

Capítulo quinto

Las comandancias navales de la Armada: eje estratégico para la defensa y la cooperación marítima en España

Tomás García-Figueras

Resumen

La entrada de España en la OTAN imprimió un fuerte carácter expedicionario en la hoja de ruta que venía siguiendo la Armada. Se adoptó un rumbo cada vez más específico hacia sus cometidos en seguridad y defensa que permitió desarrollar una fuerza moderna, equilibrada y preparada para despliegues internacionales, nunca antes vistos en las décadas precedentes del siglo xx.

A raíz del proceso de descentralización de la Administración General del Estado, en 1992, el ámbito marítimo español sufrió una importante reestructuración, dejando un ecosistema institucional complejo en el que, hasta hoy, operan múltiples actores (autoridades portuarias, capitanías marítimas, SASEMAR, Guardia Civil del Mar, Vigilancia Aduanera, administraciones autonómicas, etc.). Como consecuencia, la Armada pasó de ser organismo responsable de la acción del Estado en la mar, en algunas de sus funciones, a ser organismo colaborador.

En este contexto, a ojos de la sociedad y, más especialmente, a los de los actores del ámbito marítimo de sus respectivas localidades, las comandancias navales parecen haber quedado relegadas a funciones de representación institucional.

Este artículo detalla los numerosos cometidos que tienen asignados los comandantes navales, además de la representación institucional de la Armada.

Analiza la situación actual, presenta una comparativa con modelos similares en las Marinas del entorno, describe el rol estratégico que podrían desempeñar las comandancias en la defensa nacional y propone una transformación, alineada con la estrategia «Armada 2050», para conseguir que las comandancias navales ocupen el lugar que les corresponde en la acción del Estado en la mar.

Palabras clave

Comandancias navales, Ámbito marítimo, Ecosistema institucional, Actores, Reestructuración.

Naval commands: strategic axis for maritime defence and cooperation in Spain

Abstract

The entry of Spain into NATO gave a strong expeditionary character to the roadmap the Navy followed. An increasingly specific course was adopted towards its tasks in security and defence, which allowed the development of a modern, balanced force prepared for international deployments never seen before in the previous decades of the twentieth century.

Following the process of decentralization of the General Administration of the State, in 1992, our maritime sector underwent an important restructuring, leaving a complex institutional ecosystem in which, to date, multiple actors operate (port authorities, maritime captaincies, SASEMAR, Guardia Civil del Mar, Customs Surveillance, autonomous administrations, etc.). As a result, the Navy has been transformed from an agency responsible for State action at sea in some of its functions to a cooperating agency.

In this context, in the eyes of society and, more particularly, in that of the actors in the maritime sphere of their respective localities, the naval commands seem to have been relegated to functions of institutional representation. This article details the many tasks assigned to the naval commanders, in addition to the institutional representation of the Navy.

It analyzes the current situation, presents a comparison with similar models in the Navies of our environment, describes the strategic role that commands could play in the national defense, and proposes a transformation, aligned with the strategy "Armada 2050", to ensure that the naval commands occupy their proper place in the action of the State at sea.

Key words

Naval commands, Maritime field, Institutional ecosystem, Actors, Restructuring.

«Cooperación sin solapamiento, y coordinación sin subordinación».

1 España como nación marítima

España posee una posición geoestratégica privilegiada, con más de 8000 km de costa bañada por el Mediterráneo y el Atlántico, controlando el estrecho de Gibraltar —uno de los principales *choke points* o puntos focales (Sanz Alisedo, 2022) marítimos mundiales— y con dos archipiélagos que proyectan su influencia marítima.

La Estrategia de Seguridad Nacional (España, 2021) define a España como un país europeo, mediterráneo y atlántico que contribuye de forma comprometida con la paz y la seguridad internacional. El 90 % de las importaciones y el 60 % de las exportaciones españolas se realizan por vía marítima¹. Según la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima², la dependencia energética de España del exterior se sitúa en torno al 70 %, con la mayor parte del petróleo y gas natural llegando por vía marítima. El estrecho de Gibraltar registra el tránsito de más de cien mil buques cada año, convirtiendo cualquier incidente marítimo en un potencial problema de alcance global.

Esta condición marítima viene marcada por la particular configuración territorial española: además del área peninsular, España cuenta con dos archipiélagos y territorios en el norte de África (ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). La seguridad marítima³ adquiere una relevancia especial en estos espacios fronterizos, donde es necesario potenciar los mecanismos que hagan falta para la defensa de los intereses nacionales y preservar el bienestar de la población y la gestión adecuada de los riesgos y las amenazas.

Por el lecho marino español transcurren cables submarinos, gasoductos y oleoductos de importancia estratégica⁴, cuya pro-

¹ MARCO ESTRATÉGICO. Sistema Portuario de interés general. Puertos del Estado, MITMA.

² Estrategia Nacional de Seguridad Marítima (ENSM24), que actualiza la primera estrategia que se elaboró en 2013.

³ Se define en la ENSM24 como «la combinación de medidas preventivas y de respuesta orientadas tanto a proteger el entorno marítimo de amenazas y actos ilegales intencionados, como a limitar los efectos de peligros naturales, de accidentes y daños al medio ambiente y a las personas» (primera definición acordada por múltiples actores de la seguridad marítima en España).

⁴ ESN 2021.

tección requiere vigilancia y cooperación con la comunidad internacional⁵. De especial interés son las conexiones eléctricas y digitales con las ciudades autónomas y archipiélagos, a las que se suman los grandes cables de fibra que conectan con América, África y Asia, y algunas interconexiones eléctricas internacionales que confieren mayor estabilidad al sistema energético español.

2 El entorno y sus desafíos actuales

Las características del espacio marítimo, un espacio común global, justifican que la seguridad marítima no sea una materia estrictamente nacional, sino que trasciende las fronteras nacionales y la convierten en un asunto de capital importancia para la OTAN, para la UE y para otras muchas agencias e iniciativas con presencia creciente en este ámbito marítimo.

El concepto español de seguridad marítima ha evolucionado en paralelo al de la UE gracias al esfuerzo realizado por unificar «criterios y soluciones». Un ejemplo de este esfuerzo, a nivel nacional, es el desarrollo de una ENSM y, tras más de diez años, haber conseguido una definición de seguridad marítima, acordada por toda la comunidad marítima.

Sin embargo, a pesar de las diferentes competencias de la Administración civil y militar, la seguridad del entorno marítimo contemporáneo se caracteriza por la amenaza que representan las estrategias híbridas que trascienden la distinción tradicional entre lo civil y lo militar. La ENSM 24 define las estrategias híbridas como un conjunto⁶ de:

«[...] actuaciones coordinadas y sincronizadas, dirigidas a explotar las vulnerabilidades de los Estados y sus instituciones mediante acciones que tienden a fomentar la desestabilización política de las instituciones nacionales e internacionales, empleando la coerción económica y la presión sobre el sumi-

⁵ La OTAN creó, en marzo de 2023, una célula de coordinación para proteger las infraestructuras submarinas.

⁶ La *Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2024* (ENSM 24) describe con un símil geométrico al conjunto de riesgos y amenazas para la seguridad marítima, de manera que los agrupa, teniendo en cuenta sobre quién produce los efectos, en cada uno de los vértices de un triángulo: un primero, en el que se vería afectada la soberanía nacional y la legalidad internacional; un segundo, que implica a terceros Estados, y el tercer vértice, orientado a preservar el medioambiente marino. La estrategia establece, además, tres objetivos: «proteger España “en” y “desde” la mar; mejorar las capacidades marítimas; y contribuir a un océano más seguro».

nistro de energía desde el exterior, ciberataques, campañas de influencia, terrorismo y otras clases de violencia de baja intensidad, además del empleo de capacidades militares».

