección, respuesta, retorno a la normalidad y evaluación [...]»), en el cuerpo de la LSN se distinguen claramente una fase de seguimiento de la crisis (art. 26.2 LSN) y otra de activación/coordiación (la situación de interés para la seguridad nacional) para solventarla.

¹⁸ Según el art. 24.1 LSN debe concretar la definición de la crisis, su duración y su posible prórroga (no sujeta a límites temporales), el ámbito geográfico afectado por la declaración, la posibilidad de designar una autoridad funcional que asuma la dirección de la coordinación y de las competencias de que va a estar investido para dirigir la coordinación, y los recursos humanos y los medios materiales requeridos para organizar la respuesta. Las similitudes con los contenidos previstos por el art. 6 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio (LOEAS), para la declaración del estado de alarma son más que evidentes.

¹⁹ A través de la emisión de unas directrices «político-estratégicas» a las que se refiere el art. 26.2 LSN, que atribuye al Comité de Situación la función de «elaborar propuestas de las directrices político-estratégicas y formular recomendaciones para la dirección de las situaciones de interés para la Seguridad Nacional», que deberán ser aprobadas por el Consejo de Seguridad Nacional, órgano competente para dirigir y coordinar la gestión de las crisis en el marco del título III, según el art. 21.1 b) LSN.

ejercicio de las competencias propias relacionadas con la gestión de la crisis que debe afrontarse, o distintos de los identificados conforme a lo previsto en el título IV de la misma Ley 36/2015. En este caso podría producirse una vulneración de las competencias autonómicas en materia de protección civil y de seguridad pública o, incluso, en otras materias.

A organizar esta aportación de recursos en caso de producción de una crisis de seguridad nacional dedica la LSN su título IV, que lleva por rúbrica «Contribución de recursos a la Seguridad Nacional», que consta solamente de tres artículos para regular esta trascendental materia, asentada, a su vez, sobre tres pilares: un catálogo de recursos humanos y de medios materiales de los sectores estratégicos de la nación (art. 28.1 LSN), unos planes de preparación y disposición de recursos para la seguridad nacional (art. 28.3 LSN), y una declaración de recursos que se podrán emplear en la situación de interés para la seguridad nacional (art. 29.1 LSN). Un sistema incompleto, pues su detalle quedó diferido —en una decisión que fue severamente criticada por el Consejo de Estado— a la aprobación de un texto legal que aún no ha visto la luz²⁰.

Este modelo de gestión de crisis, que presenta importantes semejanzas con el ya existente en materia de protección civil, permite caracterizar este título competencial del Estado en materia de seguridad nacional con las siguientes notas. En primer lugar, se trataría de una competencia de coordinación general (STC 42/1983, de 20 de mayo, FJ 3), puesto que va a permitir coordinar no solo a las comunidades autónomas, sino también a las entidades locales, al estar «dirigido a conseguir la acción conjunta de las autoridades en la gestión de una situación de crisis especialmente relevantes [sic] y en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 7).

En segundo lugar, esta competencia va a ser exclusiva del Estado, porque ostenta todas las facultades (normativas y ejecutivas o de gestión)²¹, como

²⁰ El mandato legislativo contenido en la disposición final tercera LSN, que concedía un año desde la entrada en vigor de la LSN para que el Gobierno presentara un anteproyecto de ley al Congreso de los Diputados que regulara la contribución de recursos a la Seguridad Nacional, cumplió su término el 30 de septiembre de 2016, sin que desde entonces haya tenido entrada en la Mesa del Congreso de los Diputados ninguna iniciativa gubernamental al respecto.

²¹ Según la caracterización efectuada por Arroyo (2019a: 143), estaríamos en presencia de una *competencia exclusiva completa*: «Cuando el Estado es titular en exclusiva de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre la totalidad de una materia, podemos sostener, entonces, que esa es una “competencia exclusiva completa” del Estado, lo que significa que las Comunidades Autónomas no podrán asumir a ese

ocurre con la competencia estatal en materia de defensa y fuerzas armadas en la que parcialmente se asienta, lo que impediría que las comunidades autónomas pudieran albergar, en el futuro, cualquier esperanza de incluir la seguridad nacional en los listados de competencias de sus estatutos²².

En tercer lugar, es una competencia horizontal²³, o un «título competencial genérico de intervención»²⁴, por el que el Estado va a poder normar (a través de la aprobación de planes) y gestionar (mediante acciones de coordinación de las competencias implicadas) en ámbitos materiales diversos sobre los que las comunidades autónomas y ayuntamientos ostentan competencias²⁵, pero con un alcance claramente funcional y subsidiario (García Torres, 1986: 256), pues va a ser objeto de aplicación cuando la coordinación no pueda llevarse a cabo a través de otro instrumento normativo, al representar una intervención del Estado similar —aunque no de tanta intensidad— a la prevista en el art. 155 CE²⁶. Esto va a situar a la Administración General del Estado en una

respecto ninguna competencia, siquiera sea parcial, en sus respectivos Estatutos de Autonomía».

- ²² Muñoz Machado (2001: 331): «Lo que caracteriza a la exclusividad es, como quiere expresar el propio término, la exclusión de otros poderes. Es exclusiva en este sentido la competencia del Estado sobre defensa y fuerzas armadas, que proclama el artículo 149.1.4º CE, porque no hay ninguna posibilidad constitucional de que las Comunidades Autónomas puedan tener título directo de intervención en dicha materia».
- ²³ Viver i Pi-Sunyer (1989: 83), califica así a «aquellos títulos que, bien sea por su generalidad, bien por el hecho de referirse a actividades definidas finalísticamente por el BC, o bien al tener por objeto determinadas disciplinas jurídicas, pueden penetrar en aspectos concretos de ámbitos globalmente atribuidos a las CCAA por referencia, normalmente, a actividades definidas objetivamente».
- ²⁴ STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 b): «El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (*v. gr.*, la ordenación general de la economía)».
- ²⁵ STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6: «Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección».
- ²⁶ Función de intervención autonómica señalada por Gómez Orfanel (2018: 1622): «Considero que la denominada situación de interés para la Seguridad Nacional, cuya declaración compete discrecional y exclusivamente al Presidente del Gobierno, además de su aproximación a los estados de excepción, tiene cierta afinidad con lo

situación de cierta supremacía y producir una cierta subordinación competencial de las comunidades autónomas²⁷, del estilo de la que se produce cuando el Estado ejerce las competencias que le atribuye la legislación excepcional o la de protección civil²⁸.

Finalmente, se trata de una competencia que debe ser limitada en su *vis expansiva* y, por lo tanto, sujeta a una interpretación restrictiva²⁹, para evitar que pueda llegar a cercenar las competencias de las comunidades autónomas vaciándolas de contenido³⁰, no solo por su carácter transversal u horizontal (Guillén, 2018: 1332; Arroyo, 2019a: 165), sino por su directa relación con la competencia estatal sobre seguridad pública, competencia a la que el Tribunal Constitucional somete a este tipo de interpretación (entre otras, STC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 2 *in fine*).

que puede considerarse como una cierta “intervención” en las Comunidades Autónomas, de ahí que diversos expertos le consideren un instrumento alternativo o complementario del art. 155».

