

Capítulo cuarto

La disuasión y defensa de los territorios extrapeninsulares y de sus puertos. Defensa «en y desde» tierra

Ramón Armada Vázquez

Resumen

A lo largo de la historia, la protección y defensa de los territorios extrapeninsulares españoles han sido claves para la defensa del territorio peninsular y los intereses nacionales. Hoy, sus puertos se configuran como infraestructuras estratégicas fundamentales para garantizar el bienestar de sus ciudadanos y como motores de dinamización económica, sociocultural y de identidad nacional.

A lo largo de la historia, la defensa «en» y «desde» tierra de los puertos ha permitido el mantenimiento de la soberanía nacional ante las flotas enemigas. Hoy, guerras como la de Ucrania y Rusia ponen de manifiesto la importancia de esta defensa terrestre.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 destaca la necesidad de contar con una capacidad de disuasión creíble y efectiva y una capacidad de defensa autónoma frente a diferentes formas de agresión: desde las estrategias híbridas hasta el conflicto convencional. El Mando Operativo Terrestre, en el marco de las operaciones permanentes, planea y conduce en el ámbito terrestre operaciones de presencia, vigilancia y disuasión en los territorios extrapeninsulares. Sus puertos son infraestructuras clave para la

defensa de dichos territorios y para el sostenimiento de las fuerzas desplegadas.

El artículo analiza los campos de coordinación institucional para profundizar en la disuasión, protección y defensa de los puertos de «interés militar» extrapeninsulares.

Palabras clave

Disuasión, Defensa, Puertos, Extrapeninsular, Mando de Operaciones.

The deterrence and defence of the extra-peninsular territories and their ports. Defence «on and from» land

Abstract

Throughout history, the protection and defense of the Spanish territories outside the peninsula have been key to the defense of the peninsular territory and national interests. Today its ports are configured as fundamental strategic infrastructures to guarantee the well-being of its citizens and as engines of economic, socio-cultural and national identity dynamization. Throughout history, the defense "on" and "from" land of ports has allowed the maintenance of national sovereignty against enemy fleets. Today, wars such as those in Ukraine and Russia highlight the importance of this land defense.

The 2021 National Security Strategy highlights the need for a credible and effective deterrent capacity and an autonomous defence capability against different forms of aggression: from hybrid strategies to conventional conflict. The Ground Operations Command, within the framework of permanent operations, plans and conducts onshore presence, surveillance and deterrence operations in territories outside the peninsula. Its ports are key infrastructures for the defence of these territories and for sustaining the forces deployed.

The article analyzes the fields of institutional coordination to deepen in the deterrence, protection and defense of extra-peninsular ports of "military interest".

Key words

Deterrence, Defence, Ports, Extra-peninsular, Operations Command.

«La configuración de España es singular, con una dimensión territorial peninsular, archipiélagos, islas, peñones y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en el norte de África, además de una significativa extensión marítima». Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2021.

1 Introducción

1.1 Relevancia de los territorios extrapeninsulares

Las posesiones extrapeninsulares españolas —islas Canarias, plazas de soberanía en el norte de África e islas Baleares— han sido históricamente ejes estratégicos para garantizar la proyección de España en sus áreas de influencia y la defensa del territorio peninsular y los intereses nacionales. Funcionaron como plataformas navales y militares cruciales para la protección de las rutas marítimas comerciales, contribuyendo al control del Atlántico y el Mediterráneo. Esta red de enclaves permitió a España protegerse de las amenazas externas, mantener su proyección geopolítica y preservar la soberanía española en territorios fronterizos complejos y disputados.

Cada una de ellas fue clave en su entorno geográfico. Las islas Baleares, históricamente habitadas, fueron imprescindibles para el control del mar Mediterráneo occidental y el dominio de las rutas marítimas comerciales y permitieron proyectar el poder naval y proteger el territorio peninsular frente a las amenazas mediterráneas de piratas o ataques otomanos, asegurando la conexión estratégica entre la península y otras posesiones mediterráneas de los reinos de España.

Por su parte, las islas Canarias tuvieron, desde su incorporación al Reino de Castilla en el siglo xv, un papel esencial como plataforma de expansión militar, económica y cultural. Fueron el punto de partida para la exploración y conquista de América y, por su ubicación estratégica, clave para el control de las rutas atlánticas hacia el continente americano y África. Además, sirvieron como base para la protección de las costas peninsulares contra incursiones marítimas y la piratería.

Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el resto de las plazas de soberanía en el norte de África son territorios pequeños de gran valor estratégico que fueron incorporados a la Corona desde los siglos xv y xvi hasta el siglo xix. De españolidad más que confirmada (Echeverría, 2021), surgieron como complemento de

las torres vigía costeras, fortificaciones urbanas y bases navales peninsulares y fueron denominados «presidios»¹; es decir, posiciones militares destacadas en la costa africana con un marcado carácter defensivo². Así, durante el reinado de los Reyes Católicos se incorporaron Melilla (1497) y el peñón de Vélez de la Gomera (1508); con la unificación peninsular se incorporó Ceuta (1582), ocupada por Portugal en 1415, y, con Carlos II, el peñón de Alhucemas (1673). Las islas Chafarinas se incorporaron bajo el reinado de Isabel II (1848). Las posiciones españolas en el norte de África fueron clave en el control del Estrecho, garantizando el comercio y las comunicaciones entre el mar Mediterráneo y el Atlántico, y en la contención de incursiones bereberes sobre las costas españolas y europeas. Además de contribuir a la defensa de la península, fueron utilizados como plataforma para proyectar la influencia española en el interior del Rif, garantizando así su defensa.

1.2 Relevancia de los puertos en los territorios extrapeninsulares

Los puertos han sido, y siguen siendo, infraestructuras estratégicas fundamentales para la proyección económica, política, social y cultural de España, especialmente en sus territorios extrapeninsulares. Hasta la llegada del transporte aéreo, fueron la única puerta de entrada y salida de mercancías y ciudadanos, de comercio y cultura; han sido bases estratégicas de llegada y salida de capacidades militares, así como de medios de vigilancia y control de rutas marítimas, y han sido motores de dinamización económica, sociocultural y de identidad nacional.

Se podría decir que, a día de hoy, la insularidad de los archipiélagos es compartida por las posesiones en el norte de África, al tener Ceuta y Melilla prácticamente cerrado el tráfico comercial con sus fronteras terrestres marroquíes³. Hoy, los puertos extra-

¹ Del lat. *praesidium*, «guarnición militar», «protección», «ayuda». Ciudad o fortaleza que se podía guarnecer de soldados. Ver entrada de la Real Academia Española de la Lengua: <https://dle.rae.es/presidio>

² Los presidios mayores eran Ceuta y Orán, mientras que los menores eran el peñón de Vélez, Alhucemas y Melilla.

³ El 1 de agosto de 2018, Marruecos cerró unilateralmente la frontera comercial con Melilla, Ceuta no la tenía y desde el Gobierno de España se ha intentado abrirlas sin éxito hasta ahora. Ver: https://www.eldebate.com/espana/20250114/frontera-ceuta-melilla-cronologia-seis-anos-medio-merced-caprichos-marruecos_260640.html

peninsulares garantizan la conectividad, el abastecimiento y la movilidad; son motores fundamentales para el desarrollo económico y social de estas zonas con un régimen especial, y, como se verá en el desarrollo del artículo, son clave para la disuasión y defensa de los territorios extrapeninsulares. La conectividad que estos puertos ofrecen con la Península y resto del mundo permite la importación de recursos esenciales, la exportación de los productos locales, el transporte de pasajeros y su funcionamiento como nodos logísticos internacionales. Todo ello les permite ser focos de crecimiento y cohesión territorial. En una palabra, sin puertos, los territorios extrapeninsulares no podrían mantenerse.