Las características legales que regulan el uso y disfrute de la mar hacen de este ámbito un espacio propicio para llevar a cabo este tipo de estrategias y que se materializa en amenazas en la llamada «zona gris»⁷. La dificultad para aplicar el régimen jurídico en la mar y la difícil atribución de responsabilidades favorecen la realización de acciones desestabilizadoras por parte de actores estatales y no estatales.

Las estrategias híbridas no son la única amenaza y las diferentes administraciones deben afrontar nuevas amenazas específicas (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2025), entre las que se pueden destacar:

- Ciberataques contra infraestructuras marítimas críticas: las acciones de sabotaje (Adomaitis y Ahlander, 2025) en el mar Báltico de los gasoductos Nord Stream I y II, sucedidas en septiembre de 2022, constituyen un claro ejemplo de acciones derivadas de estrategias híbridas.
- Actividades contra buques, cargas y pasajeros, donde el mar Rojo es un claro ejemplo.
- Contaminaciones marinas provocadas y explotación no autorizada de recursos naturales; este segundo aspecto es muy demandado en el Cuerno de África en lo referente a la pesca.
- Inmigración irregular por vía marítima, donde el mar Mediterráneo es desgraciadamente un referente.
- Piratería⁸ y robo a mano armada⁹ en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea con presencia naval española.

⁷ El término «zona gris» apareció por primera vez en la Revisión Cuadrienal de Defensa (QDR) de 2010, del Pentágono norteamericano. Actividades que se caracterizan por la ambigüedad sobre la naturaleza del conflicto, la opacidad de las partes involucradas o la incertidumbre sobre los marcos políticos y legales relevantes.

⁸ Definida por el artículo 101 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), aprobada en Montego Bay (Jamaica), el 10 de diciembre de 1982.

⁹ La Organización Marítima Internacional (OMI) utiliza el término «robo a mano armada contra buques» para englobar estos actos criminales que no cumplen la definición legal de piratería según la UNCLOS, que exige que los actos tengan lugar en alta mar.

- Terrorismo marítimo, como son los ataques de los hutíes al sur del mar Rojo.
- Disrupción de cables submarinos de telecomunicaciones marítimas.
- Tráficos ilícitos por vía marítima y delincuencia transfronteriza, donde el mar Mediterráneo vuelve a ser protagonista.

La inestabilidad en áreas de interés para España como el Mediterráneo y el mar Negro, afectada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, así como el riesgo para el tráfico marítimo que navega por las aguas del mar Rojo, el estrecho de Bab el Mandeb y el golfo pérsico, intensificado por la espiral de violencia estructural en Oriente Medio, añaden complejidad a este panorama de amenazas en la mar.

Frente a este escenario de amenazas complejas e interconectadas, y por la diversidad de responsabilidades marítimas que se distribuyen en el ámbito civil y militar, resulta conveniente una renovada visión cívico-militar de la gestión en la Administración marítima, en la que lo civil y lo militar no deberían seguir operando como compartimentos estancos¹⁰, sino de forma coordinada bajo el marco del Consejo Nacional de Seguridad Marítima (CNSM), órgano desde el que se impulsan las acciones para materializar la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima.

3 Evolución histórica de la Administración marítima: el punto de inflexión de 1992

En este devenir de la Administración marítima, ¿qué lugar ocupan las comandancias navales? Históricamente, las comandancias militares de Marina ejercieron numerosas funciones de administración marítima civil en representación del Estado. Hasta principios de los años noventa, los comandantes de Marina, en cada provincia o en puertos de entidad, asumían competencias como control del tráfico y seguridad marítima, registro y abanderamiento de buques, inspección de pesca y coordinación de salvamentos, entre otras. Estas funciones habían sido delegadas a la Armada por antiguas leyes (como la Ley 60/1962¹¹) y con-

¹⁰ Véanse ENSM 24 (CNSM como órgano de coordinación) y Zamora Roselló, *La seguridad marítima*, donde se plantea que los distintos niveles de regulación «no se presentan como compartimentos estancos».

¹¹ Ley 60/1962, de 24 de diciembre, sobre el régimen de auxilios, salvamentos, remolques, hallazgos y extracciones marítimos (derogada).

virtieron las comandancias en verdaderas autoridades marítimas periféricas del Estado. En la práctica, la Armada era el brazo ejecutor de la política marítima estatal en los puertos y en la costa.

Sin embargo, con la transición democrática y la entrada de España en la CEE/UE surgió la necesidad de separar la administración de la «marina civil» de la «marina de guerra¹²». Esta separación se concretó en la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que reorganizó por completo la Administración marítima civil. La citada ley creó las capitanías marítimas como nuevos órganos periféricos exclusivamente civiles, dependientes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y suprimió la delegación de funciones civiles en las comandancias militares de Marina. La reforma supuso un cambio sustantivo en este modelo de gestión de la Administración marítima, que transfirió numerosas competencias a la entonces recién transformada Dirección General de la Marina Mercante. En paralelo, se creó la sociedad estatal SASEMAR (Salvamento y Seguridad Marítima) para asumir servicios como la búsqueda y salvamento marítimo y la lucha contra la contaminación, competencias que tradicionalmente también contaban con participación naval¹³.

La disposición transitoria octava de la citada ley estableció que las comandancias y ayudantías militares de Marina seguirían ejerciendo interinamente esas funciones civiles solo hasta que las nuevas capitanías marítimas estuvieran operativas, momento en el que cesarían en aquellos cometidos y se transferirían gradualmente los medios de defensa a los ministerios civiles competentes. Este proceso culminó a lo largo de los años noventa y, a partir de entonces, la Armada se focalizó en sus misiones militares y de acción del Estado en la mar.

Para las comandancias militares de Marina, ahora comandancias navales (en adelante CCNN)¹⁴, este momento histórico supuso una reconfiguración funcional, quedando sin aquel rol ejecutivo que tenían en la administración civil del tráfico marítimo ordinario.

¹² A principios del siglo pasado, quizá por la influencia del Ministerio de Marina al que también estaba adscrita la marina mercante, se empleó profusamente el término «Marina de Guerra», hoy en desuso.

¹³ Según el diccionario de la lengua española: «Pertenciente o relativo a la Armada».

¹⁴ Integradas orgánicamente en la Fuerza de Acción Marítima (FAM) de la Armada. La FAM forma parte de la Fuerza de la Armada (organizada en Cuartel General, Fuerza y Apoyo a la Fuerza), especializada en lo que se conoce de forma genérica como misiones de seguridad marítima.

La experiencia ha demostrado que, tras la reestructuración de 1992, han aparecido vacíos en la coordinación: durante los años noventa y dos mil, se hablaba de «lagunas» en la acción del Estado en la mar (Aldaz Casanova, 2020: 5), al estar distintas competencias dispersas entre agencias sin un mando unificado como antes.

La tesis central que articula este capítulo sostiene que una verdadera integración entre el ámbito civil y militar en los asuntos de la Administración marítima pasa inexorablemente por las CCNN, que necesitan recuperar un papel operativo reforzado —sin perder su función representativa— para convertirse en verdaderos nodos de integración de las responsabilidades en el ámbito marítimo. Esta conceptualización no busca retrotraerse al modelo anterior a 1992, sino desarrollar un nuevo paradigma adaptado a los desafíos del siglo *xxi* donde las comandancias actúen como catalizadores de una acción marítima coordinada e integrada.

