



Comentario La situación de interés para la Seguridad Nacional en Ceuta: alcance jurídico y aplicación del Real Decreto 681/2026

Resumen:

El Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, declara la situación de interés para la Seguridad Nacional en Ceuta ante una crisis caracterizada por la presión extraordinaria sobre el control fronterizo, la acogida, la seguridad ciudadana y diversos servicios públicos. El comentario analiza su fundamento en la Ley 36/2015, la delimitación territorial y temporal de la declaración, la estructura de gobernanza creada para dirigir la respuesta, la coordinación entre el Estado y la Ciudad de Ceuta y el régimen de movilización de recursos públicos. Asimismo, examina sus efectos prácticos sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, protección civil, servicios sociales, sanidad, infraestructuras y demás profesionales implicados. La regulación configura un mecanismo de coordinación reforzada que mantiene las competencias ordinarias de cada Administración y excluye la suspensión de derechos fundamentales, dentro de los límites constitucionales establecidos por la STC 184/2016.

1. La declaración de Ceuta como situación de interés para la Seguridad Nacional: fundamento, objeto y alcance jurídico

El Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, constituye la respuesta jurídica adoptada para gestionar, mediante los instrumentos de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, la crisis producida en Ceuta tras la entrada irregular y simultánea de un elevado número de personas migrantes los días 30 y 31 de julio de 2026. La situación generó una presión extraordinaria sobre las capacidades de control fronterizo, identificación, atención humanitaria y acogida y afectó al funcionamiento ordinario de servicios públicos vinculados, entre otros ámbitos, a la protección de menores, seguridad, transporte y gestión administrativa. El artículo 1 del Real Decreto declara formalmente la situación de interés para la Seguridad Nacional, mientras que su artículo 2 delimita jurídicamente la crisis que justifica la activación de este instrumento.

La decisión se fundamenta en los artículos 23 y 24 de la Ley 36/2015. El primero configura la situación de interés para la Seguridad Nacional como aquella en la que la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas necesarias exigen una coordinación reforzada de las autoridades competentes, dentro del Sistema de Seguridad Nacional y bajo la dirección del Gobierno. No se trata, por tanto, de crear un régimen excepcional de poderes públicos, sino de articular una respuesta integrada cuando los mecanismos sectoriales ordinarios, actuando separadamente, resultan insuficientes para gestionar adecuadamente una crisis de carácter transversal.

Este elemento constituye la clave jurídica del Real Decreto. El problema de Ceuta no se califica como cuestión de Seguridad Nacional por la inmigración irregular considerada aisladamente, sino por la acumulación de efectos que la permanencia temporal de un número elevado de personas proyecta sobre la seguridad ciudadana, la capacidad de acogida, los servicios sociales, la atención de menores, el transporte, las infraestructuras y el funcionamiento ordinario de las Administraciones.



La declaración tampoco equivale a la activación de alguno de los estados previstos en el artículo 116 de la Constitución. La propia regulación dispone que la situación se afronta utilizando los poderes y medios ordinarios de las Administraciones públicas y que no comporta suspensión de derechos fundamentales ni habilita medidas propias de los estados de alarma, excepción o sitio.

Desde la perspectiva profesional, la consecuencia fundamental consiste en incorporar actuaciones hasta entonces desarrolladas desde distintos sectores administrativos a un sistema común de dirección, coordinación y movilización de recursos. La excepcionalidad jurídica se sitúa así en la intensidad de la coordinación, no en la creación de potestades administrativas extraordinarias.

2. Configuración jurídica de la crisis de Ceuta y concepto de riesgo para la Seguridad Nacional

El artículo 2 del Real Decreto 681/2026 proporciona una delimitación especialmente precisa de la situación que activa el régimen de Seguridad Nacional. El presupuesto no es exclusivamente la afluencia migratoria inicial, sino sus efectos posteriores: la permanencia temporal indeterminada en Ceuta de un elevado número de personas en situación irregular mientras se desarrollan los procedimientos correspondientes, con una afectación que supera las capacidades ordinarias de gestión, acogida, asistencia y seguridad ciudadana y exige la intervención coordinada de recursos estatales y locales.

La norma adopta, por ello, una concepción funcional del riesgo para la Seguridad Nacional. La Ley 36/2015 no circunscribe esta categoría a amenazas militares o estrictamente policiales. La relevancia jurídica surge cuando una crisis presenta una intensidad y transversalidad capaces de comprometer simultáneamente diferentes intereses públicos y de exigir una acción integrada de varias Administraciones.

