Documento
Opinión

120/2026 20 de noviembre de 2026

Luis Jiménez Ortega

De la respuesta sectorial a la integración funcional de capacidades frente a amenazas híbridas



De la respuesta sectorial a la integración funcional de capacidades frente a amenazas híbridas

Resumen:

La transformación del entorno estratégico ha incrementado la complejidad de las amenazas, favoreciendo la aparición de riesgos híbridos que pueden combinar la manipulación tecnológica, económica y jurídica, la articulación de voluntades y la amenaza o empleo de formas de violencia no necesariamente convencional. Esta realidad cuestiona la suficiencia de los enfoques sectoriales tradicionales y plantea nuevos desafíos para los modelos nacionales de seguridad. El presente documento analiza, desde una perspectiva jurídico-estratégica, las implicaciones de las amenazas híbridas para el modelo español de seguridad mediante el estudio de la normativa vigente, la doctrina especializada y los principales documentos estratégicos nacionales e internacionales. El análisis concluye que el ordenamiento jurídico español proporciona una base sólida para afrontar estas amenazas, sin perjuicio de la necesidad de seguir perfeccionando los mecanismos de coordinación e integración funcional de capacidades. El principal desafío no reside en redefinir el reparto constitucional de competencias, sino en articular mejor las capacidades existentes, favoreciendo su interoperabilidad.

Palabras clave:

Amenazas híbridas; Seguridad Nacional; seguridad interior; defensa nacional; resiliencia.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Luis Jiménez Ortega, Teniente Coronel (CIM) DEM; D.S.P.

From a Sectoral Response to the Functional Integration of Capabilities to Address Hybrid Threats

Abstract:

Changes in the strategic environment have increased the complexity of threats, contributing to the emergence of hybrid risks that may involve technological, economic and legal manipulation, the mobilisation of diverse actors in pursuit of different interests, and the threat or use of forms of violence that are not necessarily conventional. This reality calls into question the adequacy of traditional sectoral approaches and poses new challenges for national security models. This article analyses the implications of hybrid threats for the Spanish security model from a legal-strategic perspective, examining the current legal framework, specialised doctrine, and the main national and international strategic documents. The analysis concludes that the Spanish legal system provides a solid basis for addressing these threats, while recognising the need to further improve mechanisms for coordination and the functional integration of capabilities. The main challenge lies not in redefining the constitutional distribution of responsibilities, but in improving the integration of existing capabilities and enhancing their interoperability. The convergence between the defence and security domains is thus understood as a functional process aimed at enhancing the State's ability to anticipate, respond to and recover from complex threats while preserving the principles of the rule of law.

Keywords:

Hybrid threats; National Security; internal security; national defence; resilience.

Cómo citar este documento:

JIMÉNEZ ORTEGA, Luis. De la respuesta sectorial a la integración funcional de capacidades frente a amenazas híbridas. Documento de Opinión IEEE 120/2026.

Introducción

La evolución del entorno estratégico durante las dos últimas décadas ha alterado profundamente la forma en que los Estados afrontan los desafíos a su seguridad. La creciente interdependencia económica y tecnológica, la digitalización de las sociedades y la intensificación de la competición estratégica han favorecido la aparición de amenazas capaces de producir efectos simultáneamente sobre múltiples dominios (terrestre, marítimo, aéreo, ciberespacial, espacial y cognitivo[1]) y sectores estratégicos, tanto públicos como privados (energético, portuario, financiero, transporte, comunicaciones, entre otros). Entre ellas, las amenazas híbridas ocupan un lugar destacado por su capacidad para combinar de forma coordinada técnicas convencionales y no convencionales con el propósito de erosionar progresivamente la capacidad de decisión del Estado sin recurrir necesariamente al conflicto armado abierto[2]. Su principal dificultad para los sistemas nacionales de seguridad no deriva únicamente de la diversidad de instrumentos que pueden emplearse, sino de la necesidad de coordinar medios que permanecen sometidos a ámbitos competenciales diferentes.

Esta nueva realidad cuestiona la suficiencia de un enfoque sectorial y favorece la convergencia entre defensa y seguridad. Sin embargo, dicha convergencia no implica necesariamente una ampliación de las competencias constitucionalmente atribuidas a las Fuerzas Armadas (FAS)[3] ni una difuminación de los principios democráticos que sustentan el control civil de la fuerza[4]. Por el contrario, obliga a fortalecer los mecanismos para articular respuestas integradas bajo una dirección común, siguiendo un modelo de gobernanza integral basado en la coordinación interinstitucional (Whole-of-Government approach)[5]. El reto se sitúa, por tanto, en la capacidad del Estado para orquestar los

[1] La doctrina española (PDC-01(B) (2025)) contempla el dominio cognitivo, mientras que la AJP-01(F) (2022) de la OTAN no lo reconoce como tal, sino como una dimensión, junto con las dimensiones física y virtual, sobre las que pueden producirse efectos.
[2] *HOFFMAN, Frank G. Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars. Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies, 2007.* https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf
[3] MÁRQUEZ DE LA RUBIA, Francisco. «Las estrategias de seguridad nacional y defensa en Iberoamérica en el siglo XXI». En: CESEDEN. *Cuaderno de Estrategia 231: Los nuevos retos de seguridad y defensa en Iberoamérica ante los cambios globales*, cap. 5, 2025, pp. 133-173. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-231
[4] HUNTINGTON, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge (MA): Belknap Press of Harvard University Press. https://books.google.com/books?id=1PqFe0rsfdcC
[5] *DCAF. Gobernanza del sector de la seguridad: aplicación de los principios de buena gobernanza al sector de la seguridad. SSR Backgrounder n.º 1.*

recursos ya existentes, especialmente cuando una misma situación exige compartir información, anticipar su evolución, activar medios pertenecientes a distintos organismos y establecer mecanismos claros de dirección y coordinación.