Este planteamiento es plenamente coherente con el marco doctrinal actual de seguridad nacional¹⁵. Tanto la normativa española (*ESN 2021*) como la europea (*EUMSS*¹⁶) insisten en la «colaboración de todos los instrumentos del Estado» para proteger el espacio marítimo. Aunque la Armada ya no es autoridad marítima civil, es conveniente articular una estrecha cooperación con las autoridades civiles competentes mediante convenios en ámbitos como la protección del medio marino y del patrimonio sumergido, la lucha contra la piratería o las operaciones de rescate, entre otras. Además, esta visión renovada viene respaldada por la ENSM 24, que subraya los principios de «más anticipación», «más integración» y «más resiliencia» como ejes fundamentales para la seguridad en el ámbito marino.

4 Estructura actual y organización de las comandancias y ayudantías navales

En 2023, el almirante de Acción Marítima (ALMART) emitió la norma¹⁷ por la que se actualizaron la organización y funciones de

¹⁵ La Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, «regula los principios básicos, órganos superiores y autoridades y los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional; el Sistema de Seguridad Nacional, su dirección, organización y coordinación; la gestión de crisis y la contribución de recursos a la Seguridad Nacional».

¹⁶ EUMSS: European Union *Maritime Security Strategy* (2014, revisada en 2018 y 2023). Unión Europea.

¹⁷ Norma Permanente 04/2023 del ALMART, sobre los cometidos, competencias y actuación de las CCNN.

las CCNN. Esta normativa formaliza el papel de las comandancias dentro del nuevo concepto de seguridad marítima integral, definiendo directrices para que actúen como nodos de la red de vigilancia y cooperación marítima, y articula su relación tanto con el Estado Mayor de Acción Marítima como con la comunidad marítima¹⁸ y los demás organismos civiles de la Administración.

Actualmente existen 24 comandancias navales¹⁹ y 9 ayudantías navales²⁰ que actúan como extensiones de las comandancias en ubicaciones fronterizas o insulares.



Figura 1. Representación del despliegue de las comandancias y ayudantías navales de la Armada (Fuente: Norma Permanente 04/23 de almirante de Acción Marítima, sobre los cometidos, competencias y actuación de las comandancias navales)

¹⁸ A efectos de este capítulo, se entiende por «comunidad marítima» el conjunto de actores públicos y privados que operan, regulan o se relacionan funcionalmente con el entorno marítimo y portuario. Incluye, entre otros, a las autoridades portuarias, capitanías marítimas, SASEMAR, Puertos del Estado, Guardia Civil del Mar, armadores, navieras, operadores logísticos, astilleros, flota pesquera, clubes náuticos, ONG del medio marino y entidades académicas o técnicas vinculadas al conocimiento y uso del mar.

¹⁹ San Sebastián, Bilbao, Santander, Gijón, Ferrol y La Coruña, Vigo, Miño, Huelva, Sevilla, Cádiz, Algeciras, Ceuta, Melilla, Málaga, Almería, Cartagena, Alicante, Valencia, Tarragona, Barcelona, Palma, Mahón, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

²⁰ Bidasoa, Ayamonte, Rosas, Ibiza, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, Hierro y La Gomera.

Esta distribución territorial garantiza la presencia de la Armada en todo el litoral español, creando una malla de representación institucional sin parangón en otros ámbitos de la Administración del Estado.

Los comandantes navales ejercen sus cometidos en toda su zona de responsabilidad, que abarca un área geográfica delimitada del litoral español. Esta zona incluye tanto los espacios marítimos de jurisdicción nacional como las aguas interiores y la mar territorial adyacente. Los ayudantes navales²¹ actúan siempre de forma subordinada al comandante naval correspondiente y de acuerdo con su supervisión y directrices.

Tradicionalmente, las CCNN dependían de los almirantes jefes de las zonas marítimas. En 2009, la reorganización de la Armada, basada en criterios funcionales (Zaragoza Soto, 2002a: 389), supuso la desaparición de las zonas marítimas y la creación de un mando único —el almirante de Acción Marítima— que dirige la contribución de la Armada a la acción del Estado en la mar, subordinado al almirante de la Flota.

Esta transición plantea tanto oportunidades (mayor coherencia y estandarización en la actuación) como desafíos (riesgo de pérdida de peso específico local) para las CCNN.

5 Cometidos actuales de las comandancias navales

Las CCNN tienen asignados un significativo número de cometidos²²:

- Contribución a la acción del Estado en la mar²³. Las CCNN participan en diversas actividades que componen la acción del Estado en la mar:

²¹ En esta red territorial, las ayudantías navales son órganos subordinados a las comandancias navales y tienen idénticas misiones y cometidos pero restringidas a un área de responsabilidad reducida dentro del área de actuación general de la comandancia de la que dependen.

²² Norma Permanente 04/2023 del ALMART, sobre los cometidos, competencias y actuación de las CCNN.

²³ La Acción del Estado en la Mar, según Zaragoza Soto (2002b), es el ejercicio de la autoridad del Estado para que la actividad marítima se regule de acuerdo con la legalidad establecida y queden protegidos los intereses marítimos nacionales. Comprende aspectos tan diversos como el ejercicio de soberanía, la pesca, la vigilancia o las acciones policiales, la protección del medioambiente marino, el control de la navegación y la seguridad, las cuestiones portuarias, el cumplimiento de acuerdos internacionales y el salvamento.

- Vigilancia de actividades ilícitas: colaboración con la Guardia Civil, Vigilancia Aduanera y otros cuerpos de seguridad en la detección de actividades ilícitas como el narcotráfico, la inmigración irregular o la pesca ilegal. Las comandancias actúan como enlace entre estos organismos y las unidades navales que pueden ser requeridas para misiones de vigilancia e interceptación.
 - Protección ambiental: coordinación con la SASEMAR y las autoridades medioambientales en la prevención y respuesta a incidentes de contaminación marina. Las comandancias pueden facilitar el despliegue de medios de la Armada en caso de vertidos importantes o amenazas al medioambiente marino.
 - Salvamento marítimo: aunque el salvamento marítimo es competencia principal de SASEMAR, las CCNN actúan como enlace con la Armada cuando se requieren medios militares adicionales para operaciones de búsqueda y rescate complejas, especialmente en zonas alejadas de la costa o en condiciones meteorológicas adversas.
- Gestión del conocimiento del entorno marítimo: la capacidad de recopilar, analizar y transmitir información sobre el entorno marítimo constituye uno de los principales valores añadidos de las CCNN. Esta labor se materializa en la emisión de informes periódicos sobre la situación marítima local, la monitorización de actividades inusuales o potencialmente peligrosas, el seguimiento de buques de interés o la alerta temprana sobre posibles amenazas.

Esta función implica tener una visión integral de lo que «está sucediendo» en el área de responsabilidad y, para su realización efectiva, las CCNN mantienen contacto permanente tanto con el COVAM²⁴ como con los actores marítimos locales (puertos, cofradías de pescadores, clubes náuticos) que proporcionan información valiosa, a veces no accesible por otros canales.