²⁷ STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f): «Toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en la que se encuentra el que coordina respecto al coordinado».

²⁸ STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5: «Para el Tribunal esta subordinación competencial autonómica “se producía en tres ocasiones”: —Cuando entra en juego la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio; —En los casos en que el carácter supra territorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma, y —Cuando la emergencia sea “de tal envergadura que requiera un dirección de carácter nacional” (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4, reiterado en la STC 133/1990, de 19 de junio, FJ 5)».

²⁹ Casino (2016: 2): «No cualquier acción del Estado, destinada a proteger esos bienes [los del art. 3 LSN] encaja ya simplemente por ese motivo en el concepto de seguridad nacional. Pues si así fuera, prácticamente toda la acción del Estado acabaría metida en el saco de esta Ley, supuesto que no es fácil encontrar una actividad estatal que nada tenga que ver en rigor con la protección de la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos o, en fin, con la defensa de los principios y valores constitucionales».

³⁰ STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 3: «Resulta constitucionalmente admisible que el Estado, al ejercer una competencia como la reconocida en el artículo 149.1.13 CE, pueda condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas siempre que ello se haga sin limitar más de lo necesario el efectivo ejercicio de la competencia autonómica».

III. ANÁLISIS CASUÍSTICO DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL A LAS CRISIS ACAECIDAS DURANTE SU VIGENCIA

La experiencia acumulada durante la vigencia de la LSN demuestra que en cada una de las ocasiones en que España ha debido afrontar la gestión de una crisis transversal o multisectorial la respuesta gubernamental ha sorteado la declaración de una situación de interés para la seguridad nacional. Sirvan algunos ejemplos como prueba de ello.

La celebración en Cataluña del referéndum ilegal el 1 de octubre de 2017 no supuso la declaración de una situación de interés para la seguridad nacional, quizá por las consecuencias políticas que pudieran haberse derivado de una decisión semejante, a la luz de las acusaciones vertidas durante la tramitación parlamentaria de la LSN de tratarse de un instrumento dirigido a poner «en peligro el principio dispositivo que configura el Estado autonómico»³¹, o de ser un proyecto «profundamente recentralizador y [que] tiene tintes militaristas»³². Constituyen un buen resumen del clima reinante en sede parlamentaria las palabras del diputado Tardá:

Señorías, señora vicepresidenta del Gobierno español, para nosotros no hay duda de que uno de los principales objetivos de este proyecto de ley de seguridad nacional, a pocos meses, de hecho, a pocas semanas, de que se convoquen elecciones en Catalunya y después de sus intentos fracasados de impedir la gran movilización del día 9 de noviembre, es suspender *de facto* poderes de la Generalitat y de los municipios catalanes. A pocas semanas de una posible victoria democrática soberanista que pueda conllevar un proceso constituyente para hacer realidad la república catalana, ustedes se inventan una situación de excepcionalidad para, a través de un Consejo de Seguridad Nacional, poder disponer bajo su mando de todos los recursos materiales y humanos, públicos o privados, para impedir el ejercicio del mandato democrático que pudiera salir de las urnas catalanas el día 27 de septiembre. Ustedes ya están instalados mentalmente en un posible estado de alarma y excepción y, como quiera que este escenario incluso a ustedes les provoca vértigo, por bestia —y perdonen la expresión—, por fascistón —y perdonen la expresión— y porque todavía internacionalizaría más el conflicto catalán, van ustedes y se inventan este

³¹ Intervención del diputado Olabarriá Muñoz en el debate de totalidad celebrado en el Congreso de los Diputados en la sesión plenaria del 8 de julio de 2015. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 296, 8 de julio de 2015, p. 35.

³² Intervención del diputado Nuet Pujals en el debate de totalidad celebrado en el Congreso de los Diputados en la sesión plenaria del 8 de julio de 2015. *Ibid.*, p. 40.

instrumento, un instrumento que requiere una situación de interés para la seguridad nacional, un instrumento que no requiere en paralelo de tantas garantías ni de tanto control parlamentario como el que se exige en los estados de alarma y de excepción³³.

La respuesta del Gobierno de la Nación a este referéndum ilegal eludió también la aplicación del art. 155 CE, y acabó residenciada en instancias judiciales que procedieron, dentro de sus facultades, a la designación de un director técnico encargado de realizar la coordinación de los diferentes cuerpos policiales implicados en el dispositivo organizado para tratar de impedir la votación. Decisión que fue discutida tanto por algunas autoridades catalanas —el Gobierno de la Generalidad planteó un «requerimiento de incompetencia» contra el «órgano de coordinación» policial impulsado por la fiscalía, al entender que «es contrario al Estatut» y «vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña»» (*Navarrainformación.es*: «El Govern recorre el «órgano de coordinación» policial para el 1-O, 2017)— como por los mandos de los Mozos de Escuadra —por no querer «estar bajo la tutela de un mando de Interior, ya que alegan ser un cuerpo integral y que para las tareas de coordinación ya existe la Junta de Seguridad de Cataluña» (RTVE: «Referéndum en Cataluña. Trapero no acude a la reunión de coordinación policial para el referéndum y manda a su segundo», 2017)—. Estas quejas no carecían de fundamento pues, a la luz de lo dispuesto por el art. 50 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 4 *in fine*), los mecanismos de coordinación de los cuerpos policiales estatales y autonómicos se residencian en la Junta de Seguridad³⁴. Parece, por tanto, que el art. 46 LOFCS³⁵ no era el instrumento más adecuado

³³ Intervención del diputado Tardá i Coma en el debate de totalidad celebrado en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados del miércoles 8 de julio de 2015. *Ibid.*, p. 33.

³⁴ Disposición final segunda, apdo. 3, LOFCS: «La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña».

³⁵ Art. 46 LOFCS: «1. Cuando las Comunidades Autónomas que, según su Estatuto, puedan crear Cuerpos de Policía no dispongan de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 y 2 c) de la presente Ley, podrán recabar, a través de las Autoridades del Estado el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, correspondiendo en este caso a las Autoridades gubernativas estatales la determinación del modo y forma de prestar el auxilio solicitado. En caso

para desarrollar la coordinación del dispositivo policial, en tanto en cuanto los Mozos de Escuadra no habían solicitado el apoyo de las policías estatales (lo que hacía inaplicable la previsión contenida en el art. 46.1 LOFCS) y tampoco se producía la prestación simultánea de un mismo servicio por una policía estatal y otra autonómica (el supuesto de hecho previsto en el apdo. segundo del citado artículo), puesto que los Mozos son la policía integral en el territorio catalán y ostentan en exclusiva la competencia sobre seguridad ciudadana y, más en concreto, sobre el control del orden público (art. 164.5.a de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña [EAC]), y la Generalidad tiene atribuidas «las funciones gubernativas sobre el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación» en el marco de la legislación estatal sobre seguridad (art. 164.3.a EAC).