La progresiva ampliación del concepto de seguridad constituye una consecuencia directa de esta transformación del entorno. Las amenazas híbridas combinan campañas de influencia y desinformación, ciberataques, sabotajes, coerción política, diplomática y económica, empleo de actores «por delegación» (*proxies*), explotación de vulnerabilidades sociales e institucionales y amenazas o empleo de la fuerza militar[6], junto con dinámicas como el espionaje y las injerencias[7], la guerra legal (*lawfare*), la instrumentalización de los flujos migratorios, la coerción acumulativa y los ataques contra infraestructuras críticas[8], así como la instrumentalización de organizaciones de criminalidad organizada transnacional para el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas de fuego, la trata y el tráfico ilícito de personas, el fraude y la delincuencia financiera, la corrupción y los delitos medioambientales, en un contexto de creciente convergencia entre criminalidad organizada y terrorismo[9].

La naturaleza transversal de estas amenazas desborda la actuación aislada de los distintos organismos públicos y exige una interacción permanente entre los ámbitos civil, militar, policial y de inteligencia. En este contexto, la eficacia del Estado depende cada vez menos de la actuación aislada de cada institución y más de su capacidad para articular de forma eficaz y eficiente los distintos poderes del Estado (Legislativo, Judicial y Ejecutivo) y los Instrumentos de Poder Nacional (diplomacia, información, milicia y economía, junto con la sociedad)[10]. Esta tendencia explica la progresiva consolidación de enfoques integrales de gobernanza impulsados por la Organización del Tratado del

https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_1_Gobernanza%20del%20Sector%20de%20Seguridad.pdf

[6] GIANNOPOULOS, Georgios; SMITH, Hanna; THEOCHARIDOU, Marianthi (eds.). *The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model*. Hybrid CoE, 2021. https://www.hybridcoe.fi/publications/the-landscape-of-hybrid-threats-a-conceptual-model/

[7] ESPAÑA. DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2025*. Presidencia del Gobierno, 2026. https://www.dsn.gob.es/es/publicaciones/informes-anuales

[8] COLOM PIELLA, Guillem. *Desdibujar el umbral: zona gris, atribución y coerción acumulativa*. Documento de Opinión IEEE 47/2026. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee-2026-zona-gris-opinion47

[9] EUROPOL. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – SOCTA 2025*. https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2025

[10] ESPAÑA. Estado Mayor de la Defensa, PDC-01(B). Doctrina para el Empleo de las FAS (EMAD, 2025).

Atlántico Norte (OTAN)[11], la Unión Europea (UE)[12] y la propia Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) española[13], orientados a fortalecer la resiliencia del Estado frente a amenazas complejas. Resiliencia que no debe entenderse únicamente como la capacidad para responder y recuperarse frente a una crisis, sino también para anticiparla, adaptarse a su evolución y garantizar la continuidad de las funciones esenciales del Estado y de la sociedad, trascendiendo el ámbito estrictamente operativo para convertirse en un elemento estructural de la gobernanza dentro de un mismo sistema de respuesta[14].

España constituye un caso especialmente relevante para analizar esta cuestión. Su modelo de seguridad se fundamenta en una diferenciación funcional claramente establecida entre defensa nacional y seguridad interior, configurada por la Constitución durante la Transición y desarrollada posteriormente por la legislación sectorial. Este proceso culminó con el Sistema de Seguridad Nacional mediante la Ley 36/2015, desarrollado estratégicamente por la ESN 2021, cuya revisión fue acordada por el Consejo de Seguridad Nacional en abril de 2026[15], y objeto de seguimiento mediante los Informes Anuales de Seguridad Nacional (IASN), que permiten evaluar la evolución de los riesgos y amenazas y las principales actuaciones desarrolladas frente a ellos. El Consejo de Seguridad Nacional, apoyado por el Departamento de Seguridad Nacional y por una estructura flexible de comités especializados para ámbitos específicos, constituye así el eje de la gobernanza orientada a coordinar la actuación de las distintas administraciones e instituciones del Estado frente a amenazas complejas.