En Ceuta concurren precisamente competencias sobre fronteras, seguridad pública, extranjería, protección internacional, atención humanitaria, sanidad, servicios sociales, protección de menores, transportes, defensa, acción exterior y relaciones con la Unión Europea. Esta concurrencia explica que la respuesta jurídica ya no pueda estructurarse únicamente mediante decisiones independientes de cada departamento, sino mediante objetivos comunes y prioridades coordinadas.

La calificación presenta, además, una consecuencia interpretativa importante: no toda alteración grave de un servicio público ni todo episodio de presión migratoria puede identificarse automáticamente con una situación de interés para la Seguridad Nacional. El artículo 23 de la Ley 36/2015 exige la concurrencia cualificada de gravedad, dimensión, urgencia y transversalidad. El uso de esta figura debe guardar, por tanto, relación material con una crisis cuya gestión requiera objetivamente un nivel superior de coordinación.

Para los profesionales implicados, esta configuración determina el marco en el que deben interpretarse las actuaciones posteriores. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, servicios de protección civil, responsables sanitarios, servicios sociales y gestores públicos continúan actuando conforme a sus respectivos títulos competenciales, pero integrados en una estrategia común orientada a preservar la seguridad, garantizar la atención de las personas afectadas y evitar el deterioro de los servicios esenciales.



3. Ámbito territorial, duración y evolución de la declaración

El artículo 3 del Real Decreto delimita territorialmente la situación de interés para la Seguridad Nacional al territorio de la ciudad de Ceuta, su frontera terrestre, los puestos fronterizos, las costas, los puertos y las aguas adyacentes sobre las que España ejerce soberanía, jurisdicción o competencias. La delimitación responde a una lógica funcional: abarca los espacios directamente vinculados con el control fronterizo, la vigilancia, el transporte, la recepción de personas, la asistencia y la gestión de la crisis.

El artículo 4 establece inicialmente su duración hasta el 31 de diciembre de 2026. No obstante, configura un régimen flexible al permitir que el Presidente del Gobierno, previo informe del Consejo de Seguridad Nacional, acuerde su prórroga, modifique su alcance material o geográfico o disponga su finalización anticipada. Esta posibilidad constituye una manifestación del principio de temporalidad que debe presidir la utilización de un mecanismo extraordinariamente reforzado de coordinación.

La evolución normativa inmediata demuestra, además, que la declaración no constituye un marco estático. El Real Decreto 706/2026, de 1 de septiembre, modificó los anexos I y II del Real Decreto 681/2026 después de que el Comité de Situación evaluara la idoneidad de los espacios inicialmente identificados para la acogida temporal. La modificación sustituyó diversos recursos por infraestructuras alternativas, entre ellas determinadas parcelas del Puerto de Ceuta y espacios vinculados al acuartelamiento K8, con la finalidad de disponer de instalaciones más adecuadas y reducir el impacto sobre las actividades ordinarias de la población.

Esta modificación resulta jurídicamente significativa. El mecanismo está diseñado para adaptar los medios concretos a la evolución de la crisis sin necesidad de redefinir cada vez su fundamento jurídico. Ello permite modificar recursos e infraestructuras manteniendo estables los elementos estructurales de la declaración: su finalidad, su ámbito territorial básico, su duración y el sistema de dirección y coordinación.

Para los profesionales responsables de servicios, instalaciones e infraestructuras públicas, esta dimensión dinámica implica que la planificación material puede modificarse durante la vigencia de la declaración. La gestión exige, por tanto, capacidad de reasignación de medios y adaptación operativa, siempre dentro de los principios de necesidad, idoneidad, proporcionalidad y temporalidad establecidos por el propio Real Decreto.

4. Gobernanza de la crisis: Autoridad Funcional y Sistema de Seguridad Nacional

La principal innovación organizativa del Real Decreto 681/2026 reside en la articulación de una gobernanza específica para la crisis. Su artículo 5 designa al Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática como Autoridad Funcional para el impulso y gestión coordinada de las actuaciones. El artículo 6 le atribuye funciones de dirección y coordinación de los recursos, determinación de prioridades, establecimiento de objetivos comunes, preservación de servicios esenciales e integración de las dimensiones humanitaria, asistencial, fronteriza, de seguridad, administrativa y de cooperación exterior.