Ciertamente, las muy razonables quejas sostenidas por las autoridades y funcionarios catalanes podrían haber sido sorteadas mediante la declaración de una situación de interés para la seguridad nacional. Con este instrumento el Gobierno de la Nación podía haber coordinado la actuación de todas las fuerzas policiales, incluidas las locales —cuya colaboración hubiera sido precisa para el control de las manifestaciones, según prevé el art. 53.1 h) LOFCS, y que son coordinadas ordinariamente por la Generalidad (arts. 148.1.22.º CE y 164.2 EAC)—, del personal de las Fuerzas Armadas (dotándoles, si fuera necesario, del carácter de agentes de la autoridad en aplicación de la disp. ad. tercera de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, como ha ocurrido en el reciente estado de alarma), e incluso de las autoridades y del personal dependiente del Departamento de Educación de la Generalidad. Podría haberse impedido así, con mayores garantías de eficacia, la ocupación de los centros de enseñanza y la celebración del referéndum con la apariencia de normalidad buscada por sus impulsores, ante la manifiesta insuficiencia de los efectivos policiales desplegados para atender la crisis, en función del cálculo efectuado tanto por las autoridades del Estado³⁶ como por

de considerarse procedente su intervención, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado actuarán bajo el mando de sus Jefes naturales.

2. En el resto de los casos, cuando en la prestación de un determinado servicio o en la realización de una actuación concreta concurren, simultáneamente, miembros o Unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Policía de la Comunidad Autónoma, serán los Mandos de los primeros los que asuman la dirección de la operación».

³⁶ Sánchez y Fernández (2018) entrevistaron a José Antonio Nieto, secretario de Estado de Seguridad en el momento de los hechos: «El cálculo era un jefe de equipo, dos especialistas de información y seis de orden público por colegio —cuenta el

asesores externos contratados por la defensa de uno de los condenados en el proceso penal derivado de estos hechos³⁷.

Un segundo episodio sucedió durante el verano de 2018, cuando se produjo un colapso migratorio en la ruta del estrecho de Gibraltar como consecuencia del cierre por el ministro del Interior italiano de la vía del Mediterráneo central (*Europa Press*: «2018: año récord de llegadas de migrantes en patera a España»). Esta situación parecía, en atención a la confluencia de competencias estatales, autonómicas y locales en materias directamente conectadas con el fenómeno migratorio (seguridad pública, extranjería, asilo, primera acogida, sanidad, empleo...; por todas STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 3) un escenario propicio para la declaración de una situación de interés para la seguridad nacional. Con el uso de este instrumento, de duración necesariamente limitada, se habría podido gestionar una emergencia puntual o estacionaria —como parece haber sido el caso, igual que ocurriera en la *crisis de los cayucos* de 2006— sin aumentar el gasto del aparato burocrático del Estado con la creación de nuevos mandos o estructuras administrativas³⁸. Sin embargo, el Consejo de Ministros optó por la creación de una Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la Zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes (Orden PCI/842/2018, de 3 de agosto), para dar así respuesta a «un incremento del 301,2 % sobre las llegadas de 2013 [...] [que] exige la adopción de medidas urgentes». Se designó a un general de la Guardia Civil y se creó un Centro de Coordinación que limitó su actuación a las capacidades aportadas por la Administración General del Estado —pese a que el objetivo era «la optimización de los recursos humanos y medios materiales empleados, la información obtenida en las distintas actuaciones, y *la necesaria coordinación entre todos los órganos, organismos, instituciones y demás entidades intervinientes*, al objeto de aunar esfuerzos para hacer frente a la inmigración irregular y los tráficos ilícitos de personas, [que] obligan a una centralización de la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones» (las cursivas

exsecretario de Estado—. Y eso durante tres días, porque los independentistas querían ocuparlos desde el viernes. A esos efectivos había que transportarlos: un dispositivo logístico de 3000 agentes más. Y había ya 6000 custodiando edificios. En total, más de 60 000 efectivos. Cerrar todos los colegios era imposible».

³⁷ Melero (2019: 161-162) relata la evaluación efectuada por dos expertos policiales británicos a los que se solicitó asesoramiento para preparar la defensa del consejero Forn, y que cifraron el número de efectivos preciso en una horquilla que comprendía entre 60 000 y 90 000 efectivos.

³⁸ Sobre el fenómeno de la *colonización* de las estructuras administrativas, *vid.* Álvarez Álvarez (1984: 24).

son mías)—, al no existir un marco legal distinto a la situación de interés para la seguridad nacional que permitiera al Estado asumir la coordinación de los medios autonómicos y locales. Lo que obligó a prever la solicitud de «la colaboración de medios dependientes de las autoridades locales y autonómicas —policías locales y órganos competentes en materia de protección civil y emergencias de las comunidades autónomas—, así como de organizaciones no gubernamentales, especialmente la Cruz Roja» (Orden PCI/842/2018, de 3 de agosto).

Esta coordinación de los medios autonómicos y locales (e incluso privados, art. 27.1 LSN) habría podido ser desarrollada, sin mayores complicaciones, si ese general (o cualquier otra autoridad que se hubiera considerado adecuada para tal desempeño) hubiera sido designado por el presidente del Gobierno como autoridad funcional en el marco de una situación de interés para la seguridad nacional, y se habría evitado la sobrecarga del erario público con gastos en estructuras administrativas que, surgidas para atender contingencias puntuales, acaban por perpetuarse³⁹.

Un tercer ejemplo hace volver la mirada, otra vez, a Cataluña. No es de extrañar que los disturbios acaecidos la semana posterior a la publicación, el 14 de octubre de 2019, de la sentencia del Tribunal Supremo sobre el «proceso independentista» no hayan encontrado respuesta desde el Sistema de Seguridad Nacional, a pesar de que fuera una de las posibilidades más discutidas (Arroyo, 2019b; Penedo, 2019). Tampoco extraña que la gestión de los desórdenes públicos se haya articulado con los mismos procedimientos y medios (principalmente, policías nacionales y mozos de escuadra), aunque esta vez coordinados por las autoridades autonómicas competentes con un talante mucho más cooperador, ante el temor, públicamente expresado, de que en caso contrario les fuera aplicada la LSN⁴⁰.

³⁹ El precedente de esta nueva autoridad lo constituye la Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación, creado durante la *crisis de los cayucos* de 2006. Europa Press daba cuenta el 28 de septiembre de 2018 de cómo dicha autoridad y la estructura burocrático-administrativa creada para darle apoyo seguían todavía en funcionamiento, pese a no caracterizarse la inmigración en esa zona marítima como una situación crítica (Europa Press: «Autoridades en Canarias se reúnen para preparar una respuesta “eficaz” ante un posible repunte de llegadas de inmigrantes», 2018).