²⁴ COVAM es el Centro de Operaciones y Vigilancia Marítima de la Fuerza de Acción Marítima, que fusiona y analiza datos recibidos a través de una amplia variedad de fuentes, lo que le permite conocer qué sucede casi al instante en las aguas españolas de interés. Esta actividad se conoce como MSA (*Maritime Situation Awareness*) en el mundo anglosajón. El resultado de este proceso continuo de fusión y análisis se conoce como *Recognized Maritime Picture* (RMP), que es el producto final que el COVAM ofrece a todos los buques de la Armada en la mar y, bajo petición específica, a aquellos organismos estatales nacionales con competencias en la mar.

- Sistema Naval de Cooperación y Orientación al Tráfico Marítimo (NCAGS²⁵): las CCNN son las unidades responsables de implementar el sistema NCAGS, un mecanismo OTAN concebido para dar indicaciones de navegación al tráfico mercante en tiempos de crisis o conflicto.

La participación de la comunidad mercante²⁶ es voluntaria y el beneficio es mutuo: por un lado, los buques mercantes operan con más seguridad y, por otro, las unidades navales evitan interferencias en sus operaciones. Dado el creciente número de amenazas para la seguridad marítima, la suscripción a este sistema es cada día más frecuente.

Para ello, las CCNN forman a su personal en procedimientos NCAGS, realizan ejercicios periódicos²⁷, están preparadas para establecer equipos NCAGS desplegados²⁸ en caso de crisis y mantienen actualizada una base de datos sobre el tráfico marítimo en su área.

- Protección del patrimonio arqueológico subacuático: las CCNN colaboran con las administraciones autonómicas en materia de protección del medio marino, investigación oceanográfica y patrimonio cultural sumergido.

Un ejemplo paradigmático fue el llamado caso Odyssey²⁹, en 2007. A raíz de este caso, España reforzó sus mecanismos de protección del patrimonio arqueológico subacuático³⁰

²⁵ NCAGS: *Naval Cooperation and Guidance for Shipping*.

²⁶ A pesar de su potencial, el sistema NCAGS en España presenta actualmente algunas limitaciones operativas. La frecuencia de ejercicios específicos es todavía reducida y la participación voluntaria del sector mercante sigue siendo baja, en parte por el desconocimiento del sistema o por la percepción de escasa aplicabilidad en tiempo de paz.

²⁷ Durante estos ejercicios, se realizan procedimientos relacionados con el control del tráfico mercante, tales como el asesoramiento, la identificación de buques sospechosos o la declaración de zonas. Para su ejecución se refuerza la dotación de la comandancia con reservistas voluntarios expertos en la materia.

²⁸ Las comandancias navales y sus correspondientes ayudantías, caso de disponer de ellas, deben estar capacitadas para ejercer, cuando así se determine, las funciones operativas propias de una unidad subordinada del sistema NCAGS, como DNE (*Deployed NCAGS Element*).

²⁹ Ver: <https://www.cultura.gob.es/cultura/areas/patrimonio/mc/patrimonio-subacuatico/actuaciones>

³⁰ Los naufragios de buques de guerra, en particular, son una parte importante de este patrimonio, ya que muchos de ellos pueden ser considerados cementerios inesperados, donde descansan los restos de la dotación según la Armada. La protección de estos sitios es crucial, no solo para preservar la historia naval, sino también para respetar la memoria de aquellos que perdieron la vida en el mar.

y consolidó la colaboración entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Cultura³¹.

- Autorización y control de actividades submarinas: las CCNN tramitan las solicitudes para informar de estas actividades y recabar la conformidad del almirante de la Flota a fin de evitar posibles interferencias con otras actividades subacuáticas³².

Esta competencia resulta cada vez más relevante ante la proliferación de ROV (vehículos operados remotamente) y AUV (vehículos autónomos submarinos) en aguas jurisdiccionales españolas.

Es el caso del empleo de AUV en el proyecto Ulysses³³ en la costa vasca o el de los ROV en aguas de Canarias.

- Presencia en órganos del sistema portuario: los comandantes navales forman parte de los comités consultivos de protección de puertos de acuerdo con lo establecido en el RD 1617/2007³⁴, contribuyendo a la elaboración y revisión de los planes de protección portuaria.

Si bien algunos comandantes navales forman parte de los consejos de navegación y puerto, lo deseable sería que todos formaran parte también de los consejos de administración de las autoridades portuarias en puertos de relevancia para la defensa.

- Apoyo logístico a buques nacionales y extranjeros³⁵: las CCNN facilitan las escalas de buques de la Armada y de marinas extranjeras en puertos civiles, gestionando la obtención de

³¹ Protocolo General entre los Ministerios de Defensa y Cultura sobre colaboración y coordinación en el ámbito de la protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático (julio de 2009), por el que la Armada aporta buques, unidades de buceo y apoyo logístico para localizar, identificar y proteger pecios históricos en aguas españolas.

³² Guía para el intercambio de información entre la Armada y la Dirección General de la Marina Mercante para evitar interferencias con vehículos submarinos de uso civil.

³³ El proyecto Ulysses surge como una iniciativa para combatir la contaminación plástica en los océanos, con especial atención al entorno del golfo de Vizcaya. Se centra en la recepción, análisis y mitigación de residuos marinos (especialmente plásticos) que llegan a las costas y mares de Europa. Está impulsado por la fundación Data For Science, en colaboración con instituciones como el Gobierno Vasco. Ver: <https://www.ulyssesproject.org>

³⁴ Real Decreto 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.

³⁵ Esta función, aparentemente rutinaria, adquiere relevancia estratégica al facilitar la proyección naval de España y el fortalecimiento de lazos con marinas aliadas.

ataques y coordinación de servicios portuarios; el apoyo en necesidades logísticas y de personal; la gestión de incidentes y accidentes de las dotaciones; la gestión de visitas y actividades durante la escala, y la coordinación de actividades protocolarias.

- Hallazgos de munición o artefactos explosivos. Salvamento y extracciones marítimas: las CCNN informan de los posibles hallazgos de munición o artefactos explosivos encontrados en la mar y en la línea de costa, dentro de su zona de responsabilidad y, en los casos de activación del equipo GEDE³⁶, de desactivación de explosivos, el comandante naval correspondiente asume funciones de jefe de la escena de acción, responsable ante el almirante de Acción Marítima.

Asimismo, los comandantes navales son los responsables de tramitar los expedientes de salvamento y extracciones marítimas acaecidas en la zona de su responsabilidad.

- Representación institucional: las CCNN constituyen el rostro visible de la Armada en sus respectivas demarcaciones, mediante la participación en actos civiles y militares, el mantenimiento de relaciones institucionales con autoridades locales, la divulgación de la cultura naval y de defensa, la organización de jornadas de puertas abiertas y visitas a buques y el apoyo a eventos náuticos, deportivos y culturales.

En su provincia, el comandante naval ejerce, por delegación, las funciones de representación institucional de la Armada, conforme a lo estipulado por el AJEMA³⁷.

Esta función representativa, aunque fundamental para mantener el vínculo entre la Armada y la sociedad civil, no debe eclipsar las funciones operativas esenciales para la defensa y seguridad marítima.

- Gestión de fronteras marítimas internacionales: las Comandancias de San Sebastián, Miño y Huelva ejercen funciones específicas en los tramos internacionales de los ríos Bidasoa, Miño y Guadiana respectivamente. Igualmente, las Comandancias de Algeciras, Ceuta y Melilla tienen responsabilidades en la gestión fronteriza marítima con Marruecos.

³⁶ GEDE: grupos de especialistas en desactivación de explosivos.

³⁷ Norma Permanente de Organización 5/2022, de 14 de julio, del Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada, sobre la representación institucional y el régimen general de la Armada.