Sin embargo, la capacidad de sincronización interinstitucional debe afrontar simultáneamente riesgos de naturaleza muy diferente. En este sentido, el sistema estatal de protección civil contempla una respuesta multirriesgo ante fenómenos como incendios

[11] OTAN. *Strategic Concept 2022.* https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/strategic-concepts/nato-2022-strategic-concept

[12] UNIÓN EUROPEA. *A Strategic Compass for Security and Defence*. 2022. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade

[13] *ESPAÑA. Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Presidencia del Gobierno, 2021. https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21884-consolidado.pdf*

[14] DCAF – CENTRO DE GINEBRA PARA LA GOBERNANZA DEL SECTOR DE SEGURIDAD. *El sector de seguridad*. Serie de Documentos Informativos de la RSS (SSR Backgrounder n.º 3). Ginebra: DCAF, 2015. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_3_El%20Sector%20de%20Seguridad.pdf

[15] ESPAÑA. Departamento de Seguridad Nacional. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2025*. Presidencia del Gobierno, 2026, p. 14. https://www.dsn.gob.es/sites/default/files/2026-05/Informe%20Anual%20de%20Seguridad%20Nacional%202025%20-%20Accesible_2.pdf

forestales, inundaciones, riesgos sísmicos y volcánicos, entre otros, mediante un marco orientado a la integración efectiva de los medios disponibles[16]. A su vez, el verano de 2026 ha vuelto a poner a prueba la movilización y coordinación de recursos del Estado ante una elevada concentración de emergencias por incendios forestales, coincidente temporalmente con la crisis migratoria registrada en Ceuta a finales de julio, en la que se desplegaron medios de las FAS y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCSE)[17]. Esta circunstancia pone de manifiesto la necesidad de perfeccionar los mecanismos de gobernanza, intercambio de información y cooperación operativa, especialmente cuando la concurrencia temporal de riesgos puede generar efectos en cascada sobre la Seguridad Nacional. En esta misma línea, ya señalada por el IASN 2025, resulta necesario reforzar la anticipación, la prevención, la resiliencia y la respuesta coordinada, así como mecanismos eficaces de alerta temprana[18].

A modo meramente ilustrativo, podría imaginarse un escenario en el que una emergencia grave, como un incendio provocado y potencialmente vinculado a una acción intencionada, coincidiera temporalmente con una presión migratoria irregular por vía marítima, mientras actores no estatales trataran de aprovechar la situación para desarrollar actividades ilícitas.

Partiendo de este panorama, el presente artículo sostiene que el principal desafío no reside en redefinir las competencias constitucionalmente atribuidas a las FAS y a las FFCCSE u otros organismos competentes, sino en determinar hasta qué punto el modelo español dispone de mecanismos eficaces para articular las capacidades ya existentes frente a amenazas que desbordan las categorías tradicionales de defensa y seguridad, circunscribiéndose el presente estudio a aquellas de origen intencionado, promovidas por actores estatales o no estatales (proxies, grupos terroristas, organizaciones criminales, mercenarios, etc.). El análisis se centra, por ello, en cuatro aspectos especialmente relevantes: el intercambio de información, la anticipación, la activación de

[16] ESPAÑA. Resolución de 16 de diciembre de 2020, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil. *BOE*, núm. 328, de 17 de diciembre de 2020. https://www.boe.es/eli/es/res/2020/12/16/(1)/con

[17] RTVE. «Inmigrantes en Ceuta: resumen de la crisis el 31 de julio». 2026. https://www.rtve.es/noticias/20260731/crisis-inmigrantes-ceuta-hoy-ultima-hora-resumen/17175111.shtml

[18] JORDÁN, Javier. «Sorpresas estratégicas e Inteligencia de alerta temprana». *Global Strategy Reports*, n.º 56, 2020. Sorpresas estratégicas e Inteligencia de alerta temprana – Global Strategy | Geopolítica y Estudios Estratégicos

capacidades y los mecanismos de mando y coordinación entre organismos, dejando fuera del objeto de estudio cualquier eventual redistribución competencial.

Las amenazas híbridas y la erosión de las fronteras funcionales

Las profundas transformaciones experimentadas por el entorno estratégico internacional durante las últimas décadas han alterado de manera significativa el contexto en el que los Estados desarrollan sus políticas de defensa y seguridad. La aceleración de la globalización, la revolución tecnológica, la transformación digital, la creciente interdependencia económica y la aparición de nuevos actores no estatales con capacidad para influir sobre la estabilidad de los Estados han configurado un escenario caracterizado por una elevada complejidad e incertidumbre, en el que los riesgos rara vez se manifiestan de forma aislada. En este marco, la seguridad (exterior e interior) se entiende cada vez más como el resultado de la interacción entre ámbitos funcionales interdependientes, y no únicamente como la suma de respuestas sectoriales independientes. Conforme a la doctrina española, la respuesta frente a amenazas complejas exige integrar y sincronizar de manera coherente las capacidades pertenecientes a los Instrumentos de Poder Nacional[19], superando enfoques sectoriales tradicionales, especialmente cuando las amenazas se desarrollan y producen efectos en varios dominios de manera simultánea y afectan a múltiples sectores y ámbitos de actuación del Estado (defensa, exterior, interior, protección civil, etc.) o pueden abordarse, aprovechando la oportunidad, desde determinados ámbitos, manteniendo la adecuada coordinación y dirección operativa, durante el desarrollo de otros cometidos, con otros medios del Estado no necesariamente diseñados para ello inicialmente, optimizando con ello la eficiencia estatal. La cuestión ya no es únicamente qué capacidad posee cada institución, sino si el sistema permite identificar a tiempo la necesidad de emplearla, compartir la información necesaria y activarla bajo una dirección operativa común.

