

Entre la prevención y la improvisación

Seguridad Nacional e Infraestructuras Críticas en la crisis de Ceuta

Hay decisiones políticas que, por su audacia conceptual, merecen ser estudiadas en las facultades de Derecho durante generaciones. La decisión, atentos todos, unilateral del Gobierno de España de utilizar parcelas del puerto de Ceuta para alojar a miles de inmigrantes en el contexto de la crisis migratoria desatada el 30 de julio de 2026 es, sin duda, una de ellas.

Este artículo no afirma que la decisión sea ilegal. **Plantea serias dudas de compatibilidad con el régimen jurídico de protección de infraestructuras críticas, seguridad industrial, prevención de riesgos y gestión de emergencias que deben ser despejadas mediante la correspondiente evaluación de riesgos, planificación y acreditación de las medidas de protección adoptadas.**

La cuestión tampoco puede resolverse mediante una falacia de autoridad. Que una decisión proceda del Gobierno no convierte automáticamente en suficientes las razones que la sustentan, del mismo modo que la excepcionalidad de una crisis no convierte por sí sola una decisión excepcional en una decisión jurídicamente exenta de justificación.

La emergencia puede justificar actuar con rapidez, no justifica dejar de acreditar por qué se actúa, con qué título jurídico, sobre qué evaluación de riesgos y en qué condiciones de seguridad.

La excepcionalidad de la situación no demuestra la suficiencia de la respuesta, menos aún, permite convertir la urgencia política en una dispensa general de las obligaciones técnicas, administrativas y de seguridad que continúan siendo aplicables.

La pregunta que debemos de plantearnos, por tanto, no es solamente qué decidió el Gobierno, sino **qué procedimiento racional, jurídico y técnico permite reconstruir esa decisión**. Qué información se tuvo en cuenta, qué riesgos se identificaron, qué alternativas se valoraron, qué medidas se adoptaron, quién las aprobó y quién verificó su suficiencia.

¿Qué mejor manera de proteger una infraestructura crítica que alojando en ella a miles de personas cuya presencia extraordinaria modifica sustancialmente las condiciones ordinarias de utilización del espacio portuario, en un contexto en el que se han documentado episodios graves de violencia y alteraciones del orden público (emboscadas a militares, ataques con cócteles molotov, agresiones a fuerzas de seguridad, reyertas entre grupos, violaciones a mujeres y niñas, incendios provocados en vehículos y contenedores con servicios de emergencia agredidos mientras intervenían, e incluso, episodios que han conmovido a la opinión pública como el ataque a un delfín en las aguas portuarias, según fuentes periodísticas), con almacenamiento de hidrocarburos, zonas ATEX clasificadas y un conjunto de obligaciones de seguridad que, según parece, poseen

la saludable elasticidad jurídica que algunos sistemas reservan para las normas que llegan después de los problemas.

Hay una diferencia elemental entre una decisión política y una decisión técnicamente defendible. La primera puede explicarse mediante un relato. La segunda debe poder reconstruirse mediante documentos. **Un relato político puede ser persuasivo, sin embargo, una decisión administrativa debe ser, además, trazable.**

Debe existir una secuencia reconocible entre la situación de partida, la identificación de los riesgos, la competencia para decidir, los informes emitidos, la evaluación efectuada, las medidas adoptadas y la comprobación de que esas medidas eran suficientes. La ausencia de esa cadena documental hace que el problema sea más inquietante, **no puede auditarse racionalmente cómo se llegó a ella ni sobre qué premisas se consideró aceptable el riesgo asumido.** Precisamente, es en ese punto donde la retórica puede empezar a ocupar el lugar que debería corresponder a la evidencia.

Bienvenidos al brillante mundo de la seguridad nacional del siglo XXI, donde proteger infraestructuras críticas significa, ante todo, explicar por qué no hay problema. A la par donde la situación de interés para la Seguridad Nacional llega 26 días después, pero llega, tranquilo que no hay prisas que estamos de vacaciones.

1. La Ley 8/2011, de Protección de Infraestructuras Críticas.

La Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, es una ley ordinaria que establece un sistema de protección basado en la distribución de obligaciones entre operadores críticos y Administraciones Públicas.

Conviene hacer aquí una precisión que, sorprendentemente, no siempre se respeta ni siquiera en análisis especializados por “expertos”. Infraestructura y operador críticos no son sinónimos ni categorías intercambiables. La primera identifica el activo, instalación, sistema o servicio cuya perturbación puede afectar gravemente a funciones esenciales. El segundo designa al sujeto que, conforme al procedimiento legalmente establecido, asume la condición de operador crítico respecto de las infraestructuras que gestiona. La condición de operador crítico no nace por mera proximidad física, por gestionar un puerto ni, mucho menos, por utilizar la expresión en un informe o en una declaración política. Requiere la correspondiente designación por la Comisión Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas. El CNPIC no sustituye a dicha Comisión en esa función, ejerce las funciones que la Ley le atribuye de impulso, coordinación y supervisión del sistema, mientras que la Comisión, presidida por el secretario de Estado de Seguridad, es la que efectúa la designación. No es una cuestión de pedantería terminológica (aunque a veces, esgrimirla sea el refugio de quien carece de precisión). Es la diferencia elemental entre el objeto sometido a protección y el sujeto al que el ordenamiento atribuye determinadas obligaciones. Confundirlos permite construir responsabilidades por simple

asociación semántica. El derecho, por fortuna, exige una identificación formal, una competencia, así como una obligación jurídicamente atribuible.