Los puertos forman parte de las infraestructuras críticas y son especialmente vulnerables a riesgos de seguridad nacional. Desde el punto de vista de Defensa, los puertos extrapeninsulares son clave para el mantenimiento de las unidades militares allí desplegadas, para su sostenimiento y para la posible llegada o salida de refuerzos. Siendo las Fuerzas Armadas responsables de garantizar la soberanía de España en dichos territorios, así como de proteger la vida de su población y sus intereses, los puertos se convierten en puntos de interés para la seguridad y defensa.

1.3 Importancia histórica de la defensa militar de los puertos extrapeninsulares

Los puertos españoles de ultramar fueron puntos neurálgicos para mantener la soberanía española, proteger las rutas comerciales y asegurar el control geopolítico y económico de sus vastos imperios ultramarinos. Su ubicación estratégica permitía controlar rutas navales vitales para el comercio de productos de ultramar y para el movimiento de flotas militares. En su elección era fundamental el análisis de su capacidad de defensa desde tierra: había que proteger los medios y arsenales navales y rechazar los ataques de flotas enemigas, pues su defensa aseguraba la extensión y permanencia de la España de ultramar frente a potencias rivales. Desde el siglo *xvi*, se construyeron fortificaciones como castillos, baterías y murallas que combinaban artillería y posiciones estratégicas para cubrir las entradas marítimas. Estos sistemas defensivos se actualizaron a lo largo de los siglos ante nuevas amenazas, incorporando avances tecnológicos y adaptándose a las tácticas de guerra marítima. La defensa militar permitió preservar durante siglos la integridad territorial de España en ultramar y retrasar la pérdida de sus colonias.

Desde la aparición de la pólvora ha existido una íntima relación entre la defensa de costas en puntos clave y la maniobra de escuadras navales (Solá Bartina, 2019); algo que está en línea con lo que Julian Corbett defiende, complementando la visión de Mahan⁴ de que los Estados mantuvieran una gran flota para debilitar al enemigo con un bloqueo naval efectivo, al señalar que el poder naval debe apoyar y facilitar las operaciones terrestres y que el control del mar permite realizar desembarcos eficaces y proteger las fuerzas en tierra⁵ (Romero Sobrino, 2025).

Del siglo XVI al XVIII, España, por la extensión de sus posesiones y ante la dificultad de disponer de una Marina de Guerra capaz de dar protección a todas sus costas, tuvo que fiar la defensa del litoral a medios ubicados en tierra firme a base de fortificaciones artilladas y la organización de milicias (Solá Bartina, 2019). Gracias a ellas, se mantuvieron las posesiones a pesar de los numerosos ataques de los adversarios europeos. Destacan, entre otras, las defensas de Las Palmas de Gran Canaria (1599) y de Santa Cruz de Tenerife (1797).

En la primera, la defensa costera debilitó a la flota holandesa del almirante Van der Does, pero no pudo impedir que, en el quinto intento de desembarco⁶, esta lograra alcanzar la costa, asediando y tomando la ciudad de Las Palmas. La defensa se organizó replegándose al interior, donde unos cuatrocientos milicianos al mando del lugarteniente Pamochamoso batieran a los cuatro mil holandeses en la batalla del Batán, preludio de táctica de «guerra de guerrillas», expulsándolos de la isla.

⁴ Alfred Thayer Mahan (1840-1914) es el principal teórico del poder marítimo, focalizando su análisis en la influencia decisiva que tiene el dominio naval sobre el poder estatal y la política internacional. Según Mahan, el control efectivo de los océanos, las rutas marítimas y los puntos estratégicos (puertos naturales, pasos y bases navales) es la clave para alcanzar la preeminencia global. La contraparte principal a Mahan fue Halford Mackinder, quien en 1904 formuló la teoría del Heartland o «Tierra Corazón», zona centro de Eurasia (desde Europa central hacia el mar Negro y Siberia) con gran importancia estratégica por sus recursos, tamaño y posición.

⁵ La diferencia entre Mahan y Corbett radica en sus enfoques. Mientras Mahan se centraba en el comercio marítimo y la importancia de mantener una flota poderosa, Corbett priorizaba la cooperación entre la marina de guerra y el ejército de tierra, enfocándose en la contribución de la marina en conflictos con un componente terrestre significativo.

⁶ 74 navíos y 150 lanchas de desembarco lo lograron gracias a la sorpresa tecnológica de unas lanchas planas aproximándose en una zona de bajíos no preparada para la defensa y la superioridad del alcance de la fusilería enemiga (Galán García, 2017).

En la segunda, la defensa costera del teniente general Gutiérrez impidió el triunfo de la flota británica del almirante Nelson. Gracias a una defensa que combinó fuertes y milicias, se pudo impedir primero la progresión de unos mil hombres desembarcados en la playa de Valleseco, obligándolos a reembarcar; después la neutralización del ataque frontal en masa contra Santa Cruz con el fuego de las baterías y de la infantería, y, finalmente, la neutralización del avance de la tropa de desembarco en el interior de la ciudad y su capitulación (Lanuza Cano, 1955).

En el siglo *xix* se mantuvo el dilema sobre si reforzar la costa o fortalecer la Armada. Se mantenían a duras penas los puertos con baterías de defensa del litoral, aunque de forma insuficiente. Aun así, en 1898, la batería de dos piezas modernas Krupp de 305/35mm en La Habana mantuvo alejada a la flota norteamericana del puerto, evitando que fuera bombardeada la ciudad. Aunque, al no tener artillada la boca de la ría de Santiago, la escuadra norteamericana pudo batir uno a uno los buques de la escuadra del almirante Cervera al salir por la estrecha bocana en línea de fila (Solá Bartina, 2019).

En el siglo *xx*, tras la pérdida de las posesiones de ultramar y ante la codicia de países europeos, se lleva a cabo la planificación y construcción de una flota modesta pero moderna y el refuerzo de las costas españolas con apoyo británico (piezas Munáiz-Argüelles e inglesas Vickers). En la década de 1930, el artillado de la costa se constituyó con cañones modernos Vickers de 381/45mm y de 152/50mm, espina dorsal de la defensa de las costas, algo que, tras la guerra, se continuó manteniendo para completar las defensas y sustituir material obsoleto. El artillado de la costa se dividió en dos grandes grupos en función de su cometido: la protección de bases navales y puntos geoestratégicos relevantes y la cobertura de puertos, zonas industriales y litorales de cierta importancia tanto en la Península como en los archipiélagos canario y balear. Se organizaron en grupos de artillería de costa con baterías primarias y secundarias de distinto calibre y baterías antiaéreas, todas bajo un mismo mando (Solá Bartina, 2019).

Es evidente que, a lo largo de la historia de España, la defensa «terrestre» de los puertos ha sido clave para mantener las posesiones de ultramar y extrapeninsulares.

1.4 Importancia de la defensa militar de los puertos en la actualidad

Pasando al siglo ^{xxi} y tomando como ejemplo la guerra de Ucrania, conviene señalar cómo las tácticas, técnicas y procedimientos de defensa de los puertos ucranianos desde tierra firme han permitido demostrar su eficacia frente al poder naval y aéreo ruso.