- Estas comandancias representan a la Armada y a otros organismos del Estado en la actividad marítima fronteriza. Coordinan con las autoridades de países vecinos asuntos relacionados con las actividades en esas aguas, la navegación, la pesca y otros aspectos de interés para ambos países.

Como ejemplo cabe destacar la iniciativa impulsada por el almirante de Acción Marítima y que, durante años, ha llevado a cabo la Comandancia Naval de Huelva en la elaboración de dos documentos fundamentales para regular las actividades en el Tramo Internacional del Río Guadiana (TIRG): el Reglamento para la Seguridad y Navegación y la Náutica de Recreo en el TIRG y el Reglamento de Pesca para el TIRG, en coordinación con los organismos que tienen competencias en dichas materias y con Portugal. Estos acuerdos fueron firmados en la XXXV Cumbre Hispano-Portuguesa de Faro, en octubre de 2024. Ambos tratados contemplan la creación de una Comisión Permanente del TIRG³⁸, designando al comandante naval de Huelva como presidente de la delegación española.

6 Rol estratégico en la defensa nacional

Las comandancias navales constituyen estructuras periféricas esenciales de la Armada con una función estratégica en la defensa marítima del territorio nacional.

Se detallan a continuación otras funciones, o ámbitos, donde las CCNN destacan de forma diferenciada y que conforman el rol estratégico que, a modo de ver de este autor, podrían desempeñar dentro de la defensa nacional.

6.1 Soberanía marítima

La ENSM 2024 establece como objetivo estratégico «proteger España “en” y “desde” la mar», para el que se incluyen acciones orientadas a preservar la integridad y seguridad de aquellos espacios marinos sobre los que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción según el derecho internacional y el Derecho español, las costas españolas y el litoral, así como

³⁸ La CPTIRG estará compuesta por un número no superior a siete miembros por cada parte, incluyendo los representantes navales, de la Administración marítima, de los sectores de la pesca, la navegación, el transporte marítimo y el medioambiente.

aquellas dirigidas a proteger las infraestructuras marítimas y las actividades económicas ligadas al medio marino.

Las CCNN, como elementos territoriales de la Armada distribuidos a lo largo del litoral, son piezas fundamentales para la materialización de este objetivo estratégico y, por tanto, un elemento facilitador para la acción del Estado en la mar.

Esta función adquiere especial relevancia en zonas fronterizas marítimas (Bidasoa, Miño, Guadiana, Estrecho, Ceuta y Melilla), aguas en disputa o sensibles desde el punto de vista geopolítico, áreas de intenso tráfico internacional como el Estrecho o Finisterre y zonas económicas exclusivas, especialmente en los archipiélagos.

Conforme a lo especificado en la Ley Orgánica 5/2005³⁹, de la Defensa Nacional, las CCNN deberían tener la capacidad de desarrollar el papel más prominente en la preservación efectiva de la soberanía nacional en aguas jurisdiccionales.

6.2 Centros de enlace operativo en emergencias

Ante situaciones de crisis, las CCNN pueden actuar como centros de enlace operativo, coordinando con el COVAM y las autoridades civiles (capitanías marítimas, SASEMAR, Guardia Civil, autoridades portuarias, etc.). Esta capacidad de enlace ágil y directo convierte las comandancias en elementos esenciales del sistema de respuesta del Estado en la mar, especialmente en incidentes de contaminación marina, en catástrofes naturales con impacto en el ámbito marítimo, en accidentes marítimos graves, en crisis humanitarias como la llegada masiva de embarcaciones con migrantes o en actos hostiles o terroristas.

La ubicación estratégica de las comandancias en los principales puertos y zonas costeras les permite actuar como los «facilitadores» en caso de emergencia, proporcionando la coordinación de los recursos militares y civiles desplegados en la zona afectada. Esta capacidad es especialmente valiosa cuando se requiere una respuesta rápida y coordinada ante situaciones que evolucionan rápidamente.

³⁹ Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional: «Las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución, tienen atribuida la misión de garantizar la soberanía e independencia de España».

6.3 Participación en ejercicios y operaciones multinacionales

Las CCNN desempeñan un papel de apoyo importante en el desarrollo de ejercicios nacionales e internacionales liderados por España, como MARSEC⁴⁰ o FLOTEX⁴¹, facilitando a las unidades participantes la gestión de permisos y autorizaciones locales, la coordinación con autoridades portuarias y marítimas o el enlace con otras administraciones implicadas.

Durante la realización de ejercicios de seguridad marítima, las comandancias actúan como células de coordinación local, facilitando la interacción entre las fuerzas navales desplegadas y las autoridades civiles de la zona.

En ejercicios multinacionales, las CCNN proporcionan apoyo a las unidades extranjeras participantes, actuando como punto de contacto local y facilitando su integración en el escenario del ejercicio.

6.4 La dimensión cívico-militar: fortaleza diferencial de las comandancias navales

A diferencia de otras unidades de la Armada, las CCNN tienen la capacidad única de operar simultáneamente en el ámbito civil y militar, constituyendo verdaderos puentes entre ambos mundos. Esta naturaleza dual les permite traducir necesidades militares al lenguaje de la Administración civil y viceversa, integrar consideraciones de defensa en la gestión marítima ordinaria, mantener la presencia de la perspectiva militar en ámbitos predominantemente civiles y facilitar la transición de escenarios de normalidad a situaciones de crisis.

La seguridad del espacio marítimo requiere un enfoque integral (Palaz, 2019) que precisa el establecimiento de enlaces con las diferentes partes interesadas, siendo conscientes de las actividades y estructuras de cada uno y buscando oportunidades para coordinar, cooperar y colaborar. Por su especial situación geoestratégica, por la importancia económica del sector marítimo para el país y por la magnitud de sus espacios marítimos de soberanía

⁴⁰ MARSEC: *MARitime SECurity*. Constituyen los ejercicios de seguridad marítima, repartidos en más de quince puertos del litoral español y que, con carácter anual, organiza la Armada, involucrando a todos los actores de la comunidad marítima.

⁴¹ FLOTEX: ejercicios de la Flota, la Fuerza de la Armada.

e interés, España está obligada a entender y abordar eficazmente el problema, dotarse de las capacidades necesarias para acometerlo y establecer una política de seguridad marítima adecuada a sus intereses; también porque la economía nacional es altamente dependiente de la mar.

Este enfoque integral, que combina la perspectiva civil y militar, constituye una fortaleza diferencial de las CCNN en el panorama institucional español y son, además, las unidades clave para implementar la acción número 7 («Avanzar en el conocimiento compartido del entorno marítimo») de la ENSM 24.

6.5 Movilidad militar

La movilidad militar⁴² se ha convertido en una prioridad estratégica tanto para la OTAN como para la Unión Europea (Scazzieri, 2025), como parte esencial de la capacidad de disuasión, respuesta y sostenimiento ante amenazas en el entorno euroatlántico.

España participa activamente en estas iniciativas europeas y aliadas, como el proyecto PESCO Military Mobility (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2025) donde se trabaja para reducir los tiempos de autorización, reforzar la interoperabilidad y asegurar la infraestructura crítica con criterios de doble uso (civil y militar). En el caso español, la dimensión marítima de la movilidad adquiere una importancia singular, tanto por la posición geoestratégica peninsular e insular como por el peso del sistema portuario nacional. Es aquí donde cobra valor el rol de las CCNN como actores clave de coordinación territorial y enlace operativo con las autoridades civiles, portuarias y logísticas.