La legislación impone obligaciones específicas a los operadores críticos, entre las que se incluyen la elaboración del Plan de Seguridad del Operador (PSO) y Planes de Protección Específicos (PPE). La designación de responsables de Seguridad y Enlace (directores de Seguridad debidamente habilitados por el Ministerio del Interior). La implantación de medidas de seguridad integral proporcionadas a los riesgos, así como la garantía de la seguridad de datos clasificados entre otras muchas.

En cualquier caso, hay que distinguir que no permite atribuir automáticamente al Gobierno todas las obligaciones que enumera. Algunas corresponden al operador de la infraestructura (la autoridad portuaria, en este caso), otras a las Administraciones competentes (Ministerio del Interior, CNPIC, etc.).

La pregunta jurídicamente relevante no es si el Gobierno «incumple» la Ley 8/2011. La pregunta es ¿Qué instrumentos jurídicos concretos se han activado para compatibilizar la operación de acogida con las obligaciones ordinarias y extraordinarias de protección de la infraestructura? Cuestión mucho más difícil de contestar que «el Gobierno incumple la Ley».

El régimen establecido por la Ley 8/2011 y desarrollado reglamentariamente por el RD 704/2011 contempla la elaboración, aprobación, implantación y actualización de los instrumentos de protección correspondientes, entre ellos el PSO y los PPE, en los términos establecidos por la normativa.

¿Se ha actualizado el PSO y el PPE para reflejar este nuevo uso extraordinario? Los planes de seguridad no son documentos estáticos, decorativos e inmóviles o tan solo de cumplimiento (cumplimiento y miento). **Son instrumentos, medidas de carácter organizativas que deben reflejar la realidad de la infraestructura. Si la realidad cambia (miles de personas alojadas donde antes había operaciones portuarias), los planes deberían de cambiar también, tienen que cambiar.**

La cuestión jurídicamente relevante es si esas condiciones han sido evaluadas, documentadas, implantadas y mantenidas durante la ocupación extraordinaria. Si no lo han sido ¿Por qué? ¿Se olvidaron en un cajón? ¿Se consideró que no eran necesarios? ¿Simplemente se asumió que los planes de seguridad son como los propósitos de año nuevo? ¿Muy bonitos en teoría, pero prescindibles en la práctica?

1.1. La Directiva (UE) 2022/2557 (CER):

La Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE (en lo sucesivo, «Directiva CER»), establece **un marco general de resiliencia frente a todos los peligros**, tanto naturales como provocados por el hombre, accidentales o intencionados. Su finalidad no consiste únicamente en proteger

infraestructuras, pretende garantizar que las entidades que prestan servicios esenciales puedan **prevenir, resistir, responder, mitigar, absorber, adaptarse y recuperarse** de los incidentes que puedan perturbarlos.

La arquitectura de la Directiva parte de una premisa que parece elemental, pero que conviene recordar, **no se puede hablar seriamente de resiliencia sin conocer previamente los riesgos que se pretenden gestionar.**

Por ello, la Directiva CER establece para las entidades críticas, entre otras, las siguientes obligaciones:

- ✓ **Realizar una evaluación de riesgos** que tenga en cuenta todos los riesgos pertinentes que puedan perturbar la prestación de los servicios esenciales, incluidos los riesgos naturales y de origen humano, accidentes, catástrofes naturales, emergencias de salud pública y amenazas híbridas y otras amenazas antagónicas, incluidos los delitos de terrorismo.
- ✓ **Adoptar medidas de resiliencia adecuadas** para prevenir incidentes, proteger las instalaciones, responder ante ellos, resistir sus efectos, mitigarlos y recuperarse de sus consecuencias.
- ✓ **Establecer mecanismos de notificación de incidentes** que puedan perturbar significativamente la prestación de los servicios esenciales.
- ✓ **Revisar las evaluaciones de riesgos cuando resulte necesario y, en todo caso, como mínimo cada cuatro años**, teniendo en cuenta la evolución de los riesgos y las circunstancias particulares de la entidad.

No se trata, por tanto, de una recomendación de buenas prácticas ni de una declaración programática de intenciones. **La evaluación del riesgo constituye uno de los pilares sobre los que la Directiva construye el sistema europeo de resiliencia.**

Los Estados miembros debían adoptar y publicar las medidas necesarias para transponer la Directiva antes del 17 de octubre de 2024 y aplicarlas desde el 18 de octubre de 2024. El dato, que no relato es que España no completó esa transposición dentro del plazo. El 17 de marzo de 2026, el Consejo de ministros aprobó el Proyecto de Ley de Protección y Resiliencia de las Entidades Críticas, que fue remitido a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria. El proyecto fue presentado en el Congreso el 18 de marzo y calificado el 24 de marzo de 2026. **A 8 de septiembre de 2026 continúa siendo un proyecto de ley en tramitación parlamentaria, no una ley vigente. Sin eufemismos, casi dos años después, continúa tramitando la norma destinada a incorporar la Directiva CER a nuestro ordenamiento.**

La ausencia de transposición completa de la Directiva CER no significa que en España exista un vacío jurídico absoluto en materia de protección de infraestructuras críticas. Continúan siendo aplicables la Ley 8/2011, su desarrollo

reglamentario y la normativa sectorial correspondiente, además de las obligaciones derivadas de otros instrumentos jurídicos europeos y nacionales.