Si bien el escenario del mar Negro podría considerarse específico con limitaciones internacionales a las operaciones navales⁷ y sujeto a las tácticas de «guerra en sitios confinados» estudiadas por Milán Vego⁸, se puede decir que, al inicio de la contienda, Rusia disponía de una flota⁹ y un poder aéreo muy superior a Ucrania¹⁰, lo que le debía permitir el bloqueo de sus puertos y el apoyo desde el mar a sus operaciones terrestres. El profesor Vego incide en que, en espacios confinados, el control del mar puede ser absoluto, limitado o disputado por las flotas enfrentadas, pero introduce la posibilidad de la negación del empleo del mar, que ocurre cuando una flota más débil elige momentos y lugares estratégicos para atacar sorpresivamente, aunque esto no implica necesariamente obtener el control del mar. En este caso, Ucrania no tenía flota para negar el empleo del mar a Rusia, pero sí un conjunto de capacidades militares lanzadas desde tierra.

⁷ La Convención de Montreux de 1936 otorga a Turquía la potestad de regular el paso a través de los estrechos del Bósforo y los Dardanelos, pudiendo llegar a limitarlo para los buques de guerra y mercantes en tiempo de paz o de guerra.

⁸ Milán Vego, profesor en el Departamento de Operaciones Conjuntas en el Naval War College de Estados Unidos, aborda en su obra *Naval Strategy and Operations in Narrow Seas* el arte operacional naval en «aguas restringidas» destacando la importancia de su control, especialmente cuando la campaña principal se desarrolla en tierra. Ver: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/esfas/control_del_mar_en_la_guerra_de_ucrania

⁹ Según Vilches, disponía de 34 buques, 6 submarinos, 28 unidades de superficie, 45 aviones y varios helicópteros desde la invasión de Crimea. La flota estaba compuesta por las unidades de la 30.^a División de Buques de Superficie (crucero clase Slava, fragatas Krivak II y fragatas clase Krivak V), la 4.^a Brigada Independiente de Submarinos (submarinos clase Kilo y del Proyecto 636.3), la 197.^a Brigada de Buques de Asalto (buques de la clase Aligator y Ropucha I y II), dos divisiones de pequeños buques (corbetas clase Buyan-M y Tarantul II y III), unidades contraminas y unidades logísticas (Romero Sobrino, 2025).

¹⁰ La debilidad de la flota ucraniana se manifestó al inicio de la contienda con el hundimiento voluntario de su buque insignia, la fragata Hetman Sahaidachny, para evitar que cayera en manos rusas.

En teoría, el control del mar debía estar del lado ruso, pero Ucrania consiguió arrebatárselo y garantizar su acceso al mar mediante una combinación de fuego costero, minas marinas, drones de superficie y misiles antiaéreos y antibuque que obligaron a la flota rusa a abandonar Sebastopol (Audrant, 2025).

La capacidad de evolución y entrada de nuevas tácticas, técnicas y procedimientos de protección y defensa de puertos y de la costa con medios lanzados desde el litoral con éxito como el observado en la defensa de Odesa durante la agresión rusa a Ucrania pone de manifiesto la importancia clave de esta en la guerra actual, como lo ha sido a lo largo de la historia.

2 La disuasión en los territorios extrapeninsulares

2.1 La disuasión en las FAS

Si se hace un repaso del ordenamiento legislativo español, se ve que la palabra «disuasión» no aparece claramente como cometido de las Fuerzas Armadas hasta la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2021¹¹. Lo que aparece es la palabra «defensa».

Así la Constitución española otorga a las Fuerzas Armadas¹² la defensa de la integridad territorial de España y en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional se regula la defensa nacional y se establece las bases de la organización militar¹³. El presidente del Gobierno, asistido por el Consejo de Defensa Nacional, dirige los conflictos armados y la gestión de las situaciones de crisis que afectan a la defensa. Aunque las Fuerzas Armadas constituyen su

¹¹ La *ESN 2021* está en proceso de revisión. En el *BOE* n.º 126, de 26 de mayo de 2025, se establece el procedimiento para la elaboración de la nueva *ESN 2025*. En su preámbulo se dice: «en el proceso de revisión estratégica se enfatizarán medidas tales como el refuerzo de la disuasión y defensa».

¹² CE, artículo 8. 1. «Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional». *BOE*, n.º 311, de 29 de diciembre de 1978.

¹³ Establece entre los tipos de operaciones «La vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, la vigilancia del espacio aéreo y el control del espacio aéreo de soberanía nacional y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses». Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. *BOE*, n.º 276, de 18 de noviembre de 2005.

principal herramienta, en ese consejo están representados otros ministerios¹⁴, pues la defensa es un asunto de Estado.

Es en la *ESN 2021* donde se establece el vínculo entre disuasión y defensa, de hecho el primer párrafo del primer eje de la ESN «Una España que protege la vida de las personas y sus derechos y libertades, así como el orden constitucional» es el dedicado a la «Disuasión y Defensa»¹⁵.

La palabra disuasión aparece en un contexto estratégico fundamental, destacando la necesidad de que España cuente con «una capacidad de disuasión creíble y efectiva y una capacidad de defensa autónoma, frente a diferentes formas de agresión: desde las estrategias híbridas hasta el conflicto convencional». Resalta que, para mantener una disuasión creíble, hay que disponer de capacidades militares tecnológicamente avanzadas y suficientes para cubrir todo el espectro del conflicto, incluidas las operaciones de combate, junto con un marco presupuestario estable. Por tanto, la disuasión forma parte del planteamiento estratégico global para fortalecer la prevención, detección y respuesta frente a amenazas híbridas y riesgos presentes en un entorno geopolítico caracterizado por la competición entre potencias y el uso de nuevas tecnologías. La disuasión se vincula a la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional y a los procedimientos de alerta y seguimiento en situaciones de crisis.

La Directiva de Defensa Nacional (DDN) de 2020 recalca que la defensa contribuye al Sistema de Seguridad Nacional proporcionando capacidades, especialización y disponibilidad únicas para ampliar las posibilidades de acción en múltiples escenarios. Es decir, la defensa forma parte de la solución a cualquier problema de seguridad. El empleo de las estrategias híbridas que combinan procedimientos convencionales con otros de tipo asimétrico lleva a un marco de intensa confrontación en el ciberespacio y en el

¹⁴ Mínimo el de Interior, de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Economía y Hacienda, pudiendo ser convocados el resto de los miembros del Gobierno.

¹⁵ Primer eje: «Una España que protege la vida de las personas y sus derechos y libertades, así como el orden constitucional. El fortalecimiento de las capacidades de los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional –la Defensa Nacional, la Acción Exterior y la Seguridad Pública, con el apoyo de los Servicios de Inteligencia e Información del Estado– junto al refuerzo de la Sanidad Pública, la Protección Civil y la protección de las Infraestructuras Críticas son claves para hacer frente a las amenazas que afectan a los valores e intereses de España y contribuyen a su cohesión territorial».

entorno de la información. Se actúa en la zona gris, situada por debajo de lo que identifican como el umbral de respuesta.

Descendiendo a la Directiva de Política de Defensa (DPD) de 2020, esta establece que, en el interior, la acción operativa de las FAS se articulará mediante la conducción de misiones permanentes de vigilancia, control, colaboración y protección en los espacios de soberanía nacional. Se seguirá el principio de integración con el resto de los instrumentos del Estado, buscando la sinergia, concurrencia y valor añadido que eviten la competencia y potencien la preparación para permitir una reacción rápida y eficaz ante cualquier emergencia. De esta forma, contribuye al primer objetivo de la Política de Defensa¹⁶: garantizar la seguridad de España y sus ciudadanos de acuerdo con las misiones asignadas por la Constitución y la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.