La evolución del pensamiento estratégico occidental ha consolidado esta visión integral de la seguridad. Tanto la OTAN como la UE han incorporado progresivamente el fortalecimiento de la resiliencia nacional, la protección de infraestructuras críticas, la

[19] Estado Mayor de la Defensa, PDC-01(B). Doctrina para el Empleo de las FAS (EMAD, 2025).

protección cognitiva frente a campañas de desinformación e influencia y la coordinación entre instrumentos civiles y militares como elementos esenciales para afrontar amenazas complejas. En el caso español, la ESN 2021 recoge expresamente este enfoque transversal e interdependiente[20], al identificar la interdependencia entre riesgos como uno de los principales desafíos para la acción del Estado y al destacar la necesidad de integrar capacidades pertenecientes a diferentes organismos públicos y privados bajo una dirección estratégica común[21].

Esta evolución se aprecia igualmente en casos recientes. La invasión rusa de Ucrania ha puesto de manifiesto cómo las operaciones militares pueden complementarse con ciberataques[22], campañas de desinformación, presión económica, coerción energética e iniciativas diplomáticas desarrolladas de forma simultánea. Del mismo modo, los sabotajes sufridos por los gasoductos Nord Stream en 2022 o los daños ocasionados al gasoducto Balticconnector y a diversos cables submarinos en el mar Báltico entre 2023 y 2024 evidenciaron la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y la necesidad de reforzar la cooperación internacional para su protección[23]. Más allá de las circunstancias particulares de cada episodio, estos casos ilustran cómo actuaciones aparentemente limitadas pueden producir efectos políticos, económicos y de seguridad muy superiores al daño material inicialmente provocado, afectando simultáneamente a competencias propias de múltiples organismos civiles y militares. Esta dinámica confirma que la competición estratégica contemporánea ya no se desarrolla exclusivamente mediante el empleo directo de la fuerza militar, sino a través de una combinación sincronizada de instrumentos y técnicas capaces de generar sinergia y efectos estratégicos acumulativos.

En coherencia con lo anterior, la protección de las infraestructuras críticas, como las marítimas y submarinas[24], adquiere una relevancia creciente como espacio de

[20] JORDÁN, Javier. «Competición entre grandes potencias y militarización del espacio exterior». *Revista del IEEE*, 2023. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9049318.pdf

[21] ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Presidencia del Gobierno, 2021. https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21884-consolidado.pdf

[22] CCN-CERT. *Informe de ciberamenazas y tendencias 2024*. https://www.ccn-cert.cni.es/es/informes/informes-ccn-cert-publicos/7274-ccn-cert-ia-04-24-ciberamenazas-y-tendencias-edicion-2024/file.html

[23] OTAN. *Protecting Critical Undersea Infrastructure*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_213172.htm; NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*. 2024. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

[24] RODRÍGUEZ DAPENA, Álvaro. «La importancia del sistema portuario de interés general para la defensa nacional». En: CESEDEN. *Cuaderno de Estrategia 234: Puertos del Estado y la defensa nacional*, cap. preliminar, 2026, pp. 18-

convergencia entre defensa nacional, seguridad interior, operadores estratégicos y actuación conjunta internacional[25], en línea con lo señalado por el IASN 2025.

El valor del concepto de amenaza híbrida trasciende la mera descripción de fenómenos asociados a la confrontación entre actores, al permitir analizar riesgos cuya presencia resulta habitual en el ámbito de la seguridad. El terrorismo internacional, el crimen organizado transnacional, el cibercrimen[26], las campañas de desinformación y las acciones dirigidas contra infraestructuras críticas presentan dinámicas diferentes, pero comparten una característica esencial: todos ellos pueden manifestarse simultáneamente sobre distintos sectores estratégicos, reforzándose mutuamente y generando efectos acumulativos. Esta circunstancia exige fortalecer mecanismos de integración capaces de articular capacidades pertenecientes a ámbitos institucionales diversos[27], mediante políticas públicas concebidas desde un enfoque integrado y orientadas a la modernización del Estado frente a amenazas transnacionales, no solo frente a actores estatales y terrorismo, sino además ante otros como la delincuencia organizada transnacional[28].

