



Caso práctico: Escenario de seguridad más probable a corto plazo en Ceuta tras la declaración de situación de interés para la seguridad nacional

Resumen

El Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, declara la situación de interés para la Seguridad Nacional en Ceuta como consecuencia de la permanencia en la ciudad de un elevado número de personas migrantes en situación irregular tras la afluencia masiva producida a finales de julio de 2026 y de la consiguiente superación de las capacidades ordinarias de gestión, acogida, asistencia y seguridad ciudadana.

El presente caso analiza como escenario más probable a corto plazo una situación de **presión sostenida sobre los recursos de seguridad, acogida y servicios esenciales**, sin necesidad de que se reproduzca inmediatamente una entrada masiva de magnitud equivalente a la que originó la crisis. Sobre esa hipótesis se plantea la puesta en funcionamiento y protección de un dispositivo temporal de acogida en una parcela de la ampliación de Poniente, fase I, del Puerto de Ceuta, integrada entre los recursos disponibles tras la modificación introducida por el Real Decreto 706/2026, de 1 de septiembre.

El supuesto permite desarrollar una metodología de intervención dirigida a los profesionales de la seguridad basada en evaluación del riesgo, coordinación interadministrativa, asignación gradual de recursos, protección de infraestructuras, control de accesos, gestión de traslados, continuidad de servicios esenciales, preparación frente a emergencias y capacidad de escalado ante un eventual incremento de la presión fronteriza.

1. Caso práctico de aplicación de la Norma siguiente

1.1. Norma analizada y encuadre jurídico

La norma objeto del caso es 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**, aprobado el 25 de agosto de 2026, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 209 de 26 de agosto y con efectos desde esa misma fecha. La declaración se extiende inicialmente hasta el **31 de diciembre de 2026**, sin perjuicio de prórroga, modificación de su alcance o finalización anticipada en los términos previstos por la propia norma.

Su régimen ha sido modificado por el **Real Decreto 706/2026, de 1 de septiembre**, publicado en el BOE de 2 de septiembre de 2026, que adapta los recursos e infraestructuras incluidos en los anexos del Real Decreto 681/2026 a la evolución de la crisis.

La norma se dicta de acuerdo con el artículo 24 de la **Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional**, y articula una respuesta reforzada ante una crisis que exige coordinación de recursos estatales y locales. No crea un régimen constitucional de excepción ni sustituye las competencias sectoriales ordinarias: establece un mecanismo extraordinario de dirección y coordinación para utilizar de forma coherente capacidades pertenecientes a diferentes Administraciones y organismos.



El Real Decreto contiene un preámbulo, diez artículos, dos disposiciones finales y dos anexos. Regula la declaración y definición de la crisis, su ámbito territorial y duración, la Autoridad Funcional, los mecanismos de coordinación, la contribución de recursos públicos y la comunicación pública. Los anexos relacionan capacidades y recursos estatales y de la Ciudad de Ceuta susceptibles de incorporarse funcionalmente a la respuesta.

1.2. Finalidad y razón de la declaración

La crisis se define jurídicamente por la permanencia temporal indeterminada en Ceuta de un elevado número de personas migrantes en situación irregular después de la afluencia masiva y simultánea producida el 30 de julio de 2026, circunstancia que altera el funcionamiento normal de las Administraciones y supera las capacidades ordinarias de gestión, acogida, asistencia y seguridad ciudadana.

La entrada irregular de los días 30 y 31 de julio produjo, según el propio Real Decreto, una presión inédita sobre control fronterizo, identificación, atención humanitaria y acogida, con repercusión adicional sobre servicios sociales, protección de menores, seguridad, transporte y gestión administrativa.

La finalidad de la norma es, por tanto, evitar una respuesta fragmentada a una crisis transversal y proporcionar una estructura que permita determinar prioridades, coordinar organismos y asignar recursos de acuerdo con su necesidad.

El ámbito territorial incluye expresamente la ciudad de Ceuta, la frontera terrestre, los puestos fronterizos, costas, puertos y aguas adyacentes en las que España ejerce soberanía, jurisdicción o competencias.

