

¿Son sancionables las infracciones a las leyes de Infraestructuras Críticas y Seguridad Nacional?

AUTOR: Rafael Vidal Delgado, Coronel de Art^a, Diplomado de Estado Mayor, de Estados Mayores Conjuntos e Inteligencia Militar Conjunta; Dr. En Geografía e Historia por la Universidad de Granada; Master Ejecutivo en Dirección de Servicios de Emergencias y en Dirección de Seguridad Global y profesor principal en ambos Master.

PREÁMBULO E INTENCIONES

El 7 de julio de 2016, el Foro para la Paz en el Mediterráneo, organizó en conjunción con la Asociación de Abastecimiento de Aguas y Saneamiento de Andalucía (ASA) y en colaboración con otras entidades, entre ellas AMASPLUS INGENIERÍA, una de las entidades constitutivas del Foro, del Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas del Ministerio del Interior y 4^a Zona de la Guardia Civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía y otras empresas, una jornada informativa, con el objeto de concienciar a las empresas de agua de la necesidad de proteger su actividad de abastecimiento, suministro, saneamiento, depuración y reutilización del bien esencial del agua, asistiendo a dicho llamamiento numerosos directivos y técnicos de las diferentes empresas públicas y privadas relacionadas con el agua en Andalucía.



La ponencia inaugural fue impartida por el autor del presente trabajo, el cual entre sus palabras recalcaba:

Es importante señalar que cuando se habla de TITULAR, se está hablando de la cúpula directiva de la empresa, es decir de su Presidente y de su Consejo de Administración, junto con Consejero Delegado, etc. Personas físicas, que en caso de dejación de sus funciones como titulares de un servicio esencial, les puede acarrear sanciones civiles, administrativas e incluso penales.

Este aserto fue comentado, por algunos de los asistentes, y consultado, posteriormente, con sus servicios jurídicos, los cuales asesoraron a su director o gerente, en el sentido, que en la Ley de Infraestructuras Críticas no se incluía ningún tipo de infracción, por lo su inobservancia no conllevaba sanciones administrativas ni de otro tipo, exponiendo como ejemplo, la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal que sí lo hacía.



Inauguración de la Jornada.
De izda. a dcha: Carlos García del Río (CNPIC),
TCOL André López García (Zona Guardia Civil),
Pedro Rodríguez, presidente de ASA y Director Gerente de ALJARAFESA
y Rafael Vidal, director del Foro

Posteriormente se programó para octubre/noviembre del mismo año, una nueva jornada a celebrar en Granada, invitándose al director del Foro a pronunciar la ponencia inaugural, la cual versaría sobre la coercitividad de la Ley 8/2011 y de su Reglamento. La jornada iba a ser organizada conjuntamente por la Universidad de Granada y el Mando de Adiestramiento y Doctrina, con sede en dicha ciudad, pero por circunstancias diversas, la jornada no pudo celebrarse, quedando el problema en el ambiente del sector del agua.

En los últimos 15 años, desde que se produjeron los atentados contra las Torres Gemelas. Norteamérica diseñó su Homeland Security, estableciendo los sectores estratégicos que había que proteger a ultranza. La Unión Europea ha ido a remolque de los acontecimientos.

En el año 2004, tras el atentado del 11 de marzo en España, la Unión Europea comprendió que el terrorismo yihadista era una amenaza que se debía tener muy en cuenta y debido a ello, el Consejo Europeo en su reunión de junio de 2004, solicitó de la Comisión y del Alto Representante, en aquel momento Javier Solana, que prepararan una estrategia global contra el terrorismo.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEA
COM(2004) 702 FINAL DE 20.10.2004

Como resultado del encargo, la Comisión presentó una Comunicación con fecha 20 de octubre, en la cual se definía por primera vez el concepto de IC, el cual ha permanecido casi inalterable a lo largo de los años, efectuándosele exclusivamente ligeros matices:

Definición:

Las infraestructuras críticas son aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción tendría un impacto mayor en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de los gobiernos de los Estados miembros. Las infraestructuras críticas están presentes en numerosos sectores de la economía: actividades bancarias y financieras, transporte y distribución, energía, servicios, salud, abastecimiento de alimentos, comunicaciones, administraciones públicas clave.



Relacionaba los llamados posteriormente “Sectores Críticos”, encontrándose entre ellos:

Agua (por ejemplo embalses, almacenamiento, tratamiento, redes).

Dentro de la brevedad de la Comunicación, marcó las directrices que iban a desarrollarse en el transcurrir de los años, tanto por la Unión Europea (UE) como por los países miembros.

Un aspecto importante de la Comunicación fue establecer los criterios para declarar que una infraestructura de un estado tuviera que conceptuarse como crítica.

Criterios:

- *Alcance - la pérdida de un elemento de infraestructura crítico se mide por el tamaño del área geográfica que pudiera verse afectada por su pérdida o indisponibilidad, internacional, nacional, provincial, territorial o local.*
- *Magnitud - el grado del impacto o de la pérdida puede evaluarse como nulo, mínimo, moderado o principal. Entre los criterios que podrían utilizarse para evaluar la magnitud potencial se encuentran los siguientes:*
 - a) *Impacto público (cantidad de población afectada, pérdidas de vidas, enfermedades, lesiones graves, evacuación);*
 - b) *Económico (efecto PIB, volumen de pérdida económica y/o degradación de productos o servicios);*
 - c) *Ambiental (impacto en el lugar y sus alrededores);*
 - d) *Interdependencia (con otros elementos de infraestructura críticos).*
 - e) *Político (confianza en la capacidad de las administraciones públicas);*
- *Efectos en el tiempo - estos criterios determinan en qué plazo la pérdida de un elemento podría tener un impacto importante (inmediato, 24-48 horas, una semana, otros).*

Estos criterios se han mantenido a lo largo de los años. La normativa española añade un criterio nuevo, el de “redundancia”, es decir cuando el problema de abastecimiento de agua no puede paliarse por otros medios.

Fuerteventura, durante muchos años y en temporada estival (década de los sesenta-setenta), se abastecía de buques aljibes de la Armada Española. Más recientemente, la ciudad de Ceuta, ante la avería de una Desaladora, se estuvo abasteciendo de agua desde la cercana Algeciras, con buques que transportaban más de ocho mil metros cúbicos de agua. También han sido abastecidas de agua potable, a través del mar, las ciudades de Barcelona, Tarragona y Cádiz, bien que en no la totalidad de sus necesidades.

También en el transcurso de los años se han abastecido a diversas poblaciones, como en el verano de 1986 a los municipios de la Costa del Sol, a base de camiones aljibes. Con este sistema no se cubrían todas las necesidades, sino de forma mínima y ante una avería en el sistema de abastecimiento de agua.

Con ello se quiere hacer ver que en el estudio y análisis de los “medios” disponibles, se deberá contar con estos medios adicionales.

Gestión compartida

La gestión de la seguridad de una IC, según la Comunicación, es responsabilidad del estado miembro, pero debido a que es imposible para las capacidades de los estados atender todas las vulnerabilidades, se recomienda que exista una “gestión compartida”:

La protección de infraestructuras críticas (PIC) requiere un partenariado firme y cooperativo entre los propietarios y gestores de infraestructuras críticas y las autoridades de los Estados miembros. La responsabilidad principal de la gestión del riesgo en las instalaciones físicas, cadenas de suministro, tecnologías de la información y redes de comunicaciones corresponde a sus propietarios y gestores.

La responsabilidad compartida es recurrente en toda la normativa actual de seguridad, tanto europea, como la más reciente de seguridad nacional española.