La condición de España como frontera exterior de la UE, su proximidad al norte de África y al Sahel, la importancia estratégica del estrecho de Gibraltar, la extensión de sus espacios marítimos y la existencia de infraestructuras críticas de carácter energético, portuario, aeroportuario y digital configuran un escenario en el que amenazas híbridas y riesgos de naturaleza transnacional pueden confluir sobre un mismo espacio físico y funcional. La protección de estos activos exige habitualmente la actuación coordinada de FFCCSE, FAS, organismos de inteligencia, administraciones públicas, operadores privados y sociedad civil, intercambiando información y empleando de forma integrada

36. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/3688535/CE_234_CapPreliminar.pdf/a6736536-3543-bf3f-992c-01cf9985e98f?t=1773916224323

[25] ESPAÑA. Orden PJC/501/2024, de 27 de mayo, por la que se publica la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2024. *BOE*, núm. 130, de 29 de mayo de 2024. https://www.boe.es/eli/es/o/2024/05/27/pjc501

[26] CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO (CITCO). *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2025*. Ministerio del Interior, 2025. https://citco.interior.gob.es/publico/citco/dam/jcr:28e01cc6-e266-4082-9cf6-7703217a44f4/Estrategia%20Nacional%20contra%20el%20CO%20y%20la%20DG%202025.pdf

[27] ARTEAGA, Félix; ALONSO LECUIT, Javier. «La ciberresiliencia: entre la ciberseguridad y la resiliencia». *ARI 80/2024*. Real Instituto Elcano, 2024. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-ciberresiliencia-entre-la-ciberseguridad-y-la-resiliencia/

[28] SANCHO HIRANE, Carolina. «Construyendo una política latinoamericana contra la delincuencia organizada transnacional (DOT)». En: CESEDEN. *Cuaderno de Estrategia 231: Los nuevos retos de seguridad y defensa en Iberoamérica ante los cambios globales*. Madrid: IEEE-CESEDEN, 2025, pp. 87-112. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2557568/CE_231_Cap03.pdf/3402037a-99b0-c04b-0014-3d21920455c5?t=1753172368341

sus propios medios para contribuir a una adecuada toma de decisiones[29]. El IASN 2025 refuerza esta apreciación en el ámbito marítimo, al señalar la creciente exposición de puertos, terminales energéticas, cables submarinos e interconexiones a riesgos físicos, operativos y geopolíticos, así como la necesidad de reforzar la coordinación interadministrativa y las capacidades de detección temprana y respuesta coordinada.

Sin embargo, la experiencia evidencia que el intercambio de determinada información entre organismos puede estar condicionado por su clasificación, por las correspondientes autorizaciones de acceso y por el principio de «necesidad de conocer», lo que puede introducir limitaciones en su disponibilidad y circulación, así como dificultar que la información sea compartida de forma oportuna y completa. A ello cabe añadir la necesaria integración de la función de inteligencia como apoyo a la anticipación y a la toma de decisiones[30]. Este aspecto puede repercutir tanto en la coordinación entre ministerios y administraciones como incluso dentro de un mismo ministerio[31]. El reto reside, por tanto, no solo en disponer de información en determinados ámbitos y agencias, sino en transformarla oportunamente en conocimiento útil para decidir y actuar estatalmente.

Bajo este planteamiento, el concepto de multidominio trasciende su enfoque estrictamente militar para convertirse en una herramienta útil para el análisis del entorno estratégico contemporáneo, que permite comprender cómo las amenazas actuales producen efectos simultáneamente sobre diversos dominios, organismos y actores[32], lo que obliga a integrar capacidades. Todo ello resulta coherente con la progresiva consolidación de estrategias nacionales sustentadas en una concepción ampliada y multidimensional de la seguridad, caracterizada por la interacción permanente entre amenazas, recursos e instituciones[33].

[29] NIETO FERNÁNDEZ, Ignacio. «Información e inteligencia, condenados a entenderse». Documento de Opinión IEEE 107/2024, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024, pp. 437-452. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/informacion_e_inteligencia_condenados_a_entenderse

[30] SIMÓN SERNA, Ricardo. «Integración de la inteligencia en el Sistema de Seguridad Nacional». CESEDEN, 2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/integracion-inteligencia-en-sistema-seguridad-nacional

[31] OECD. Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2011. https://doi.org/10.1787/9789264102880-en

[32] NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *Allied Joint Doctrine AJP-01(F)* 2022. https://nso.nato.int/nso/nsdd/main/standards/ap-details/3081/EN?u=

[33] MÁRQUEZ DE LA RUBIA, Francisco. «Las estrategias de seguridad nacional y defensa en Iberoamérica en el siglo XXI». En: CESEDEN. *Cuaderno de Estrategia 231: Los nuevos retos de seguridad y defensa en Iberoamérica ante los cambios globales*, cap. 5, 2025, pp. 133-173. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-231

En consecuencia, el análisis de las amenazas híbridas exige superar aproximaciones sectoriales y adoptar una perspectiva integral que considere las dimensiones legislativa, jurídica, diplomática, informativa, militar, económica, policial y social. La eficacia de la respuesta no depende únicamente de disponer de medios suficientes, sino de que exista información compartida, procedimientos de activación, mecanismos claros de decisión y una dirección operativa efectiva.

El modelo español ante la convergencia entre defensa y seguridad

La evolución del entorno estratégico descrita en el apartado anterior no cuestiona por sí misma la arquitectura institucional sobre la que se sustenta el modelo español de seguridad. Este modelo continúa descansando sobre una distribución funcional plenamente vigente, en la que el artículo 8 de la Constitución atribuye a las FAS la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, mientras que el artículo 104[34] encomienda a las FFCCSE la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana[35]. Lejos de configurar ámbitos contrapuestos, ambos preceptos responden a una lógica de especialización funcional que constituye uno de los pilares del Estado social y democrático de Derecho, proporcionando seguridad jurídica, claridad competencial y control civil sobre el empleo de la fuerza. La creciente complejidad del entorno estratégico no desvirtúa esta arquitectura, sino que pone de manifiesto la necesidad de interpretar el modelo desde una perspectiva funcional, orientada a favorecer la actuación coordinada de capacidades diferenciadas frente a amenazas complejas e interdependientes[36].