El propio proyecto de ley español sigue esa lógica. Contempla una Evaluación Nacional de Amenazas y Riesgos, evaluaciones de riesgo de las entidades críticas, planes de resiliencia y sistemas de notificación de incidentes.

2. La Ley 36/2015, de Seguridad Nacional (26 días que alguien debería explicar)

La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, define la seguridad nacional como «el fin del Estado para proteger la libertad y los derechos fundamentales, así como el bienestar de los ciudadanos, garantizando la unidad nacional y la estabilidad institucional».

El artículo 23 concibe la situación de interés como un mecanismo de coordinación reforzada, y el artículo 24 establece la movilización de medios y recursos.

La Ley 36/2015 NO establece que la declaración de interés para la Seguridad Nacional permita inaplicar la normativa de seguridad nacional o sectorial. Al contrario, refuerza la coordinación para garantizar el cumplimiento de las obligaciones existentes.

El Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, por el que se regula la situación de interés para la Seguridad Nacional en Ceuta, dice expresamente que la situación se declara porque la afluencia masiva ha superado las capacidades ordinarias y requiere coordinación de recursos estatales y locales, extendiendo su ámbito a fronteras, costas, puertos y aguas bajo jurisdicción española.

¿Qué evaluación específica de seguridad ha precedido a la decisión de utilizar precisamente una instalación portuaria para alojar a miles de personas?

Si los puertos son tan importantes para la seguridad nacional que merecen una mención expresa en el Real Decreto **¿No sería lógico preguntarse qué medidas de seguridad se han adoptado para protegerlos?** Por el contrario ¿La Seguridad Nacional es como la dieta? Se menciona mucho, pero se cumple poco.

Entre la afluencia masiva del 30 de julio y la declaración de situación de interés para la Seguridad Nacional del 25 de agosto transcurrieron 26 días. Eso es un hecho incontestable.

El propio Real Decreto explica que durante ese período la Administración General del Estado ya había desplegado medios, que el presidente y hasta ocho ministros habían visitado Ceuta y que se habían adoptado medidas de urgencia dentro de las competencias ordinarias. Finalmente, el Gobierno consideró necesario evolucionar hacia el mecanismo de los artículos 23 y 24 de la Ley 36/2015.

Si durante esos 26 días la situación fue gestionada mediante los mecanismos ordinarios y el 25 de agosto se consideró necesario activar el mecanismo extraordinario previsto por la Ley 36/2015 ¿Qué circunstancias objetivas determinaron ese cambio de régimen?

Debemos de considerar que las atmósferas explosivas, a diferencia de los discursos políticos, no desaparecen cuando cambia el titular del periódico, **los 26 días, a diferencia de las valoraciones políticas, son un hecho verificable.**

¿Qué es más inquietante? ¿Que una situación de esta magnitud necesitara 26 días para justificar la activación del mecanismo extraordinario de Seguridad Nacional, o, por el contrario, que fueran necesarios 26 días para concluir que las capacidades ordinarias habían dejado de resultar suficientes?

3. El Real Decreto 681/2003 (ATEX)

El Real Decreto 681/2003, de 12 de junio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas en el lugar de trabajo, establece las disposiciones mínimas destinadas a proteger a los trabajadores frente a estos riesgos.

Su arquitectura preventiva no deja demasiado espacio para la retórica: **exige evaluar los riesgos derivados de atmósferas explosivas, clasificar en zonas las áreas en las que puedan formarse y garantizar la aplicación de las correspondientes medidas preventivas y de protección.**

El artículo 7.1 dispone que el empresario deberá clasificar en zonas, conforme al anexo I, las áreas en las que puedan formarse atmósferas explosivas. El apartado 2 del mismo artículo obliga a garantizar en dichas áreas la aplicación de las disposiciones mínimas establecidas en el anexo II. Y el apartado 3 establece que determinados accesos deberán señalizarse cuando resulte necesario.

Pero es el artículo 8 el que adquiere especial relevancia desde la perspectiva de este estudio. El precepto obliga al empresario a elaborar y **mantener actualizado el Documento de Protección contra Explosiones**, que debe reflejar, entre otros extremos, la determinación y evaluación de los riesgos de explosión, las medidas adoptadas, las áreas clasificadas y las condiciones de seguridad del lugar y de los equipos de trabajo.

El propio artículo 8 dispone que dicho documento **se revisará siempre que se efectúen modificaciones, ampliaciones o transformaciones importantes en el lugar de trabajo, en los equipos de trabajo o en la organización del trabajo.**

La cuestión, por tanto, no es si una zona ATEX puede coexistir físicamente con un dispositivo extraordinario de acogida. **Puede hacerlo si las condiciones técnicas, preventivas y organizativas aplicables lo permiten.** Lo jurídicamente relevante es otra cosa: determinar si la modificación extraordinaria de las condiciones de utilización y ocupación del recinto ha sido objeto de la evaluación y revisión que, en su caso, exige la normativa aplicable.

Los documentos de protección contra explosiones, a diferencia de determinados relatos políticos, **no se actualizan cuando conviene al relato, sino cuando concurren las circunstancias previstas por la norma.**

Ahora bien, existe una precisión jurídica que debe mantenerse para evitar cualquier extrapolación indebida. **El RD 681/2003 tiene como ámbito específico la protección de**

los trabajadores expuestos a riesgos derivados de atmósferas explosivas en el lugar de trabajo. Por ello, una persona alojada en el puerto no adquiere automáticamente, por el mero hecho de encontrarse allí, la condición jurídica de trabajador a efectos de este Real Decreto.

