



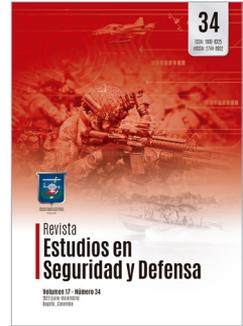
Revista
Estudios en Seguridad y Defensa

Volumen 17, número 34, julio-diciembre 2022

Bogotá, D.C, Colombia

ISSN: 1900-8325 • eISSN: 2744-8932

Página web: <https://esdegrevistas.edu.co/index.php/resd>



Seguridad ciudadana y protección civil en conflictos bélicos en España

Citizen Security and Civil Protection in War Conflicts in Spain

José Ángel Pastor Sánchez  • César Augusto Giner Alegría 

CITACIÓN APA:

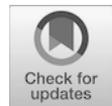
Pastor-Sánchez, J. Á., & Giner-Alegría, C. A. (2022). Seguridad ciudadana y protección civil en conflictos bélicos en España. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 17(34), 229-245.
<https://doi.org/10.25062/1900-8325.338>



Publicado en línea: **Diciembre 10 de 2022**



[Enviar un artículo a la Revista](#)



Los artículos publicados por la *Revista Estudios en Seguridad y Defensa* son de acceso abierto bajo una licencia *Creative Commons*:
[Atribución - No Comercial - Sin Derivados](#).

Seguridad ciudadana y protección civil en conflictos bélicos en España

Citizen Security and Civil Protection in War Conflicts in Spain

DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.338>

José Ángel Pastor Sánchez 

Universidad Católica San Antonio de Murcia, España

César Augusto Giner Alegría 

Universidad Católica San Antonio de Murcia, España

Resumen

La búsqueda de un mundo seguro es uno de los principales objetivos que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recogió en su Informe del Milenio. La máxima es el nuevo enfoque global que deben recibir las materias relacionadas con la seguridad, pues los retos enfrentados han cambiado, y la guerra, el terrorismo y la delincuencia hacen que el escenario atienda conflictos complejos y multidimensionales necesarios para responder a esos a nuevos desafíos. Por ello, en el presente artículo se analizará la situación actual con respecto a leyes de seguridad ciudadana, donde se enfatizará en la Ley de Protección Civil y la Ley de Seguridad Ciudadana. Se observarán las múltiples críticas que la Ley de Seguridad Ciudadana, sobre todo, ha recibido. Se propondrá una solución en forma de medidas que conformen una estrategia de intervención de respuesta rápida, que facilite al gobierno el bien último: la convivencia en las calles.

Palabras Clave: conflicto armado, tensión interna, disturbio interior, seguridad jurídica, bloque de constitucionalidad, seguridad ciudadana

The search for a safe world is one of the main objectives that the United Nations (UN) collected in its Millennium Report. The maxim is the new global approach that matters related to security should receive, since the challenges faced have changed, and war, terrorism and crime make the scenario attend to complex and multidimensional conflicts necessary to respond to these new challenges. For this reason, this article will analyze the current situation regarding citizen security laws, where emphasis will be placed on the Civil Protection Law and the Citizen Security Law. The multiple criticisms that the Citizen Security Law, above all, has received will be observed. A solution will be proposed in the form of measures that make up a rapid response intervention strategy, which provides the government with the ultimate good: coexistence on the streets.

Key words: Armed Conflict, Internal Tension, Interior Disturbance, Legal Security, Constitutionality Block, Citizen Security

Abstract



Artículo de reflexión

Recibido: 09 de febrero de 2022 • Aceptado: 31 de julio de 2022

Contacto: José Ángel Pastor Sánchez  japastor@ucam.edu

Introducción

En aras de esclarecer el concepto de seguridad propia del Estado, se procede a la redacción de este artículo con el firme objetivo de abordar la realidad social, política y legislativa, a fin de sentar las bases que sirvan para futuras políticas de mejora en relación con seguridad ciudadana pública y privada. Para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y poder restablecer el normal funcionamiento de las instituciones tras una catástrofe, se debe entender primeramente qué son la *seguridad ciudadana* y la *protección civil*.

En primer lugar, antes de pasar a analizar la Ley 4/2015 de 30 de marzo, sobre la protección de la seguridad ciudadana, es necesario dar unas referencias, a fin de saber a qué tipo de ley se alude. Esta ley fue elaborada por Mariano Rajoy, en 2015, por el Gobierno Popular, y entró en vigor el 1 de julio, excepto la disposición final 1, que lo haría posteriormente, el 1 de abril de 2015, y la cual fue apodada como "ley mordaza". Esta ley, basada fundamentalmente en los principios de legalidad y proporcionalidad —pero en una triple dimensión: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad del juicio—, se redactó debido a los cambios sociales, las nuevas formas de criminalidad, las nuevas demandas sociales del pueblo y la necesidad de actualizar el régimen sancionador.