Habría que preguntarse si una de las partes no asume su cuota de responsabilidad, estaría infringiendo la ley y por tanto podría ser sancionado administrativa e incluso penalmente, en este caso a los gestores de las infraestructuras hidráulicas por dejación de sus funciones

LIBRO VERDE ¹ SOBRE EL PROGRAMA EUROPEA PARA LA PROTECCIÓN DE LAS IC. COM(2005) 576 FINAL DE 17.11.2005

En julio de 2005 se produce el atentado en el metro de Londres, pareciendo que en aquellos primeros años, el Gobierno de la UE, se moviera a impulsos de estos ataques terroristas yihadistas.

El Objetivo del documento, presentado por la Comisión al Consejo, era establecer un Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC), con la colaboración de todas las partes interesadas, no solamente los estados miembros, sino incluso empresas y otras organizaciones.

Niveles de protección

Como tal libro verde, se plantea como un marco de reflexión, y de esta forma se exponen las amenazas posibles sobre las que debe precaverse el PEPIC:

1. Frente a todo los peligros, constituyéndose una amalgama entre terrorismo, catástrofes naturales, sabotajes, etc.
2. Similar al anterior, pero fijando como línea prioritaria la amenaza terrorista.
3. Centrarse exclusivamente en la amenaza terrorista.

¹ Los Libros Verdes son documentos publicados por la Comisión Europea cuyo objetivo es estimular una reflexión a nivel europeo sobre un tema concreto. En ellos se invita a las partes interesadas (organismos y particulares) a participar en un proceso de consulta y debate sobre las propuestas que presentan.

A la postre, el Programa Europea, se ha centrado en la tercera opción, aunque con el matiz, de que debe estar perfectamente coordinado con el resto de las amenazas a las IC, bien sea por causas antrópicas o naturales.

Principios

Aunque la UE es muy dada a establecer un buen número de principios, en este caso, se marcó únicamente cinco:

- **Subsidiariedad:** el principio de subsidiariedad estaría en el núcleo mismo del PEPIC; la protección de las infraestructuras críticas sería, ante todo, responsabilidad nacional. Las responsabilidades primordiales en cuanto a protección de estructuras críticas incumbirían a los Estados miembros y a los propietarios/ operadores, actuando bajo un marco común.
- **Complementariedad:** el marco común del PEPIC sería complementario con respecto a medidas ya vigentes.
- **Confidencialidad:** el intercambio de información sobre protección de infraestructuras críticas tendría lugar en un entorno de confianza y confidencialidad.
- **Cooperación de los agentes interesados:** todos los agentes interesados, incluidos los Estados miembros, la Comisión, las asociaciones sectoriales o profesionales, los organismos de normalización y los propietarios, operadores y usuarios (entendiéndose por «usuarios» las organizaciones que explotan y utilizan la infraestructura para fines comerciales y de prestación de servicios) deben desempeñar un papel en la protección de las infraestructuras críticas.
- **Proporcionalidad:** las estrategias y medidas de protección serían proporcionales al grado de riesgo en cuestión, pues no todas las infraestructuras pueden protegerse frente a todas las amenazas

De estos principios se deducen dos actores primordiales:

1. Estado.
2. Operador Crítico.

Pero al mismo tiempo, se recomienda en este Libro Verde:

- a) La necesidad de aprovechar los medios existentes, es decir que la seguridad que ya se dispone debe ser complementada.
- b) Los agentes interesado, es decir las empresas, deben actuar, no por “imperativo legal”, sino por propia convicción de la necesidad de su seguridad.
- c) La proporcionalidad es necesaria, este principio va unido a un eficaz análisis de riesgos, de tal forma que no deben ser los mismos medios lo que deban de instalarse en un depósito de agua que se encuentra en lo alto de un cerro, a otro que está en el centro de un núcleo urbano, sin embargo, desgraciadamente, bastantes empresas, instalan las mismas medidas de protección en ambos depósitos, lo cual es un despilfarro económico.

En España nos movemos por “imperativos legales”, dado que no existe una “cultura” de seguridad².

Tal vez, la UE, debería de haber incidido en otro principio: el de la “economía de medios”, por la seguridad y las medidas a instalar, deben ser las suficientes, ni más ni menos.

El papel de los operadores críticos

Ya en el Libro Verde se señalan las responsabilidades de los operadores críticos, entre ellos, la designación de uno o varios funcionarios de enlace para la seguridad, entre el operador y la autoridad competente del estado miembro; el diseño, ejecución y actualización de un Plan de seguridad del operador y **la participación en la elaboración de un plan de intervención relativo a las infraestructuras críticas, conjuntamente con las autoridades competentes en materia de protección civil de los Estados miembros, así como las autoridades represivas.**

Esta última responsabilidad se ha transcrito de forma textual, dada su referencia explícita a la Protección Civil y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Posteriormente, en el desarrollo de la IC en España, y tras la aprobación en fechas recientes de la Ley que regula el Sistema de Protección Civil en nuestro país, se analizarán las connotaciones existentes.

En el Libro Verde habla de la posibilidad de que el operador crítico, no sea declarado como tal por una autoridad competente del estado miembro, sino que la empresa que tiene a su cargo un servicio esencial, proponga a dicha autoridad, esta declaración, cuestión que no se ha dado en España, en donde se espera que sea catalogada como tal para actuar en consecuencia.

En este sentido, el desarrollo normativo, podría haber seguido una línea similar a la de los “planes de autoprotección”, en donde se fijan unos mínimos, a partir de los cuales todas las actividades (empresas, centros, establecimientos, etc.), que entran dentro de esos mínimos, asumen su propio Plan de Autoprotección, presentándolo a la autoridad competente, como un documento más, para que se le autorice el inicio de la actividad.

Este procedimiento hubiera permitido una mejor concienciación y una progresiva asunción de responsabilidades por parte de las empresas de servicios esenciales, entre ellos el que nos ocupa, que es el de abastecimiento y saneamiento de aguas.

PRIMERAS ACTUACIONES ESPAÑOLAS

² Desde finales de la década de los ochenta he actuado como consultor-asesor de numerosas entidades públicas y privadas, y casi siempre los gestores de las mismas han querido circunscribirse únicamente a lo que se marca en la normativa “para que no me multen o no tenga responsabilidad judicial”. Judicialmente puede argumentarse que una empresa que presta un servicio público, como es el abastecimiento de agua, aunque por su entidad, no haya sido declarada como crítica, en caso de una manipulación del mismo, debido a agentes externos, podría el juez encontrar indicios penales en el gestor de la infraestructura.

El 2 de noviembre de 2007, el Consejo de Ministros aprobó el marco estructural para la protección de las IC en España, basándose en la Comunicación de la Comisión de 2004 y en el Libro Verde.

Se crea el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC), dentro de la Secretaría de Estado de Seguridad, debiendo ser custodio del Plan de Seguridad y del Catálogo Nacional.

De forma previa, con fecha 7 de mayo de 2007, el Secretario de Estado de Seguridad, aprobó el Plan Nacional de Protección de IC, creando además un esbozo de instalaciones sensibles contra atentados terroristas.

Define, por primera vez, que son las instalaciones críticas en España:

Son aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción pueden tener una repercusión importante en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de los gobiernos de los Estados miembros.

Se recoge entre las “instalaciones sensibles al agua, los embalses, el almacenamiento, el tratamiento y las redes”.

También se fijó como una posible instalación sensible, determinados monumentos, que posteriormente no han pasado a la legislación, aunque en la actualidad parece que desde el Gobierno de la Nación, se pretende tenerlo en cuenta.