1.3. Clasificación material y relación con los sectores técnicos

La norma se encuadra principalmente en el área de **seguridad nacional y gestión de crisis**, con incidencia directa en:

- seguridad pública y ciudadana;
- control de fronteras;
- protección de infraestructuras y servicios esenciales;
- protección civil y emergencias;
- logística y transportes;
- atención humanitaria;
- coordinación interadministrativa;
- instalaciones e infraestructuras temporales.

Su incidencia sobre construcción, ingeniería e instalaciones no deriva de una modificación de la normativa edificatoria o urbanística, sino del hecho de que terrenos, edificios e infraestructuras pueden incorporarse funcionalmente a la gestión de la crisis.

Cuando un espacio portuario, parcela, instalación pública o edificio pasa a utilizarse para acogida, asistencia o logística, aparecen exigencias concretas relativas a suministro eléctrico, abastecimiento y saneamiento, circulación, accesos de emergencia, evacuación, protección contra incendios, comunicaciones, iluminación, separación de flujos, mantenimiento y seguridad física.



El Real Decreto 706/2026 evidencia esta dimensión práctica al modificar los espacios disponibles para adecuarlos a las necesidades reales de la crisis, incluyendo entre ellos parcelas de la ampliación de Poniente del Puerto de Ceuta.

1.4. Relevancia para el caso práctico

Para los profesionales de la seguridad, la cuestión central no es únicamente evitar nuevas entradas irregulares. El escenario requiere simultáneamente:

- conservar capacidad de respuesta fronteriza;
- proteger instalaciones temporales;
- controlar accesos y movimientos;
- organizar traslados;
- prevenir alteraciones del orden;
- mantener disponibles emergencias y protección civil;
- garantizar la continuidad de servicios esenciales.

Por ello, el caso se centra en el escenario operativo más probable a corto plazo: **una presión elevada pero sostenida, acompañada de incidencias puntuales y riesgo de episodios fronterizos variables**, frente a la que resulta imprescindible disponer de recursos escalables y coordinados.

2. Escenario del caso

2.1. Actuación y localización

A comienzos de septiembre de 2026 se plantea la **puesta en funcionamiento y protección operativa de un dispositivo temporal de acogida** situado en una de las parcelas de la ampliación de Poniente, fase I, del Puerto de Ceuta.

El emplazamiento forma parte de los recursos incorporados al marco de respuesta tras la modificación introducida por el Real Decreto 706/2026. La actuación tiene como finalidad utilizar el espacio para recepción y permanencia temporal de personas, operaciones administrativas y posteriores movimientos o traslados, manteniendo simultáneamente la seguridad del recinto y la normal operatividad portuaria.

2.2. Situación inicial

La presión extrema registrada al comienzo de la crisis ha disminuido, pero permanece en Ceuta un número elevado de personas cuya situación requiere actuaciones administrativas, atención y disponibilidad de espacios de acogida.

Al mismo tiempo, los servicios de seguridad deben continuar desarrollando sus funciones ordinarias y conservar capacidad suficiente para reaccionar ante:

- nuevos episodios de presión fronteriza;
- alteraciones puntuales del orden;
- movimientos numerosos de personas;
- incidencias en instalaciones de acogida;



- emergencias sanitarias o de protección civil;
- afectaciones al puerto y a las comunicaciones urbanas.

El expediente parte, por tanto, de la necesidad de habilitar un nuevo espacio sin absorber de manera permanente una parte desproporcionada de los recursos policiales disponibles.

2.3. Problema operativo

Durante las primeras jornadas coinciden tres circunstancias:

1. aumenta el número de personas que deben trasladarse al dispositivo;
2. información operativa aconseja intensificar temporalmente la presencia en determinados puntos fronterizos;
3. vehículos asistenciales, administrativos y de seguridad comienzan a interferir con parte de la circulación portuaria.

No existe todavía una alteración grave y generalizada del orden público. El problema consiste precisamente en evitar que **varios incidentes moderados y simultáneos produzcan una nueva saturación de capacidades**.

El escenario considerado más probable no es, por ello, una repetición automática de la entrada masiva inicial, sino una etapa prolongada de presión sobre acogida, frontera, seguridad, transporte y servicios públicos que exige capacidad para reforzar rápidamente el dispositivo cuando la situación lo requiera.