Se está frente a una ley que tiene diversidad de opciones muy dispares; de hecho, actualmente se han vuelto a plantear en la esfera política su derogación o su modificación, sin tener aún ninguna respuesta. Se podría decir que las principales críticas relativas a esta ley por parte de otros partidos políticos, como Ciudadanos, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y también por organizaciones no gubernamentales (ONG), vienen dadas por la consideración de que la ley vulnera las libertades fundamentales de los ciudadanos, por la falta de protección hacia la tutela judicial efectiva y, finalmente, por la mayor represión policial.

Por otra parte, se considera fundamental abordar el concepto *protección civil*, como una de las claves para la seguridad nacional, puesto que el objeto de estudio del presente artículo se basa en esto mismo; sobre todo, en materia de legislación.

Gran parte de los estudios realizados hoy en día sobre las políticas de seguridad públicas se centran en relacionar este término íntimamente con otros como el terrorismo, las bandas organizadas, la ciberdelincuencia, etc.; descuidan así dicho concepto y generan en la población cierta confusión con otros términos, como *seguridad pública*, *seguridad ciudadana*, *orden público* o *defensa nacional* (Carro Fernández-Valmayor, 1990; Izu Belloso, 1988; Ochoa Monzó, 1995).

En situaciones de calamidad pública, ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea

esta accidental o intencionada, Protección Civil se encarga de preservar la seguridad ciudadana; por tanto, se podría afirmar que su acción iría directamente destinada a proteger los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

También cabe reconocer que Protección Civil, en caso bélico, se encarga de ayudar a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad en el mantenimiento del orden, o a través de los planes de emergencia elaborados para estas circunstancias (Ruiz, 2016).

Metodología

Se trata, mayoritariamente, de una investigación jurídica cuyo contenido procede, sobre todo, de la experiencia legislativa del Estado Español y algunas Comunidades Autónomas Españolas (CCAAE). También se puede considerar un método histórico, pues se repasan las leyes reguladoras aún vigentes del sector de la seguridad, desde las más anteriores a las más recientes.

Esto evidencia la naturaleza de la investigación: un estudio cualitativo donde se utilizó como apoyo, principalmente, un método deductivo, puesto que, a partir del análisis de las leyes de protección civil, de seguridad ciudadana, y también, de algunos artículos científicos de diferentes autores, se extrae una serie de medidas de seguridad como resultados particulares, siempre en un marco teórico de naturaleza analítica conceptual prácticamente en su totalidad.

Entre las técnicas usadas se resalta la búsqueda bibliográfica (ligada a la investigación bibliográfica) de diversas fuentes, incorporando, cuando se considere relevante, ciertos datos contenidos en las distintas bibliografías utilizadas, legislación europea, española y de las CCAA, revistas especializadas y sitios web que trabajan sobre esta problemática.

Marco referencial: ideas principales de la Ley 4/2015

Por un lado, el sentido principal de la Ley de 4/2015 de Seguridad Ciudadana es resaltar que este tipo de seguridad es el enlace para que los derechos y las libertades de los ciudadanos sean eficaces y respalden el bienestar colectivo; cabe decir que el fin último de esta ley es la protección de los ciudadanos.

Además, debe tenerse en cuenta que esta ley es de ámbito nacional y, por ello, también aplicable en las CCAA, respetando sus respectivas leyes. Otra idea importante es mantener presente una correcta utilidad de determinados espacios públicos. También alude a ciertas personas sujetos de especial protección, como los menores y los discapacitados, al igual que la prevención de determinadas conductas ilícitas, en la presente ley. Destaca la idea de cooperación no solo entre las distintas

administraciones del Estado, sino también, entre fuerzas y cuerpos de seguridad, así como el deber de colaborar de todas las personas, los entes y los organismos (públicos o privados) de España. Para concluir con esta ley, se alude al establecimiento de la paz y el buen uso de ciertos espacios en los que convive gran cantidad de personas en el mismo momento, así como la protección de aduanas.

En España, desde hace un tiempo, las grandes emergencias y las catástrofes nacionales colectivas han requerido una respuesta por gran parte de la sociedad que se extralimitara, y no se estancara en la atención de los aspectos físico-somáticos de las personas afectadas: la atención social, psicológica, de policía científica y de la medicina forense.