Para hacer frente a las distintas amenazas contra la defensa nacional, el Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo, establece la organización básica de las Fuerzas Armadas (FAS), dotándolas de los instrumentos necesarios para su adaptación a un entorno en continua evolución. Estas amenazas, que tradicionalmente provenían de los ámbitos de operación de las FAS terrestre, marítimo y aéreo, se materializan, hoy en día, además de en los anteriores, en el espacio ultraterrestre y en los ámbitos ciberespacial y cognitivo. Este real decreto dispone que las organizaciones operativas podrán crearse con carácter permanente o temporal, estando directamente subordinadas al jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).

Así, el JEMAD ejerce el mando de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas, bajo la dependencia de la persona titular del Ministerio de Defensa, y propone a esta la creación de las organizaciones operativas permanentes. La estructura operativa se organiza en tres niveles: el nivel estratégico que retiene el JEMAD; el nivel operacional a cargo del comandante del Mando de Operaciones (CMOPS)¹⁷, responsable del planeamiento, conducción y segui-

¹⁶ Su tercer objetivo es «Contribuir a la estabilidad y el progreso en el Mediterráneo, el Norte de África y el Sahel, combinando la concurrencia a iniciativas internacionales con acuerdos bilaterales con los países afectados. La lucha contra el terrorismo y la capacitación de nuestros socios se mantendrán como los aspectos prioritarios de ese esfuerzo».

¹⁷ «Y los comandantes de aquellas organizaciones operativas que determine el JEMAD para la ejecución de los planes de contingencia». RD 521/2020, de 19 de mayo, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas (FAS).

miento de las operaciones, y el nivel táctico, bajo mando de los comandantes de las organizaciones operativas que se generen.

2.2 Las operaciones permanentes

Por tanto, en el nivel táctico de la estructura operativa, y dependiendo del CMOPS, están las siguientes organizaciones operativas permanentes¹⁸: el Mando Operativo Terrestre (MOT), el Mando Operativo Marítimo (MOM), el Mando Operativo Aéreo (MOA), el Mando Operativo Espacial (MOESPA) y el Mando Operativo Ciberespacial (MOCE).

Estas organizaciones operativas son las responsables de la ejecución de las operaciones permanentes en territorio nacional. A diferencia de las organizaciones temporales, están activadas continuamente, lo que les permite cumplir con sus cometidos en todo momento. Su capacidad de actuar en todos los ámbitos —terrestre, marítimo, aéreo, espacial y ciberespacial— les garantiza la confluencia de esfuerzos y permite al Mando de Operaciones, en coordinación con otros actores no militares, poder llevar a cabo operaciones multidominio¹⁹.

Las operaciones permanentes son una herramienta eficaz para mantener una vigilancia de los espacios de soberanía, lo que permite detectar anticipadamente amenazas y facilitar una respuesta inmediata y viable ante una potencial crisis. Diariamente, hay más de un 10 % de los efectivos de las Fuerzas Armadas involucrados en operaciones permanentes²⁰.

Si se analiza el mapa de riesgos de 2024/2025 del Informe Anual de Seguridad Nacional 2024²¹, dentro de los riesgos muy ele-

¹⁸ ODEF/1110/2023, de 4 octubre, por la que se modifica la Orden DEF/710/2020, de 27 de julio, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa.

¹⁹ Según doctrina OTAN, las operaciones «multidominio» se diferencian del concepto de operaciones «conjuntas» en que las primeras, además de las capacidades militares en los distintos ámbitos, incluyen otras no militares, como entidades gubernamentales, sector privado y entes internacionales. Por su concepción, permiten sincronizar las operaciones militares con la colaboración con otros agentes en beneficio de la disuasión y defensa. Ver: <https://www.act.nato.int/article/mdo-in-nato-explained/>

²⁰ https://ejercito.defensa.gob.es/unidades/Santa_Cruz_De_Tenerife/cg_mcana/Noticias/2021/visita_jemad_mot.html

²¹ Para consultar el *Informe Anual de Seguridad Nacional 2024*, DSN, ver: <https://www.dsn.gob.es/sites/default/files/2025-05/IASN2024%20ACCESIBLE.pdf>

vados aparece la vulnerabilidad del ciberespacio y como riesgos elevados aparecen seis amenazas para la seguridad nacional: las campañas de desinformación; los flujos migratorios irregulares; la tensión estratégica y regional; el espionaje y las injerencias desde el exterior; la inestabilidad económica y financiera, y el terrorismo y la radicalización violenta. Como riesgos de intensidad media se encuentran las amenazas a las infraestructuras críticas, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad energética, el crimen organizado y la delincuencia grave, los efectos del cambio climático y la degradación del medio natural, las epidemias y pandemias y la vulnerabilidad del espacio marítimo.

Ante estos riesgos, la vigilancia que ejercen las operaciones permanentes contribuyen, en mayor o menor medida, a la detección de la mayor parte de los riesgos presentados. Destaca su papel en la detección de vulnerabilidades en el ciberespacio, campañas de desinformación²² y flujos migratorios²³, en la vigilancia de la tensión estratégica y regional y las infraestructuras críticas, en la prevención de catástrofes²⁴ y en la vigilancia del espacio marítimo²⁵.

2.3 El Mando Operativo Terrestre y los puertos extrapeninsulares

El Mando Operativo Terrestre (MOT) es el órgano de la estructura operativa de las FAS responsable, a su nivel, del planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones militares en el ámbito terrestre. El jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra (JEME) es quien propuso al JEMAD la designación del comandante del Mando Operativo Terrestre (CMOT), recayendo desde 2020 en el jefe del Mando de Canarias del Ejército de Tierra (MCANA)²⁶.

²² Todos los mandos operativos en su ámbito y nivel. Otros órganos de inteligencia y análisis completan la vigilancia en niveles superiores.

²³ El informe señala de forma explícita que «las Operaciones Permanentes contribuyen de manera efectiva al seguimiento y control de los flujos migratorios por las fronteras de Ceuta y Melilla, y por las rutas marítimas procedentes del Magreb y Sahel, así como a otros aspectos relacionados con la seguridad pública en la ordenación de los flujos migratorios».

²⁴ Por ejemplo, el Mando Operativo Terrestre lleva la conducción táctica de operaciones de prevención de incendios en apoyo del Cabildo Insular de Tenerife y de la Comunidad Autónoma de Galicia.

²⁵ Para consultar el cometido del Mando Operativo Marítimo, ver: <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/emad/mopmaritimo/index.html>

²⁶ Propuesta de instrucción del JEME, por la que se desarrolla la organización del ET (IODET). Art. 41.b «A propuesta del JEME y mediante la designación del

El MCANA es un mando del Ejército de Tierra, cuyo cometido principal es la preparación de estructuras operativas, que tiene la peculiaridad de incluir todas las unidades de la fuerza desplegadas fuera de la península ibérica. Su cuartel general está en Santa Cruz de Tenerife y sus grandes unidades son tres comandancias generales (COMGE), ubicadas en Ceuta (COMGECEU), Melilla (COMGEMEL) y Baleares (COMGEBAL), y una brigada, la Brigada «Canarias» XVI, desplegada en el archipiélago canario. Además, cuenta con otras pequeñas unidades que aportan distintas capacidades²⁷.

La designación del general jefe del Mando de Canarias del ET como comandante del Mando Operativo Terrestre es especialmente acertada, pues son sus unidades orgánicas las responsables de realizar los cometidos operativos permanentes asignados por el Mando de Operaciones. Es decir, operan donde se preparan.