2.4. Objetivo de la actuación

La actuación pretende establecer un dispositivo capaz de:

- proteger el recinto y a las personas presentes;
- controlar entradas y salidas;
- mantener vías libres para emergencias;
- ordenar los traslados;
- evitar interferencias graves con la actividad portuaria;
- reaccionar ante incidentes internos o exteriores;
- mantener recursos de reserva para frontera y ciudad.

El resultado perseguido es un sistema **estable pero escalable**, que pueda aumentar o reducir sus capacidades sin alterar completamente su organización.

2.5. Actores intervinientes

La **Autoridad Funcional**, designada por el Real Decreto 681/2026, desarrolla las funciones de impulso y gestión coordinada previstas en la declaración.

La **Delegación del Gobierno en Ceuta** actúa como elemento territorial de coordinación de los servicios estatales y de relación con la Ciudad.



La **Policía Nacional** desarrolla, dentro de sus competencias, funciones relacionadas con extranjería, identificación y documentación, seguridad ciudadana, orden público e investigación.

La **Guardia Civil** mantiene las funciones que le corresponden en materia de vigilancia fronteriza y marítima y las restantes atribuciones legalmente establecidas.

La **Policía Local de Ceuta** actúa especialmente sobre tráfico, movilidad, espacios públicos y demás materias comprendidas en sus competencias. La Policía Local figura expresamente entre las capacidades de la Ciudad incluidas en el anexo II.

Protección Civil y los servicios de prevención y extinción de incendios intervienen en prevención, planificación de emergencia, evacuación y respuesta ante siniestros.

Los responsables de **acogida y atención humanitaria** gestionan las funciones asistenciales y organizativas correspondientes.

Los responsables del **Puerto de Ceuta** mantienen la seguridad y operatividad de la infraestructura portuaria y coordinan la integración física del dispositivo con los usos existentes.

2.6. Alcance técnico

El dispositivo se divide funcionalmente en cuatro ámbitos:

Zona 1. Interior del recinto: recepción, circulación interna, zonas restringidas, protección de trabajadores y rutas de evacuación.

Zona 2. Perímetro inmediato: accesos, salidas, control de vehículos y prevención de concentraciones exteriores.

Zona 3. Entorno portuario: compatibilidad entre el dispositivo extraordinario y los flujos ordinarios del puerto.

Zona 4. Sistema exterior: rutas de traslado, conexiones urbanas y reservas capaces de apoyar el centro o intervenir en otros sectores de Ceuta.

Las principales dificultades son la simultaneidad de misiones, la variabilidad de la ocupación, la proximidad entre frontera, puerto y núcleo urbano, la necesidad de coordinar organismos diferentes y la obligación de conservar servicios ordinarios suficientes.

3. Metodología de aplicación de la norma

Paso 1. Identificar y documentar la situación operativa

Se elabora un informe inicial que determine hechos, localización, evolución previsible, personas e infraestructuras afectadas, recursos desplegados y capacidad disponible.

La actuación permite vincular el problema concreto con la crisis definida por el artículo 2 del Real Decreto 681/2026.



Documentación: informe inicial y partes de incidencia.

Riesgo evitado: tratar separadamente hechos que, considerados en conjunto, pueden producir saturación.

Paso 2. Delimitar territorialmente el dispositivo

Se representan sobre plano el recinto, perímetro, accesos, zonas portuarias afectadas, itinerarios, puntos de concentración y rutas de emergencia.

El emplazamiento se encuentra dentro del ámbito territorial definido por el artículo 3.

Documentación: plano operativo y esquema de zonas.

Riesgo evitado: sectores sin cobertura, cruces de flujos y conflictos funcionales.

Paso 3. Establecer responsables y cadena de coordinación

Se identifican autoridad de coordinación, mandos policiales, responsables portuarios, servicios asistenciales y emergencias.

La coordinación reforzada derivada del Real Decreto no altera las competencias ni cadenas de mando de cada organismo.

Documentación: cuadro de responsables, órdenes de servicio y directorio operativo.

Riesgo evitado: instrucciones contradictorias y confusión competencial.

Paso 4. Integrar el dispositivo en el sistema de coordinación

La información relativa al recinto debe incorporarse a los mecanismos de coordinación previstos por el Real Decreto, incluida la Célula de Coordinación permanente y, en su caso, los órganos de apoyo en zona.