Las CCNN actúan como facilitadores de la movilidad militar en el ámbito marítimo-portuario, asegurando que los movimientos, vía marítima, de unidades y medios de las Fuerzas Armadas nacionales —y de aliados en tránsito o despliegue— cuenten con el apoyo local necesario: gestión de atraques, coordinación con capitanías marítimas, enlace con autoridades portuarias y seguimiento de escalas logísticas.

⁴² La movilidad militar es una iniciativa de la UE para garantizar el desplazamiento rápido y sin obstáculos del personal, material y recursos militares, incluso con poca antelación y a gran escala, dentro y fuera de la UE. Su objetivo es crear una red bien conectada, con tiempos de reacción más cortos y una infraestructura segura y resiliente. Informe especial 04/2025 del Tribunal de Cuentas Europeo.

Además, su conocimiento del entorno local y su presencia continuada les permite anticipar cuellos de botella, mitigar riesgos y articular medidas de seguridad, protección o sostenimiento. En el contexto de ejercicios multinacionales, despliegues logísticos o evacuaciones de emergencia, su valor como nodos locales del sistema de movilidad militar resulta imprescindible.

6.6 Presencia naval

En la Armada, la presencia naval se materializa, de forma específica, mediante la escala de buques en los puertos nacionales (en los que no radica una base naval).

La presencia naval en puertos españoles es una herramienta estratégica de proyección del Estado hacia la sociedad y, en particular, hacia la comunidad marítima. En este sentido, las CCNN son el eslabón crítico que transforma la escala de un buque en un integrador de la Administración marítima: planifican, coordinan y enlazan a la Armada con autoridades portuarias, capitanías marítimas, fuerzas y cuerpos de seguridad, Salvamento Marítimo, operadores logísticos y administraciones locales, asegurando que cada visita sume efectos positivos tangibles para el puerto y su entorno.

La actual política de continuidad —no de eventos puntuales— en lo referente a la escala de los buques de la Armada en puertos nacionales consolida relaciones, genera expectativas cívicas y normaliza la interacción entre la Armada y el ecosistema portuario. Una periodicidad semestral ofrece un ritmo asumible para la fuerza, compatible con programaciones de adiestramiento y despliegues y, al mismo tiempo, lo bastante frecuente como para mantener viva la conexión con comunidades costeras y profesionales del mar.

Los beneficios sociales de estas escalas son extraordinarios. Las jornadas de puertas abiertas, visitas escolares y universitarias, actos de izado/arriado de bandera, conciertos de música militar y homenajes a marinos de la zona acercan la Armada a la ciudadanía y refuerzan la cultura de defensa y la conciencia marítima en ciudades cuyo progreso depende en gran medida del puerto. Este contacto directo mejora la confianza cívico-militar, estimula vocaciones profesionales y visibiliza el papel de la Armada en misiones de seguridad, cooperación y protección del patrimonio marítimo.

Desde la perspectiva operativa e institucional, cada escala programada es una prueba real de coordinación interagencias y de preparación portuaria. Bajo el liderazgo de las CCNN, se ponen en práctica procedimientos de ISPS/seguridad portuaria, control de accesos, host nation support⁴³ de baja intensidad (combustible, agua, residuos, reparaciones de oportunidad), coordinación con prácticos y remolcadores, compatibilización con tráficos comerciales y protocolos de emergencia con capitanía, SASEMAR, Guardia Civil y policías autonómica/portuaria. Además, estas visitas alimentan el conocimiento del entorno marítimo y la interlocución con la comunidad marítima y permiten evaluar capacidades reales del puerto para apoyar futuras necesidades de movilidad militar o escalas de aliados, reforzando a la vez la resiliencia ante incidentes y amenazas en la «zona gris».

7 Diagnóstico de la situación actual

La fragmentación de competencias en el ámbito marítimo tras la reestructuración de 1992 dejó un ecosistema institucional complejo donde operan múltiples actores, como se ha visto: autoridades portuarias, capitanías marítimas, SASEMAR, Guardia Civil del Mar, Vigilancia Aduanera, administraciones autonómicas, etc. Resulta, por tanto, necesario tejer la red de cooperación marítima para lograr una verdadera colaboración interinstitucional. Este marco general de colaboración requiere un cambio conceptual para pasar de la competencia a la complementariedad, conforme al espíritu de la ENSM 24. Esto es, en el ámbito civil, las CCNN no deberían percibirse como competidoras, sino como nodos integradores que facilitan la coherencia de la acción estatal y la cooperación interinstitucional.

Este enfoque está alineado con el concepto de «cooperación cívico-militar» (CIMIC)⁴⁴ en el ámbito marítimo, donde la coordinación entre actores militares y civiles es fundamental para afrontar amenazas complejas. El dominio marítimo incluye una amplia variedad de sectores y actores, lo que indica la necesidad de un enfoque inclusivo y completo para la seguridad marítima⁴⁵.

⁴³ HNS: apoyos de la nación anfitriona.

⁴⁴ CIMIC: *Civil-Military Cooperation*.

⁴⁵ Véase, por ejemplo: *CIMIC in the Maritime Domain (Factsheet, CIMIC COE)*, sobre la integración civil-militar en el entorno marítimo, y *The Evolution of CivilMilitary Cooperation (CIMIC COE)*, sobre la necesidad de sincronización entre actividades militares y no militares.

A pesar del marco teórico de cooperación, la realidad muestra importantes limitaciones como son la ausencia de protocolos estandarizados de comunicación y coordinación, la escasez de ejercicios conjuntos regulares, la falta de plataformas digitales integradas para compartir información, la insuficiente definición de cadenas de mando en situaciones de crisis y las limitaciones presupuestarias que dificultan la participación en iniciativas conjuntas.

Estos factores evidencian la necesidad de reforzar los mecanismos de cooperación efectiva, más allá de la mera coordinación formal. Precisamente, el enfoque de colaboración cívico-militar aplicado al ámbito marítimo ofrece un marco conceptual adecuado para superar estas limitaciones y avanzar hacia una seguridad marítima integral.

Desde la perspectiva militar, el análisis de la actual situación identifica fortalezas como son la capilaridad territorial —la Armada tiene presencia distribuida en todo el litoral español—, el conocimiento profundo del entorno local —las CCNN atesoran un conocimiento detallado de su área de responsabilidad que es difícil de replicar desde órganos centrales—, unas consolidadas relaciones con la comunidad marítima y la doble naturaleza cívico-militar, que se considera es una capacidad única de las CCNN para operar simultáneamente en ambos ámbitos.

Desde una perspectiva más general, el análisis ofrece igualmente oportunidades como la creciente conciencia sobre amenazas híbridas —existe un mayor reconocimiento de la necesidad de enfoques integrales cívico-militares (Feldt, Roell y Thiele, 2013)—, las nuevas tecnologías de gestión de la información —que posibilitan la implementación de sistemas que multipliquen la capacidad con recursos limitados— y el impulso a la cooperación interinstitucional —en la actualidad hay una mayor predisposición a la coordinación entre administraciones—. Por otra parte, la Armada aparece como actor clave para implementar la ENSM 24 y, además, las CCNN encarnan perfectamente el objetivo de ser «decisivos y relevantes desde la mar» que recoge la estrategia «Armada 2050».

8 Referencia internacional: análisis comparativo y aplicabilidad

El análisis de unidades homólogas a las CCNN en otros países del entorno —se han estudiado los modelos de Reino Unido, Francia e

Italia— permite identificar modelos que pueden, en caso de éxito, inspirar la evolución del sistema español.