⁴⁰ Sánchez (2019): «El “conseller” de Interior, Miquel Buch, ha asegurado este domingo, en una comparecencia para valorar los altercados de ayer sábado, que no existen motivos para aplicar la Ley de Seguridad Nacional. Los Mossos d’Esquadra se han comportado “con absoluta profesionalidad”. Aunque, ha recordado, aplicar o no esta

Hay quienes han querido ver en la convocatoria por el presidente del Gobierno del Comité de seguimiento de la situación en Cataluña «que la Ley de Seguridad Nacional se está aplicando con motivo de la tensión violenta generada en Cataluña tras la sentencia del Supremo», al interpretar que la activación de este comité supuso la convocatoria del Comité de Situación, previsto por el art. 26.1 LSN, como órgano de apoyo único del Consejo de Seguridad Nacional en materia de gestión de crisis (Penedo, 2019). Sin embargo, la realidad demuestra que los mecanismos de respuesta aplicados en Cataluña han sido, nuevamente, los contemplados por la LOFCS, en una reacción exclusivamente policial que no tuvo en cuenta la necesidad de afrontar la coordinación de otros servicios que parecen no haber funcionado correctamente antes y durante los disturbios, como los establecimientos penitenciarios⁴¹ o los de extinción de incendios⁴², que afectan a competencias autonómicas ejecutivas (establecimientos penitenciarios, art. 168 EAC) y concurrentes (protección civil, art. 132 EAC), y también a competencias locales (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6), cuya coordinación escapa del ámbito de la LOFCS, pero que entrarían de lleno en la «coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias» que supone la declaración de una situación de interés para la seguridad nacional.

Esto no significa, sin embargo, que la seguridad nacional haya sido completamente olvidada en la última crisis catalana. Ha sido preterida nuevamente la LSN, pero la respuesta del Estado, materializada en la aprobación del Real Decreto Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, se ha fundado en gran medida en razones de seguridad nacional y se ha articulado mediante modificaciones normativas que han incorporado medidas claras, directas y

ley, que implicaría que el Ejecutivo central tomara el control de la policía catalana, es una potestad que corresponde al presidente Pedro Sánchez».

⁴¹ Iglesias (2019) relata la denuncia del jefe de Comunicaciones de la cárcel de Lledoners, que solicitó el cambio de destino a raíz de que un conocido presentador televisivo visitara al preso Raül Romeva sin pasar el arco de seguridad y saltándose una cola de 35 visitantes que esperaban su turno para ingresar en el centro penitenciario, y que el artículo describe como «un favoritismo evidente». *Vid.* Fernández (2018) y Planas (2019), quienes relatan el trato de favor que recibían los presos preventivos en atención a su condición de líderes políticos.

⁴² Medina (2019) reporta las denuncias de parte de la ciudadanía ante la pasividad de algunos bomberos en la extinción de los fuegos provocados en las barricadas levantadas por los participantes en las algaradas.

contundentes⁴³, que han retratado a la LSN como uno de los fracasos normativos más importantes de nuestra historia reciente, un «parto de los montes» absolutamente ineficaz, a la luz de la experiencia, para cumplir los altos objetivos apuntados por el legislador al aprobarla.

IV. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL Y LA PANDEMIA POR COVID-19: NECESIDAD DE UNA URGENTE REFORMA

La declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (RDCOVID) —resultado de la declaración por la Organización Mundial de la Salud de una pandemia internacional por la covid-19 el 11 de marzo de 2020— y la autorización parlamentaria de sus sucesivas prórrogas han abierto un debate jurídico y político del que los medios de comunicación han dado buena cuenta, en el que se ha cuestionado la necesidad de recurrir a la declaración del estado de alarma y se han planteado diferentes alternativas que, en alguna medida, incluían la aplicación de la LSN (Val, 2020) o una aplicación combinada de la LSN junto con otra legislación sectorial (Calleja, 2020)⁴⁴.

Si la legislación de protección civil debe ser considerada ley especial en materia de coordinación de la gestión de catástrofes naturales (incendios, terremotos, riadas, etc.)⁴⁵, y la legislación de salud pública debe serlo para coordinar las crisis exclusivamente sanitarias (p. ej., la crisis por el virus del ébola acacida

⁴³ Modificaciones normativas que permiten «excepcionalmente y de forma motivada, suspender la transmisión de datos por razones de seguridad nacional de forma cautelar el tiempo estrictamente indispensable para su preservación» entre las Administraciones públicas (art. 155.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común), que la Administración General del Estado asuma la gestión directa o la intervención de las redes y servicios de telecomunicaciones (art. 4.6 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, LGTC) u ordene el cese de una actividad infractora en materia de telecomunicaciones con anterioridad a la incoación del correspondiente expediente sancionador sin previa audiencia de la parte afectada (art. 81.1 LGTC).

⁴⁴ Álvarez García (2020: 9-10 y 21) parece postular como una posible respuesta el uso combinado de la LSN, de la LSNPC y de la legislación sanitaria.

⁴⁵ Nicolás (2002: 65) destaca la *vis atractiva* de la protección civil sobre otros sistemas de respuesta: «La legislación de protección civil evidencia así una fuerza atractiva no solo frente a [la] legislación de la defensa nacional (Ochoa), sino frente a la propia Constitución, al menos para compensar, por la vía de unas situaciones de alarma sin declaración constitucional, las dificultades o insuficiencia del artículo 116 Const.

en 2014), la naturaleza transversal de la LSN —una norma vacía de contenidos sustantivos propios, que debe ser integrada con las competencias de los sectores que el presidente del Gobierno decida someter a coordinación para articular la respuesta, en función de los ámbitos afectados por la crisis— haría que el principio de especialidad jugara a su favor cuando se trate de coordinar una crisis multisectorial que afecte a una pluralidad de ámbitos materiales de la acción pública, como parece estar ocurriendo durante esta pandemia (sanidad, economía, empleo, seguridad pública, fuerzas armadas, etc.), siempre que no resulte necesario recurrir a los poderes excepcionales previstos por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES), posibilidad expresamente vetada en el art. 23.3 LSN.

La potencia de las medidas restrictivas de derechos previstas por la legislación sectorial *ordinaria* que podrían ser ejercidas por una autoridad funcional en el marco de una situación de interés para la seguridad nacional⁴⁶ no es despreciable, y ha llevado a la doctrina especializada a defender su suficiencia para atender una crisis sanitaria o de protección civil sin necesidad de recurrir al estado de alarma⁴⁷. Tanto es así que algunas de las medidas previstas por el

(los problemas de practicabilidad a que se refiere Cruz Villalón) y su desarrollo legislativo específico».

⁴⁶ Al amparo de lo previsto en el art. 24.1 d) LSN, que dispone que, en caso de nombrarse la referida autoridad funcional, deberán determinarse sus «competencias para dirigir y coordinar la actuaciones que procedan», entre las que deben comprenderse las precisas para adoptar las medidas restrictivas de los derechos fundamentales previstas por la legislación *ordinaria* en función de la naturaleza de la crisis, como pueden ser las previstas por el art. 7 *bis* de la LSNPC o las establecidas por la legislación sanitaria, por citar dos ejemplos.