Documentación: registros y comunicaciones de coordinación.

Riesgo evitado: decisiones adoptadas con información fragmentaria.

Paso 5. Evaluar integralmente los riesgos

Se analizan conjuntamente ocupación, seguridad interior, presión fronteriza, traslados, actividad portuaria, movilidad, emergencias y capacidad policial disponible.

La asignación de medios debe responder a los principios de necesidad, idoneidad, gradualidad, proporcionalidad, eficiencia y temporalidad previstos en el Real Decreto.

Documentación: matriz o informe de riesgos.

Riesgo evitado: sobredimensionamiento del recinto o insuficiencia de recursos.



Paso 6. Dimensionar y asignar recursos

Se determina qué medios necesitan presencia permanente, cuáles pueden operar como apoyo y qué reserva debe mantenerse disponible.

La utilización funcional de recursos se realiza dentro del marco de colaboración previsto por la declaración y conservando su régimen sectorial.

Documentación: relación de medios y cuadro de disponibilidad.

Riesgo evitado: inmovilización innecesaria de efectivos o pérdida de capacidad fronteriza.

Paso 7. Diseñar técnicamente la seguridad del recinto

El plan debe ordenar perímetro, accesos, circulación, puntos de vigilancia, comunicaciones, zonas restringidas, emergencias y movimientos de vehículos.

Documentación: memoria o plan operativo de seguridad y planos funcionales.

Riesgo evitado: instalaciones físicamente utilizables pero operativamente inseguras.

Paso 8. Integrar seguridad, instalaciones y emergencias

El diseño policial se coordina con suministro eléctrico, iluminación, saneamiento, protección contra incendios, accesibilidad de emergencias, evacuación y funcionamiento de instalaciones temporales.

Los recursos utilizados continúan sometidos a su normativa sectorial.

Documentación: memorias e informes técnicos correspondientes.

Riesgo evitado: crear medidas de seguridad incompatibles con evacuación, asistencia o funcionamiento técnico.

Paso 9. Formalizar los actos administrativos sectoriales

La incorporación del espacio al dispositivo extraordinario debe coordinarse con los actos de puesta a disposición, utilización, autorizaciones, informes o comunicaciones que correspondan por titularidad, infraestructura e instalaciones.

La declaración de interés para la Seguridad Nacional proporciona un marco de coordinación, no una sustitución general de los regímenes sectoriales.

Documentación: resoluciones, informes, comunicaciones y títulos administrativos correspondientes.

Riesgo evitado: divergencia entre la configuración operativa y la administrativa.

Paso 10. Aprobar el plan operativo integrado



Se reúnen en un único esquema funcional:

- mando y coordinación;
- accesos;
- seguridad;
- traslados;
- emergencias;
- comunicaciones;
- solicitud de refuerzos;
- escalado y desescalado;
- registro de incidencias.

Documentación: plan operativo y órdenes internas de cada organismo.

Riesgo evitado: disponer de recursos suficientes pero sin procedimientos comunes.

Paso 11. Ejecutar y realizar una comprobación previa

Antes de la ocupación se materializan cerramientos, señalización, accesos, puestos, comunicaciones, itinerarios y zonas de emergencia.

Seguridad, puerto, emergencias y responsables del recinto realizan una comprobación funcional conjunta.

Documentación: acta o informe de puesta en condiciones operativas.

Riesgo evitado: detectar deficiencias únicamente cuando se produce una emergencia real.

Paso 12. Poner en funcionamiento coordinadamente

La apertura se produce con responsables identificados, comunicaciones operativas, recursos disponibles y procedimiento de escalado conocido.

Documentación: orden o comunicación de activación y parte inicial.

Riesgo evitado: entrada de personas antes de encontrarse operativo el conjunto del sistema.

Paso 13. Mantener evaluación y escalado continuo

Se actualizan ocupación, presión fronteriza, incidentes, recursos comprometidos, traslados y capacidad de reserva.

Cuando aumenta el riesgo se refuerzan selectivamente los sectores afectados; cuando disminuye, se liberan medios.

Documentación: partes de situación y decisiones de refuerzo o reducción.