La figura posee naturaleza funcional y no jerárquica. Así lo establece expresamente el artículo 6.2 al disponer que sus directrices no alteran la titularidad de las competencias de las



autoridades intervinientes ni las relaciones orgánicas y cadenas de mando legalmente establecidas. Este límite resulta esencial: la unidad de dirección estratégica no transforma a la Autoridad Funcional en titular de las competencias sectoriales ejercidas por los distintos órganos.

El modelo se completa con el Consejo de Seguridad Nacional, al que el artículo 7 atribuye las funciones de dirección y coordinación general de la gestión; el Comité de Situación, encargado de asistirle; la Célula de Coordinación permanente, susceptible de contar con órganos de apoyo en zona; y el Departamento de Seguridad Nacional, que presta apoyo técnico y asegura el seguimiento y transmisión de directrices. En el Comité de Situación participan, además de los departamentos ministeriales afectados, representantes del Consejo de Gobierno de Ceuta y de la Delegación del Gobierno, lo que institucionaliza la cooperación territorial dentro del dispositivo de gestión.

La consecuencia profesional es clara: la actuación sectorial permanece jurídicamente atribuida a sus órganos ordinarios, pero queda sometida a objetivos estratégicos comunes. La policía conserva sus cadenas de mando; los servicios sociales, sus responsabilidades propias; los servicios sanitarios, su regulación sectorial; y los gestores de infraestructuras, sus competencias administrativas. Lo que cambia es la exigencia de integrar esas decisiones en una dirección funcional común.

Esta estructura pretende resolver uno de los problemas clásicos de las crisis complejas: conseguir unidad de acción sin alterar el principio de competencia. Su legitimidad depende precisamente de mantener esa distinción entre coordinación estratégica y ejercicio material de potestades.

5. Coordinación interadministrativa y distribución de competencias entre el Estado y la Ciudad de Ceuta

La articulación entre Seguridad Nacional y autonomía territorial constituye uno de los aspectos jurídicamente más delicados del Real Decreto. La declaración permite intensificar la coordinación entre la Administración General del Estado y la Ciudad de Ceuta, pero no produce una transferencia o reasignación general de competencias. Esta conclusión deriva tanto de la Ley 36/2015 como del propio artículo 6.2 del Real Decreto.

El criterio constitucional de referencia se encuentra en la STC 184/2016, de 3 de noviembre, dictada en relación con diversos preceptos de la Ley 36/2015. El Tribunal Constitucional consideró compatible con el orden constitucional de competencias el régimen de aportación de recursos y coordinación establecido para las situaciones de interés para la Seguridad Nacional, interpretándolo como un instrumento destinado a conseguir la acción conjunta de autoridades que continúan ejerciendo sus respectivas competencias. La coordinación no puede convertirse, por tanto, en sustitución de la Administración territorial ni en atribución al Estado de competencias materiales que no le correspondan.

Este criterio encuentra una aplicación especialmente visible en Ceuta. El Estado mantiene sus competencias sobre fronteras, extranjería, seguridad pública, acción exterior, protección internacional y otras materias estatales, mientras que la Ciudad continúa ejerciendo las correspondientes a sus servicios sociales, policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios, servicios urbanos y restantes ámbitos propios.



La obligación de colaboración establecida en el artículo 9 del Real Decreto refuerza esa lógica cooperativa: todas las Administraciones y organismos intervinientes han de contribuir activamente a la ejecución de las medidas y aportar los medios humanos y materiales que se encuentren bajo su dependencia en los términos de la Ley 36/2015.

En la práctica profesional, esta configuración obliga a distinguir con precisión entre la procedencia de una directriz coordinadora y la competencia jurídica para ejecutar materialmente una actuación. Esa diferenciación adquiere particular importancia respecto de decisiones policiales, gestión de centros, protección de menores, actuación sanitaria, utilización de instalaciones públicas o servicios municipales, porque la responsabilidad administrativa continúa vinculada al órgano competente conforme a la normativa sectorial aplicable.