DIRECTIVA 2008/114/CE DEL CONSEJO DE 8 DE DICIEMBRE DE 2008, SOBRE LA IDENTIFICACIÓN Y DESIGNACIÓN DE IC EUROPA Y LA EVALUACIÓN DE LA NECESIDAD DE MEJORAR SU PROTECCIÓN

Un largo período de tiempo había transcurrido para que por fin la UE se decidiera a aprobar una Directiva, la cual tenía que ser obligatoriamente transpuesta a la legislación de todos los países miembros.

Aparte de todos los “considerando”, propios de una directiva europea, es interesante remitirse a las definiciones:

*«**Infraestructura crítica**», el elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones.*

*«**Análisis de riesgos**», el estudio de hipótesis de amenazas posibles, para evaluar las vulnerabilidades y las posibles repercusiones de la perturbación o destrucción de infraestructuras críticas.*

«Protección», todas las actividades destinadas a garantizar la funcionalidad, continuidad e integridad de las infraestructuras críticas con el fin de prevenir, paliar y neutralizar una amenaza, riesgo o vulnerabilidad.

«Propietarios u operadores de infraestructuras críticas europeas », las entidades responsables de las inversiones en, o del funcionamiento diario de, un elemento, sistema o parte del mismo concreto, designado como ICE con arreglo a la presente Directiva.

Del conjunto de definiciones, aunque se deberían destacar todas, se han seleccionado estas cuatro, para señalar no solamente lo que es una IC, sino que debemos siempre realizar un análisis de riesgos y de acuerdo con ellos, establecer una medidas de protección, siendo los responsables los “titulares de la actividad” de que se trata.

No se harán más menciones a la Directiva base de toda la legislación española, precisamente, por la obligatoriedad de asumirla en su totalidad, pudiendo el estado miembro, en este caso, España, como así ha hecho, reforzar determinadas actuaciones y supuestos, dada la experiencia en la lucha y protección contra el terrorismo que desgraciadamente tiene nuestra Patria.

Este prolijo preámbulo sirve exclusivamente para entender que, al menos en el sector del agua, hay mucho recorrido que realizar.

El agua es un bien esencial, pero de la misma manera que es la energía o las telecomunicaciones, sin embargo pagamos tres y cuatro veces más por los dos últimos bienes que por los primeros que al contrario de ellos necesita muchas más inversiones en mejoras e instalaciones.

Para poder disfrutar del agua es necesario un tratamiento muy costoso llevado a cabo en las estaciones tratamiento de agua potable y desaladoras, necesita conducciones, depósitos intermedios, controles de la calidad del agua cada cierto recorrido de la misma, para que llegue en la cantidad y calidad suficiente, pero ahí no termina el proceso, sino que las aguas que desechamos y que han sido “ensuciadas” por nosotros, es preciso recogerlas, quitarle los residuos e impulsarlas a unas estaciones de depuración, en parte para que puedan ser reutilizadas para riegos y la sobrante que pueda verterse al mar o a algún río. Todo ello se denomina el “ciclo del agua”, mucho más complejo y costoso que el suministro energético o el empleo de las redes de comunicaciones.

Las empresas energéticas y de telecomunicaciones son “rentables” económicamente, mientras que las de agua son “deficitarias” y si en alguna medida obtienen beneficios es a costa de una degradación de las aguas.

En los meses de noviembre y diciembre de 2016 se han producido graves inundaciones en el sur y levante español a causa de las intensas lluvias, mientras que en el norte de la Península, acostumbrados a ellas, disponen de “tanques de tormenta”

para el agua de lluvia sea almacenada y no se expanda por el terreno circundante, pero prácticamente no se dispone de esta obra hidráulica en ninguna de las empresas de aquellos territorios.

En las visitas realizadas a los directivos de las empresas públicas de agua, siempre surge el gran problema: “la insuficiencia de medios económicos” para “proteger adecuadamente el bien esencial del agua” y proporcionarla con plena seguridad a los ciudadanos en calidad y cantidad.

En unos cursos de verano de la Universidad de Málaga de hace bastantes años, dicté unas clases relacionadas con las “guerras por el agua” a lo largo de la historia, efectuando una prospección del futuro ³. El agua es el “oro azul” y no es que “gastemos” más agua de la que necesitamos, sino que la “perdemos” entre los puntos de captación y hasta que llega a nuestras manos, calculándose en los países desarrollados que alrededor del 10% son pérdidas, alcanzando el porcentaje del 30 o 40 % en países africanos, americanos y asiáticos.

BASE LEGAL

Los últimos diez años han sido de intensa labor legislativa en los ministerios de Defensa e Interior, encontrándose en **toda la normativa promulgada un factor común: la de responsabilizar de la seguridad a las distintas administraciones públicas y al sector privado.**

Nos encontramos con las siguientes leyes:

- a) Ley 9/68, de 5 de abril, Reguladora de los Secretos Oficiales
- b) Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- c) Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal).
- d) Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas (desarrollado por el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas).
- e) Ley 5/2014, de 4 de abril de 2014, de Seguridad Privada (se encuentra en trámite la elaboración del reglamento de ejecución, calculándose que será aprobado en los meses de junio-julio de 2017).
- f) Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- g) Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Esta Ley se encuentra desarrollada por dos reales decretos, uno por Real Decreto 407/1992, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil; y el otro

³ Se puede consultar el trabajo completo en http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=3490

el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, así como las aprobaciones de las distintas Directrices Básica de Planificación ante riesgos especiales. La normativa de protección civil es probable que sea modificada en los próximos años, aunque seguramente para endurecer las medidas de protección.

- h) Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Se encuentra a falta de un desarrollo, tanto reglamentario como de leyes, de acuerdo a lo que se expone en las Disposiciones Finales Segunda y Tercera.

Las cuales afectan plenamente al abastecimiento, distribución, suministro, saneamiento y reutilización del agua, como servicio esencial que es y en buena medida incurso como infraestructura crítica.

RÉGIMEN SANCIONADOR DE LAS LEYES

Las leyes de Seguridad Nacional y de Infraestructuras Críticas no contemplan sanciones por su inobservancia, ¿quiere decir con ello que el infractor queda impune?

El poder sancionador del Estado se encuentra sujeto a los límites que emanan del artículo 25.1 de la Constitución Española, que incorpora una doble garantía: una formal y la otra material. La primera exige que sea una ley, la que tipifique las conductas sancionables y las sanciones aplicables. La material, reclama que la ley describa directamente con claridad y precisión aquellas conductas.

En las anteriormente citadas leyes no existe ningún título de su articulado dedicado a sanciones y/o infracciones, fallos incomprensibles en leyes que quieren preservar la normalidad de la vida ciudadana contra cualquier ataque del exterior, incluyendo a la acción terrorista.

Si la Ley de Infraestructuras Críticas se encuentra plenamente desarrollada, no así la de Seguridad Nacional, la cual en sus disposiciones finales se recoge:

Disposición final segunda. Desarrollo reglamentario

Se faculta al Gobierno y a los titulares de los departamentos ministeriales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley.

Disposición final tercera. Mandato legislativo

El Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, deberá remitir al Congreso de los Diputados un proyecto de ley reguladora de la preparación y disposición de la contribución de recursos a la Seguridad Nacional.

En esta Disposición Final Tercera la **ley reguladora de la preparación y disposición de la contribución de recursos a la Seguridad Nacional, deberá recoger las infracciones y sanciones tanto para entidades públicas como privadas que por**

acción u omisión no cumplan con las obligaciones que emanan de la Ley de Seguridad Nacional, paliando de esta forma el “olvido del legislador” de no incluirlas en la misma.