Riesgo evitado: mantener una distribución de medios que deje de responder a la evolución de la crisis.



Paso 14. Transición al funcionamiento ordinario

Cuando disminuye la presión, los recursos extraordinarios se retiran progresivamente o se reasignan. El expediente incorpora las incidencias relevantes y las lecciones operativas obtenidas.

La declaración se extiende inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2026, sin perjuicio de las decisiones posteriores previstas en el artículo 4.

Documentación: informe de transición o cierre.

Riesgo evitado: prolongar innecesariamente medios extraordinarios o desmontarlos antes de recuperar una capacidad ordinaria suficiente.

4. Influencia en los segmentos de profesionales de la seguridad

4.1. Policía Nacional

DUDAS típicas

La principal dificultad consiste en compatibilizar extranjería, identificación y documentación con seguridad ciudadana y orden público en un recinto con ocupación variable.

También puede plantearse cuántos efectivos mantener permanentemente, qué capacidad de reacción conservar y cómo actuar cuando una incidencia inicialmente asistencial evoluciona hacia un problema policial.

INDICACIONES

La organización debe diferenciar funciones administrativas, vigilancia, control policial, reacción ante incidentes y restablecimiento del orden.

Los recursos deben dimensionarse según el riesgo real, evitando que el centro absorba innecesariamente capacidades requeridas en otros sectores.

SOLUCIONES

Implantar un plan policial específico con:

- puestos permanentes;
- patrullas de reacción;
- refuerzos activables;
- franjas reforzadas para traslados;
- parte diario de ocupación e incidencias;
- comunicación inmediata con el mando territorial.

CHECKLIST

- Responsable policial identificado.



- Accesos y zonas restringidas definidos.
- Traslados programados conocidos.
- Reserva de reacción disponible.
- Comunicaciones activas.
- Incidencias registradas.

4.2. Guardia Civil

DUDAS típicas

El principal problema consiste en atender necesidades asociadas al dispositivo sin reducir la capacidad de respuesta ante nuevos episodios de presión en frontera o ámbito marítimo.

INDICACIONES

La distribución de efectivos debe considerar prioritariamente la evolución fronteriza y mantener una reserva funcional capaz de activarse con rapidez.

La concentración de recursos en el centro no puede analizarse aisladamente del riesgo territorial general.

SOLUCIONES

Establecer tres niveles operativos:

- ordinario reforzado;
- alerta con redistribución preventiva;
- respuesta con activación de refuerzos.

Mantener actualizado un cuadro de efectivos comprometidos y recuperables.

CHECKLIST

- Riesgo fronterizo actualizado.
- Sectores sensibles identificados.
- Reserva mínima preservada.
- Refuerzos localizados.
- Traslados extraordinarios comunicados.
- Procedimiento de escalado operativo.

4.3. Policía Local de Ceuta

DUDAS típicas

Las principales cuestiones afectan a tráfico, accesos, concentración de personas y compatibilidad entre la actividad extraordinaria y los servicios urbanos ordinarios.

También puede producirse la evolución de una incidencia inicialmente municipal hacia un problema que requiera intervención de los cuerpos estatales.



INDICACIONES

La Policía Local debe concentrarse especialmente en la interfaz entre dispositivo y ciudad: movilidad, espacio público, vías de emergencia y continuidad de servicios municipales.

Su contribución se realiza dentro de sus competencias, figurando la Policía Local entre las capacidades de la Ciudad contempladas por la norma.

SOLUCIONES

Definir itinerarios diferenciados para emergencias, fuerzas de seguridad, transportes, proveedores y actividad portuaria.

Establecer un sistema rápido de transferencia de incidencias cuando excedan el ámbito municipal.

CHECKLIST

- Itinerarios definidos.
- Accesos de emergencia despejados.
- Puntos de congestión controlados.
- Servicios ordinarios preservados.
- Enlace con cuerpos estatales identificado.
- Transferencia de incidencias prevista.

4.4. Protección Civil y servicios de prevención y extinción de incendios

DUDAS típicas

La preocupación principal es garantizar que una instalación temporal con alta concentración de personas permita una intervención eficaz frente a incendios, evacuaciones y emergencias sanitarias.