El 10 de enero de 2016 entró en vigor en el territorio español la nueva Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, la cual pretende abordar las necesidades del pueblo español en situaciones y eventos críticos de gran magnitud o relevancia tanto nacional como internacional. Con la entrada en vigencia de esta ley se derogó la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, y que estuvo vigente durante 30 años. Se puede decir que la presente ley dispone como grandes ejes tres tipos de seguridades (Fernando Pablo, 2016); principalmente, para actividades industriales y comerciales:

- Seguridad contra actos sociales
- Seguridad contra incendios
- Seguridad y salud laboral

Aplicación de los tipos de seguridad desde la Ley 17/2015 de protección civil

La seguridad contra actos antisociales

Se determina que, para su desarrollo, dicho plan deberá contener los siguientes apartados para tratar dentro de su redacción: análisis de riesgos y amenazas; medios de protección, y manual de procedimientos.

Primeramente, se lleva a cabo un trabajo de campo, que consiste en recopilar, de manera ordenada y sistemática, cuanta información pueda ser necesaria para los análisis posteriores. Después se procede con un análisis del entorno, donde se valoran, principalmente, las condiciones socioeconómicas de los alrededores del edificio donde se desarrollará el acto. Destacamos: entorno sociocultural, nivel de delincuencia, y emplazamiento urbano, en la periferia o en pequeñas poblaciones. En cuanto al emplazamiento del local, también se toman en cuenta las características arquitectónicas del edificio, el número de edificios colindantes, la superficie, las canalizaciones,

las remodelaciones y los años de construcción del mismo edificio, el alcantarillado, los sótanos, los garajes, los aparcamientos y el grado de seguridad de los elementos constructivos (Amo, 2017).

A continuación se planteará un catálogo de riesgos antisociales; se hace una descripción cualitativa y cuantitativa de los riesgos de carácter antisocial que puedan afectar a cada uno de los edificios, detallando desde los métodos de falsificación hasta el análisis de la casuística de los procedimientos utilizados en los diferentes atentados que se hayan podido sufrir en los últimos años. Cabe destacar que cualquier método de seguridad podría ser válido siempre y cuando asegure el tratamiento minucioso y coordinado del objeto, las amenazas, el espacio y el tiempo, así como una respuesta por parte de los medios que resuelva todas las vulnerabilidades posibles (Amo, 2017).

Ya con la información necesaria reunida para análisis y valoración de riesgos, se aplica un método para la graduación y la ponderación respectivas de los factores de riesgo que hayan sido detectados. Es cierto que se dispone de numerosos métodos, pero, sin duda, el método MOSLER (Seco & Carlos, 2019) —que consta de cuatro fases: 1) definición del riesgo; 2) análisis del riesgo; 3) evaluación del riesgo, y 4) cálculo de la clase de riesgo— es el más utilizado, ya que tiene una gran ventaja: califica con plena objetividad. Por tal motivo, no se ha de temer sobrepasarse, pues los resultados de estas fases casi siempre tiran hacia la baja, en comparación con la primera apreciación que suele tenerse de los riesgos. Con esto se eliminan los aspectos negativos del método; además, se suele contar con una ayuda adicional por la implantación de subcriterios para un mejor análisis y una mejor evaluación de los riesgos.

Una vez finalizada la valoración de riesgos, se establece el plan de medidas de protección, siempre en consonancia con los recursos disponibles; por tanto, se establece un sistema de seguridad integral (Delgado, 2019). La seguridad integral es constituida por tres tipos de medios, que deben complementarse para resultar eficaz (Delgado, 2019):

- Medios Humanos: Constituidos por el personal de seguridad, tanto pública como institucional o privada.
- Medios Técnicos: Pasivos, o físicos; activos, o electrónicos.
- Medios Organizativos: Planes, normas, estrategias.

Estos tres tipos de medios deben coordinarse para establecer sinergias, y así obtener como resultado un sistema de seguridad de garantías al servicio de las personas y del acto que se esté organizando.

La seguridad contra incendios

En general, toda protección contra los incendios se trata de una materia multidisciplinar y transversal que afecta a todo el conjunto del edificio y el de su proceso proyectual: la disposición del programa, las estructuras, y su construcción, entre otras características (Martín-Gómez & Mambrilla-Herrero, 2014). De todas formas, lo más importante es la el logro de tres objetivos: la seguridad de las personas; la protección de los bienes, y la continuidad, si es posible, de las actividades que se desempeñaban en el edificio. A su vez, deben considerarse dos conceptos:

- **Prevención:** Son las medidas tendentes a evitar que el riesgo se convierta en accidente o en siniestro evitando que, por una conjunción de factores, se inicie el fuego (Martín-Gómez & Mambrilla-Herrero, 2014).
- **Protección:** Son las medidas tendentes a evitar la propagación del fuego o a limitar sus consecuencias, en el caso de que se produjese —incluso con un plan de prevención activo— un accidente o un siniestro del que resulten pérdidas tanto humanas como materiales. Todo ello debe ir de la mano con un plan de lucha contra incendios, que adhiera un sistema de detección, de alarma y de extinción (Martín-Gómez & Mambrilla-Herrero, 2014).