Este planteamiento encuentra continuidad en el desarrollo legislativo posterior. La Ley de la Defensa Nacional[37] y la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, delimitan con precisión las responsabilidades de cada institución, consolidando un modelo basado en la especialización funcional. Sin embargo, la progresiva aparición de

[34] ESPAÑA. Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978, arts. 8 y 104. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229
[35] ESPAÑA. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859
[36] BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Madrid: Ministerio de Defensa, 2016. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/participacion-fas-seguridad-publica-en-espanna
[37] ESPAÑA. Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-18933

amenazas que afectan simultáneamente a diversos sectores estratégicos impulsó una evolución del sistema que culminó con la aprobación de la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional. Esta norma introduce una concepción integradora de la seguridad al configurar el Sistema de Seguridad Nacional como un instrumento permanente de coordinación capaz de sincronizar las capacidades de las distintas administraciones y organismos sin alterar el reparto constitucional de competencias. La seguridad se configura así como una política de Estado que, sin sustituir las políticas sectoriales, busca articularlas mediante la planificación conjunta, el intercambio permanente de información, la evaluación continuada de riesgos y la dirección estratégica común[38]. El reto práctico consiste en que estos mecanismos permitan convertir información disponible en anticipación, la anticipación en decisiones y las decisiones en una actuación integrada eficiente y eficaz.

La protección de las infraestructuras críticas constituye uno de los ejemplos más representativos de esta evolución del modelo, con especial atención a los principios de integración, anticipación, resiliencia y coordinación permanente entre los actores implicados[39]. La Ley 8/2011 configura un sistema sustentado en la cooperación permanente entre las administraciones públicas, las FFCCSE, los operadores estratégicos y el resto de organismos competentes para garantizar la continuidad de los servicios esenciales[40]. La experiencia recogida en el IASN 2025 confirma la importancia de esta cooperación, al señalar el refuerzo de la coordinación entre el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas, las FFCCSE y el Ministerio de Defensa en materia de intercambio de información, análisis de riesgos y actualización de planes de contingencia. Este ámbito permite observar con claridad que la eficacia del sistema depende menos de la existencia de medios diferenciados que de la posibilidad de compartir información y convertirla en decisiones y actuaciones coordinadas.

[38] *ESPAÑA. Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Presidencia del Gobierno, 2021.* https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21884-consolidado.pdf

[39] GONZÁLEZ-CANCELAS, Nicoletta. «La gobernanza portuaria. Un elemento clave de la defensa nacional». En: CESEDEN. *Cuaderno de Estrategia 234: Puertos del Estado y la defensa nacional*, cap. 2, 2026, pp. 67-89. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/3688535/CE_234_Cap02.pdf/dca403af-1187-9a7d-a99c-43419709def5?t=1773916213786

[40] *ESPAÑA. Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. BOE, núm. 102, de 29 de abril de 2011. Texto consolidado.* https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7630

No obstante, episodios recientes, así como las oleadas de inmigración irregular en Canarias en 2006 o en Andalucía en 2018, constituyen ejemplos de las dificultades existentes en la anticipación y activación de las medidas planificadas. En ellos se articularon soluciones sobrevenidas en función de las circunstancias de cada caso y se establecieron, como respuesta a medio plazo, organismos de coordinación como el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), creado en 2006, o el Centro de Coordinación del Estrecho (CCOE), establecido en 2018. Estos episodios ilustran las dificultades para transformar las capacidades disponibles en una respuesta coordinada y oportuna.

En esta misma línea, la Ley 5/2014 incorpora la seguridad privada como un elemento complementario de la seguridad pública[41], especialmente en ámbitos como las instalaciones energéticas, los puertos, los aeropuertos, las redes de transporte o las infraestructuras de comunicaciones. Lejos de suponer una privatización de la seguridad, este modelo fortalece la capacidad preventiva del Estado mediante la incorporación de recursos adicionales para la detección temprana de riesgos, la vigilancia y la colaboración con las autoridades competentes. La convergencia entre administraciones públicas de diverso ámbito, operadores estratégicos y sector privado constituye, por tanto, una manifestación práctica del modelo de gobernanza impulsado por el Sistema de Seguridad Nacional y refuerza la capacidad de respuesta frente a amenazas híbridas.