Existe especial riesgo de incompatibilidad entre cerramientos y controles policiales y las necesidades de evacuación.

INDICACIONES

Protección Civil y bomberos deben intervenir desde el diseño del recinto.

El perímetro, las rutas de evacuación, los accesos de vehículos de emergencia, instalaciones provisionales y puntos de reunión deben formar parte de una única planificación.

SOLUCIONES

Incorporar un plan de emergencia adaptado al uso temporal, planos operativos compartidos y una comprobación funcional previa de accesos, evacuación y comunicaciones.

CHECKLIST



- Vías de evacuación disponibles.
- Acceso de bomberos garantizado.
- Acceso sanitario operativo.
- Ocupación conocida.
- Puntos de reunión definidos.
- Medios de primera intervención disponibles.
- Plano de emergencia actualizado.

4.5. Responsables de seguridad portuaria

DUDAS típicas

La principal dificultad consiste en incorporar una función extraordinaria de acogida sin comprometer la seguridad y explotación ordinarias del Puerto de Ceuta.

Los puntos críticos son accesos compartidos, circulación, trabajadores autorizados y coexistencia de flujos asistenciales y logísticos.

INDICACIONES

Debe existir una separación funcional clara entre recinto temporal, zonas portuarias operativas y espacios compartidos.

La incorporación de parcelas de la ampliación de Poniente al dispositivo no elimina las exigencias propias de seguridad y funcionamiento de la infraestructura portuaria.

SOLUCIONES

Establecer zonificación específica, accesos diferenciados, itinerarios separados cuando resulte funcionalmente posible y comunicación anticipada de operaciones de traslado o incrementos de ocupación.

CHECKLIST

- Perímetro claramente identificado.
- Accesos compartidos controlados.
- Rutas logísticas preservadas.
- Usuarios autorizados diferenciados.
- Operaciones extraordinarias comunicadas.
- Responsable de enlace designado.

4.6. Responsables de coordinación de seguridad y emergencias

DUDAS típicas

La dificultad fundamental es determinar cuándo una incidencia puede absorberse mediante medios ordinarios y cuándo exige redistribuir recursos dentro del sistema reforzado.



También puede existir información diferente entre policía, frontera, puerto, servicios asistenciales y Ciudad de Ceuta.

INDICACIONES

La coordinación debe basarse en una **imagen operativa común**, sin sustituir a los mandos sectoriales.

Los indicadores mínimos deben cubrir:

- presión fronteriza;
- ocupación;
- incidentes;
- recursos comprometidos;
- reserva disponible;
- traslados previstos;
- afectación a servicios esenciales.

SOLUCIONES

Implantar un cuadro de situación común y niveles progresivos de respuesta:

1. estabilidad;
2. presión creciente;
3. incidente relevante;
4. concurrencia crítica.

Cada nivel debe asociarse a medidas de refuerzo previamente definidas.

CHECKLIST

- Situación común actualizada.
- Indicadores homogéneos.
- Capacidades disponibles conocidas.
- Reserva identificada.
- Prioridades comunicadas.
- Escalado documentado.
- Comunicación urgente operativa.

4.7. Seguridad privada y personal de control de instalaciones

DUDAS típicas

La cuestión esencial es delimitar las funciones de vigilancia y control ordinario respecto de las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Especial relevancia tienen accesos no autorizados, altercados, daños, detección de objetos sospechosos o emergencias que requieran intervención pública.



INDICACIONES

La seguridad privada debe permanecer dentro de sus funciones sectoriales y de las instrucciones del servicio. La declaración de interés para la Seguridad Nacional no amplía automáticamente sus atribuciones.

Su utilidad principal se concentra en vigilancia ordinaria, protección de bienes, control funcional de accesos, detección temprana y transmisión de incidencias.

SOLUCIONES

Elaborar instrucciones específicas de puesto que determinen:

- zona asignada;
- funciones;
- incidencias comunicables;
- supuestos de activación policial inmediata;
- responsable de referencia;
- canales de aviso.

CHECKLIST

- Puestos y funciones definidos.
- Zonas delimitadas.
- Límites funcionales conocidos.
- Responsable policial localizado.
- Canal de aviso disponible.
- Accesos autorizados documentados.
- Registro de incidencias implantado.