La cuestión correcta es, por tanto, más precisa: determinar si el nuevo escenario de ocupación extraordinaria constituye una modificación, ampliación o transformación relevante del lugar de trabajo, de los equipos o de la organización del trabajo y, en consecuencia, qué obligaciones de evaluación, revisión documental, prevención, coordinación y protección resultan jurídicamente exigibles conforme al conjunto de la normativa aplicable.

Si existen en el puerto de Ceuta zonas clasificadas conforme al régimen ATEX, procede preguntar:

- ✓ ¿Se ha evaluado específicamente el efecto que la ocupación extraordinaria del recinto puede producir sobre las condiciones de seguridad existentes?
- ✓ ¿Se han revisado, cuando proceda, las condiciones de clasificación de las zonas?
- ✓ ¿Se ha mantenido actualizado el Documento de Protección contra Explosiones?
- ✓ ¿Se han verificado las medidas de prevención y protección aplicables al nuevo escenario?
- ✓ ¿Se han establecido, cuando resulten exigibles, mecanismos específicos de coordinación entre los distintos sujetos que desarrollan actividades en el recinto?

La respuesta a estas preguntas no puede sustituirse por una afirmación genérica de que el emplazamiento es temporal, excepcional o necesario. **La temporalidad de una decisión no convierte en temporales las leyes de la física. la excepcionalidad administrativa tampoco suspende por sí sola las obligaciones de seguridad.**

Si la respuesta es «no consta», la pregunta siguiente es capital: **¿Qué evaluación técnica permitió concluir que no era necesario hacerla?**

Una cosa es que el Derecho permita adoptar decisiones excepcionales y otra, muy distinta, que la excepcionalidad permita prescindir de la prevención. En materia ATEX, la cuestión nunca ha sido confiar en que nada ocurra. **Ha sido demostrar, antes de que ocurra, que se ha evaluado qué puede ocurrir y qué medidas se han adoptado para impedirlo o limitar sus consecuencias.**

4. El Reglamento de Instalaciones Petrolíferas

El RD 2085/1994, de 20 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Petrolíferas, sigue vigente en su versión consolidada. La Administración competente mantiene expresamente la MI-IP02 para parques de almacenamiento de líquidos petrolíferos.

La ITC-MI-IP02 establece **distancias y condiciones técnicas concretas dependiendo de instalaciones, productos, capacidades y configuración.** Hay tablas específicas y disposiciones modificadas posteriormente.

No basta con afirmar que existen tanques de combustible, hay que determinar exactamente qué instalación petrolífera existe, qué producto almacena, qué

capacidad tiene, qué distancias reglamentarias resultan aplicables y qué uso se pretende realizar en el espacio afectado.

La seguridad industrial ha de exigir metros, planos, cálculos y procedimientos, cuatro cosas que suelen llevarse bastante mal con la improvisación, así como los “cambios de criterios u opinión” de los que los ciudadanos de España hemos sido, tristemente, testigos de excepción.

Si en el puerto de Ceuta existen instalaciones petrolíferas sujetas a la MI-IP02:

- ✓ ¿Qué instalación petrolífera existe exactamente en las parcelas utilizadas para acogida?
- ✓ ¿Qué producto almacena (gasolina, gasóleo, otros líquidos petrolíferos)?
- ✓ ¿Qué capacidad tiene?
- ✓ ¿Qué distancias reglamentarias resultan aplicables según las tablas de la ITC-MI-IP02?
- ✓ ¿Qué uso se pretende realizar en el espacio afectado (acampada, alojamiento temporal, tránsito)?
- ✓ ¿Se han verificado las distancias reglamentarias entre la instalación petrolífera y las zonas de alojamiento?

Si la respuesta es «no consta» o «no se ha verificado» ¿Por qué? ¿Se olvidó medir? ¿Se consideró innecesario? O por el contrario ¿Se asumió que las distancias de seguridad son como las distancias sociales, recomendables, pero no obligatorias?

5. El análisis de riesgos

En el análisis de riesgos realizado para este estudio, se han identificado **14 riesgos potenciales derivados del alojamiento de miles de personas en un puerto crítico (Entidad o Infraestructura Crítica) con almacenamiento de hidrocarburos**, en el contexto de violencia documentado en Ceuta (emboscadas a militares, ataques con cócteles molotov, agresiones a fuerzas de seguridad, reyertas entre grupos, violaciones a mujeres y niñas, ataque a un delfín en las aguas portuarias, según fuentes periodísticas).

Tabla 1

Matriz de valoración y clasificación del nivel de riesgo

Elemento	Función en el análisis	Valoración / cálculo
Probabilidad (P)	Mide la posibilidad de que ocurra el riesgo identificado.	1 baja. 2 media. 3 alta. 4 muy alta
Impacto (I)	Mide la gravedad de las consecuencias en caso de materializarse el riesgo.	1 bajo. 2 medio. 3 alto. 4 muy alto
Nivel de riesgo (NR)	Determina el nivel de riesgo combinando probabilidad e impacto.	NR = P × I → rango 1-16
Criticidad	Clasifica el nivel de riesgo obtenido.	1-4 baja. 5-8 media. 9-11 alta. 12-16 muy alta

Fuente: elaboración propia.