Los cometidos desarrollados por el MOT²⁸ se orientan a la presencia, vigilancia y disuasión de los espacios de soberanía terrestre en los archipiélagos de Canarias y Baleares y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, así como en las islas y peñones de soberanía nacional: la isla de Alborán, las islas Chafarinas, las islas Alhucemas y el peñón de Vélez de la Gomera.

Las unidades del MOT designadas realizan despliegues o activaciones permanentes y no permanentes. Entre las permanentes figuran los destacamentos militares de las islas y peñones, la isla de Alborán, las islas Chafarinas, el peñón de Vélez y el peñón de Alhucemas. Estos destacamentos suelen tener entidad de sección reforzada y son relevados cada mes.

Las activaciones no permanentes se realizan en Ceuta, Melilla, Baleares y Canarias e implican despliegues de unidades desde entidad sección hasta entidad grupo táctico²⁹. Muchos desplie-

JEMAD, según lo especificado en la Orden DEF 710/2020 de 27 de julio, modificada por la Orden DEF 1110/2023 por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa, el general jefe del Mando de Canarias ejerce como Comandante del Mando Operativo Terrestre (MOT), planeando, conduciendo y realizando el seguimiento de las operaciones permanentes en el ámbito terrestre».

²⁷ Orden DEF/708/2020, de 27 de julio, por la que se desarrolla la organización básica del Ejército de Tierra. Ver: <https://www.boe.es/eli/es/o/2020/07/27/def708/con>

²⁸ Ver: <https://www.defensa.com/espana/activados-agrupamientos-tacticos-presencia-vigilancia-disuasion> y <https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-nacionales/70-OP-PRESENCIA-VIGILANCIA-DISUASION/noticias/listado/250313-ni-visita-CMOPS-MOT.html>

²⁹ Hasta 600 militares. Ver: https://www.eldebate.com/espana/defensa/20250318/grupo-tactico-despliega-canarias-rastrea-puentes-embalses-bunkeres_279874.html

gues se hacen en islas que no tienen presencia militar permanente. El periodo de activación puede ser de 3 a 10 días y se distribuyen a lo largo de todo el año, consiguiendo que siempre haya unidades desplegadas. El éxito no solo está en las activaciones, sino, sobre todo, en la disponibilidad de dichas unidades para ser desplegadas en cualquier momento.

Cada unidad está orientada a su área de responsabilidad, lo que contribuye a la eficacia de la operación. La Comandancia de Melilla, además de Melilla, se encarga de las islas y peñones, excepto la isla de Alborán, que tiene un destacamento específico de la Armada. La Comandancia de Ceuta hace sus despliegues en la ciudad autónoma, la Comandancia de Baleares se despliega en todo el archipiélago balear y la Brigada Canarias, en todo el archipiélago canario.

En sus despliegues se buscan cuatro objetivos: conocimiento del entorno, presencia, vigilancia y disuasión.

El conocimiento del entorno permite completar y actualizar una gran base de datos sobre infraestructuras y servicios de todo tipo, poblaciones, hospitales, alojamientos, centros energéticos, aguadas, gasolineras, instituciones y puntos clave del terreno de interés militar tanto para la protección como, llegado el caso, la defensa del territorio.

La presencia de las patrullas y unidades desplegadas aporta confianza a la población y naturalidad en el desarrollo de sus cometidos, pues la sociedad de estos territorios extrapeninsulares está cada vez más acostumbrada a ver unidades militares patrullando. No son extrañas las acciones de auxilio de estas patrullas en accidentes o situaciones de necesidad por parte de la población.

El cometido de vigilancia permite detectar indicadores que pudieran afectar a la seguridad, facilita el conocimiento del entorno y contribuye a la disuasión. Se utilizan medios terrestres disponibles para actuar en todo momento y en todo el espectro. Esto permite a la cadena de mando actualizar la situación y, en caso de detectar alguna amenaza, activar las medidas de reacción. El MOT, con su vigilancia, formaría parte del «sistema de alerta temprana que proporciona indicadores en todos los ámbitos de la Seguridad Nacional», preconizado en la *ESN 2021*³⁰.

³⁰ El primer objetivo de la ESN, que preconiza avanzar en el modelo de gestión de crisis: «el Sistema de Seguridad Nacional enfocará sus esfuerzos en la alerta

Finalmente, con el despliegue de unidades se consigue disuasión. En línea con el tercer objetivo de la *ESN 2021*³¹ y con la revisión de la disuasión en el Concepto Estratégico de la OTAN de 2022³², la presencia de unidades militares preparadas y equipadas y con un alto grado de disponibilidad o readiness que garantiza un despliegue inmediato en caso de necesidad contribuye a la disuasión frente a las posibles amenazas hacia los territorios extrapeninsulares.

Como dice la DDN 2020, «se impulsará la preparación del personal de las FAS y la adquisición de capacidades que permitan la colaboración y apoyo a autoridades civiles especialmente en situaciones de crisis y/o emergencias».

3 La defensa de los puertos extrapeninsulares «en» y «desde» tierra

Una vez vista la contribución del Ejército de Tierra a la disuasión y vigilancia en los territorios extrapeninsulares, incluidos sus puertos, habría que analizar cómo participaría en lo que, por complementariedad a otros conceptos, se va a llamar la defensa de los puertos «en» y «desde» tierra.

3.1 Los mandos permanentes en la protección de los puertos

La protección de las infraestructuras críticas, incluidos los puertos que tengan esa consideración, se articula a través del Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas, responsabilidad del

temprana, la formulación de medidas preventivas y la coordinación reforzada entre todos los entes públicos».

³¹ El tercer objetivo es desarrollar la capacidad de prevención, disuasión, detección y respuesta de España ante estrategias híbridas, en un contexto de seguridad en el que las amenazas convencionales se alternan con el uso combinado de vectores económicos, tecnológicos, diplomáticos y de información, entre otros, como elementos de presión y desestabilización.

³² «Ante el retorno de la guerra a Europa, la OTAN se ha visto obligada a desarrollar una estrategia de disuasión más asertiva, basada en la preparación de fuerzas para el combate y en el desarrollo de capacidades militares avanzadas y actualizadas. Esto se enmarca dentro de la defensa colectiva de la Alianza con fuerzas orientadas al warfighting». La disuasión en el concepto estratégico de la OTAN de 2022. Implicaciones para las operaciones militares. Stefano Parisi, Cte ITA. Ver: https://www.defensa.gob.es/documentos/2073105/2341685/la_disuasion_en_el_concepto_estrategico_de_la_otan_de_2022.pdf/60ccafbe-18ca-c6b6-e3be-abb8d88cf882?t=1737969971522

Ministerio del Interior (MINT). Desde el Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (CNPIC), se contacta y coordina con el resto de agentes. Entre sus miembros hay integrados determinados ministerios y organismos, uno de los cuales es el Ministerio de Defensa³³. La protección de infraestructuras críticas ha evolucionado en los últimos años en Europa, pasando de un enfoque inicial más sectorial a un enfoque integral que abarca múltiples ámbitos y todo tipo de amenazas, tanto físicas como cibernéticas³⁴, y mejorando la estrategia y los planes de resiliencia de las Infraestructuras Críticas de los Estados miembros³⁵.

Por otra parte, cada puerto debe tener y evaluar su plan de protección, que es aprobado por el MINT. La autoridad de protección portuaria constituye un comité consultivo de protección del puerto en el que se integra, entre otros, un representante de la comandancia naval y puede invitar a participar en dicho comité a otros representantes de organizaciones públicas relacionadas con la protección portuaria³⁶.