⁴⁷ Cruz (1984: 80-81): «Considerado en su conjunto, el problema básico de este tercer estado excepcional querido por el constituyente es que no parece adecuado ni para enfrentarse con éxito a las catástrofes naturales o tecnológicas ni a situaciones de conflictividad social [...]. De un lado resulta que la legislación específica sobre sanidad, incendios, etc. a que se refiere el artículo 12.1 de la Ley orgánica suele contemplar ya las medidas contenidas en el artículo 11 de la misma, con la ventaja de que no es preciso acudir a las formalidades propias de la declaración de un estado excepcional [...]. El hecho de que ante catástrofes de la magnitud de las inundaciones sufridas en [el] verano de 1983 nadie se acordara del estado de alarma puede ilustrar esta consideración». Las inundaciones a la que se refiere son las producidas el 26 de agosto de 1983, que provocaron 39 muertos en las provincias vascas y cuatro más en Cantabria.

En un sentido similar, Álvarez García (2020: 13): «Un repaso a las medidas contempladas por la legislación ordinaria específica en materia sanitaria aplicable en la

RDCOVID parecen tener su asiento en esta legislación sectorial, como ocurre con las previstas en su art. 10, por las que se «suspenden» la apertura al público de establecimientos minoristas (salvo los considerados como esenciales), las actividades de hostelería y restauración, los espectáculos públicos o deportivos o las verbenas y fiestas populares, que no encuentran un claro acomodo en el listado de medidas contempladas en el art. 11 LOEAES y sí, en cambio, en las previstas por el art. 54.2 c) y d) de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, aplicable al estado de alarma por mor de lo dispuesto en el art. 12.1 LOEAES.

Debe también advertirse que si lo que se buscaba con la declaración del estado de alarma era el ejercicio de un mando único por el Gobierno de la Nación constituido en autoridad competente, que convirtiera a las autoridades autonómicas en subordinados sin ninguna capacidad de decisión propia mediante una «concentración en el ejercicio de las competencias»⁴⁸, la LSN no resulta una norma apta para cumplir dicho objetivo, ni dispone de los mecanismos correctores para garantizar esa unidad de mando. No es menos cierto que el RDCOVID parece haber flexibilizado el mando único de la autoridad competente desde un primer momento, y ha permitido una cierta capacidad de gestión de sus competencias a las autonomías (art. 6 RDCOVID) —una posibilidad no prevista para el estado de alarma, pero sí para el de excepción (Álvarez García, 2020: 16)—, reconociendo incluso fórmulas de

actualidad demuestra, en mi opinión, que dichas medidas no tienen nada que envidiar en cuanto su amplitud a las medidas contempladas por la LOAES».

Nogueira (2020: 25 y 30) considera que las medidas adoptadas por las comunidades autónomas antes de la declaración del estado de alarma encajaban sin mayor dificultad en las previsiones del «viejo arsenal de herramientas del Derecho Administrativo sectorial estatal y autonómico [...] incluidas aquellas claramente conectadas con el ejercicio de derechos fundamentales [...]», por lo que «no parece que pueda afirmarse que entre una u otra forma de abordar la gestión de crisis —Derecho sanitario vs. Estado de alarma— existan grandes diferencias en cuanto al alcance concreto de las medidas que permiten».

⁴⁸ Cruz (1984: 77): «Precisado esto es necesario destacar que el estado de alarma da lugar a una *concentración* en el ejercicio de las competencias por parte de la Administración: todas las Autoridades civiles, los integrantes de los diversos Cuerpos de policía, los funcionarios y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas quedan “bajo las órdenes directas de la Autoridad competente”; todos ellos pueden verse obligados a cumplir “servicios extraordinarios por su duración o naturaleza” (art. 9º), con la posibilidad de una suspensión inmediata en el ejercicio de sus cargos respecto de quienes se resistan al cumplimiento de dichas órdenes (art. 10º)». Las cursivas aparecen en el original.

coordinación en materia policial (art. 5.3 RDCOVID), o de codecisión en la de transportes (art. 14.2.c, párrafo segundo, RDCOVID), que se ha desdibujado un poco más tras la autorización de la cuarta prórroga y la apertura de la gestión del estado de alarma a la «cogobernanza» con algunas comunidades autónomas durante la «desescalada» (art. 4 del RD 514/2020, de 8 de mayo), como ha ocurrido señaladamente con la del País Vasco (Garay, 2020).

Efectuar una valoración desde el ámbito jurídico de la viabilidad de la respuesta a esta pandemia mediante la declaración de una situación de interés para la seguridad nacional resulta una operación arriesgada, pues el criterio técnico-sanitario debe ser determinante sobre el alcance de las medidas que deben adoptarse para reconducir la situación a la normalidad mediante la limitación/suspensión de algunos derechos fundamentales. A la luz de las potentísimas medidas acordadas por el Gobierno en el RDCOVID, en especial el confinamiento generalizado de la población —que una parte de la doctrina ha considerado como una medida propia del estado de excepción⁴⁹, pues «ordenar una especie de arresto domiciliario de la inmensa mayoría de los españoles, que es lo que realmente se ha hecho, no es limitar el derecho, sino suspenderlo» (Aragón, 2020)—, la aplicación de la LSN resulta

⁴⁹ Alegre y Sánchez Lamelas (2020: 6): «Por lo expuesto, parece que debe concluirse en la necesidad de acudir a la declaración de *estado de excepción* para afrontar las circunstancias, las ya constatadas y las que más que previsiblemente se constatarán próximamente, a que está dando lugar una situación de tal gravedad como la generada por la *Emergencia vírica*. Baste con pensar, como medida de carácter preventivo respecto de las que sea preciso adoptar por razones estrictamente sanitarias, en el “acordonamiento” de enteras poblaciones [afectante a millones de personas en su caso] como medida necesaria para hacer frente a la crisis sanitaria desencadenada, que, por supuesto, va más allá, mucho más allá, de las *meras* restricciones o limitaciones al tránsito de personas y vehículos, en la medida que comporta una verdadera y propia suspensión del ejercicio de derechos fundamentales como la libertad personal o la libertad de desplazamiento *ex* artículos 17 y 19 de la Constitución». Las cursivas aparecen en el original.