APLICACIÓN DE LAS SANCIONES CON OTRAS LEYES SUPLETORIAS

Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, especifica en su *Disposición adicional segunda. Régimen de protección de las infraestructuras críticas. La protección de las infraestructuras críticas se regirá por su normativa específica y supletoriamente por esta Ley.* Es decir que la Ley 4/2015 es “supletoria” de la 8/2011, de 28 de abril de protección de las infraestructuras críticas ⁴.

El Artículo 26 de la citada LO, trata el tema de los “*Establecimientos e instalaciones obligados a adoptar medidas de seguridad*”:

Reglamentariamente, en desarrollo de lo dispuesto en esta Ley, en la legislación de seguridad privada, en la de infraestructuras críticas o en otra normativa sectorial, podrá establecerse la necesidad de adoptar medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, así como en las infraestructuras críticas, con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas, o cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables.

Hemos subrayado lo relativo a infraestructuras críticas y de forma discontinua, las instalaciones de servicios, que en este caso de la seguridad nacional, tendría el calificativo de “esenciales”, es decir necesarios para el normal funcionamiento de la convivencia ciudadana.

Al haberse aprobado el Reglamento de desarrollo de la Ley de Infraestructuras Críticas con la omisión de las infracciones y sanciones, quedaría por ser recogidas la mención en el de Seguridad Privada, que se desarrollará en el apartado siguiente. No obstante también se intentará profundizar en la normativa sectorial específica, relacionadas con los distintos grupos de infraestructuras críticas, para comprobar si de alguna manera si la omisión de medidas de seguridad pudiera ser motivo de sanción para el titular correspondiente.

⁴ DERECHO SUPLETORIO: lo forman aquellas normas de un ordenamiento jurídico que tienen la facultad de regir situaciones que no le son específicamente propias, pero obligadas por el hecho de que la rama específica del ordenamiento que debería haberla regulado no lo ha hecho. Por lo tanto, el Derecho supletorio suple la ausencia de una norma específica y sirve para cubrir la laguna jurídica. Se extiende a todos aquellos aspectos no regulados por un Derecho específico. Es normal que cada ordenamiento jurídico establezca un derecho supletorio básico. La principal utilidad de la existencia de los Derechos supletorios es cubrir las lagunas de las distintas ramas del derecho. En caso de ausencia de regulación, el juez se dirige al Derecho supletorio antes de acudir a otras fuentes del derecho como la costumbre o los principios generales del derecho. www.es.wikipedia.org

En el Capítulo quinto, corresponde a “sanciones” y la Sección 1ª: *Sujetos responsables, órganos competentes y reglas generales sobre las infracciones y la aplicación de las sanciones.*

Artículo 30. Sujetos responsables.

1. La responsabilidad por las infracciones cometidas recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.

Queda claro que la responsabilidad de la infracción es del autor en que consista la infracción. Si un establecimiento, espacio o actividad, está obligado a disponer de unas determinadas medidas de seguridad privada, y el titular no las adopta, habiéndose sido requerido para ello, queda inmerso en la presente Ley de Seguridad Ciudadana.

Además las leyes de Infraestructuras Críticas y Seguridad Nacional, pretenden preservar los servicios esenciales de ataques de agentes externos que pretendan subvertir la normalidad y convivencia ciudadana, por lo que las infracciones contra las normativas anteriores, quedan bajo la autoridad competente del Ministro del Interior, Secretario de Estado de Seguridad o Delegado del Gobierno, según la importancia de la infracción cometida y de la sanción que le corresponda.

En lo relativo a sanciones, se dividen en “muy graves”, “graves” y “leves”. En el párrafo segundo del artículo 35 se señala que serán autores de una infracción grave: *la omisión, insuficiencia, o falta de eficacia de las medidas de seguridad o precauciones que resulten obligatorias, siempre que en tales actuaciones se causen perjuicios muy graves.* Es decir que un “Operador Crítico”, podría ser sancionado, desde luego siempre que se produzca un hecho contra sus instalaciones, con grave perjuicio para la comunidad a la que debe servir y se demuestre que ha omitido las medidas de seguridad exigibles en la correspondiente Ley, en este caso las de Infraestructuras Críticas y Seguridad Nacional.

Se omite el análisis de las faltas “graves” y “leves”, dado que la relación de las infracciones, se encuentra en la misma línea que las “muy graves”, aunque causantes de menor perjuicio a la comunidad.

Con respecto a la cuantía de la sanción, teniendo en cuenta que para las infraestructuras críticas y servicios esenciales, casi siempre se incluiría en la relación de infracciones muy graves, conllevaría una multa de 30.001 a 600.000 euros (artículo 39).

En el supuesto que el acto vandálico o terrorista, cometido en la instalación crítica o servicio esencial, afecte gravemente a terceros, el titular de la instalación y/o servicio a reponer a su situación original los daños que hay podido causar. Por ejemplo, si se comete un acto terrorista en una instalación de agua y se provoca una inundación, siempre que la instalación no disponga de las medidas de seguridad que le correspondan, podría ser obligado a pagar los daños causados (artículo 42).

Ley de Seguridad Privada y su futuro reglamento

En el preámbulo de la Ley ya advierte de infracciones y sanciones:

En el título VI se da solución a algunas de las principales carencias de la anterior legislación referidas al régimen sancionador. Así, se contemplan con la debida separación las infracciones que pueden ser cometidas por las entidades, el personal o los usuarios de seguridad privada, incluyendo junto a estos últimos, a los centros de formación en la materia.

Una instalación crítica o un servicio esencial son “usuarios de seguridad privada”.

El artículo 12, “Competencias de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas” de la Ley 5/2014, de 4 de abril de 2014, de Seguridad Privada, relaciona entre las mismas, en su apartado 1, subapartados:

- i. La determinación reglamentaria de los establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad privada, así como la fijación del tipo y alcance de las medidas obligatorias que ha de cumplir cada tipo de establecimiento.*
- j. La autorización, inspección y sanción de los establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios que estén obligados a adoptar medidas de seguridad, cuando el ejercicio de esas facultades no sea competencia de las comunidades autónomas.*

Poco sabemos del contenido del nuevo reglamento, conociendo solamente las propuestas efectuadas por distintas asociaciones relacionadas con la seguridad, las cuales han sido consultadas acertadamente, aunque uno de los puntos más conflictivos es la relación de los “sujetos obligados” a disponer de seguridad privada, debiéndose encontrar entre ellos las empresas e instituciones declaradas “operador crítico-infraestructura crítica” y las consideradas como “servicios esenciales”, encontrándose afectadas las primeras por la Ley de Infraestructuras Críticas y los segundos por la de Seguridad Nacional.

De esta forma se paliaría la grave omisión de no recoger un título sobre infracciones y sanciones en las dos anteriores leyes.

No obstante la propia Ley adelanta en su artículo 51, especifica:

Artículo 51. Adopción de medidas.

- 1. Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, podrán dotarse de medidas de seguridad privada dirigidas a la protección de personas y bienes y al aseguramiento del normal desarrollo de sus actividades personales o empresariales.*
- 2. Reglamentariamente, con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos contra ellos o por generar riesgos directos para terceros o ser especialmente vulnerables, se determinarán los establecimientos e*

instalaciones industriales, comerciales y de servicios y los eventos que resulten obligados a adoptar medidas de seguridad, así como el tipo y características de las que deban implantar en cada caso.