La experiencia operativa española demuestra que, en la práctica, la aproximación funcional entre defensa y seguridad puede materializarse sin alterar el reparto constitucional de competencias cuando cada institución aporta las capacidades para las que ha sido específicamente diseñada, actuando de forma coordinada bajo el marco jurídico vigente[42]. La participación de la Armada en la Operación Atalanta constituye un ejemplo representativo de este planteamiento. En el marco de esta operación, las FAS han desarrollado medios altamente especializados para la vigilancia marítima, la obtención de inteligencia, el mando y control, la proyección naval y la ejecución de operaciones especiales contra la piratería en acciones como el rescate de rehenes y la

[41] ESPAÑA. Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. *BOE*, núm. 83, de 5 de abril de 2014, pp. 28975-29024. https://www.boe.es/eli/es/l/2014/04/04/5/con

[42] *P*LANCHUELO CASTIÑEIRA, Juan Miguel. Análisis del impacto de una mayor participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en España. CESEDEN, 2025. *https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/participacion-fas-seguridad-publica-en-espanna*

captura de delincuentes, contribuyendo a la protección de una de las principales líneas de comunicación marítima del comercio internacional[43]. Del mismo modo, la lucha contra el tráfico ilícito por vía marítima en aguas de soberanía nacional evidencia cómo la cooperación entre las FAS, las FFCCSE y el Servicio de Vigilancia Aduanera permite integrar capacidades complementarias en un mismo esfuerzo operativo[44]. Mientras las autoridades policiales ejercen las funciones de investigación judicial y actuación policial que les atribuye el ordenamiento jurídico, las FAS aportan plataformas aéreas y navales, sistemas de vigilancia, medios de proyección, capacidades de mando y control y unidades altamente especializadas que incrementan la eficacia del conjunto del dispositivo.

Sin embargo, esta puesta a disposición de diferentes medios mediante un mismo esfuerzo operativo, bajo la dirección de la autoridad competente, requiere acuerdos interministeriales y protocolos interagenciales específicos, correspondiendo la activación o autorización de la puesta a disposición de dichas capacidades a autoridades de alto nivel, lo que puede introducir cierta demora y, asimismo, generar puntos de decisión en las distintas cadenas jerárquicas susceptibles de condicionar o limitar su activación o su libertad de acción. Un ejemplo de esta secuencia de decisión es el procedimiento de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME), que establece la participación sucesiva de las autoridades de protección civil, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa en la solicitud, valoración y autorización de su intervención[45]. Este procedimiento evidencia que la disponibilidad de una capacidad no garantiza por sí sola su activación inmediata, cuya materialización depende de los mecanismos de decisión y coordinación establecidos.

Otros modelos occidentales muestran soluciones diferentes en la integración de capacidades militares en apoyo a la seguridad. Francia permite el empleo de las FAS en

[43] MINISTERIO DE DEFENSA. «Operación Atalanta: la fragata "Victoria" y su equipo de operaciones especiales liberan a la tripulación de un barco asaltado por piratas». 2025. https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-en-el-exterior/42-ATALANTA/Noticias/listado/251111-ni-atalanta-buque-liberado.html; *La fragata «Reina Sofía» apresa un «dhow» con 16 presuntos piratas a bordo:* https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2012/04/DGC-120416-atalanta-detencion-piratas.html

[44] MINISTERIO DEL INTERIOR. «Grande-Marlaska presenta dos operaciones antidroga que marcan un "contundente y decisivo avance estratégico" en la lucha contra el crimen organizado transnacional». 8 de mayo de 2026. https://www.interior.gob.es/opencms/ca/detalle/articulo/Grande-Marlaska-presenta-dos-operaciones-antidroga-que-marcan-un-contundente-y-decisivo-avance-estrategico-en-la-lucha-contra-el-crimen-organizado-transnacional/

[45] ESPAÑA. Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. Boletín Oficial del Estado, núm. 178, de 26 de julio de 2011. https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/07/22/1097

apoyo de la seguridad interior mediante dispositivos como la Operación *Sentinelle*, bajo coordinación de las autoridades civiles, mientras que su *Code de la défense* establece el régimen de empleo de fuerzas militares en el territorio nacional[46]. Italia mantiene la Operación *Strade Sicure*, iniciada en 2008 y sustentada en la Ley n.º 125/2008, mediante la que personal militar actúa en funciones de vigilancia de lugares y objetivos sensibles y en patrullas conjuntas con las fuerzas policiales[47]. Portugal contempla la cooperación entre las FAS y las autoridades civiles en materia de seguridad, incluyendo el ámbito marítimo, dentro del marco establecido por la *Lei de Segurança Interna* y la *Lei de Defesa Nacional*[48]. El Reino Unido utiliza el sistema *Military Aid to the Civil Authorities* (MACA), mediante el cual las FAS pueden prestar apoyo a las autoridades civiles cuando existe una necesidad definida y las tareas están claramente delimitadas, bajo aprobación ministerial[49]. Su aplicación práctica se produjo con la Operación *Temperer*, activada en mayo de 2017 tras el atentado de Manchester para reforzar la protección de emplazamientos sensibles y liberar efectivos policiales armados para otras tareas[50]. Estados Unidos, por su parte, mantiene una regla general restrictiva mediante la *Posse Comitatus Act*[51], pero contempla excepciones legales para el empleo de capacidades militares. En este contexto, el 27 de octubre de 2025 las fuerzas estadounidenses atacaron cuatro embarcaciones sospechosas de transportar drogas en el Pacífico oriental[52]. Estos modelos evidencian que la integración funcional de capacidades militares y civiles puede articularse mediante fórmulas diversas, sin que ello implique necesariamente modificar el reparto competencial.