6. Movilización de capacidades y recursos públicos para afrontar la situación de seguridad

La coordinación institucional adquiere contenido efectivo mediante la movilización de capacidades y recursos. El artículo 8 del Real Decreto 681/2026 somete su contribución a los principios de necesidad, idoneidad, contribución gradual, proporcionalidad, eficiencia, temporalidad e indemnidad. La puesta a disposición tiene carácter funcional y no altera por sí misma la dependencia orgánica de los medios, la titularidad competencial ni las cadenas de mando.

El régimen se completa con el Real Decreto 705/2026, de 26 de agosto, que, en aplicación del artículo 29.1 de la Ley 36/2015, aprueba formalmente la Declaración de Recursos utilizables durante la situación de interés para la Seguridad Nacional. La norma permite movilizar capacidades estatales de acción exterior, Justicia, Defensa, Hacienda, Interior, Transportes, coordinación territorial, Sanidad, Inclusión y protección de menores, junto con los recursos correspondientes a la Ciudad de Ceuta.

La amplitud de los medios revela la verdadera dimensión jurídica de la crisis. En materia de Interior se incluyen capacidades de control de fronteras, seguridad ciudadana, extranjería, identificación, protección internacional, investigación de inmigración irregular y tráfico ilícito de personas, policía judicial y protección de infraestructuras esenciales. Defensa puede aportar medios humanos, logísticos, sanitarios, de transporte, vigilancia, alojamiento y comunicaciones. A ello se añaden capacidades de transporte, salvamento marítimo, acogida humanitaria, atención sanitaria y protección de menores. La Ciudad de Ceuta aporta, dentro de sus competencias, servicios sociales, protección de personas vulnerables, policía local, protección civil, bomberos, servicios urbanos e instalaciones de alojamiento.

La modificación introducida por el Real Decreto 706/2026 demuestra que la identificación inicial de recursos no impide su adaptación posterior. La sustitución de determinadas instalaciones se justifica precisamente por criterios de disponibilidad, aptitud para la acogida y menor interferencia con la vida ordinaria de la ciudad.

Para los profesionales, resulta especialmente relevante el artículo 8.4 del Real Decreto 681/2026, conforme al cual los medios empleados continúan rigiéndose por su normativa sectorial. La declaración coordina y prioriza su utilización, pero no elimina las reglas aplicables a su funcionamiento. La movilización extraordinaria se integra así en el principio de legalidad



administrativa: lo excepcional es la puesta en común de capacidades, no la desaparición de las normas que disciplinan cada una de ellas.

7. Incidencia práctica sobre seguridad ciudadana, control fronterizo, servicios públicos y actuación profesional

La aplicación práctica del Real Decreto se manifiesta fundamentalmente en la integración de ámbitos operativos que normalmente funcionan mediante estructuras diferenciadas. El artículo 6 exige coordinar las dimensiones humanitaria, asistencial, fronteriza, de seguridad, administrativa y de cooperación exterior, mientras que los anexos concretan los medios susceptibles de empleo para cada una de ellas.

En materia de seguridad y fronteras, la regulación permite articular de manera conjunta las capacidades destinadas al control terrestre, marítimo y aéreo, el mantenimiento del orden público, la identificación y documentación, extranjería, protección internacional, investigación de redes de inmigración irregular y delitos conexos y protección de infraestructuras esenciales. Ello incluye tanto los efectivos ordinariamente desplegados como los refuerzos que acuerden las autoridades competentes.

La intensidad de esta coordinación no modifica las garantías jurídicas de las actuaciones. Las intervenciones policiales continúan sometidas a las normas ordinarias sobre seguridad ciudadana, extranjería, procedimiento, protección internacional y derechos fundamentales. La declaración no proporciona una cláusula general que permita prescindir de esos regímenes ni habilita restricciones propias del Derecho constitucional de excepción.

La presión sobre los servicios públicos constituye el segundo gran ámbito de impacto. La continuidad de la asistencia sanitaria, los servicios sociales, la protección de menores y personas vulnerables, el transporte, el abastecimiento, los servicios urbanos y la disponibilidad de alojamientos pasan a integrarse expresamente entre las finalidades de gestión de la crisis. Por ello, la actuación profesional exige una coordinación especialmente intensa en la asignación de recursos, utilización de instalaciones, traslados, gestión de dispositivos asistenciales y atención diferenciada de colectivos vulnerables.