La elección de los modelos del Reino Unido, Francia e Italia para el análisis comparado responde a su condición de potencias marítimas europeas con estructuras navales consolidadas y desafíos similares a los del entorno español. Además, son socios prioritarios de España en marcos como la OTAN, la Unión Europea o la Iniciativa 5+5 de Defensa, lo que refuerza el interés estratégico y doctrinal de considerar sus experiencias como referencias útiles para la reflexión nacional.

8.1 Reino Unido: los *Harbour Masters* y *Royal Navy Regional Commanders*

En el Reino Unido, los Harbour Masters y los Royal Navy Regional Commanders ejercen funciones análogas a las comandancias españolas, pero con mayor integración operativa y doctrinal en la estructura nacional de gestión del litoral. La Royal Navy mantiene una estrecha conexión con las autoridades portuarias y locales, así como con la Maritime and Coastguard Agency, permitiendo una acción cohesionada en emergencias, ejercicios y coordinación logística.

Este modelo⁴⁶ destaca por la clara delimitación de responsabilidades, los protocolos estandarizados de coordinación, el sistema integrado de comunicaciones e información, la dotación adecuada de personal y recursos y la formación conjunta sistemática con otros organismos.

Aplicabilidad: el sistema británico demuestra que una mayor integración operativa no menoscaba la eficacia civil, sino que la refuerza, especialmente en situaciones de crisis.

8.2 Francia: las *Prefectures Maritimes*

Francia mantiene un robusto sistema de coordinación cívico-militar en la mar desde hace décadas. La figura clave es el *Préfet*

⁴⁶ Reino Unido también es un referente en NCAGS, con el UKMTO (UK *Maritime Trade Operations*) con base en Dubái, que pone de manifiesto su liderazgo en la conexión con mercantes en zonas de riesgo (Somalia, Ormuz). Esta experiencia, de éxito indiscutible, podría animar a España a implementar, a través de las CCNN, una red similar de *Naval Liaison Officers* en puertos, si bien esta iniciativa requeriría un decidido refuerzo de personal de las comandancias.

Maritime (prefecto marítimo), un almirante de la Marine Nationale designado en cada una de las tres grandes zonas marítimas metropolitanas (Mediterráneo, Atlántico, canal de La Mancha).

El prefecto marítimo es el representante del Estado en su zona marítima: ejerce una autoridad estatal que abarca las funciones de salvaguardia marítima, policía en la mar y coordinación de medios civiles y militares. En la práctica, esto significa que, en una emergencia en aguas francesas —sea un vertido, un accidente, una intrusión hostil—, el prefecto marítimo tiene potestad para dirigir tanto a los guardacostas como solicitar apoyo de la Marine Nationale (Armada), actuando con poderes delegados del primer ministro.

Francia tiene una doble estructura: por un lado, la Marine Nationale para defensa; por otro, las fuerzas de l'Action de l'État en Mer (AEM), que incluyen medios civiles y la Gendarmería marítima, todos bajo el prefecto en misiones constabularias⁴⁷.

Aplicabilidad: el modelo francés evidencia la viabilidad de estructuras que integran lo civil y lo militar bajo un mando unificado, aunque su implementación en España requeriría cambios normativos de mucha entidad. A escala local, las capitanías marítimas españolas podrían asemejarse a «miniprefecturas» en sus puertos, que actúan como la oficina donde todas las agencias se reúnen cuando se trata de gestionar un incidente marítimo local.

8.3 Italia: la *Capitanerie di Porto* - *Guardia Costiera*

Las *Capitanerías di Porto* italianas son cuerpos militarizados bajo el Ministerio de Infraestructuras, pero con estrecha vinculación al Estado Mayor de la Marina. Gestionan desde la seguridad marítima y el salvamento hasta la protección ambiental y el control del tráfico mercante.

Su estructura funcional unificada les permite operar como actores principales en cualquier incidencia marítima, desde una escala local hasta la nacional.

El modelo destaca por la estructura militar con funciones civiles, el despliegue territorial completo, la dotación adecuada de

⁴⁷ El término «constabulario» alude a la función de garantizar el orden y la seguridad, desempeñada por una fuerza de carácter militar en términos de disciplina, jerarquía y organización. Se asocia a las fuerzas policiales o paramilitares, como la Guardia Civil, que tienen una estructura militar y militarizada para mantener el orden, pero no para acciones de guerra.

medios, la integración efectiva en la estructura de defensa y la capacidad operativa autónoma.

Aplicabilidad: la experiencia italiana demuestra la eficacia de un modelo donde la Administración marítima mantiene un carácter militar que facilita su integración en el sistema de defensa, particularmente relevante en el Mediterráneo.

8.4 Análisis comparativo y conclusiones

De los tres modelos examinados, Francia es el que más se aproxima a la filosofía de usar mandos navales territoriales para fines de seguridad total en la mar. España no posee un prefecto marítimo con autoridad similar, pero las CCNN podrían en cierta medida desempeñar un papel análogo a nivel local.

Reino Unido enfatiza la centralización de inteligencia y la separación estricta de lo civil y militar en tiempo de paz, con cooperación puntual mediante oficiales de enlace. Aunque el modelo británico del UKMTO⁴⁸ es un referente internacional por su capacidad de canalizar alertas de seguridad en zonas de alto riesgo, su traslación directa al entorno español no resulta viable en la actualidad. España carece de una red consolidada de oficiales de enlace con mercantes (*Naval Liaison Officers*) desplegados y tampoco existe una estructura equivalente al UKMTO con conexión constante a las rutas críticas.

Sin embargo, sí es aplicable el enfoque de cultura preventiva y de colaboración proactiva con la comunidad mercante, que podría adaptarse a través de las CCNN con un modelo realista y progresivo⁴⁹.

Italia demuestra las ventajas de la integración orgánica (Guardia Costera militar), pero replicarla requeriría rehacer estructuras. En cambio, como ya se ha mencionado, aprovechar las comandancias para cooperación es una vía más sencilla que lograría efectos parecidos de coordinación.

En todos los casos, se observa que, en las situaciones de crisis o conflicto, las marinas recuperan el control del ámbito marítimo. Por ello, parece prudente entrenar ese escenario en tiempo de paz. La propuesta de este capítulo va en línea con dotar a España de

⁴⁸ *UK Maritime Trade Operations*, gestionado por la Royal Navy desde Dubái.

⁴⁹ Para ello, sería necesario reforzar capacidades, difundir el sistema entre los armadores y establecer protocolos de interlocución estables en puertos clave.

una mejor preparación precrisis, incorporando a la Armada en la ecuación civil desde antes, en una situación de plena normalidad.

9 Conclusiones: hacia un nuevo modelo de comandancias navales

9.1 Síntesis del diagnóstico: transformación necesaria

El análisis realizado ha puesto de manifiesto que el país va en la buena dirección para una integración cívico-militar. España cuenta con una estrategia marítima nacional que se puede materializar a través de un órgano multisectorial como es el Consejo Nacional de Seguridad Marítima. El camino recorrido no ha sido fácil, pero la experiencia ha servido para impulsar la seguridad marítima en la Unión Europea, la OTAN y allí donde se ha pedido colaboración. También ha permitido liderar la operación ATALANTA, de la Unión Europea, ejemplo de éxito de cómo promover una arquitectura de seguridad marítima regional.