Resultado: 8 riesgos de criticidad muy alta (NR 12-16) sobre 14 identificados.

Prof. Dr. Martín González y Santiago

Dr. en Medicina, Seguridad y Derecho
Analista de Inteligencia, Seguridad y Defensa

La asignación de niveles de probabilidad e impacto responde a una metodología de cribado aplicada al presente estudio y **no pretende sustituir una evaluación oficial, técnica o administrativa de riesgos.**

Pero hay que ser precisos, este análisis no es una evaluación oficial. Es un análisis realizado para este estudio con metodología documentada ¿Existe una evaluación oficial de riesgos que haya precedido a la decisión de utilizar el puerto para acogida?

Sensu contrario, si no existe ¿Por qué? ¿Se olvidó hacer? ¿Se consideró innecesaria? O como parece ¿Se asumió que los riesgos son como las encuestas, si no te gustan, no los miras?

Los 8 riesgos de criticidad muy alta identificados son:

- ✓ Incendio o explosión provocada en zonas de hidrocarburos.
- ✓ Sabotaje a sistemas críticos de seguridad y control.
- ✓ Ataque terrorista mediante explotación de la concentración extraordinaria de personas y de las vulnerabilidades derivadas del escenario. La identificación de este riesgo no atribuye carácter terrorista a las personas acogidas ni presupone la existencia de una amenaza concreta. Identifica exclusivamente un supuesto de vulnerabilidad propio de un escenario de concentración extraordinaria de población en un entorno portuario sometido a medidas reforzadas de seguridad. Este riesgo no es hipotético, Fuentes oficiales de inteligencia han constatado la infiltración de terroristas de corte yihadista y agentes de inteligencia del Reino de Marruecos entre los flujos migratorios, según se ha publicado en distintos medios de comunicación.
- ✓ Ignición de atmósferas explosivas en zonas ATEX.
- ✓ Daños a equipos eléctricos certificados ATEX.
- ✓ Pérdida de control de accesos a zonas restringidas.
- ✓ Imposibilidad de evacuación en caso de incidente grave.
- ✓ Colapso de los servicios de emergencia.

Este último riesgo no es hipotético. La noche del 6 al 7 de septiembre de 2026, los bomberos de Ceuta intervinieron en una sucesión de incendios provocados en distintos puntos de la ciudad, con múltiples intervenciones simultáneas que tensionaron la capacidad de respuesta del servicio.

Según fuentes del Servicio de Extinción de Incendios, los efectivos "no pararon en una noche de auténtica locura", atendiendo incendios de vehículos, contenedores y enseres en asentamientos de los montes, mientras eran agredidos con lanzamiento de piedras cuando intentaban sofocar los fuegos.

Dos patrullas de la Guardia Civil y efectivos de bomberos fueron recibidos a pedradas cuando acudían a sofocar uno de los incendios en el camino del Arroyo de las Bombas, resultando un guardia civil lesionado y un vehículo oficial dañado. Según El Faro de Ceuta, desde la entrada masiva de migrantes han subido un 150% las llamadas al 112 en Ceuta por sucesos, "unas incidencias que las fuerzas de seguridad no pueden atender".

Cuando un servicio de bomberos debe intervenir simultáneamente en múltiples focos, bajo agresiones, y con recursos limitados, la capacidad de respuesta ante un incidente grave en una infraestructura crítica (depósitos de combustible, zonas ATEX, central eléctrica) se ve comprometida. No es una hipótesis abstracta es, desgraciadamente, la descripción de lo que ya ha ocurrido en Ceuta en las últimas semanas.

¿Se han evaluado estos riesgos de forma específica para el escenario de acogida en el puerto? ¿Se han adoptado medidas de mitigación proporcionadas a los riesgos identificados? ¿Se han documentado esas medidas?

Si la respuesta es «no consta» ¿Por qué? ¿Se olvidó evaluar? ¿Se consideró innecesario? ¿O se asumió que los riesgos de criticidad muy alta son como las alertas meteorológicas que se emiten, pero no siempre se hacen caso?

6. La eventual responsabilidad penal, patrimonial y de protección de derechos fundamentales

La eventual responsabilidad derivada de una decisión administrativa de esta naturaleza debe analizarse con una precisión elemental. No toda decisión discutible es ilegal, no toda ilegalidad es delito y no todo daño genera automáticamente responsabilidad patrimonial. Cada plano tiene sus propios presupuestos jurídicos y probatorios.

6.1. Eventual responsabilidad penal de autoridades y funcionarios

La mera existencia de un riesgo, incluso grave, o de una eventual infracción de la normativa de seguridad no permite afirmar por sí sola la existencia de un delito (salvo en el ámbito de la seguridad y salud de los trabajadores del 316 del C.P.). Sería necesario identificar la norma infringida, la conducta u omisión jurídicamente relevante, la competencia funcional de quien intervino, el riesgo o resultado exigido por el tipo penal y, cuando proceda, el elemento subjetivo correspondiente.