El artículo 10 añade una dimensión relevante al establecer una coordinación específica de la comunicación pública mediante un Gabinete de Coordinación Informativa. Asimismo, la disposición final primera impone al Gobierno el deber de informar inmediatamente al Congreso de los Diputados sobre las medidas adoptadas y la evolución de la situación, en aplicación del artículo 24.3 de la Ley 36/2015.

Para Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, policías locales, responsables de protección civil, personal sanitario y asistencial, técnicos municipales, responsables de centros de acogida y gestores de infraestructuras, el efecto jurídico fundamental consiste, por tanto, en trabajar dentro de un dispositivo interadministrativo reforzado sin perder la referencia a la normativa sectorial que determina sus potestades y responsabilidades.

8. Valoración doctrinal de la respuesta jurídica a la crisis de Ceuta: límites, garantías y consecuencias institucionales



El Real Decreto 681/2026 representa una utilización particularmente significativa de la situación de interés para la Seguridad Nacional prevista en la Ley 36/2015. Frente a una crisis inicialmente vinculada a la entrada irregular de personas, el Gobierno aprecia una dimensión cualitativamente distinta cuando sus consecuencias afectan simultáneamente a la seguridad, las capacidades de acogida, la atención humanitaria, la protección de menores y el funcionamiento de los servicios públicos. La Seguridad Nacional opera así como marco jurídico de integración de respuestas sectoriales.

Desde el punto de vista doctrinal, esta técnica presenta una ventaja evidente: permite reforzar rápidamente la cooperación institucional sin activar el Derecho constitucional de excepción. El modelo conserva los poderes ordinarios de las Administraciones, mantiene las cadenas de mando y excluye expresamente la suspensión de derechos fundamentales. Además, su duración queda limitada temporalmente y las capacidades movilizadas se someten a principios de necesidad, proporcionalidad, idoneidad y temporalidad.

Su principal punto crítico deriva, precisamente, de la amplitud material del concepto de Seguridad Nacional. Si la gravedad de los efectos y la transversalidad administrativa bastan para activar una coordinación de esta intensidad, resulta esencial mantener una conexión cualificada entre la situación real y los presupuestos del artículo 23 de la Ley 36/2015. La figura no debe convertirse en una categoría ordinaria para resolver cualquier insuficiencia administrativa compleja, pues perdería su función específica dentro del sistema jurídico de gestión de crisis.

La STC 184/2016 proporciona en este punto un límite interpretativo decisivo: la coordinación reforzada es constitucionalmente admisible en la medida en que respete el reparto competencial y no se transforme en una sustitución general de las autoridades territoriales. La preservación de ese límite adquiere particular importancia en Ceuta, donde se superponen competencias estatales y locales y donde determinadas actuaciones pueden afectar directamente a derechos individuales.

La rápida modificación de los recursos inicialmente previstos mediante el Real Decreto 706/2026 muestra, por otra parte, una característica positiva del modelo: su capacidad para ajustarse a la evolución material de la crisis. La sustitución de determinados espacios por otros considerados más idóneos confirma que la movilización de medios está subordinada a su utilidad efectiva y a la reducción del impacto sobre el funcionamiento ordinario de la ciudad.

En conjunto, el Real Decreto 681/2026 configura un modelo de **excepcionalidad organizativa, pero no de excepcionalidad jurídica material**. Intensifica la dirección estratégica, la cooperación y la movilización de capacidades, pero mantiene vigentes las competencias, garantías y regímenes sectoriales ordinarios. Para los profesionales públicos, esta es la consecuencia esencial de la declaración: actuar dentro de una estructura de coordinación mucho más intensa sin que desaparezcan las reglas jurídicas propias de cada actuación.

La experiencia de Ceuta adquiere así interés más allá de la crisis concreta. Constituye un precedente relevante sobre la capacidad del Sistema de Seguridad Nacional para afrontar situaciones territoriales complejas en las que confluyen seguridad, movilidad humana, protección social y continuidad de servicios esenciales. La solidez jurídica de este modelo dependerá de preservar tres límites: conexión estricta entre la gravedad de la crisis y la intensidad de la respuesta, respeto de las competencias de cada Administración y



mantenimiento íntegro de las garantías y derechos propios del ordenamiento ordinario. Dentro de esos límites, la situación de interés para la Seguridad Nacional se configura como un instrumento de coordinación extraordinariamente reforzada destinado a recuperar la normalidad institucional, no como un régimen alternativo permanente de gobierno de la crisis.