---

[46] MINISTÈRE DES ARMÉES. «Opération Sentinelle: engagement des armées pour sécuriser la Fête des Lumières à Lyon». 2025. https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites/operation-sentinelle-engagement-armees-securiser-fete-lumieres-lyon; FRANCE, Code de la défense, arts. L1321-1 y ss., https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006151474

[47] ESERCITO ITALIANO. «Operazione Strade Sicure». https://www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni-nazionali/operazione-strade-sicure/93922.html; ITALIA. Ministero della Difesa, «Operazione Strade Sicure», https://www.difesa.it/operazionimilitari/nazionaliincorso/stradesicure/index.html

[48] PORTUGAL. Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, Lei de Segurança Interna. URL; PORTUGAL. Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, Lei de Defesa Nacional. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/53-2008-453479; PORTUGAL, Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, Lei de Defesa Nacional. https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/declaracao-rectificacao/2009-67356360

[49] UK MINISTRY OF DEFENCE. *UK Operations: the Defence Contribution to Resilience (JDP 02)*. https://www.gov.uk/government/publications/operations-in-the-uk-a-joint-doctrine-publication

[50] MACASKILL, Ewen. «Critical threat level: who made the decision and what does it mean?». The Guardian, 23 de mayo de 2017. https://www.theguardian.com/politics/2017/may/23/raise-terror-level-critical-5000-troops-streets-operation-temperer

[51] UNITED STATES CODE. 18 U.S.C. § 1385, Use of Army, Navy, Marine Corps, Air Force, and Space Force as posse comitatus (Posse Comitatus Act). https://uscode.house.gov/us/usc/119-120/t18/s1385/

[52] ASSOCIATED PRESS. (2025, 28 de octubre). «US launches strikes on 4 alleged drug-running boats in the eastern Pacific, killing 14». Associated Press. https://apnews.com/article/8f9f65dd67c0bc55b6dd70b109df0216

Más allá de las diferencias existentes entre los distintos sistemas, resulta especialmente relevante la posibilidad de establecer con carácter previo procedimientos, planes o reglas de actuación que determinen la respuesta ante determinados supuestos, de manera que, una vez producida la situación prevista, las capacidades correspondientes puedan activarse y actuar conforme a una secuencia de acción-reacción previamente definida, sin necesidad de someter cada actuación prevista a una nueva decisión ad hoc de la autoridad competente.

El análisis realizado señala que el verdadero valor añadido del Sistema de Seguridad Nacional no reside en crear nuevas atribuciones competenciales, sino en proporcionar una arquitectura institucional capaz de integrar las capacidades existentes mediante mecanismos estables de cooperación y gobernanza, orientados a reforzar la resiliencia.

Conclusiones

La evolución del entorno estratégico no exige modificar la distribución funcional entre defensa y seguridad interior, sino comprobar si las capacidades existentes pueden integrarse eficazmente cuando una amenaza supera los límites de un único ámbito de actuación. El análisis realizado apunta a que las principales fricciones se sitúan en la transformación de información compartimentada en conocimiento compartido, en la anticipación, en la activación oportuna de capacidades y en la coordinación de la respuesta entre organismos con diferentes cadenas de decisión.

El análisis del marco normativo español permite concluir que el ordenamiento vigente ofrece instrumentos suficientes para articular una respuesta coordinada frente a estos desafíos. La Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, y la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, preservan el reparto competencial y facilitan mecanismos de cooperación y coordinación cuando la amenaza lo requiere. Las principales limitaciones no derivan de la ausencia de instrumentos jurídicos, sino de su aplicación práctica, la interoperabilidad entre organismos y la consolidación de procedimientos estables de actuación coordinada, evitando estructuras paralelas y duplicidades innecesarias.

Finalmente, este documento pone de manifiesto la conveniencia de profundizar en futuras líneas de investigación orientadas al análisis comparado de los modelos occidentales de integración funcional entre defensa y seguridad, así como a la evaluación

de los mecanismos de gobernanza empleados por otros Estados para afrontar amenazas híbridas. En definitiva, el desafío no consiste necesariamente en disponer de más capacidades, sino en aprovechar de forma más eficaz y eficiente las existentes. Ello exige un conocimiento compartido de las competencias y capacidades de los diferentes actores, la articulación de procedimientos estables de cooperación cuando resulte necesario y el establecimiento, cuando la naturaleza de la amenaza lo permita, de mecanismos de actuación previamente planificados que permitan una respuesta inmediata conforme a secuencias de acción-reacción predeterminadas, sin necesidad de adoptar ante cada situación una nueva decisión ad hoc, dentro del marco de las competencias y autorizaciones previamente establecidas. La eficacia del sistema dependerá, en buena medida, de su capacidad para anticipar la amenaza, transformar la información en decisiones oportunas y activar y coordinar las capacidades disponibles con la rapidez necesaria, evitando aproximaciones compartimentadas y favoreciendo su complementariedad, de modo que la respuesta del Estado resulte proporcional a la naturaleza de la amenaza y eficiente en el empleo de los recursos públicos.

Luis Jiménez Ortega, Teniente Coronel (CIM) DEM; D.S.P.