Nogueira (2020: 27-29) recoge las posiciones a favor (Tajadura, Tolosa y Lozano Cutanda) y en contra (Alegre y Sánchez Lamelas, Presno y Díaz Revorio) de la adecuación del confinamiento a la regulación del estado de alarma, y considera que «estas suspensiones generales para todo el territorio y para toda la ciudadanía, tan sólo sometidas a una serie limitada de excepciones previstas en el artículo 7 del RD del estado de alarma, parecen encajar más adecuadamente en las actuaciones previstas en el art. 20 de la regulación del estado de excepción (LO 4/1981) que, además, está sometido a un control parlamentario reforzado con respecto al necesario para el estado de alarma».

claramente insuficiente. Quizá la situación de interés para la seguridad nacional podría haber permitido estructurar un inicio más progresivo de la gestión de la crisis, si la respuesta hubiera sido organizada de manera más temprana⁵⁰, con la adopción de algunas de las medidas restrictivas de derechos y libertades de menor alcance previstas por la legislación sanitaria (control de movimientos de los enfermos, en núcleos poblacionales concretos o en los sectores de actividad más afectados por el contagio, o la restricción del uso de los medios de transporte públicos, por poner algunos ejemplos), en un paso previo a la posterior declaración de un estado de alarma. De esta manera, el Estado podría haber asumido la coordinación de la actuación de todas las Administraciones implicadas y tomado un mayor conocimiento de aspectos de la gestión ordinaria de determinadas competencias que se encuentran completamente transferidas a las comunidades autónomas y que han resultado esenciales para el despliegue de un mando unificado durante el estado de alarma, evitando así las disfunciones que parecen haberse producido en la gestión de algunos servicios, como la compra del material sanitario (Segovia, 2020), cuya falta parece haber sido la causa principal del alto porcentaje de contagios acaecido entre los profesionales de la salud⁵¹. Igualmente, la situación de interés para la seguridad nacional podría haber permitido el paso del estado de alarma a la normalidad constitucional devolviendo el ejercicio de sus competencias a las autoridades autonómicas bajo fórmulas de coordinación gubernamental en el marco de lo previsto por la legislación sanitaria para el control de enfermedades infecciosas.

A modo de conclusión, no resulta sorprendente que la situación de interés para la seguridad nacional no haya sido activada en ninguna de las cuatro crisis analizadas, al tratarse de una decisión política discrecional en manos del presidente del Gobierno, que dispone, como se ha visto, de otros mecanismos de respuesta en manos del Consejo de Ministros. Lo que sí sorprende es la aparente inactividad del Sistema de Seguridad Nacional en el «análisis y seguimiento de los supuestos susceptibles de derivar en una situación de interés para la Seguridad Nacional» (art. 26.2 LSN), parte fundamental de la facultad de «dirigir y coordinar las actuaciones de gestión de crisis en los términos

⁵⁰ Como parece sostener Álvarez García (2020: 21): «No era necesario haber llegado a la situación en la que nos encontramos en el momento de escribir estas líneas para haberlas utilizado, probablemente de manera más temprana y mejor. La legislación sanitaria ofrecía inicialmente estas herramientas, por no hablar de otras leyes ordinarias donde se regulan poderes de necesidad».

⁵¹ Villareal y Escudero (2020): «Fernando Simón admite que tras el alto número de contagios, está la falta de material».

previstos por el título III» que el art. 21.1 b) LSN atribuye al Consejo de Seguridad Nacional: no existe constancia de que en ninguna de sus veintiuna reuniones el Consejo haya adoptado ningún acuerdo relacionado con la activación de los instrumentos preventivos de la Seguridad Nacional, en especial de su órgano de apoyo en materia de gestión de crisis, el Comité de Situación (art. 26.1 LSN). Un acuerdo que, por tratarse de una comisión delegada del Gobierno, debe revestir, según lo dispuesto en el art. 24.1 e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), la forma de orden ministerial y, por tanto, debería ser fácilmente localizable en el *Boletín Oficial del Estado: quod non est in actis, non dicatur esse in mundo*.

No puede considerarse ejemplo de tal seguimiento, de contrario, la activación del Comité de seguimiento de la situación en Cataluña —órgano que ni en su nomenclatura ni en su composición coincide con ninguno de los previstos por la normativa de seguridad nacional, y de cuya activación no existe constancia formal—, ni tampoco la inclusión en el art. 4.4 RDCOVID del Comité de Situación como órgano de apoyo al Gobierno en la gestión del estado de alarma, resultado de la aplicación de la disposición adicional primera LSN: «Los instrumentos de gestión de crisis y de la contribución de recursos del Sistema de Seguridad Nacional servirán de apoyo en los estados de alarma y de excepción de conformidad con su normativa específica, a decisión del Gobierno, y sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de Defensa nacional».

La LSN ha fracasado, por tanto, en el cumplimiento de la función que justificó su aprobación: dotar a España de un sistema que permitiera integrar en una acción conjunta, mediante la coordinación gubernamental, las capacidades de los tres niveles administrativos para responder ante grandes crisis multisectoriales. Las causas del fracaso son, en parte, inherentes a la propia norma, pues resulta casi imposible que, con una regulación tan esquemática del ambicioso modelo de gestión de crisis (tít. III) y, sobre todo, del sistema de aportación de recursos (tít. IV), pueda ser tenida seriamente en cuenta a la hora de articular una respuesta en situaciones tan apremiantes y amenazadoras para la seguridad de la población o de nuestro sistema constitucional como las relatadas en este trabajo. Este defecto fue advertido tempranamente por el Consejo de Estado, que consideró a la LSN una norma incompleta, al constatar que «la aportación de recursos es una materia directamente conectada con las que son objeto de regulación por el anteproyecto y debería, por ello, integrarse en él como contenido sustantivo imprescindible», ya que «razones de seguridad jurídica y de técnica legislativa aconsejan evitar la dispersión normativa» que supone la remisión de la regulación de esta materia a una norma posterior, pues «dará lugar a una fragmentación no justificada del régimen aplicable a la Seguridad Nacional» para la que no se ha aportado

en el expediente «ninguna razón técnica, sistemática o material por la que esta materia haya de quedar disciplinada extramuros de la norma en proyecto» (DCE de 13 de mayo de 2015, ap. V.I *in fine*). Y es que sin un desarrollo completo y una identificación precisa de cuáles son los recursos estatales, autonómicos y locales que van a integrar el catálogo de los recursos de los sectores estratégicos de la nación⁵² y sin unos planes de preparación y disposición de estos recursos⁵³ que permitan organizar una respuesta conjunta ante la diversidad de situaciones críticas que pueden justificar una actuación del Sistema de Seguridad Nacional (entre las que el art. 10 LSN incluye espacios tan diversos como «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»), resulta muy difícil que la coordinación gubernamental se articule mediante la aplicación de la LSN cuando existen otros sistemas de gestión de crisis más contrastados (aunque insuficientes en algunos casos, como se ha visto) para organizar la respuesta, pues «la técnica funcional de coordinación por excelencia es [...] la elaboración de planes y programas de actuación por parte de la Administración coordinadora, vinculantes para todas las Administraciones coordinadas» (Sánchez Morón, 1992: 27).

Pero el fracaso de la LSN también se debe a que no ha conseguido librarse del pecado original que afecta a la seguridad nacional desde que esta hizo su aparición en el mundo jurídico, allá por 2012, con la creación del Departamento de Seguridad Nacional, y casi dos años después con la del Consejo de Seguridad Nacional⁵⁴: considerarla una materia que, sin estar prevista en los listados contenidos en los arts. 148 y 149 CE, debe contar con

⁵² El art. 28.1 LSN atribuye su aprobación a un acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del Consejo de Seguridad Nacional.