7. *Los titulares de los establecimientos, instalaciones ... serán responsables de la adopción de las medidas de seguridad que resulten obligatorias en cada caso.*

Los operadores críticos quedan inmersos en los apartados 2 y 7, ya que la propia Ley 8/2011 les ordena disponer de un Plan de Seguridad del Operador (PSO) para el conjunto de la actividad que realizan y Planes de Protección Específicos (PPE) para cada una de las instalaciones declaradas críticas. Por ejemplo una empresa de agua, declarada “Instalación Crítica”, debe disponer de un PSO para el conjunto y de los correspondientes PPE para las críticas, como pueden ser las Estaciones de Tratamiento de Agua Potable (ETAPs.), así como otras que se consideren. Aparte de los PPE, cada una de las instalaciones de dicha empresa, deben disponer de sus planes de seguridad y de autoprotección.

Con respecto a los operadores de servicios esenciales, aspecto mucho más amplio que el de infraestructuras críticas, tienen la opción de acogerse de forma voluntaria al primer apartado.

Con respecto a la regulación de las infracciones, en esta ley hay que trasladarse al artículo 59, relativo a los “usuarios de seguridad”, es decir la empresa de abastecimiento y saneamiento de agua:

- f) *La falta de adopción o instalación de las medidas de seguridad que resulten obligatorias.*

Como en el caso de la seguridad ciudadana, recogemos únicamente las infracciones “muy graves”.

Por su parte el artículo 63 establece la cuantía de las sanciones a los usuarios de seguridad privada, volviendo a insistir en las empresas de agua:

Las autoridades competentes podrán imponer, por la comisión de las infracciones tipificadas en el artículo 59, las siguientes sanciones:

- a) *Multa de 20.001 a 100.000 euros*

No pudiéndosele aplicar a un servicio esencial, como es el abastecimiento y saneamiento de agua, el apartado c), es decir la suspensión de la actividad.

Aspecto importante y que significaría una “multa a la reputación y/o política”, es la publicidad de la sanción:

Artículo 71. Publicidad de las sanciones.

Las sanciones, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables de la comisión de infracciones muy graves, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, podrán ser hechas públicas, en virtud de acuerdo de la autoridad competente para su imposición, siempre que concurra riesgo para la seguridad de los usuarios o ciudadanos, en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad.

Estando claro que la infracción en seguridad de una empresa de agua afecta totalmente a la seguridad de los ciudadanos a los que se presta el servicio esencial. Las empresas públicas de agua, la inmensa mayoría, se rigen por criterios políticos de representatividad, por lo que al darle publicidad a la sanción, saldría perjudicada la opción política que en ese momento ostenta la presidente del consejo de administración, representante del “titular de la actividad”.

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil

Al centrar este trabajo en las empresas de agua, aplicaremos los preceptos a la misma, aunque son perfectamente extrapolables a otras actividades que pueden generar riesgos.

En primer lugar en una de las disposiciones adicionales de esta Ley establece:

Disposición adicional segunda Sistemas de Seguridad Nacional, Defensa Nacional e Infraestructuras Críticas y los derivados de tratados internacionales.

Lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio de lo que establezca la normativa vigente para los sistemas de Seguridad Nacional, Defensa Nacional e Infraestructuras Críticas y los derivados de tratados internacionales suscritos por España.

En este sentido debe entenderse que en todo lo no regulado por las normativas anteriores, quedará sujeta su inobservancia a la de Protección Civil.

El artículo 2.7 define “servicio esencial”, siendo todos ellos los afectados por las leyes de infraestructuras críticas y seguridad nacional:

7. Servicios esenciales. Servicios necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas.

En el artículo 3.3 se expresa la participación de las “personas jurídicas” (empresas de abastecimiento y saneamiento de agua) en el Sistema Nacional de Protección Civil, encontrándose entre esta participación el “deber de colaborar a informar a los ciudadanos”, tal como se recoge en el artículo 7.bis.7:

7. Los titulares de centros, establecimientos y dependencias, en los que se realicen actividades previstas en el artículo 9.2.b) que puedan originar emergencias, deberán informar con regularidad suficiente a los ciudadanos potencialmente afectados acerca de los riesgos y las medidas de prevención adoptadas, y estarán obligados a: ... en definitiva informar.

El servicio esencial del agua es una “actividad” y un conjunto de instalaciones, en las cuales se pueden materializar unos riesgos para la población, unos provocados por la acción del hombre, como terrorismo, vandalismo o sabotaje y otros por causas naturales. Una empresa de agua se compone de un conjunto de obras hidráulicas ⁵, las cuales veremos con posterioridad al analizar el texto refundido de la Ley de Aguas, pero en las cuales pueden producirse contaminación, inundación, corte del suministro, sustancias peligrosas, etc., estando en consecuencia la empresa de agua, obligada a informar a la población circundante de estos riesgos que pueden afectarles, incidiendo además en las medidas de protección que se han impuesto para impedirlos, paliarlos o reducirlos, pero que en caso de que se materialicen, deben disponer de los medios y medidas de detección y de los medios, medidas y procedimientos de aviso a la población. En definitiva deben disponer de un Plan de Seguridad del Operador, denominación del Plan de Autoprotección de la actividad “gestión del agua”.

Por su parte el artículo 7, ter.2, expresa las obligaciones de los titulares de las actividades que pueden generar riesgos:

Los titulares de los centros, establecimientos y dependencias, públicos o privados, que generen riesgo de emergencia, estarán obligados a adoptar las medidas de autoprotección previstas en esta ley, en los términos recogidos en la misma y en la normativa de desarrollo.

Cuando analicemos la Norma Básica de Autoprotección, veremos que las actividades que pueden generar riesgos están obligadas a disponer de los correspondientes planes de autoprotección, con estudios, medios y disposiciones regulados en una serie de capítulos, aunque en caso de “sectores específicos”, se atenderán a su propia normativa en materia de autoprotección y desde luego una empresa de agua, declarada infraestructura crítica, tiene para autoprotgerse y proteger a la población a la que presta servicio, el Plan de Seguridad del Operador (PSO) y los Planes de Protección Específico (PPE)

El artículo 7.bis.7 hace mención al 9.2.b) de la misma Ley, en la cual se expresa:

⁵ A los efectos de esta Ley, se entiende por obra hidráulica la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble destinada a la captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de las aguas, así como el saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aprovechadas y las que tengan como objeto la recarga artificial de acuíferos, la actuación sobre cauces, corrección del régimen de corrientes y la protección frente avenidas, tales como presas, embalses, canales de acequias, azudes, conducciones, y depósitos de abastecimiento a poblaciones, instalaciones de desalación, captación y bombeo, alcantarillado, colectores de aguas pluviales y residuales, instalaciones de saneamiento, depuración y tratamiento, estaciones de aforo, piezómetros, redes de control de calidad, diques y obras de encauzamiento y defensa contra avenidas, así como aquellas actuaciones necesarias para la protección del dominio público hidráulico (artículo 122).

Los catálogos oficiales de actividades que puedan originar una emergencia de protección civil, incluyendo información sobre los centros, establecimientos y dependencias en que aquéllas se realicen, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Trataremos este catálogo de actividades en la Norma Básica de Autoprotección, pero no debemos olvidar que el catálogo genérico de infraestructuras críticas fue relacionado ampliamente por una directiva ⁶, una comunicación ⁷ y un “libro verde” ⁸ de la Unión Europea, abarcando los siguientes sectores estratégicos:

1. Centrales y redes de energía
2. Tecnologías de las comunicaciones y la información
3. Finanzas
4. Salud
5. Alimentación
6. Agua
7. Transporte
8. Producción, almacenamiento y transporte de mercancías peligrosas
9. Estado (por ejemplo servicios críticos, instalaciones, redes de información, activos, sitios y monumentos principales).