Hoy en día se aplica el siguiente esquema para garantizar la protección contra incendios en infraestructuras, tomando en cuenta el planteamiento de Miranzo y del Río (2014):

1. Uso, entendido este como el estudio de la disposición y la distribución del programa del edificio.
2. Sectorización.
3. Evacuación.
4. Resistencia y reacción.
5. Instalaciones de protección activa.

La verdad, este esquema nació en el seno del estudio; nació de la práctica académica, pero se aplica, de igual modo, en el ámbito profesional laboral.

Por último, y en lo referente al tipo de medidas de protección contra incendios, se debe discernir entre medidas *activas* y *pasivas*. En ese sentido, las medidas pasivas son las que van encauzadas a facilitar la evacuación del edificio y asegurar la contención del mismo recinto; al menos, hasta cuando lleguen los cuerpos dedicados expresamente a la extinción del fuego. Las medidas activas, por su parte, comprenderían los sistemas de detección, al igual que los diferentes sistemas de alarma, señalización y extinción (Martín-Gómez & Mambrilla-Herrero, 2014).

La seguridad y salud laboral

La Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo fue aprobada por el Consejo de Ministros el 24 de abril de 2015; es decir, pocos meses antes de aprobarse la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil (Subirán, 2015), tras varios años de negociación desde su origen, en 2012, por parte de la Comisión Nacional, y en aras de seguir mejorando las condiciones de trabajo, una vez finalizada la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como para reducir accidentes laborales, implantar mejores recursos para el desempeño de la jornada laboral en los diferentes sectores y prevenir las enfermedades profesionales (Pinilla, 2007).

Esta estrategia se asienta en dos puntos clave: la siempre mencionada prevención —eje neurálgico en cualquier sistema de seguridad— y la colaboración. La prevención es el medio más eficaz para reducir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, y la colaboración de los poderes públicos, los empresarios y los trabajadores promueve e impulsa la mejora efectiva de las condiciones de trabajo. La estrategia ha sido acordada por las administraciones públicas (Administración General del Estado y CCAA) y los interlocutores sociales (Pinilla, 2007).

Los principios que promovieron dicha estrategia para el periodo 2015-2020 son: colaboración, responsabilidad, coherencia y mejora continua; y sus objetivos generales son: promover una mejor aplicación de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo y su consolidación en las Comunidades Autónomas —especialmente, en las pequeñas y medianas empresas—, y favorecer la mejora continua de las condiciones de trabajo respecto de todos los trabajadores por igual, y con especial énfasis en la prevención de las enfermedades profesionales y las enfermedades relacionadas con el trabajo (Zimmermann, 2016).

Como objetivos específicos, se encontrarían los siguientes, tomando en cuenta a Zimmermann (2016):

1. Mejorar la eficiencia de las instituciones dedicadas a prevenir riesgos laborales. Para ello se proponen las siguientes líneas de acción:
 - Potenciar y revalorizar las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales y adecuar sus funciones a las demandas actuales de la sociedad.
 - Crear e impulsar mecanismos de coordinación entre las instituciones competentes en materia preventiva, tanto en el ámbito laboral como en el sanitario, el educativo y el de industria.
 - Promover la colaboración institucional en el desarrollo de las políticas públicas preventivas.

- Potenciar el liderazgo de las administraciones públicas en la gestión de la prevención de riesgos laborales (Zimmermann, 2016, pp. 776-995).
2. Potenciar actuaciones de las administraciones públicas en materia de análisis, investigación, promoción, apoyo, asesoramiento, vigilancia y control de la prevención de riesgos laborales. Para ello se proponen las siguientes líneas de acción:
 - Informar y concienciar a las empresas, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y microempresas, sobre la prevención de riesgos laborales y la disponibilidad de herramientas oficiales que facilitan la aplicación de la normativa.
 - Mejorar la accesibilidad y la aplicación de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales (Zimmermann, 2016).
 3. Promover, con la participación de los Interlocutores Sociales y las CCAA, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo; especialmente, en sectores, actividades, colectivos y empresas de mayor riesgo. Para ello se proponen las siguientes líneas de acción:
 - Impulsar la mejora de las condiciones de trabajo en sectores y actividades con elevados índices de incidencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
 - Promover la seguridad vial laboral, en cooperación con la Dirección General de Tráfico, con el objetivo de reducir los accidentes de tráfico laborales.
 - Diseñar e implementar un plan de acción para reducir los trastornos musculoesqueléticos.
 - Promover la seguridad y la salud de colectivos específicos.
 - Desarrollar y difundir metodologías de evaluación de riesgos psicosociales de referencia, que permitan un mejor conocimiento y una mejor prevención de dichos riesgos.
 - Estudiar riesgos emergentes, sus causas y su impacto en la seguridad y la salud de los trabajadores; en particular, los derivados de las nuevas tecnologías. (Zimmermann, 2016).
 4. Fortalecer la participación de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y los trabajadores en la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo. Para ello, se proponen las siguientes líneas de acción:
 - Reforzar el papel de los órganos consultivos y de participación institucional en materia de prevención de riesgos laborales.