En materia de seguridad colectiva, por tanto, no basta con afirmar que una decisión pudo incrementar el riesgo de incendio, explosión o catástrofe. Habría que determinar qué tipo penal resulta aplicable y acreditar íntegramente sus elementos. El artículo 346 CP, relativo a los estragos, exige una conducta que cause las destrucciones o perturbaciones descritas por el tipo, para un eventual escenario de riesgo derivado del incumplimiento de normas de seguridad, resulta jurídicamente más próximo, según las circunstancias que pudieran acreditarse, el artículo 348 CP, que contempla la contravención de normas de seguridad cuando se ponga en concreto peligro la vida, integridad física, salud o el medio ambiente.

Prevaricación administrativa (art. 404 CP). La eventual prevaricación no se construye sobre el simple desacierto, la negligencia o una eventual infracción administrativa. Exige una resolución arbitraria dictada por autoridad o funcionario público a sabiendas de su injusticia. La jurisprudencia ha admitido, en supuestos excepcionales, la prevaricación

por omisión, pero no convierte cualquier inacción administrativa en una resolución prevaricadora.

La cuestión jurídicamente relevante sería, por ello, mucho más concreta: ¿Existía un deber jurídico suficientemente determinado de actuar? ¿Qué órgano tenía competencia efectiva? ¿Qué informes y advertencias conocía? ¿Qué medidas debían adoptarse? ¿Puede acreditarse que la eventual omisión fue consciente y arbitraria?

Sin esas pruebas, hablar de prevaricación sería anticipar la conclusión que precisamente debería demostrar una eventual investigación.

6.2. Responsabilidad patrimonial de la Administración

En el ámbito de las Administraciones Públicas, la denominación jurídicamente correcta es responsabilidad patrimonial, no responsabilidad civil ordinaria. El artículo 106.2 CE y los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015 establecen el régimen aplicable a las lesiones causadas por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Se requiere, entre otros presupuestos, un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, una relación de causalidad y que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo.

Si en la producción de un eventual daño hubieran intervenido varias Administraciones, el artículo 33 de la Ley 40/2015 contempla expresamente la responsabilidad concurrente y atiende a la competencia, el interés público tutelado y la intensidad de la intervención, con responsabilidad solidaria cuando no sea posible determinarla.

Por ello, la cuestión no sería simplemente quién adoptó la decisión, sino qué Administración decidió, cuál ejecutó, cuál debía coordinar, qué advertencias existían y qué medidas preventivas fueron efectivamente adoptadas.

6.3. Protección de derechos fundamentales y control de legalidad

El artículo 15 CE ocupa aquí una posición singular al reconocer el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral. No toda decisión que incremente un riesgo constituye automáticamente una vulneración constitucional, pero cuando una actuación pública afecta de manera relevante a condiciones potencialmente determinantes para la vida o la integridad física, el deber de justificación y control adquiere una dimensión constitucional particularmente intensa.

A ello se añaden los artículos 9.3 y 103.1 CE, que someten a los poderes públicos al ordenamiento jurídico y exigen que la Administración actúe con objetividad, eficacia y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. El artículo 106.1 CE completa el marco al atribuir a los tribunales el control de la legalidad de la actuación administrativa y de su sometimiento a los fines que la justifican.

La excepcionalidad de una situación puede justificar respuestas excepcionales; lo que no crea es una zona de inmunidad jurídica.

6.4. La trazabilidad de la decisión

Llegados a este punto, la pregunta jurídicamente más exigente es si ¿Puede reconstruirse documentalmente quién decidió, con qué competencia, sobre qué informes, después de qué evaluación de riesgos, con qué medidas de mitigación, con qué coordinación administrativa y bajo qué controles? Si la respuesta es afirmativa, el debate puede someterse al Derecho, a la técnica y a la prueba.

Si la respuesta es negativa, la ausencia documental no demuestra por sí sola una responsabilidad penal ni una actuación arbitraria. Pero sí plantea una cuestión elemental. **Cómo puede acreditarse la diligencia, la coordinación y el sometimiento al Derecho de una decisión que alteró sustancialmente las condiciones de seguridad de un espacio sometido a protección reforzada si precisamente no puede reconstruirse documentalmente el proceso que condujo a adoptarla.**

El Derecho exige **que, antes de modificar el escenario pueda explicar qué riesgos conoció, qué informes recibió, qué medidas adoptó, quién las autorizó y por qué. Si no consta, habrá que explicarlo.**

7. La objeción del Gobierno de Ceuta

El Gobierno de Ceuta, presidido por Juan Jesús Vivas, emitió un comunicado calificando la decisión del Gobierno central de utilizar el puerto como un «grave error»:

«El Gobierno ceutí ha dicho que es un "grave error porque se trata de una infraestructura crítica y eso indican informes existentes".»

Si el Gobierno de Ceuta afirma que existen «informes existentes» que indican que el puerto es infraestructura crítica ¿Existen esos informes? ¿Se han puesto a disposición del Gobierno central? ¿Se han tenido en cuenta en la decisión de utilizar el puerto para acogida?

Si la respuesta es «no consta» ¿Por qué? ¿Se olvidaron consultar? ¿Se consideró innecesario? O por el contrario ¿Se asumió que los informes existentes son como los consejos ¿Se pueden escuchar, pero no es obligatorio seguirlos?

En ninguna de las comparecencias oficiales del presidente Pedro Sánchez, la portavoz Elma Saiz, el vicepresidente Carlos Cuerpo o el ministro Ángel Víctor Torres se ha mencionado explícitamente ninguna habilitación legal que permita inaplicar la normativa de infraestructuras críticas.