No cabe duda de la importancia que otorga la Estrategia de Seguridad Marítima (ESM 2024) a los territorios extrapeninsulares y sus puertos. En particular las líneas de comunicación marítima que conectan la península con dichos territorios son considerados «espacios marítimos de interés preferente» y los «puertos y las infraestructuras marítimas, así como las infraestructuras críticas o de interés para la seguridad marítima situadas en la costa» forman parte de los intereses nacionales en su dimensión marítima. Por ello, el primer objetivo de la ESM 2024 es proteger España «en» y «desde» la mar, cobrando protagonismo la disuasión y la

³³ El SEGENPOL es la autoridad del Ministerio de Defensa que participa en la Comisión Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas, mientras que en el grupo de trabajo permanente colaboran un representante del Estado Mayor Conjunto (EMACON) y un representante de DIGENPOL. PDC-01 (A) Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas.

³⁴ La Directiva NIS2 UE impulsa la adopción de tecnologías avanzadas para la protección de infraestructuras críticas. «Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union». Ver: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj>

³⁵ «Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities». Ver: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj>

³⁶ RD 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo. Ver: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/12/07/1617>

protección de las infraestructuras marítimas, citando los puertos como eslabón fundamental en la cadena global de suministros³⁷.

Sin embargo, sería absurdo pensar que esta disuasión y protección se quedara solo en el ámbito marítimo. La Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional (ESAN 2025) contempla la protección de España «en» y «desde» el aire y el espacio³⁸, lo que incluye los cielos del territorio extrapeninsular, y de sus puertos, cometido del Mando Operativo Aéreo y del Mando Operativo Espacial³⁹. En esa protección están también los medios de defensa antiaérea del Ejército de Tierra y de la Armada asignados al Mando Operativo Aéreo. En este caso, la protección del espacio aéreo implica la defensa del mismo con medios militares.

En el ámbito marítimo, terrestre y del ciberespacio, aunque la responsabilidad de la protección de los puertos en tiempo de paz recaiga en el sistema de seguridad nacional, los Mandos Operativos Terrestre, Marítimo y del Ciberespacio contribuyen a la protección con sus acciones de disuasión y vigilancia y, con su capacidad de reacción, están preparados para su defensa.

3.2 La defensa de los puertos «en» y «desde» tierra

Se entiende que se recurre a la defensa cuando no ha funcionado la disuasión. Se toman las medidas defensivas cuando se prevé que se pueda producir una agresión. En este caso, los puertos de interés militar pasan a ser objetivos estratégicos y el agresor buscará el aislamiento del territorio mediante la destrucción o

³⁷ ESM 2024. Ver: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-10762>

³⁸ Objetivo estratégico 1 de la Estrategia de Seguridad Nacional Aeroespacial. Orden PJC/845/2025, de 29 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 14 de julio de 2025, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional. BOE 187/2025.

³⁹ Como dice la *Estrategia de Seguridad Aeroespacial 2025*, «La defensa aérea está integrada, desde tiempos de paz, dentro del Sistema de Defensa Aérea y Antimisil Integrada de la OTAN (IAMD, por sus siglas en inglés, Integrated Air and Missile Defence). Así, el Ejército del Aire y del Espacio realiza la monitorización continua del espacio aéreo de responsabilidad nacional, empleando para ello los recursos humanos y materiales del Sistema de Vigilancia y Control Aeroespacial (SVICA), los aviones de reacción rápida (QRA, por sus siglas en inglés, Quick Reaction Alert), los medios que el Ejército de Tierra y la Armada pongan a su disposición, y los sistemas de mando, control y comunicaciones que permiten el cumplimiento de la misión. Este esfuerzo, realizado 24 horas al día, todos los días del año, emplea diariamente más de 5000 personas y gran parte de las infraestructuras del EA. La defensa aérea protege el territorio nacional contra amenazas como el uso de aeronaves civiles para actos terroristas (Renegade)».

negación de sus servicios y, en su caso, la ocupación para llevar a cabo su ofensiva. Además, para el defensor, el puerto se convierte en instalación clave para la defensa del territorio, para la llegada de recursos y capacidades de refuerzo.

Cuando se agotan las capacidades de reacción de las organizaciones operativas «permanentes», el instrumento contemplado en la normativa es la constitución de las organizaciones operativas «temporales» de nivel táctico bajo la dirección estratégica del JEMAD y operacional del CMOPS. La defensa no sería solo del puerto; este estaría incluido en el territorio por defender.

Habría un plan de defensa global que podría derivar en planes específicos de defensa de aquellos puertos considerados «clave». Esto es especialmente necesario en los territorios extrapeninsulares, pues, en caso de conflicto, los puertos se convierten en puntos estratégicos para la defensa y supervivencia del propio territorio. Por supuesto, los puertos, bases, estaciones, arsenales e instalaciones navales de carácter militar entran dentro de las instalaciones estratégicas que tienen su plan específico de defensa.

Estos puertos considerados «clave» o de «interés militar» lo son por permitir el enlace con el territorio nacional, tanto para el sostenimiento y el refuerzo de capacidades militares desplegadas en el territorio extrapeninsular como para alimentar a su población civil y asegurar su evacuación si llegara el caso. Podría, además, darse el caso de que, dentro de los llamados puertos de segunda generación —que se diferencian de los de primera por no incluir la transferencia de carga y pasajeros y sí infraestructuras energéticas o industriales—, hubiera alguno que, por la importancia de estas infraestructuras, fuera también objeto de la consideración «clave» o de interés militar.

El plan de defensa implicaría la actuación conjunta de los distintos componentes militares: terrestre, aéreo, espacial, marítimo y ciberespacial, y, para ser eficiente, necesitaría coordinarse con el resto de los actores gubernamentales y civiles implicados.

En el caso de las fuerzas terrestres, estas contribuirían al plan de defensa del territorio con medios de obtención de información (electrónica, comunicaciones o imágenes con sensores terrestres o drones), con medios antiaéreos y contra drones para hacer frente a las amenazas aéreas y de drones, con medios de ciberdefensa y de guerra electrónica para proteger los puestos de mando españoles y las emisiones —así como para analizar y neutralizar las del enemigo— y con medios de defensa de punto clave

con fuego directo de artillería de costa, misiles y drones armados para hacer frente a los medios navales y armas de tiro tenso y unidades desplegadas para evitar desembarcos anfibios, infiltraciones o ataques terrestres.

Lógicamente, el plan de defensa de cada puerto incluiría la defensa «en» y «desde» tierra y se debería hacer en coordinación con los sistemas de protección portuaria existentes. Habría que tener en cuenta los puntos clave que proteger dentro de la infraestructura portuaria y priorizar servicios e instalaciones fundamentales para su funcionamiento, puestos de mando, centros energéticos, sistemas de mando y control, etc. Habría que prever que el puerto mantuviera operativos los servicios esenciales, bien con el personal que opera en tiempo de paz o bien con personal militar capacitado para ello. La defensa incluiría también el refuerzo de las medidas de seguridad existentes⁴⁰. Todo ello requiere un análisis previo y un desarrollo de planes en los que, sin el concierto con el que se ha presentado en el capítulo 2 de este monográfico como la «gobernanza portuaria» y sin coordinación con el Sistema de Protección Portuaria, sería imposible de llevar a cabo.

En la actualidad, existen 46 puertos de interés general gestionados por 28 autoridades portuarias⁴¹ que son competencia del Estado, de ellos no llegan a la veintena los que son considerados como infraestructuras críticas⁴².