Tenemos pues que el agua y por tanto las empresas que la gestionan, está considerado dentro del concepto y grupo de “infraestructuras críticas”, así como “servicio esencial”, por manifestación explícita en la Ley de Seguridad Nacional.

En el artículo 45 se recogen las infracciones, declarando como “muy grave”, la ya tipificado en el artículo 7.bis.7:

c) El incumplimiento de los deberes previstos en el artículo 7 bis.7 de esta Ley, cuando suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes.

Podrían ser declaradas “graves” e incluso “leves”, la misma infracción, aunque son gran trascendencia para la población a la que presta servicio.

La sanción que podría conllevar el incumplimiento de las medidas de protección adecuadas, siendo requerido para ellos, al ser declarado “Operador Crítico una Empresa de Agua”, según el artículo 46 de la misma ley, oscila entre 30.001 y 600.000 euros.

REAL DECRETO 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

⁶ DIRECTIVA 2008/114/CE DEL CONSEJO, de 8 de diciembre de 2008.

⁷ COM(2004) 702 final de 20.10.2004

⁸ COM(2005) 576 final, de 17.11.2005.

Hay que señalar que el Real Decreto no establece un régimen sancionador específico, refiriéndose al propio del Sistema Nacional de Protección Civil, tal se observa en el artículo siguiente:

Artículo 9. Régimen sancionador.

El incumplimiento de las obligaciones de autoprotección será sancionable por las administraciones públicas competentes, conforme a la Ley 2/1985, de 21 de enero⁹, las correspondientes Leyes de Protección Civil y Emergencias de las Comunidades Autónomas y el resto del ordenamiento jurídico aplicable en materia de autoprotección.

El título del Real Decreto puede parecer engañoso, dado que parece referirse a “centro, establecimientos y dependencias”, pero si nos vamos al anexo III, “definiciones”, veremos que su contenido es mucho más amplio y que lo que puede generar riesgos es la “actividad” que se realiza.

Vemos las definiciones que atañen al caso:

Actividad: Conjunto de operaciones o tareas que puedan dar origen a accidentes o sucesos generen situaciones de emergencia.

Autoprotección: Sistema de acciones y medidas, adoptadas por los titulares de las actividades, públicas o privadas, con sus propios medios y recursos, dentro de su ámbito de competencias, encaminadas a prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes, a dar respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencia y a garantizar la integración de estas actuaciones en el sistema público de protección civil.

Autoprotección: Marco orgánico y funcional previsto para una actividad, centro, establecimiento, espacio¹⁰, instalación o dependencia, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencias, en la zona bajo responsabilidad del titular, garantizando la integración de éstas actuaciones en el sistema público de protección civil.

Plan de actuación en emergencias: Documento perteneciente al plan de autoprotección en el que se prevé la organización de la respuesta ante situaciones de emergencias clasificadas, las medidas de protección e intervención a adoptar, y los procedimientos y secuencia de actuación para dar respuesta a las posibles emergencias.

⁹ Habría que considerar que se refiere a la nueva Ley de Protección Civil 17/2015.

¹⁰ Una empresa de agua despliega en un espacio de terreno, debiendo disponer todo ese espacio donde se desarrolla la actividad de un Plan de Autoprotección (Plan de Seguridad del Operador).

Titular de la actividad: *La persona física o jurídica que explote o posea el centro, establecimiento, espacio, dependencia o instalación en que se desarrollen las actividades.*

Vemos pues que es la “actividad” que puede generar riesgos el verdadero protagonista. Es decir en la empresa de agua desarrolla su actividad de abastecimiento, suministro, saneamiento, depuración, reutilización y vertido de agua en un espacio de terreno, teniendo dicho conjunto que disponer de su propio Plan de Autoprotección (incluyendo en el mismo el Plan de Actuación en Emergencias), aparte del conjunto de instalaciones que deben disponer del suyo propio. Al primero, de acuerdo con la Ley 8/2011, se denomina Plan de Seguridad del Operador, para las instalaciones declaradas críticas, Plan de Protección Específico y para el resto “Plan de Autoprotección”.

Es importante reseñar el concepto de “titular de la actividad”, dado que una empresa municipal de aguas, consorciada o de otra naturaleza, el titular de la actividad es la propia empresa, representada por su “presidente” y su “consejo de administración”, siendo en el caso de una municipal, el “alcalde” de la localidad. Es decir que el incumplimiento de las obligaciones y las sanciones correspondientes se dirigen a los titulares de la actividad y no al director, gerente o similar, el cual no está sujeto a sanción administrativa, solamente a las de carácter interno, recogidas en el Régimen Interior de dicha actividad, pero no es responsable ante las delegaciones del gobierno, ni ministerio del Interior.

Es importante esta aclaración dado que los titulares son los responsables de que una actividad disponga del Plan de Autoprotección (PSO-PPE) y de su implantación (artículo 2.2. del Real Decreto), reiterado en el artículo 4.a) *Su elaboración, implantación, mantenimiento y revisión es responsabilidad del titular de la actividad*, y no del director o gerente, debiendo ser firmado el documento del Plan o Planes por dicho titular o como mínimo el firmante del escrito con el que se remite a las autoridades competentes el Plan. Esta es una forma de reafirmar el compromiso del titular de la actividad con la autoprotección y con las consecuencias que puede generar la actividad ante terceros.

En las disposiciones generales de la propia Norma Básica de Autoprotección (NBA), en apartado 1.2 párrafo segundo se vuelve a incidir en esta cuestión:

Estas acciones y medidas deben ser adoptadas por los titulares de las actividades, públicas o privadas, con sus propios medios y recursos, dentro de su ámbito de competencia, reiterándose en varias ocasiones a lo largo de las disposiciones de la NBA.

En el apartado 3. de la NBA se señala:

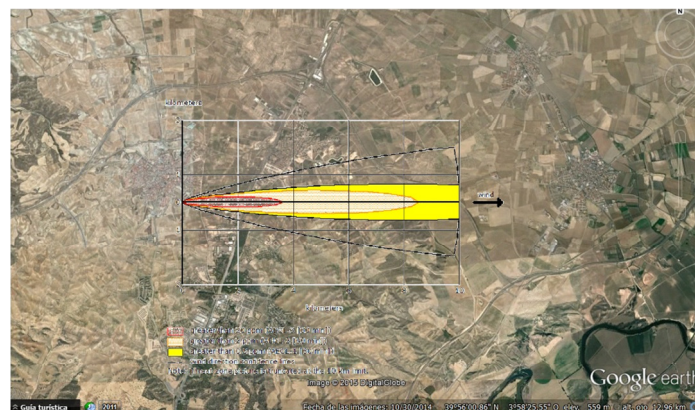
Órganos competentes en materia de Protección Civil en el ámbito local, autonómico o estatal, según corresponda, sin perjuicio de las competencias

atribuidas a los órganos a que se refiere el párrafo anterior, estarán facultados, para:

- e) *Obligar a los titulares de las actividades que consideren peligrosas, por sí mismas o por hallarse en entornos de riesgo, aunque la actividad no figure en el anexo I, a que elaboren e implanten un Plan de Autoprotección, dándoles un plazo razonable para llevarlo a efecto.*
- f) *Ejercer la potestad sancionadora conforme a lo que prevean las leyes aplicables.*

Los riesgos que afectan a las infraestructuras críticas, basados en vandalismo, sabotaje y terrorismo, entran en la categoría de emergencia de interés nacional, siendo el Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad (CNPIC) y con la remisión al titular por la Delegación o Subdelegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma o provincia, el que debe exigir que una actividad que puede generar riesgos para la colectividad, como es la gestión del agua, disponga de Plan de Autoprotección, el cual al disponer de una normativa específica, en la ley y reglamento de IC, deberán tener el formato y denominación de PSO y PPE, ejerciendo sobre dichas actividades y sus titulares la potestad sancionadora que recoge la Ley de Protección Civil, entre otras.