⁵³ La responsabilidad de la aprobación de estos planes queda sin determinar en la LSN, pues su art. 28.3 se limita a realizar una imprecisa alusión a unos «componentes del Sistema de Seguridad Nacional» como presuntos responsables de su elaboración, sin que en el resto de su articulado se dé indicación alguna que permita identificarlos, en lo que constituye una muestra más de la falta de precisión que aqueja a la LSN. El preámbulo y los arts. 1 a), 9.1 y 18.2 LSN se refieren a los «componentes fundamentales de la Seguridad Nacional», término que incluye, según el art. 9.1 LSN, a la «Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, que se regulan por su normativa específica». Estos componentes fundamentales se integran también en el Sistema de Seguridad Nacional, según el art. 18.2 LSN.

⁵⁴ El Departamento de Seguridad Nacional fue creado y regulado por el art. 4 del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, que reestructuró la Presidencia del Gobierno. El Consejo de Seguridad Nacional fue creado y regulado por el Real Decreto 385/2013,

una *política* propia sin disponer de un ministerio que se encargue de su gestión y que sienta a su titular en las reuniones del órgano constitucional que tiene atribuida la dirección de la política de la nación *ex art.* 97 CE. Esta concepción, que presidió la *etapa estratégica* de la seguridad nacional⁵⁵, se introdujo en la LSN a modo de *caballo de Troya* en un art. 4.1 LSN⁵⁶ que no gozó de las simpatías del Consejo de Estado⁵⁷, en el que se crea una política dirigida presidencialmente y en la que van a participar todas las Administraciones públicas —soslayando así, aparentemente, el principio de distribución del poder político en el que se fundamenta el tít. VIII CE, que asigna espacios políticos propios de decisión, en el ámbito de su autonomía y para la «gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE), a las comunidades autónomas⁵⁸—, a la que se va a habilitar un espacio propio y aislado de decisión en las reuniones

de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecían las Comisiones Delegadas del Gobierno.

⁵⁵ Inaugurada en 2011 por la Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos, a la que siguió en 2013 la primera Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, que es la que promueve, en su p. 58, la necesidad de aprobar una ley orgánica que regule la seguridad nacional en España con el objetivo de afrontar «la reforma paulatina del Sistema de Seguridad Nacional y el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión de crisis».

⁵⁶ Art. 4.1 LSN: «La Política de Seguridad Nacional es una política pública en la que bajo la dirección del Presidente del Gobierno y la responsabilidad 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».

⁵⁷ El Consejo de Estado, en su Dictamen de 13 de mayo de 2015, apdo. V a), no se pronunció en los mejores términos: «Sin entrar a valorar la necesidad o no de conceputar en una norma de rango legal un determinado ámbito de actuación como propio de una política pública y de señalar de manera expresa que se trata de una política de Estado —calificación que, por lo general, no se realiza expresamente en ninguna norma jurídica en relación con otras materias que igualmente merecen dicha consideración y que, desde el punto de vista jurídico, carece de consecuencias—».

⁵⁸ Sobre la identificación de ese interés y el necesario respeto al poder de decisión que su gestión lleva aparejado, *vid.* la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3: «[...] concretar ese interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio [...] la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a “la gestión de los intereses respectivos” fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración».

del Consejo de Seguridad Nacional, al que el art. 17 LSN inviste como órgano que asiste al jefe del Gobierno en su dirección y en la del Sistema de Seguridad Nacional.

Esta función política del Consejo de Seguridad Nacional, que excede con mucho de las generalmente reconocidas a las comisiones delegadas del Gobierno en el art. 6.4 LG, ha solapado completamente las funciones asignadas a este órgano en relación con esa mejora de los instrumentos de gestión de crisis que justificaron la aprobación de la LSN —«dirigir y coordinar las actuaciones de gestión de situaciones de crisis en los términos previstos en el título III», «organizar la contribución de recursos a la Seguridad Nacional conforme a lo establecido en esta ley» e «impulsar las propuestas normativas necesarias para el fortalecimiento del Sistema de Seguridad Nacional» (art. 21.1.b, f e i LSN)—, y lo ha convertido en un *Jano bifronte* que, a la luz de su actividad —completamente volcada en el marco político y en la producción de documentos estratégicos de todo orden⁵⁹—, mira más al pasado que al futuro, o, si se prefiere, a lo político que a lo administrativo. Olvidando que es

⁵⁹ El Consejo de Seguridad Nacional se ha reunido con una periodicidad muy irregular entre su sesión constitutiva, celebrada el 11 de julio de 2013 (que aprobó sus normas de funcionamiento y el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional), y la última, celebrada el 4 de marzo de 2020: tres reuniones en 2013, cuatro en 2014, cinco en 2015, una en 2016, dos en 2017, una en 2018, tres en 2019 y una en 2020. Además de los documentos ya citados, el Consejo de Seguridad Nacional ha aprobado: durante 2013, la Estrategia de Ciberseguridad Nacional y la Estrategia de Seguridad Marítima; en 2014, el Informe Anual de Seguridad Nacional de 2013; en 2015, el Informe Anual de Seguridad Nacional de 2014, el Plan de Acción Nacional para el cumplimiento de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Estrategia de Seguridad Energética Nacional; en 2016, el Informe Anual de Seguridad Nacional de 2015; en 2017, el Informe Anual de Seguridad Nacional de 2016 y el proceso para la elaboración de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional, que fue aprobada en la reunión del 1 de diciembre junto con seis acuerdos que regulaban el funcionamiento de los comités especializados que apoyan al Consejo; en 2019, la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023, el Plan Nacional de Biocustodia, el Informe Anual de Seguridad Nacional de 2018, el Plan de Acción de Seguridad Marítima y un procedimiento de Actuación contra la Desinformación y las vigentes estrategias nacionales de Seguridad Aeroespacial, de Protección Civil y de Ciberseguridad; en 2020 aprobó el Informe Anual de Seguridad Nacional 2019 y la creación del Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial y del Comité Especializado de Lucha contra el Terrorismo. Puede consultarse la actividad del Consejo de Seguridad Nacional en la web del DSN, de donde proceden los datos aportados.

esta gestión de crisis la función que sustantiva la seguridad nacional en nuestro ordenamiento jurídico, no solo en atención a la posible declaración de una situación de interés para la seguridad nacional, sino también para permitir el necesario apoyo de su catálogo de recursos y de sus planes durante un estado de alarma o de excepción, si el Gobierno así lo decide (disp. ad. primera LSN), pues «la actuación frente a las grandes catástrofes y accidentes sólo es eficaz cuando se halla enmarcada en una planificación previa y sobre la base de una infraestructura personal y técnica importante» (Cruz, 1984: 80-81).