El Real Decreto modificado que incorpora «parcelas del puerto» como emplazamientos para acogida no contiene ninguna referencia a que el puerto sea infraestructura crítica ni a que exista una "cuestión superior" que justifique su uso.

¿Cuál es exactamente el título jurídico que habilita el uso extraordinario de esas parcelas?

No se pregunta si el Estado puede atender a las personas inmigrantes. Se pregunta qué instrumento jurídico habilita concretamente el uso de una determinada superficie portuaria para ese fin, en qué condiciones y con qué medidas de seguridad asociadas. Aunque el Gobierno tenga una habilitación excepcional, la excepcionalidad no equivale automáticamente a suspensión general de las normas de seguridad.

¿Qué autoridad acordó el uso? ¿Qué informes existen? ¿Qué condiciones técnicas se impusieron? ¿Qué medidas de seguridad acompañaron la decisión?

Por el contrario, si la respuesta es nuevamente que «no consta» ¿Por qué? ¿Se olvidó justificar? ¿Se consideró innecesario? ¿O se asumió que las habilitaciones legales son como los permisos, se pueden pedir, pero no es obligatorio tenerlos?

Que alguien me dé respuesta a la flagrante contradicción con la Estrategia de Seguridad Nacional al proteger las entidades o infraestructuras críticas ¿Exponiéndolas?

La Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el Gobierno en desarrollo de la Ley 36/2015, identifica la protección de infraestructuras críticas como uno de los objetivos estratégicos prioritarios.

¿Cómo se compatibiliza el objetivo estratégico de proteger infraestructuras críticas con la decisión de alojar miles de personas en un puerto crítico?

No es racional, no es serio que pudieran dar como respuesta (que no la han dado) «mediante medidas de protección proporcionadas» ¿Qué medidas de protección se han adoptado? ¿Se han documentado? ¿Se han verificado?

¿Es mejor proteger infraestructuras críticas antes o tener que explicar su exposición después?

8. De «crisis migratoria» a «agresión y atentado contra la soberanía»

El presidente Pedro Sánchez llegó al Congreso de los Diputados el 3 de septiembre de 2026 y reafirmó la soberanía española sobre Ceuta y Melilla. Según algunas fuentes periodísticas, declaró que lo ocurrido en Ceuta había sido una agresión y un atentado contra la soberanía de España.

Pero si somos precisos, Sánchez también afirmó que no existían pruebas concluyentes de que el Gobierno marroquí hubiera orquestado la entrada masiva.

En seguridad nacional, como en Derecho, una hipótesis no se convierte en hecho porque se repita suficientemente alto.

¿Existe un hecho probado, una hipótesis de inteligencia o una valoración política? ¿Se han distinguido claramente estos tres planos en las declaraciones gubernamentales?

¿Por qué? ¿Se olvidó distinguir? ¿Se consideró innecesario? ¿O se asumió que los hechos probados son como las pruebas ¿Se pueden tener, pero no es obligatorio mostrarlas?

9. ¿Coherencia institucional?

¿Está afectada una infraestructura crítica o estratégica y, en su caso, cuál? Si el puerto de Ceuta es una infraestructura crítica (como indican «informes existentes», según el

Gobierno de Ceuta), ¿qué infraestructura crítica está afectada? ¿Se ha identificado conforme a la Ley 8/2011? ¿Se ha notificado al operador como operador crítico? ¿Es mejor identificar infraestructuras críticas antes o tener que explicar su exposición después?

9.1. Evaluación de riesgos

¿Se ha realizado una evaluación específica derivada del nuevo uso extraordinario?

Si se ha decidido utilizar el puerto para alojar a miles de personas, ¿se ha realizado una evaluación específica de riesgos derivada de este nuevo uso? ¿Se han identificado los riesgos potenciales? ¿Se han adoptado medidas de mitigación proporcionadas?

¿Es mejor evaluar riesgos antes o tener que explicar consecuencias después?

9.2. Seguridad industrial/ATEX

¿Se han verificado las condiciones técnicas derivadas de la presencia humana extraordinaria?

Si el puerto tiene zonas ATEX e instalaciones petrolíferas, ¿se han verificado las condiciones técnicas derivadas de la presencia de miles de personas en las proximidades?

¿Se han actualizado las clasificaciones de zonas ATEX? ¿Se ha mantenido actualizado el Documento de Protección contra Explosiones?

¿Es mejor verificar condiciones técnicas antes o tener que explicar incidentes después?

9.3. Autoprotección y emergencias

¿Se han adaptado los procedimientos de evacuación, emergencia, incendio, rescate y coordinación?

Si se ha decidido alojar a miles de personas en el puerto, ¿se han adaptado los procedimientos de evacuación, emergencia, incendio, rescate y coordinación para este escenario? ¿Se han realizado simulacros? ¿Se ha coordinado con los servicios de emergencia?

¿Es mejor adaptar procedimientos de emergencia antes o tener que explicar fallos en la respuesta después?

9.4. Protección de la infraestructura crítica

¿Se han actualizado, cuando proceda, el PSO, PPE, medidas de seguridad y coordinación operativa?

Si el puerto es una infraestructura crítica, ¿se han actualizado el PSO y el PPE para reflejar el nuevo uso extraordinario? ¿Se han adoptado medidas de seguridad proporcionadas a los riesgos? ¿Se ha coordinado operativamente con las autoridades competentes?

¿Es mejor actualizar planes de seguridad antes o tener que explicar su obsolescencia después?