Convendría que las oportunidades que ofrece el contexto actual —como son una mayor conciencia sobre amenazas híbridas, el impulso de la cooperación interinstitucional o las nuevas tecnologías— fueran capaces de promover una mayor coordinación de los diferentes actores del ámbito marítimo, haciendo que esa tendencia a la centralización acabe en la mesa del Consejo Nacional de Seguridad Marítima como un verdadero choke point sobre los asuntos de la Administración marítima.

El diagnóstico evidencia que las CCNN, activos estratégicos irremplazables en la interfaz cívico-militar, son un gran activo para que la Administración marítima se adapte al nuevo entorno de seguridad y que puedan desplegar todo su potencial como nodos estratégicos de la defensa y la cooperación marítima.

9.2 Visión renovada: las CCNN como nodos estratégicos de integración cívico-militar

Las CCNN están evolucionando hacia un modelo en el que su doble naturaleza cívico-militar puede convertirse en su principal fortaleza. De esta manera, las comandancias del futuro serán verdaderos nodos estratégicos donde confluyan la perspectiva de defensa y la gestión civil del ámbito marítimo, catalizando una acción integral del Estado en la mar.

Esta evolución se articula en torno a cinco funciones clave:

- 1.^a - Centros de inteligencia marítima local: recopilando, analizando y compartiendo información sobre el entorno marítimo con otros actores relevantes.
- 2.^a - Nodos de coordinación interinstitucional: facilitando la colaboración entre diferentes organismos con competencias en el ámbito marítimo.
- 3.^a - Puntos focales para el sistema NCAGS: actuando como enlace con la comunidad mercante y preparando la transición a escenarios de crisis.
- 4.^a - Representantes de la Armada ante la sociedad civil: proyectando los valores y la cultura de la Armada en sus respectivas demarcaciones.
- 5.^a - Catalizadores de la innovación marítima: actuando como puntos de encuentro entre el sector militar, las administraciones civiles y la industria marítima para fomentar la innovación y la transferencia de conocimiento.

Esta evolución no implica en ningún caso revertir la separación de competencias establecida en 1992 ni cuestionar la autoridad de los órganos civiles (capitanías marítimas, SASEMAR, autoridades portuarias, etc.) en sus respectivos ámbitos.

Muy al contrario, el modelo que se propone se basa en una lógica de complementariedad institucional, donde cada organismo aporta su valor diferencial. Las CCNN, como nodos militares integradores, pueden contribuir decisivamente a la anticipación, la vigilancia, la gestión de crisis y la protección de intereses nacionales en la mar, sin invadir las competencias civiles.

Esta aproximación se alinea con los principios del enfoque integral (CIMIC) en el ámbito marítimo: cooperación sin solapamiento y coordinación sin subordinación (*NATO Standardization Office*, 2018).

Tal y como destacan la Estrategia de Seguridad Nacional (2021) y la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea (EUMSS, rev. 2023), la eficacia del sistema global de seguridad marítima no se logra dividiendo atribuciones, sino articulando capacidades que operan en paralelo y se refuerzan mutuamente. El camino por recorrer no será fácil, pero los principales pilares ya se están establecidos y quién sabe si en un futuro no muy lejano se verá una integración sistemática de los comandantes navales en los

consejos de administración de todas las autoridades portuarias de su demarcación y en los comités de navegación y puerto. O, por qué no, la creación de «Mesas de Coordinación Marítima» provinciales presididas conjuntamente por el comandante naval y el capitán marítimo, integrando a todos los actores relevantes del ámbito marítimo.

Además, ayudaría el hecho de implementar un sistema integrado de información marítima que conecte, en tiempo real, las comandancias con el COVAM y con los sistemas de información de otros organismos relevantes.

Si se es también capaz de desarrollar una plataforma digital de gestión del conocimiento que permita capitalizar la experiencia acumulada en las comandancias y facilitar la transmisión de conocimiento en relevos de personal, o la creación de células de ciberseguridad marítima en CCNN estratégicas que puedan dar servicio a las demás, será posible afrontar las nuevas amenazas emergentes y desarrollar un programa de análisis de riesgos y vulnerabilidades específico para infraestructuras portuarias críticas, en colaboración con el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas.

Así, quién no se imagina que, en el corto-medio plazo, sería posible ver las comandancias navales como un elemento integrador cívico-militar del ámbito marítimo y la defensa de los puertos nacionales que este cuaderno de estrategia propugna, contribuyendo decisivamente a que España, potencia marítima por geografía e historia, disponga de un sistema de protección de sus puertos a la altura de los desafíos del siglo ^{xxi}.

Bibliografía

- Aldaz Casanova, A. M. (2020). Aportaciones y lagunas de la política marítima integrada para atajar la vulnerabilidad de los mares y océanos frente al avance del crecimiento azul. Bioderecho.es: Revista del Centro de Estudios en Bioderecho, Ética y Salud, núm. 12, 11 páginas. <https://doi.org/10.6018/bioderecho.468111>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2025). *Maritime Security: High-Level Open Debate – What’s In Blue* [en línea]. Organización de las Naciones Unidas. [Consulta: 2026]. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/>

- whatsinblue/2025/08/maritime-security-high-level-open-debate-2.php
- España. (2021). Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2021. Boletín Oficial del Estado. 28 de diciembre, n.º 314.
- Feldt, L., Roell, P. y Thiele, R. D. (2013). *Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach*. Berlín, Institut für Strategie- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung. ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security.
- Guardia Costiera Italiana. (2023). Chi siamo: Funzioni e competenze [en línea]. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. [Consulta: 2026]. Disponible en: <https://www.guardiacostiera.gov.it>
- Ministère des Armées. (2022). Organisation des Préfectures Maritimes et Missions de l'Action de l'État en Mer [en línea]. Gobierno de Francia. [Consulta: 2026]. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr>
- Ministerio de Defensa de Reino Unido. (2023). UK Maritime Trade Operations (UKMTO): Mission and Framework [en línea]. Royal Navy. [Consulta: 2026]. Disponible en: <https://www.ukmto.org>
- NATO Standardization Office. (2018). AJP3.19, Allied Joint Doctrine for Civil–Military Cooperation (Edition A). Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- Palaz, M. (2019). Civil-Military Cooperation in the Maritime Domain. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*. 15(32), pp. 713-730.
- Adomaitis, N. y Ahlander, J. (2025). What Is Known About the Nord Stream Gas Pipeline Explosions. Reuters.
- Sanz Alisedo, G. (2022). Océanos y *choke points*, oportunidades y riesgos para el comercio marítimo global [en línea]. En: Instituto Español de Estudios Estratégicos et al. (eds.). *Energía y Geoestrategia 2022*. [Consulta: 2026]. Disponible en: <https://www.ieee.es/> y <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/energia-y-geoestrategia-2023-copiar->
- Scazzieri, L. (2025). The road to readiness: How the EU can strengthen military mobility (EUISS Brief 25). European Union Institute for Security Studies.
- Servicio Europeo de Acción Exterior. (2025). PESCO Military Mobility (MiMob) Project Team—Netherlands (Chair). Military Mobility (MiMob) – Website leaflet. Agencia Europea de Defensa.

- Zaragoza Soto, S. (2002a). La adaptación y reestructuración orgánica de la Armada. *Arbor*. 173(682), pp. 263-279. <https://doi.org/10.3989/arbor.2002.i682.1122>
- . (2002b). La Armada y la Administración Marítima. *Arbor*. 173(682), pp. 337-347. <https://doi.org/10.3989/arbor.2002.i682.1127>