- Potenciar la negociación colectiva para alcanzar acuerdos que promuevan la integración de la prevención de riesgos laborales en las empresas y la implicación de los trabajadores y los empresarios en el cumplimiento responsable de sus obligaciones preventivas.
- Promover la integración de la prevención de riesgos laborales en las pymes y las microempresas con una mayor implicación de los empresarios y los trabajadores.
- Promover el compromiso de la dirección de la empresa en la gestión de la prevención y la colaboración de los trabajadores en la actividad preventiva, como elementos clave para una gestión de la prevención integrada.
- Potenciar la cultura de la seguridad y de la salud en la empresa (Zimmermann, 2016, pp. 776-995).

Críticas hacia la ley, y principales novedades

Se puede decir que las críticas surgidas hacia la Ley de Seguridad Ciudadana provienen de parte de partidos de la oposición del gobierno que la elaboró, como el Partido Nacionalista Vasco (PNV), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e Izquierda Republicana. A ello se han sumado multitud de plataformas de periodistas, así como ONG.

En primer lugar, se destaca cómo algún representante del Partido Socialista se oponía a esa ley. Antonio Trevin dijo al respecto: “[...] la ley es una vuelta al estado policial y no es necesaria”, y que “con la coartada de la seguridad quieren cercenar derechos de los ciudadanos, imponiendo el derecho administrativo del enemigo y eliminando el control judicial” (Lombán, 2015, pp. 49-51). Su conclusión es que esta ley no solo no da seguridad, sino que, bajo el pretexto de garantizar la seguridad ciudadana, se aprovecha para sobrepasar el límite de esta, restringiendo ciertos derechos.

Por otro lado, desde el PNV, vemos cómo se alude a que el proceso sancionador y los recursos son costosos para los ciudadanos, por lo cual no son beneficiosos. Emilio Olabarría menciona: “[...] de esta forma, se limita el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, porque el ciudadano afectado tendrá primero que agotar la vía administrativa y luego recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa que está sujeta al pago de tasas judiciales” (Olabarría, 2014, p. 5).

Por otro lado, podemos ver críticas de especialistas en derecho, como la del catedrático de derecho constitucional Miguel Ángel Presno Linera, en su artículo titulado “El primer Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de seguridad ciudadana”, y en el cual dice que: “[...] la ley reúne las características del Derecho Administrativo

sancionador del enemigo: anticipa la punibilidad administrativa, aumenta las sanciones de manera desproporcionada y disminuye las garantías procesales de los ciudadanos" (Presno Linera, 2014, pp. 126-159).

También se señalarán críticas por parte de quienes defienden que esta ley afectará al periodismo, por no poder tomarse fotografías a las FFCCSE:

Se incrementa la impunidad de las actuaciones policiales en las que el uso de la fuerza es desproporcionado al sancionar el uso de imágenes de los agentes, que ha demostrado ser una contribución importante a la rendición de cuentas ante abusos policiales, vulnerando el derecho a la información. (Greenpeace, 2014, p. 32).

En cuanto a las novedades que pueden observarse, cabe decir que aparecen nuevas sanciones de tipo económico por infracciones antes no tipificadas, y sobre lo cual se habló líneas arriba. Algunas de estas sanciones son de gran repercusión, y de ellas resaltaremos algunas en el apartado siguiente.

Artículos innovadores

Artículo 22. Uso de videocámaras

La autoridad gubernativa, y en su caso, las FFCCSE, podrán proceder a la grabación de personas, lugares u objetos mediante cámaras de videovigilancia fijas o móviles legalmente autorizadas, de acuerdo con la legislación vigente en la materia.

El artículo pone de manifiesto la posible quiebra de la protección individual de derechos a favor de la labor de las FFCCSE.

Artículo 23. Protección de reuniones y manifestaciones en lugares públicos

Otro artículo novedoso, pues, a partir de su entrada en vigor, las reuniones y las manifestaciones deberán cumplir unos requisitos para garantizar la paz y el buen estado de la seguridad.

Otra novedad importante es la que se encuentra en la disposición adicional quinta, por su relación directa con la asignatura, ya que habla sobre la suspensión de las multas económicas ante las infracciones relacionadas con drogas tóxicas, estupefacentes o sustancias psicotrópicas cometidas por menores, por un programa de rehabilitación o de tratamiento, así como un programa reeducador.