Este panorama, aparentemente desolador, permite albergar una ligera esperanza ante la necesidad cada vez más perentoria de disponer de un sistema de gestión multisectorial de las crisis para responder ante amenazas que se vuelven más y más transversales, como la pandemia por covid-19 ha demostrado. El modelo de gestión de crisis en el marco de la LSN es el único instrumento de coordinación que podría tener planificada la integración de todas las capacidades públicas y privadas necesarias para articular una respuesta no exclusivamente sectorial tanto en la normalidad constitucional como durante los estados excepcionales no militares (alarma o excepción) en un Estado políticamente descentralizado como es el español. Pero esto pasa, necesariamente, por una urgente y profunda reforma de la LSN que, inspirada exclusivamente en criterios jurídicos, complete el desarrollo que en 2015 quedó pendiente (la regulación del sistema de contribución de recursos a la seguridad nacional y el desarrollo *in extenso* del modelo de gestión de crisis de su tít. III), centre la atención del Consejo de Seguridad Nacional en la elaboración de los instrumentos de gestión de crisis contemplados en el actual título IV LSN y haga del Sistema de Seguridad Nacional un instrumento útil para proteger con eficacia, ahora sí, «la libertad, los derechos y [el] bienestar de los ciudadanos».

BIBLIOGRAFÍA

- Alegre Ávila, J. M. y Sánchez Lamelas, A. (2020). Nota en relación a la crisis sanitaria generada por la actual emergencia vírica. *Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 13-3-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3aJuXD8>.
- Álvarez Álvarez, J. (1984). *Burocracia y poder político en el régimen franquista (El papel de los Cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975)*. Alcalá de Henares: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Álvarez García, V. (2020). El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 6-21.
- Aragón, M. (2020). Hay que tomarse la Constitución en serio. *El País*, 10-4-2020. Disponible en: <https://bit.ly/2Ogr8xr>.

- Arroyo Gil, A. (2019a). *Distribución y delimitación de competencias*. Madrid: Marcial Pons.
- (2019b). Ley de Seguridad Nacional o artículo 155 de la Constitución. *El País, Agenda pública*, 14-10-2019. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvk8vzx2.6>.
- Autoridades en Canarias se reúnen para preparar una respuesta «eficaz» ante un posible repunte de llegadas de inmigrantes (2018). Europa Press, 28-9-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2Q6m4g4>
- Calleja, M. (2020). El PP defiende un plan B con la ley de Seguridad Nacional como alternativa al estado de alarma. *ABC*, 5-5-2020.
- Casino Rubio, M. (2016). La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional: La Ley ¿de qué? *Revista Española de Derecho Administrativo*, 177, 1-9.
- Cruz Villalón, P. (1984). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid: Tecnos.
- El Govern recurre el «órgano de coordinación» policial para el 1-O (2017). *Navarrainformación.es*, 26-9-2017.
- Fernández, D. (2018). Los presos del «procés» despachan desde el módulo 2: reciben hasta 21 personas al día. *El Confidencial*, 5-10-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2OeyGAR>.
- Fisher, L. (2009). Presidential Power in National Security: A Guide to the President-Elect. *Presidential Studies Quarterly*, 39 (2), 347-362. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2009.03678.x>.
- Garay, J. (2020). Sánchez: «Las medidas más restrictivas en Euskadi van en la línea de nuestra prudencia. Esto es la cogobernanza». *El Correo*, 9-5-2020. Disponible en: <https://bit.ly/2Z2Bwex>.
- García de Enterría, E. (1982). La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5, 63-94.
- García Torres, J. (1986). La «ordenación general de la economía», título sustantivo de competencia estatal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 17, 241-272.
- Gómez Orfanel, G. (2018). Artículo 155. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución española II* (pp. 1636-1650). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- Guillén Caramés, J. (2018). Artículo 149.1.13ª. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución española II* (pp. 1331-1340). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- Iglesias, L. (2019). El «coladero» de Lledoners y Risto Mejide saltándose la fila. *El Mundo*, 16-9-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3a2F32y>.
- Medina, A. (2019). Indignación policial por la «connivencia» de bomberos con los violentos CDR. *Vozpopuli-elLiberal.cat*, 21-10-2019. Disponible en: <https://bit.ly/2N891Js>.
- Melero, J. (2019). *El encargo*. Barcelona: Ariel.
- Moreiro González, C. J. (2007). *Las cláusulas de seguridad nacional*. Madrid: Iustel.
- Muñoz Machado, S. (2001). Competencias exclusivas. En M. Aragón Reyes (coord.). *Temas básicos de Derecho Constitucional II* (pp. 473-474). Madrid: Civitas.
- Newmann, W. (2004). The Structures of National Security Decision Making: Leadership, Institutions, and Politics in the Carter, Reagan, and G. H. W. Bush Years. *Presidential Studies Quarterly*, 34 (2), 272-306. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2004.00046.x>.

- Nicolás Muñiz, J. (2002). Emergencias constitucionales y catástrofes en el ordenamiento constitucional español. *Cuadernos de Derecho Público*, 17, 49-66.
- Nogueira López, A. (2020). Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 22- 31.
- Penedo, C. (2019). Habemus Ley de Seguridad Nacional. *Infolibre, Al revés y al derecho*, 28-10-2019.
- Planas, P. (2019). ¿Quién manda en Lledoners? La «cárcel» de lujo de los golpistas. *Libertad Digital*, 13-1-2019.
- Referéndum en Cataluña. Trapero no acude a la reunión de coordinación policial para el referéndum y manda a su segundo (2017). RTVE, 25-9-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3aDRtWU>.
- Sánchez, G. (2019). Buch: «No hay motivos para aplicar la ley de seguridad nacional». *El Periódico*, 27-10-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3q0gUiY>.
- y Fernández, J. J. (2018). 1-O: El plan conjunto de Mossos y policías estatales que nunca se cumplió. *El Periódico*, 30-9-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3cRNrnu>.
- Sánchez Morón, M. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa*, 230-231, 11-30. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.v0i230-231.5284>.
- Segovia, C. (2020). Lasquetty: «La incompetencia de Sanidad hace que las CCAA tengan que comprar por su cuenta a peor precio». *El Mundo*, 10-4-2020. Disponible en: <https://bit.ly/36WGnlE>.
- Snow, D. M. (2017). *National Security*. New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315630861>.
- Suárez-Llanos Galán, F. (2008). La seguridad marítima en la Marina civil. *Cuadernos de Estrategia*, 140, 19-45.
- Val, N. (2020). El PP estudia pedir a Sánchez que aplique la Ley de Seguridad Nacional para hacer frente al coronavirus. *LaPolíticaOnline*, 10-3-2020. Disponible en: <https://bit.ly/36W9C8h>.
- Villareal, A. y Escudero, J. (2020). Tras millones en guantes, mascarillas y EPI, el contagio entre sanitarios sigue creciendo. *El Confidencial, Teknautas*, 22-4-2020.
- Viver i Pi-Sunyer, C. (1989). *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ariel.
- 2018: año récord de llegadas de migrantes en patera a España (2018). Europa Press, 17-10-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3p2KMcW>.