PERORATIONES

1. No se trata de elegir entre humanidad y seguridad. Esa es la primera falacia. Proteger a las personas exige, precisamente, no alojarlas donde los riesgos ya existen.
2. La segunda falacia consiste en convertir una decisión política en una categoría de seguridad. Declarar una crisis no sustituye a evaluarla. Invocar la Seguridad Nacional no exime de demostrar cómo se garantiza.

3. La tercera, más grave. Construir un relato en el que las contradicciones desaparecen simplemente porque dejan de mencionarse. Pero los riesgos no desaparecen porque cambie el discurso sobre ellos. La demagogia puede permitirse el lujo de trabajar con palabras como «garantizado», «necesario», «temporal» o «excepcional». La seguridad, no. La seguridad exige planos, distancias, cálculos, procedimientos, responsables, controles y documentos, en definitiva, rigor.
4. El verdadero desprecio por la vida no siempre adopta la forma de una acción deliberadamente dañina. Se inicia cuando el riesgo conocido deja de ser evaluado.
5. Los hechos contradicen el relato, cambiar el relato no cambia los hechos. Cambiar de criterio puede ser legítimo, pero no convierte la contradicción en coherencia, ni para los expertos, ni para los técnicos, ni para la ciudadanía.
6. El sistema de protección de infraestructuras críticas no se diseñó para que una decisión unilateral deshiciera, por la vía de los hechos, el entramado de coordinación, planificación y responsabilidades que la ley ha construido precisamente para evitarlo. Si una decisión del Ejecutivo central altera sustancialmente las condiciones de uso de una entidad crítica, especialmente cuando la Autoridad Portuaria, así como por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, han manifestado formalmente su oposición y el órgano estatal competente resuelve finalmente en sentido contrario. La potestad legal para resolver la discrepancia no convierte en irrelevantes las objeciones técnicas ni exime de justificar cómo fueron evaluados y mitigados los riesgos. Demasiados años perfeccionando la arquitectura preventiva para terminar confiando la seguridad a la decisión de quien modifica el escenario que esa arquitectura debía proteger.

La inacción o la respuesta extemporánea no es estar ni a la altura de las circunstancias ni a la altura de la población que todos los ciudadanos nos merecemos, los ceutíes como españoles, tampoco.

REFERENCIAS

- Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- González y Santiago, M. (2026, 2 de agosto). *Crónica de una rendición anunciada*. Delta 13 News. <https://delta13news.com/cronica-de-una-rendicion-anunciada/>
- Infobae. (2026, 5 de septiembre). *El Gobierno de Ceuta considera un grave error utilizar el puerto para albergar migrantes*. <https://www.infobae.com/espana/agencias/2026/09/05/el-gobierno-de-ceuta-considera-un-grave-error-utilizar-el-puerto-para-albergar-migrantes/>
- Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. (2015). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 233, de 29 de septiembre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/09/28/36/con>
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (2015). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>
- Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. (2011). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 102, de 29 de abril de 2011. <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/04/28/8/con>
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (1995). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 281, de 24 de noviembre de 1995. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con>
- Ministerio de la Presidencia. (2003). *Real Decreto 681/2003, de 12 de junio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas en el lugar de trabajo*. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 145, de 18 de junio de 2003. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2003/06/12/681/con>
- Parlamento Europeo, & Consejo de la Unión Europea. (2022). *Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE del Consejo*. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 333, 164–198. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj?locale=es>
- Presidencia del Gobierno. (2026, 25 de agosto). *Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, por el que se declara la situación de interés para la seguridad nacional en la ciudad de Ceuta*. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 209, de 26 de agosto de 2026. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2026/08/25/681/con>
- Presidencia del Gobierno. (2026, 26 de agosto). *Real Decreto 705/2026, de 26 de agosto, por el que se aprueba la Declaración de Recursos a emplear en la situación de interés para la Seguridad Nacional en la ciudad de Ceuta, en aplicación de lo*

dispuesto en el artículo 29 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Boletín Oficial del Estado, núm. 210, de 26 de agosto de 2026.
<https://www.boe.es/eli/es/rd/2026/08/26/705/con>

Presidencia del Gobierno. (2026, 1 de septiembre). *Real Decreto 706/2026, de 1 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, por el que se declara la situación de interés para la seguridad nacional en la ciudad de Ceuta. Boletín Oficial del Estado, núm. 216, de 2 de septiembre de 2026.*
<https://www.boe.es/eli/es/rd/2026/09/01/706/con>

Presidencia del Gobierno. (2026, 1 de septiembre). *Comparecencia de la ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y portavoz del Gobierno; del vicepresidente primero y ministro de Economía, Comercio y Empresa; y del ministro de Política Territorial y Memoria Democrática. La Moncloa.*
<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2026/20260901-transcripcion-rueda-de-prensa-ministros.aspx>

Presidencia del Gobierno. (2026, 25 de agosto). *Referencia del Consejo de Ministros. La Moncloa.*
<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2026/20260825-referencia-rueda-de-prensa-ministros.aspx>

Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Petrolíferas. (1995). *Boletín Oficial del Estado, núm. 23, de 27 de enero de 1995.* <https://www.boe.es/eli/es/rd/1994/10/20/2085/con>

Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. (2011). *Boletín Oficial del Estado, núm. 121, de 21 de mayo de 2011.* <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/05/20/704/con>