Otro punto para destacar como novedad es la restricción de imágenes hacia las FFCCSE y sus sanciones, lo cual, según determinados sectores, alude a que se afecta al ámbito periodístico, por cuanto a veces es necesario este tipo de fotografías para poder realizar su trabajo o denunciar posibles ataques ante los ciudadanos por exceso de autoridad. Afecta porque, según este sector, las sanciones son bastante elevadas (aunque de eso ya hemos hablado, en las críticas).

Es necesario también resaltar la disposición derogatoria única, por la cual se deja sin efecto la anterior L.O. 1/1992, de 21 de febrero, de seguridad ciudadana, ya que necesitaba una actualización para poder adecuarse a la realidad social del presente.

Finalmente, como novedades de esta ley se alude a la disposición final primera, sobre Ceuta y Melilla (Ley Orgánica 4/2000), como se la enuncia a continuación.

Disposición adicional décima

Régimen especial de Ceuta y Melilla (Ley Orgánica 4/2000)

1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados, a fin de impedir su entrada ilegal en España.
2. En todo caso, el rechazo se hará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.
3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos, y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional (Ley Orgánica 4/2000).

Lo anterior manifiesta la obligación de las FFCCSE de aduanas de mantener el orden y la seguridad en la frontera de la nación.

Análisis de las infracciones y de sus respectivas sanciones

Tal y como se encuentra estipulado en la ley, se puede observar que las infracciones se dividen, dependiendo de la naturaleza y la gravedad de los actos cometidos, en muy graves, graves y leves.

- En el art. 35 se encuentran las *muy graves*:
 1. Realizar manifestaciones o reuniones no comunicadas o prohibidas en ciertos lugares, que las hacen ilegales, y más, si perturban la vida o la integridad de las personas.
 2. Acciones ilegales con armas, explosivos o recambios de estas, como, por ejemplo: fabricación, circulación...
 3. Celebrar espectáculos o actividades recreativas prohibidas o suspendidas.
 4. Proyectar luz sobre pilotos o conductores.
- En el artículo 36 se encuentran las *graves*; se señalan en estas líneas las más novedosas:

1. La negativa de acceso o la obstrucción deliberada de las inspecciones o los controles reglamentarios.
 2. El uso público e indebido de uniformes, insignias o condecoraciones oficiales, o réplicas de estos.
 3. El uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las FFCCSE.
- En el artículo 37 se encuentran las *leves*, de las cuales también se hace una pequeña recopilación:
 1. La proyección de haces de luz, mediante cualquier tipo de dispositivo, sobre miembros de las FFCCSE para impedir o dificultar el ejercicio de sus funciones.
 2. La ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, y en ambos casos, contra la voluntad de su propietario.
 3. El incumplimiento de la obligación de obtener la documentación personal legalmente exigida.
 4. Dejar sueltos o en condiciones de causar perjuicio a animales feroces o dañinos, así como abandonar animales domésticos en condiciones en que pueda peligrar su vida.
 5. El consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, cuando ello perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana.

Tal y como el art. 39 de la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana expone, dependiendo del tipo de sanción, esta puede acarrear cada una de las siguientes infracciones (Ley 17/2015):

- Las faltas *muy graves* tendrán una multa de 30.001 a 600.000 euros.
- Las faltas *graves* tendrán una multa de 601 a 30.000 euros.
- Las faltas *leves* podrán tener una multa de 100 a 600 euros.

Como se puede observar, todas son sanciones de tipo económico; por ello, son sanciones administrativas, y no se habla nunca de sanciones privativas de derechos. La aplicación de tal tipo de sanciones está prevista de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que derogó la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y sus disposiciones de desarrollo (Ley 30/1992, 1992). Concretamente, el artículo 29.3 dice:

Principio de proporcionalidad. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios: a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad. b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora. c) La naturaleza de los perjuicios causados. d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa. (Ley 30/1992, 2015, 34567)

Resultados

Tras dejar clara constancia acerca la situación legal y operacional del Estado español en temas de seguridad y convivencia ciudadana, pueden aportarse ciertas medidas que, llegado el caso de un conflicto armado, pueden armonizar la convivencia con el intento de repeler dicho ataque:

- Presencia y control territorial por parte de las Fuerzas Militares y de la Policía en los municipios implicados directamente; sobre todo, en las áreas rurales, para controlar los actos antisociales, y para combatir las bandas criminales que surgen como respuesta a la posible pérdida de estructuras formales.
- Presencia y fortalecimiento de la justicia punitiva (presencia y accionar de la Fiscalía y de la rama judicial) y de la justicia cercana a los ciudadanos (inspecciones de policía, casas de justicia y mecanismos alternativos de solución pacífica de conflictos).
- Trabajo coordinado de las instituciones del orden nacional con las administraciones municipales y departamentales, las comunidades organizadas, el sector privado y los ciudadanos en general, para promover el desarrollo social y económico en los territorios de los municipios objeto de estudio.
- Atención a víctimas del conflicto armado.