La OTAN resalta la importancia de la defensa de infraestructuras de interés militar con el compromiso de destinar en la Cumbre de la Haya⁴³ el 1,5 % del PIB nacional. Al menos estas infraestruc-

⁴⁰ «En el marco de la seguridad de infraestructuras, la protección y resiliencia de las infraestructuras requiere la incorporación de nuevos medios de protección física, electromagnética y de ciberseguridad, así como la integración de tecnologías emergentes, y la aplicación de tecnologías disruptivas, tales como la IA para nuevas generaciones de sensores». ESN 2021.

⁴¹ «El sistema portuario de titularidad estatal incluye 46 puertos de interés general gestionados por 28 Autoridades Portuarias encargadas de proporcionar la infraestructura y liderar la oferta portuaria. La coordinación y control de eficiencia de las Autoridades Portuarias corresponde al Organismo Público Puertos del Estado, dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana». Para consultar el dossier oficial de Puertos del Estado, *Rumbo Compartido*, ver: <https://share.google/dTNTJ3qEwBJJMZT37>

⁴² «Las Infraestructuras Críticas constituyen el eje sobre el que se articula la resiliencia física de un país. Su funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales». DSN 2021.

⁴³ Ver: <https://www.aae.org.es/otan-declaracion-oficial-la-haya-25-de-junio-de-2025/>

turas portuarias deberían tener un estudio específico de defensa que incluyera no solo el componente terrestre, sino también el de los otros ámbitos de la defensa.

La *ESN 2021* dedica un capítulo a la gestión de crisis⁴⁴ y recalca en su introducción que «la prevención y la adaptación serán las claves para lograr un Sistema de Seguridad Nacional eficiente», señalando que eso requiere más anticipación, con un sistema de alerta temprana y con la preparación de planes de gestión de crisis en el que participen las comunidades autónomas, más integración basada en la coordinación del conjunto de administraciones públicas y recursos del Estado y más resiliencia.

Parece evidente que en esos planes de respuesta deben incluirse las capacidades militares, pues permitirán evolucionar desde la situación de normalidad donde se llevan a cabo las operaciones «permanentes» de presencia, vigilancia y disuasión hasta la situación de crisis donde se implicarían estas en la protección y defensa y, en caso de superar sus capacidades en conflicto armado, otras organizaciones específicas.

3.3 El caso de Ceuta y Melilla

Si se ha visto la importancia de los puertos extrapeninsulares como nexo de unión con el resto de territorio nacional y la importancia que tiene la protección de infraestructuras críticas, el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla requiere un análisis especial.

⁴⁴ El quinto capítulo está dedicado a la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, con un enfoque que parte de una visión del principio de resiliencia que incluye la progresión desde una situación de normalidad hasta la recuperación después de una situación de crisis. El avance en la integración del sistema se materializa en actuaciones concretas. La primera de ellas es la elaboración de un catálogo de recursos de la seguridad nacional. La segunda es la preparación de planes de respuesta para determinados escenarios. La tercera es el desarrollo de un sistema de alerta temprana y análisis con indicadores que faciliten la toma de decisiones basada en datos objetivos concretos. La cuarta medida hace referencia a la integración de la información de la seguridad nacional a través de soluciones tecnológicas. La mejora de las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno es la quinta medida, que contribuirá a la eficiencia del Sistema de Seguridad Nacional al permitir una mayor coordinación entre administraciones en materia de gestión de crisis. La sexta y última medida contempla la integración de las comunidades y ciudades autónomas en el Sistema de Seguridad Nacional. *ESN 2021*.

Eventos como la ocupación de la isla de Perejil (julio de 2002) o la entrada irregular de miles de ciudadanos en Ceuta (mayo de 2021)⁴⁵, así como las reclamaciones⁴⁶ sobre los territorios de soberanía española —internacionalmente reconocida— en el norte de África, que son permanentemente contestadas por España⁴⁷, aconsejan la toma de medidas específicas a nivel nacional.

La *ESN 2021* reconoce explícitamente que Ceuta y Melilla, por su localización geográfica en el continente africano y por la especificidad de su frontera española y europea, requieren una especial atención por parte de la Administración General del Estado para garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos. Por todo ello, dedica una línea de acción a la elaboración de un Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla⁴⁸.

La elaboración de dicho plan integral debe incluir los puertos de las ciudades autónomas por la importancia que tienen en su propia seguridad. Su localización extrapeninsular les hace ser clave en el sostenimiento de las ciudades y de las Fuerzas Armadas que las guarnecen. En dicho plan deben entrar las acciones de presencia, vigilancia y disuasión de los espacios de soberanía que se llevan a cabo en las operaciones permanentes y los planes de otras estructuras operativas en el ámbito de la defensa de las mismas. Todo debe estar contemplado en perfecta coordinación con los otros instrumentos del Estado, con las ciudades autónomas y con los actores civiles claves (infraestructuras energéticas, servicios, empresas, etc.).

Además de la coordinación necesaria para los planes de seguridad de los puertos de Ceuta y Melilla, es clave la coordinación entre instituciones para garantizar que las infraestructuras existentes en los mismos permitan la llegada rápida y ordenada de recursos en el ámbito de la defensa. Aspectos como las dimensio-

⁴⁵ Algunos autores lo consideran parte de las estrategias híbridas marroquíes (Jordán, 2021).

⁴⁶ Reclamaciones realizadas desde su independencia y formalizadas el 27 de enero 1975 ante la ONU, cuando Marruecos remite al Comité de Descolonización de Naciones Unidas un memorándum para la retirada de España de los territorios ocupados en el norte de África. Ver: <https://www.lepetitjournal-marocain.com/2021/01/27/27-janvier-1975-memorandum-maroc-pour-decoloniser-ceuta-melilla-iles-chafarines/>

⁴⁷ Ver: https://www.lespanol.com/espana/politica/20221018/gobierno-marruecos-onu-soberania-ceuta-melilla-indiscutible/711678976_0.html

⁴⁸ La LA 12 se enmarca dentro de la «Actuación frente a situación de crisis» del 1.º eje de la estrategia «una España que protege la vida de las personas y sus derechos y libertades, así como el orden constitucional». DSN 2021.

nes de los muelles o la disponibilidad de remolcadores o de grúas para el desembarco simultáneo de carga deben ser coordinados con los medios de transporte marítimos disponibles en las Fuerzas Armadas. Todo ello permite completar los planes correspondientes y estar en condiciones para actuar frente a una situación de crisis.

Todo ello se vería favorecido con lo que algunos autores (Camarero, 2014) reclaman para los puertos de Ceuta y Melilla por la situación geográfica, política y económica de las ciudades autónomas: un estatus especial que otorgue un enfoque diferenciado dentro de la estrategia portuaria nacional, que refuercen sus capacidades para gestionar las distintas situaciones de crisis a las que pueden verse sometidos y que cuente con ventajas fiscales, logísticas y comerciales para fomentar su competitividad en una zona de especial interés nacional. Ese estatus especial podría contemplar que salieran del sistema portuario gestionado por Puertos del Estado y que fueran gestionados directamente por Presidencia del Gobierno, con representantes de los ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores, Interior, Transportes, Economía y Justicia (Camarero, 2021).

4 Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

Los puertos extrapeninsulares son clave para la paz, seguridad y bienestar de los españoles y ciudadanos que allí habitan; son fuentes de riqueza, y son fundamentales para la cohesión territorial.