Este artículo de la NBA es importante dado que cuando se habla de la necesidad de disponer de un plan de autoprotección, algunos titulares indican que su actividad no figura en el Anexo I, cuando precisamente, tal como vemos en el apartado citado, por orden de la autoridad administrativa una actividad debe disponer de autoprotección aunque no se encuentre relacionado en el anexo, siendo este el caso de las infraestructuras críticas y los servicios esenciales, los cuales pueden verse afectados en lo referente a sustancias peligrosas, dado que la cloración del agua, en muchos casos se emplea “cloro gas” en vez de “hipoclorito”, por ser más barato, pero que conlleva mucho más riesgo en caso de explosión de una bombona de forma accidental o premeditada.



SIMULACIÓN (FICTICIA) POR ESCAPE DE BOMBONA CLORO GAS

En el anexo II de la NBA figura una guía del Plan de Autoprotección, pero previamente en el apartado 3.2. se indica que la guía no es incompatible con otro formato, como pueden ser el PSO y PPE:

3.2 Contenido.—El Plan de Autoprotección se recogerá en un documento único cuya estructura y contenido mínimo se recoge en el Anexo II. Éste u otros documentos de naturaleza análoga que deban realizar los titulares en virtud de la normativa sectorial aplicable, podrán fusionarse en un documento único a estos efectos, cuando dicha unión permita evitar duplicaciones innecesarias de la información y la repetición de los trabajos realizados por el titular o la autoridad competente, siempre que se cumplan todos los requisitos esenciales de la presente norma.

Aparte de lo anterior existen muchas actividades e instalaciones con normativas anteriores al Real Decreto 393/2007, en la cuales se diseccionaba lo que debería ser su Plan de Autoprotección a los que se les denominaba y se sigue haciendo “Plan de Emergencia Interior”. Un ejemplo muy claro de ello es la actividad nuclear y sus centrales ¹¹. Pudiéndose decir lo mismo para las actividades en donde estén presentes sustancias peligrosas ¹², las cuales deben disponer de Plan de Emergencia Interior, incluso en su artículo 25 se recoge un régimen de sanciones que no solamente hace referencia a la Ley de Protección Civil, sino también a la 21/1992, de 16 de julio, de Industria y la 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.

La rotura de una tubería ha provocado una espectacular imagen en la Vía Helmántica a la altura del Puente Enrique Estevan provocando la inundación de aceras y calzada debido a la potencia con la que el agua salía del tubo dañado.



¹¹ Real Decreto 1836-1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas y GS 01-03 Plan de emergencia interior en centrales nucleares.

¹² Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Conclusiones al Real Decreto y Norma Básica de Autoprotección:

1. Todas las actividades relacionadas con el agua, en su conjunto y en sus instalaciones deben disponer de Plan de Autoprotección.
2. Si han sido declaradas infraestructuras críticas, este Plan toma la forma de Plan de Seguridad del Operador y Plan de Protección Específico.
3. El Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Seguridad, a través de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas o Subdelegados en caso de las provincias, podrán exigir que actividades que puedan generar riesgos, como la gestión del agua, y que no figuren en la relación del Anexo I, les obligue a disponer de Plan de Autoprotección, sea con el formato de la NBA o del PSO y PPE.
4. Es aconsejable que todas las empresas que gestionen agua, hayan sido declaradas críticas o no, deben disponer de PSO y PPE. Debemos tener en cuenta que todas las empresas de agua, son servicios esenciales y también infraestructuras críticas, aunque no sean declaradas oficialmente como tales ¹³.
5. El hecho que en las leyes de infraestructuras críticas y seguridad nacional no se incluya un título de infracciones y sanciones, no significa que se encuentren ajenos los titulares a esta especificidad, dado que entran de lleno en la Ley de Protección Civil, que incluye sanciones.

LEY ORGÁNICA 10/1995, DE 23 DE NOVIEMBRE, DEL CÓDIGO PENAL. (Texto consolidado de abril de 2015)

El Código Penal es una “cajón de sastre”, complementario de las infracciones y sanciones anteriores, cuando en grado superior se atente contra el medio ambiente (sustancias peligrosas), los recursos naturales (gestión del agua), información clasificada (difusión limitada declarada como tal por la Comisión Nacional Delegada para la seguridad de la información clasificada), etc.

Por ejemplo en el delito contra los recursos naturales y el medio ambiente, se recoge en los artículos 325 y siguientes:

Artículo 325.

1. *Será castigado con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de diez a catorce meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a dos años el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el*

¹³ Con respecto al agua se han declarado como críticos, aquellos operadores que abastecen a más de 500.000 habitantes o en donde no hay ninguna alternativa, caso de las ciudades autónomas y algunas islas españolas, pero a buen seguro, transcurridos unos años, se bajará el listón y se pasará a aquellas empresas que abastezcan a 250.000 habitantes y así sucesivamente, siendo por ello aconsejable que todas se adapten a la normativa de IC.

suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas.

- 2. Si las anteriores conductas, por sí mismas o conjuntamente con otras, pudieran perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales, se impondrá una pena de prisión de dos a cinco años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años.*
- 3. Si se hubiera creado un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, se pondrá la pena de prisión en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.*

Aparentemente no es aplicable este artículo a los titulares de las empresas de agua, pero veamos lo que se indica en el artículos 326 bis.

Serán castigados con las penas previstas en el artículo 325, en sus respectivos supuestos, quienes, contraviniendo las leyes ¹⁴ u otras disposiciones de carácter general, lleven a cabo la explotación de instalaciones en las que se realice una actividad peligrosa o en las que se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales ¹⁵.

En los artículos 343, 344 ¹⁶, 345 ¹⁷, 346 ¹⁸, 347 ¹⁹, se trata de “imprudencia grave” y esa situación podría darse cuando un operador de una infraestructura crítica o servicio esencial no tome las medidas apropiadas para que no se produzca un mal para la comunidad que pudiera verse afectada.

CONCLUSIONES

1. El proceso de declaración de una infraestructura como crítica, ante la ausencia sancionadora de las leyes de infraestructuras críticas y seguridad nacional, debe hacer a través de dos vía, una directamente por el Centro Nacional de

¹⁴ Contraviniendo las leyes 8/2011, de infraestructuras críticas y 36/2015 de seguridad nacional.

¹⁵ Siempre que no se pongan los medios necesarios para impedir dichos riesgos, como son los Planes de Seguridad del Operador y de Protección Específicos.

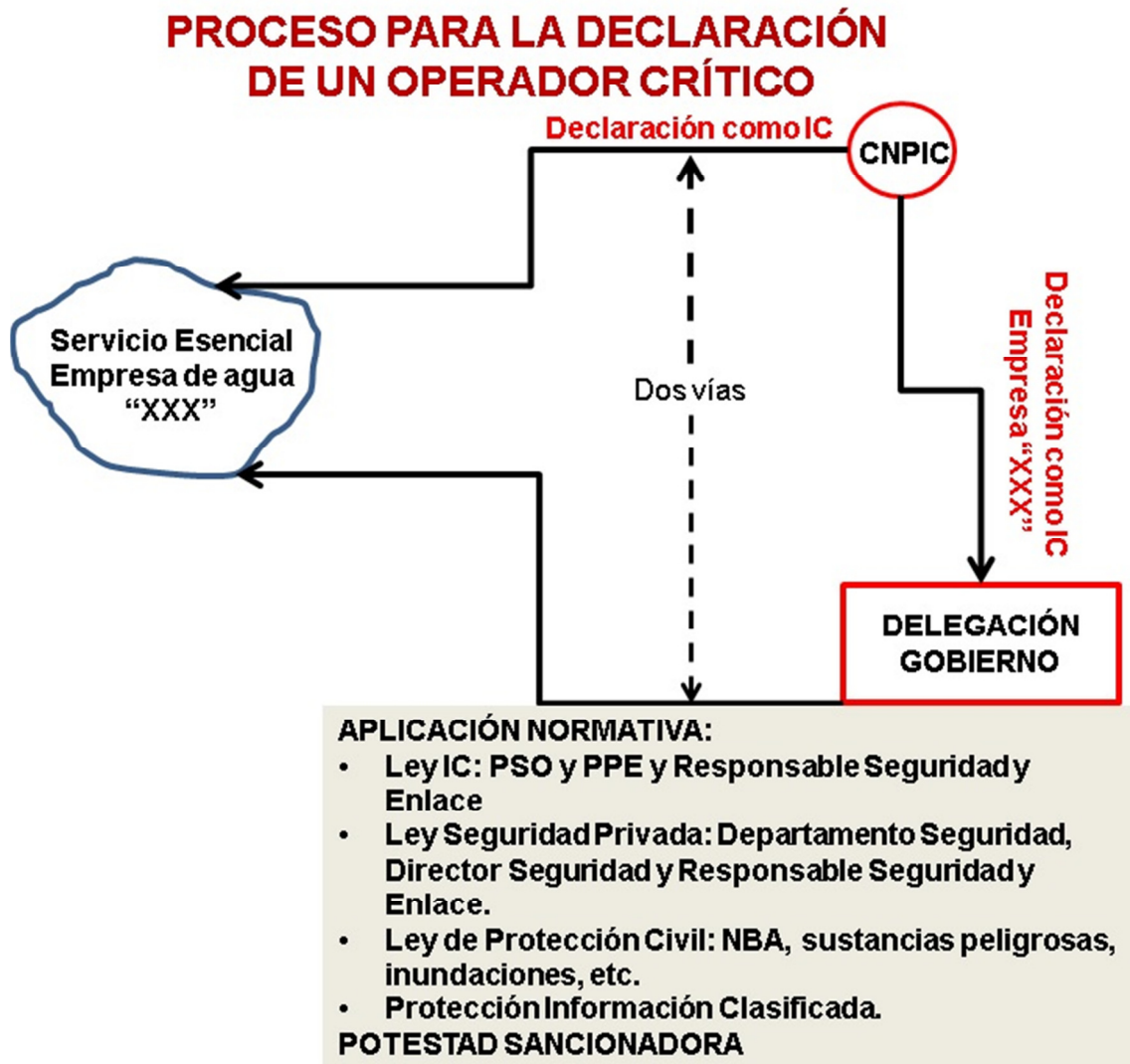
¹⁶ Cuando sea por “imprudencia grave”, es decir no poner los medios adecuados de protección.

¹⁷ Idem “imprudencia grave”.

¹⁸ En este caso por utilización de explosivos o artefactos de similar potencia, aplicándose en caso de acto terrorista, como mínimo.

¹⁹ Idem “imprudencia grave”

Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC) y el otro a través de las Delegaciones/Subdelegaciones del Gobierno, según el siguiente diagrama:



2. La que genera riesgos es la actividad, independientemente de la instalación, por lo que esta actividad debe disponer de su propio plan de autoprotección, denominado Plan de Seguridad del Operador.
3. A su vez existen instalaciones que por su incidencia en el conjunto, como por ejemplo una Estación de Tratamiento de Agua y Potabilización (ETAP), que dispone de sustancias peligrosas, siendo además un elemento vital para el mantenimiento de la actividad como servicio esencial, debe disponer de un plan de autoprotección, denominado Plan de Protección Específico.
4. El resto de las instalaciones que pueden generar riesgos, como una tubería de agua, una depuradora, una estación impulsora, etc., deben disponer de un Plan de Autoprotección adaptado a lo que se especifica en la Norma Básica de Autoprotección.

5. Existen otras instalaciones, como presas, embalses, depósitos, y otras obras hidráulicas, las cuales deben disponer de plan de autoprotección y que según su reglamentación específica se denominan Plan de Emergencia Interior.
6. Cuando exista un Plan de Emergencia Interior, debe de redactarse por las autoridades de Protección Civil otro Plan denominado de Emergencia Exterior, elaborado con la información pertinente que le proporcione el operador.
7. Los planes relacionados con sustancias peligrosas, con inundaciones, etc., forman parte de los llamados “riesgos especiales”, sujetos a “planes especiales” y basados en las correspondientes Directrices Básica de Planificación de Protección Civil, emanadas en forma de Reales Decretos o de Órdenes Ministeriales según sea el riesgo. Los operadores de agua deben tener en cuenta si algunos de estos riesgos pueden producirse en el terreno donde se desarrolla su actividad.
8. La ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana es supletoria de las leyes de Infraestructuras Críticas y Seguridad Nacional, aunque esta última se encuentra a falta de desarrolla en otras leyes que la complementarán. Por ello en caso de producirse una emergencia por acción terrorista en una instalación declarada crítica, sin que el titular de la actividad haya tomado las medidas necesarias de protección, incurriría en sanciones como falta “muy grave”
9. Un atentado terrorista genera una catástrofe. La Ley de Infraestructuras Críticas atienden fundamentalmente a la “prevención” de que los hechos no se produzcan, pero acaecido, debe ponerse en funcionamiento los planes de protección civil, debiendo considerarse como tales los de autoprotección y en su especificidad en este tipo de actividad, de Planes de Seguridad del Operador, de Protección Específica y de Emergencia Interior. La Ley de Protección Civil, dispone de un título sancionador, aplicable a los operadores que no dispongan de las medidas de protección a las que están obligados.
10. La Resolución de 8 de septiembre de 2015 de la Secretaría de Estado de Seguridad, declara que los contenidos del Plan de Seguridad del Operador, tendrán la consideración de “Difusión Limitada” y sujeta a las Normas que emanan de la Autoridad Nacional para la Protección de la Información Clasificada del Centro Nacional de Inteligencia. ¿Quiere esto significar que si un operador crítico desoyendo la observancia de su declaración como tal, y por tanto no elabora el PSO, no se encuentra sujeto a esta restricción de la información? La ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento y en este caso el operador ha sido informado fehacientemente, por lo que en caso de infracción y conocimiento a terceros de cuestiones que afecten a la seguridad de la actividad, podría aplicársele el Código Penal.

En el presente trabajo, sujeto a crítica jurídica, se presenta la casuística sobre la obligación del cumplimiento de leyes que aunque no hagan referencia a sanciones concretas, conllevan otras connotaciones en otras normativas, que pueden aplicárseles en caso de inobservancia.

03.01.2017