Esta estrategia de intervención debe contemplar acciones para que los problemas que pudieran existir en los municipios implicados no se trasladen a otros territorios, para ayudar así a la prevención de futuras conductas sancionables. Pero para ello se necesita la intervención social en las siguientes líneas:

- **Responsabilidad local:** Los municipios conforman las principales escenas donde se producen los mayores capítulos de violencia, u otras formas de delincuencia que alteren la convivencia ciudadana; por eso, precisamente, es en esos lugares donde se debe poner más hincapié en aplicar las políticas pertinentes a mejorar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana. Por ello se aprecia la participación de alcaldes, gobernadores y demás

personas con cargos importantes en administraciones públicas de vital importancia para mejorar la seguridad de la población, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

- **Participación ciudadana:** Si bien está más que demostrado que el control social es muy relevante a la hora de controlar la convivencia ciudadana, en materia de políticas públicas se hace fundamental fomentar la participación ciudadana, ya no solo en labores de seguridad y justicia, en colaboración con las autoridades competentes, como pueden serlo policías y jueces entre otros, sino también, para que los ciudadanos se constituyan en veedores, y que las funciones que realizan las administraciones lo sean en el marco del Estado de derecho, sin dar lugar a la existencia de corrupción, y pidiendo resultados publicados y periódicos, para una total transparencia del Estado.

Discusión y conclusiones

Se puede concluir que para contar con un Sistema Nacional de Protección Civil que resulte eficiente, es precisa la consolidación de estructuras funcionales y redes de coordinación; todo esto, junto con la asignación de los recursos necesarios, contribuirá, sin lugar a dudas, a fortalecer la gestión de emergencias y catástrofes, que deberán ser incluidas de forma obligatoria en un Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil.

Asimismo, se debe asegurar el intercambio de información permanente y en tiempo real entre el Sistema Nacional de Protección Civil y el Sistema de Seguridad Nacional, es prioritario dar cabida a una respuesta que garantice la seguridad y la tranquilidad de la población civil, llegado caso de catástrofe y, especialmente, en una situación bélica.

Tras examinar la ley y ver todas las críticas que ha podido recibir desde ciertas partes de la sociedad, podemos concluir que: en primer lugar, se cree que las conductas ya mencionadas, de entre las destacadas de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, son importantes —y por ende, es necesario tipificarlas—, por cuanto no debían seguir quedando impunes, cosa que ha sido resuelta con esta novedosa introducción. En el contexto se está ante un gran dilema entre derechos, libertades y seguridad; y si bien es cierto que la Constitución los ampara, nunca se debe olvidar que hay ciertas acciones que pueden ser derechos para unos y tener como repercusión una vulneración del derecho de otro.

Por último, es importante destacar que el conocimiento de las normas y su correcto uso hacen de nosotros mejores personas fomentando el civismo por parte de los ciudadanos; por ello, se debe hacer que las leyes sean instrumentos para mejorar

las acciones, y realizarlas con un orden y unos requisitos, sin olvidar los derechos y las libertades de las demás personas.

En todo momento, el ser humano ha sido consciente de la necesidad de protegerse contra lo que le amenaza, pero parece que al evolucionar no ha sabido, o no siempre ha querido, encontrar los remedios apropiados para organizar su defensa. Solo en periodos de grandes peligros, como las guerras, las epidemias o los fenómenos naturales de una violencia excepcional, el hombre percibe su propia y enorme vulnerabilidad, y reflexiona "*a posteriori*" sobre los medios para protegerse más eficazmente contra los riesgos de todo tipo.

Es durante el transcurso del siglo XX cuando aparece el concepto de la protección civil, concretamente, a consecuencia de la Primera Guerra Mundial. A través de lo que inicialmente se denominó *defensa pasiva*, se organizaron centros para la recepción y el tratamiento de heridos en el frente. La idea de defensa pasiva fue evolucionando hasta llegar a lo que hoy se conoce en algunos países como *Defensa Civil* o *Protección Civil*.

Como respuesta a las situaciones de precariedad vividas, fruto de las dos guerras mundiales, los países se vieron en la obligación de crear alianzas para fortalecer y asegurar la estabilidad nacional: la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la firma de los Tratados de Roma y el nacimiento del Parlamento Europeo son algunos ejemplos de la tendencia a crear alianzas; estas son el origen de la actual Unión Europea (UE), y la evolución es tal que los departamentos de Seguridad Nacional de cada país en Europa se constituyen en punto de entrada y relación con los sistemas de gestión de crisis en el plano político-estratégico de la UE y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); esto es conocido como *dispositivo de respuesta política integrada a las crisis*.

Quando un investigador se acerca... y pregunta por la violencia... puede que lo primero que le digan es que hace falta más policía, más mano dura, etc. Pero si uno tiene la oportunidad y la paciencia de escuchar..., es posible que acaben por decirnos que la última vez que la policía se presentó en el barrio todo fue un desastre, que todos los vecinos, hombres, mujeres, niños y ancianos fueron apaleados. (Rodríguez-Villasante Prieto et al., 2000, p. 127.)

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Sobre los autores

José Ángel Pastor Sánchez, Universidad Católica San Antonio de Murcia, España. Graduado Superior en Criminología por la Universidad Católica San Antonio de Murcia,

España. Diploma Superior en Criminología por la Universidad Católica San Antonio de Murcia, España. Máster en Ciencias de la Seguridad y Criminología. Doctorando en Ciencias Sociales: 'Políticas de Seguridad Ciudadana en Espectáculos Públicos'. Titulado como director de seguridad y como jefe de seguridad. I Congreso Nacional de Psicología de la Universidad Católica San Antonio de Murcia, España. Docente en la Universidad Católica San Antonio de Murcia en sus campus de Murcia y Cartagena, en el Grado de Criminología. Sargento Comandante de Puesto de la Guardia Civil, Jefe de Seguridad ciudadana. (Mula) Murcia.

Contacto: japastor@ucam.edu - ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1068-8980>

César Augusto Giner Alegría, Universidad Católica San Antonio de Murcia, España. Doctor en Derecho, Máster en Derecho Penitenciario, Licenciado en Criminología y Licenciado de Psicología. Docente investigador, imparte clases en la Universidad Católica San Antonio de Murcia, en sus campus de Murcia y Cartagena, en el Grado de Criminología y en el de Psicología.

Contacto: caginer@ucam.edu - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9743-7414>

Referencias

- Amo, A. L. A. (2017). *La atención social en las emergencias colectivas y extraordinarias. Análisis a partir de la nueva ley del Sistema Nacional de Protección Civil de España*. Agathos: Atención sociosanitaria y bienestar.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (1990). Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, 27, 9-26.
- Delgado, E. S. (2019). De la disciplina a la seguridad integral: Los medios coercitivos y la homeostasis penitenciaria. *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, 72(1), 347-402.
- Fernando Pablo, M. (2016). Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil [BOE n.º 164, de 10-VII-2015].
- Greenpeace. (2014). ND, 2014: <https://tinyurl.com/bdzn3dwj>
- Izu Belloso, M. J. (1988). Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 58, 233-254.
- Ley 17/2015. Sistema Nacional de Protección Civil. Julio 9 de 2015. *Boletín Oficial del Estado*, 164, 57409-57435.
- Ley 30/1992. Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (modificada por ley 4/1999, de 13 de enero). Noviembre 26 de 1992. *Boletín Oficial del Estado*. 157 (2), 34567-34680.
- Ley 40/2015. Régimen Jurídico del Sector Público. Octubre 1 de 2015. *Boletín Oficial del Estado*, 236 (2), 89411-89530.
- Ley Orgánica 4/2000. Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Enero 11 de 2000. *Boletín Oficial del Estado*. 10(1).
- Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana. Marzo 30 de 2015. *Boletín Oficial del Estado*, 77-27216.
- Lombán, A. T. (2015). Una Ley para la intranquilidad ciudadana. *Temas para el debate*, (242), 49-51.

- Martín-Gómez, C., & Mambrilla-Herrero, N. (2014). La seguridad contra incendios y la arquitectura. *Tectónica*, 41(2013), 4-19.
- Miranzo, M., & del Río, C. (2014). La protección de infraestructuras críticas. *Revista UNISCI*, (35), 339-352.
- Ochoa Monzó, J. (1995). *El régimen jurídico de los riesgos mayores. La protección civil* [Tesis doctoral]. Universidad de Alicante.
- Olabarria, E. (2014). El PP aprueba su "ley mordaza" en solitario y entre protestas. *El País*. https://elpais.com/politica/2014/12/11/actualidad/1418305773_390197.html
- Pinilla, J. (2007). Acordada la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012. *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 53(208), 00-00.
- Presno Linera, M. Á. (2014). El primer anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana. *Teoría y realidad constitucional*, (34), 269-292.
- Rodríguez, T., Montañés, M., & Marti, J. (2000). *La investigación social participativa; construyendo ciudadanía*. El viejo Topo.
- Ruiz, J. S. (2016, 25 y 26 de noviembre). *IV Seminario Internacional sobre Problemas Emergentes en Seguridad*. Sevilla.
- Seco, M., & Carlos, J. (2019). *Evaluación del riesgo de protección del Puerto de Alicante mediante el Método Mosler*. Escuela Técnica Superior de Náutica de la Universidad de Cantabria.
- Subirán, C. G. (2015). ¡Avanzando!: publicado el primer Plan de Acción de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020. *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, (132), 44-51.
- Zimmermann, M. (2016). La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020. *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 19(2), 83-85.