Por su situación extrapeninsular son especialmente necesarios para el sostenimiento, entrada y salida de las capacidades militares requeridas para garantizar la soberanía nacional de dichos territorios. Son nodos estratégicos para la seguridad y defensa.

La estructura de mandos permanentes dentro de las FAS garantiza la vigilancia y disuasión de los espacios de soberanía. En el ámbito terrestre, la confluencia en el mismo mando de la cadena operativa (Mando Operativo Terrestre) y la orgánica (Mando de Canarias del Ejército de Tierra) permite una mayor eficiencia en el desarrollo de su cometido operativo por dos motivos. El primero es que las unidades están ubicadas dentro del área de responsabilidad de su despliegue operativo para la ejecución de las operaciones de presencia, vigilancia y disuasión. Su permanencia y conocimiento del entorno le permiten contribuir de forma efi-

ciente a ser sensores de la situación, contribuir a la disuasión y a generar confianza en la población y estar en condiciones de llevar a cabo la primera respuesta ante una crisis. El segundo, al confluir en los mismos jefes las responsabilidades operativas y orgánicas, se generan sinergias entre instrucción, adiestramiento, logística y personal con la misión por cumplir y se facilita el mando y control.

La protección y defensa de los puertos estratégicos o de «interés militar» requiere un planeamiento coordinado con los actores implicados, civiles y militares, para conseguir la confluencia e integración de esfuerzos.

4.2 Recomendaciones

Una vez analizada la necesidad de proteger los puertos extrapeninsulares, se recomienda a nivel institucional el desarrollo de las siguientes líneas de trabajo:

- Desarrollar un catálogo de puertos de «interés militar», fundamentales para la seguridad y defensa. Podría incluir aquellos que son infraestructuras críticas y alguno que fuera propuesto por Defensa.
- Analizar capacidades y posibilidades de mejora de dichos puertos para contribuir a la defensa nacional.
- Desarrollar los planes preventivos, planes de protección y defensa en coordinación con la gobernanza portuaria de los puertos considerados de interés para la seguridad y defensa. Pasaría por integrar a Defensa en los comités consultivos de protección portuaria.
- Realizar ejercicios de evaluación de dichos planes.

Todas estas acciones se enmarcarían en lo preconizado por la Estrategia de Seguridad Nacional que identifica las amenazas a las infraestructuras críticas y busca la protección de la vida, derechos y libertades de las personas, el desarrollo de capacidades del Estado también ante estrategias híbridas, el desarrollo de un catálogo de recursos, la elaboración de planes de preparación, un sistema de alerta temprana y gestión de crisis, la coordinación e integración con administraciones y el planeamiento estratégico integrado.

No cabe duda de que, en este escenario, la colaboración de todos es clave para la disuasión, protección y defensa de los puertos

extrapeninsulares «en» y «desde» tierra y para su integración con el resto de los ámbitos cognitivo, marítimo, aéreo y espacial.

Bibliografía

- Audrant, S. (2025). Cómo Ucrania ha ganado la guerra: lecciones estratégicas de una resistencia [en línea]. Le Grand Continent. [Consulta: 2026]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/02/26/como-ucrania-ha-ganado-la-guerra-lecciones-estrategicas-de-una-resistencia/>
- Camarero Orive, A. (2014). La necesidad de una nueva gobernanza portuaria (I). Transporte XXI.
- . (2021). Los puertos de Ceuta y Melilla, una oportunidad para una nueva gestión. Transporte XXI.
- Cortes Generales. (1978). Constitución Española [en línea]. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. [Consulta: 2026]. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Departamento de Seguridad Nacional. (2024). Informe Anual de Seguridad Nacional 2024. Presidencia del Gobierno.
- Echeverría Jesús, C. (2021). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. Observatorio de Ceuta y Melilla. Instituto de seguridad y cultura.
- España. (2005). Ley Orgánica 5/2005, de 17 noviembre, de la Defensa Nacional. Boletín Oficial del Estado. 18 de noviembre, n. 276
- . (2007). RD 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo [en línea]. Boletín Oficial del Estado. 20 de diciembre, n.º 304, pp. 52395-52405. [Consulta: 2026]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/12/07/1617>
- . (2020a). RD 521/2020, de 19 de mayo, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas (FAS). Boletín Oficial del Estado. 22 de mayo, n.º 143.
- . (2020b). Orden DEF/708/2020, de 27 de julio, por la que se desarrolla la organización básica del Ejército de Tierra. Boletín Oficial del Estado. 29 de julio, n.º 204.

- . (2021). Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2021. Boletín Oficial del Estado. 28 de diciembre, n.º 314.
 - . (2023). ODEF/1110/2023, de 4 octubre, por la que se modifica la Orden DEF/710/2020, de 27 de julio, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa. Boletín Oficial del Estado. 12 de octubre, n.º 244.
 - . (2024). Estrategia de Seguridad Marítima (ESM) 2024. Boletín Oficial del Estado. 27 de mayo, n.º 130.
 - . (2025). Orden PJC/845/2025, de 29 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 14 de julio de 2025, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional. Boletín Oficial del Estado. 5 de agosto, n.º 187.
- Galán García, P. (2017). 5 datos de la batalla de Las Palmas contra Van der Does que debes conocer [en línea]. ABC. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.abc.es/espana/canarias/abci-5-datos-batalla-palmas-contra-does-debes-conocer-201703301005_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fespana%2Fcanarias%2Fabci-5-datos-batalla-palmas-contra-does-debes-conocer-201703301005_noticia.html
- Jordán, J. (2021). Disuasión en la zona gris: una valoración exploratoria aplicada a Ceuta y Melilla. Global Strategy Reports. 28.
- Lanuzo Cano, F. (1955). Ataque y derrota de Nelson en Santa Cruz de Tenerife: relato histórico con arreglo a documentos oficiales de la época. Madrid, Servicio Geográfico del Ejército.
- Ministerio de Defensa. (2018). PDC-01 (A) Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. Madrid, Ministerio de Defensa.
- Muñoz Corbalán, J. M. (1993) Estrategia de la Corona española para la conservación de los presidios menores africanos durante el siglo XVIII. En: Estudios sobre Presencia española en el norte de Africa. Actas del Seminario celebrado en Melilla los días 18, 19 y 20 de junio del año 1991 patrocinado por la Dirección General de Cooperación Cultural y organizado por la Dirección Provincial del Ministerio de Cultura. Melilla, Universidad Nacional de Educación a Distancia-Centro Asociado de Melilla. Tomo I, pp. 253-294.
- OTAN. (2025). Declaración oficial, La Haya, 25 de junio de 2025. Asociación Atlántica Española.

- Parisi, S. (2022). La disuasión en el concepto estratégico de la OTAN de 2022. Implicaciones para las operaciones militares [en línea]. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2341685/la_disuasion_en_el_concepto_estragico_de_la_otan_de_2022.pdf/60ccafbe-18ca-c6b6-e3be-abb8d88cf882?t=1737969971522
- Puertos del Estado. (2024). Dossier oficial de Puertos del Estado, «Rumbo Compartido» [en línea]. [Consulta: 2026]. Disponible en: <https://share.google/dTNTJ3qEwBJJMZT37>
- Romero Sobrino, J. (2025). ESFAS: Control del mar en la guerra de Ucrania. CESEDEN.
- Solá Bartina, L. (2019). Artillado del frente de mar en España durante la primera mitad del siglo XX [en línea]. Revista general de marina. 276(3), pp. 225-238. ISSN 0034-9569. [Consulta: 2026]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/514533>
- Unión Europea (2022a). Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union.
- . (2022b). Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities.