



EL PODER DE LAS COMANDANCIAS NAVALES EN LA ACCIÓN DEL ESTADO EN LA MAR

Introducción

ANTIGUAMENTE las comandancias militares de Marina, comandancias navales en la actualidad, tuvieron una gran importancia y peso en la gestión marítima de los puertos del Estado, dando una gran trascendencia y responsabilidades a la entonces Marina de Guerra, hoy Armada, en la jurisdicción y acción del Estado en la mar y sobre la costa. Su despliegue era más numeroso que el que existe actualmente y, en muchos casos, ejercían mando operativo sobre las unidades de vigilancia costera, patrulleros costeros o de zona, por lo que su aportación a la presencia de la Armada en el litoral era muy significativa.

Sin embargo, debido a consideraciones tanto políticas como administrativas, organizativas, operativas y presupuestarias, al principio de la década de los 90 del siglo pasado, el peso, las responsabilidades y la autoridad casi hegemónica de la Armada sobre el entorno y la administración marítima en la costa y puertos nacionales se redujo de forma considerable al transferirse la mayoría de sus competencias¹ en tiempo de paz, tanto a las comunidades autónomas como a lo que hoy se denomina Ministerio de Transportes y Movilidad Sosteni-

ble (MITMA), y en particular a sus departamentos de Marina Mercante, Costas y Puertos del Estado.

Unido a lo anterior, la asunción de cada vez más competencias en la costa y aguas territoriales de otras instituciones —servicios marítimos o guardacostas de las comunidades autónomas, Vigilancia Aduanera y, sobre todo, de la Guardia Civil— y el replanteamiento de las misiones la Armada, que ha dado una mayor relevancia a su actuación en las llamadas «aguas azules», la alta mar, en detrimento de su presencia en la franja costera por razones estratégicas, operativas y presupuestarias, contribuyeron a la disminución de la importancia de las comandancias de Marina, en consonancia con la reducción de sus cometidos y funciones en el ámbito marítimo, que quedaron relegados en tiempo de paz a unas pocas y a veces difusas competencias, así como a una función de representación que, a pesar de lo anterior, sigue manteniendo una presencia relevante en las provincias costeras y en nuestros ríos fronterizos —Miño, Guadiana y Bidasoa—, gracias muchas veces no a su peso real en las actuaciones marítimas, sino a la dedicación y esfuerzo de los comandantes navales (COMAR) para mantener un cierto estatus.

1. Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Pablo LEWICKI BASANTA



Pablo NAVARRO ALMIÑANA



Esta situación de vaciado de competencias, y la relativa poca visibilidad y conocimiento de las funciones de estas unidades, llevaron incluso a la Armada a plantearse reducir drásticamente su despliegue y centralizar sus competencias en autoridades y mandos basados en las antiguamente denominadas ciudades departamentales, lo que, aunque finalmente no se llevó a cabo —con excepción quizá de la doble gorra de los comandantes de las unidades de Acción Marítima de Ferrol (COMARFER), de su homólogo de Cádiz (COMARDIZ) y del de Cartagena (COMARCART)—, sí ocasionó el cierre de algunas comandancias y ayudantías.

No podemos finalizar esta introducción sin poner al lector en contexto acerca del título de este artículo. Para ello es importante saber que el concepto de «acción del Estado en la mar» está muy presente en las *Líneas Generales* del almirante jefe de Estado Mayor de la Armada (AJEMA), en las que se establece que la Armada debe ser un referente en la acción del Estado en la mar. Además, la *Estrategia Nacional de Seguridad Marítima*² (ENSM) aprobada a principios del año 2024 aborda dicho término como un conjunto de medidas y operaciones destinadas a proteger los intereses nacionales en el ámbito marítimo, cuyos as-



(Fuente: Armada)

pectos clave abarcan, entre otros, la protección de la soberanía y seguridad nacional, la coordinación interdepartamental, la adaptación a las nuevas amenazas y el compromiso internacional de España para contribuir a la seguridad marítima global.

Una vez dicho esto, el objetivo de este artículo profesional no es poner en conocimiento del

2. *Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2024*. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

lector la situación actual del despliegue de las comandancias y ayudantías navales y su consiguiente contribución a la presencia de la Armada en la costa, o recordar nostálgicamente lo que estas unidades llegaron a ser, sino proporcionar una visión de cómo se podría reforzar la presencia de la Armada y su papel relevante en la actuación del Estado en la mar a través de las comandancias navales.

Despliegue geográfico. Presente de las comandancias y ayudantías navales

El artículo 14 de la Orden DEF/707/2020³, de 27 de julio, por la que se desarrolla la organización básica de la Armada, regula la disposición de una red de comandancias y ayudantías navales distribuidas a lo largo del litoral, dependientes de

la Fuerza de Acción Marítima (FAM). Desde la Comandancia de San Sebastián y su Ayudantía del Bidasoa hasta la de Barcelona, pasando por las localizadas en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y en los archipiélagos canario y balear⁴, todas ellas, con sus limitaciones, juegan un papel esencial a la hora de garantizar la presencia de la Armada en el entorno marítimo, mediante su interacción con la sociedad y las autoridades locales, su colaboración y coordinación con el resto de instituciones con competencias en la costa y su apoyo a las operaciones y unidades navales, tanto nacionales como extranjeras.

Hay que resaltar que existen comandancias navales que están catalogadas como destinos de especial responsabilidad (DER), como las de San Sebastián o el Miño —situada ésta en Tuy, Pontevedra—, que además ejercen funciones y responsabilidades de control fronterizo —en el caso de San Sebastián a través de la Ayudantía Naval del Bidasoa—, junto a la de Huelva, mediante la de Ayamonte.



Edificio Sector Naval de Cataluña.
(Imagen facilitada por el autor).

¿Qué ha pasado con las comandancias navales?

Las comandancias y ayudantías navales, como casi todas las unidades de la Armada, sufrieron los efectos económicos de la crisis que comenzó a finales de la década de los 2000. Esto produjo, entre otros infortunios, recortes económicos y de personal. La crisis mencionada, unida

3. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-8635

4. Las ubicadas en los archipiélagos canario y balear dependen respectivamente del almirante comandante del Mando Naval de Canarias (ALCANAR) y del jefe del Sector Naval de Baleares (JESBAL). Los límites de sus áreas de responsabilidad vienen detallados en la Norma Permanente (NP) 4/2023 de 22 de mayo de 2023 del almirante de Acción Marítima (ALMART).

a la cesión de competencias marítimas que ya se había producido a raíz de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, como parte de un proceso de reorganización de las funciones relacionadas con la administración marítima, hizo que las comandancias de Marina transfirieran ciertas competencias a las capitanías marítimas en España. Todo este proceso tenía como objetivo modernizar y desmilitarizar la gestión de las actividades marítimas, separando claramente las funciones civiles de las militares.

Funciones de las comandancias y ayudantías navales

Sin ánimo de aburrir al lector, es importante conocer cuáles son las funciones⁵ «teóricas» de las comandancias navales para poder entender cómo estas unidades pueden aportar su grano de arena a la acción del Estado en la mar. Todas ellas tienen unas competencias comunes y algunas cuentan con responsabilidades adicionales dada su situación geográfica, como las que ejercen funciones de control fronterizo. En términos generales, se puede estipular que todas juegan un papel esencial para garantizar la presencia de la Armada en el entorno marítimo y en la interacción con la sociedad y las instituciones locales, promoviendo la seguridad y la defensa en el ámbito marítimo.

Gestión del Conocimiento del Entorno Marítimo (CEM): incluye todo lo relacionado con la recopilación de información en el seno de la comunidad marítima que pueda afectar a los intereses de la defensa nacional dentro del área de responsabilidad de las distintas co-

mandancias navales. Además, colaboran con el mantenimiento de la RMP (*Recognized Maritime Picture*).

Sistema de Cooperación Naval y Guía del Tráfico Marítimo (NCAGS): las comandancias y ayudantías navales deben estar capacitadas para ejercer, en caso necesario, las funciones propias de una unidad subordinada del Sistema NCAGS.

Acción del Estado en la mar: sin duda, éste es el principal cometido de las comandancias navales en el litoral nacional. Entre otros, realizarán funciones relativas a la protección del patrimonio arqueológico subacuático (PAS), informarán de cualquier incidente relacionado con la protección de cetáceos o de hallazgos de munición o artefactos explosivos en la mar y en la línea de costa.

Además, apoyarán a los comandantes de los buques de la Armada que participen en actividades de vigilancia pesquera y efectuarán la tramitación de las escalas de dichos buques, prestando el apoyo logístico que precisen. De igual forma, darán asistencia a las gestiones portuarias para facilitar movimientos logísticos de estructuras operativas conjuntas o de otros ejércitos, si así lo solicitan.

Cuando se determine, también favorecerán la coordinación entre los mandos de la Armada y las autoridades civiles en el planeamiento de ejercicios. En el caso de emergencias, dentro de su zona de responsabilidad actuarán como punto de contacto de la Armada, ejerciendo de enlace entre la autoridad coordinadora de la emergencia y la FAM.

5. Los cometidos y competencias de actuación de las comandancias navales vienen recogidas en una norma permanente del almirante de Acción Marítima promulgada en el año 2023.

Por otro lado, las comandancias navales de San Sebastián, Huelva y Miño desarrollarán las funciones que los reglamentos y tratados relativos a los tramos internaciones del Bidasoa, Miño y Guadiana les otorgan respectivamente.

Ya, por último, las de Huelva, Miño, Algeciras, Ceuta y Melilla representarán, cuando así se disponga, a la Armada u otros organismos del Estado en actuaciones derivadas de la actividad marítima fronteriza que se precise.

Representación: los comandantes y ayudantes navales, en determinadas circunstancias, podrán ejercer las funciones de representación⁶ de las Fuerzas Armadas (FAS) o de la Armada, en ausencia del responsable de la Relación Institucional correspondiente.

Información pública: las comandancias navales se relacionarán con los medios de comunicación según las directrices de la Oficina de Relaciones con la Prensa (ORP) que les corresponda.

Fachada edificio Comandancia Naval de Barcelona.
(imagen facilitada por el autor).



6. Estas ocasiones en las que pueden representar a las FAS o a la Armada vienen descritas en el Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas.

Reclutamiento: efectuarán tareas generales de apoyo al reclutamiento a través de los puntos de información navales (PIN). Además, ante la visita prevista de buques de la Armada a los puertos bajo su responsabilidad, podrán proponer actividades de captación, junto con los órganos de apoyo al personal (OAP) correspondientes.

La Comandancia Naval del Miño: un caso singular

En el marco de las comandancias navales, ésta sobresale por su ubicación fluvial y su papel transfronterizo histórico, que le otorgan un carácter distintivo de vital importancia para la Armada.

Las funciones de la Comandancia Naval del Miño son las mismas que las de cualquier otra ubicada en nuestro litoral, pero incluyen cometidos adicionales de gran relevancia. Se puede decir que, en este caso singular, ejerce con plenas facultades y sin limitaciones todos los reseñados anteriormente, siendo la única autoridad del Estado en el TIRM (Tramo Internacional del Río Miño) sin ninguna pérdida de competencias.

Además, estas funciones las combina con la colaboración y el apoyo operativo del patrullero de vigilancia interior (PVI) *Cabo Fradera*. En este sentido, son de destacar las siguientes:

Control de la navegación. La Comandancia regula el tráfico en el río Miño, garantizando la seguridad de las embarcaciones y el cumplimiento de normativas fluviales. Aunque no es una vía de gran transporte comercial, sí tiene un flujo significativo de pequeñas embarca-

ciones pesqueras y recreativas, especialmente en temporada alta.

Supervisión pesquera. El río Miño es un recurso vital para las comunidades locales. La Comandancia regula las actividades pesqueras, supervisando el cumplimiento de acuerdos bilaterales con Portugal y normativas de sostenibilidad. Estas funciones son críticas para proteger la biodiversidad y prevenir conflictos entre los pescadores de ambos lados del río.

Preservación del medio ambiente y control de la contaminación. El Miño es uno de los ríos más importantes de la península ibérica en términos de biodiversidad. La Comandancia trabaja, junto a organizaciones ambientales, autoridades locales y entidades transfronterizas, para mitigar la contaminación, regular el uso de recursos hídricos y promover la conservación de su ecosistema.

Relaciones transfronterizas. El río Miño, que marca una frontera natural entre Galicia y el norte de Portugal, es un eje estratégico tanto por su valor histórico como por su relevancia actual. La Comandancia participa en la resolución de disputas y en la implementación de acuerdos bilaterales sobre pesca, navegación y gestión ambiental, tareas que requieren una coordinación constante y una delicada gestión de intereses bilaterales.

Preservación del patrimonio histórico. El Miño tiene un valor histórico significativo, habiendo sido durante siglos un eje de comercio, comunicación y defensa. La Comandancia Naval del Miño, además de sus funciones operativas, se involucra en la preservación del legado cultural asociado al río, trabajando en colaboración con instituciones locales y organismos de patrimonio.



Desde el río Miño, la Comandancia Naval del Miño y el PVI "CABO FRADERA"
(Fuente: Pintura del año 2017 donada a la CNM y al "CABO FRADERA").

Una pieza clave para el cumplimiento de las funciones de la Comandancia Naval del Miño es el patrullero *Cabo Fradera*. Específicamente adaptado para misiones en ríos y áreas costeras limítrofes, es una herramienta esencial para el cumplimiento de los cometidos operativos de responsabilidad de la Comandancia.

nes responden, en parte, a la disponibilidad de medios, recursos humanos y sistemas de mando y control. No obstante, hay que mencionar que, a pesar de estas limitaciones, casi siempre salen «a flote» gracias al trabajo y al esfuerzo personal de sus dotaciones.

Realidad de las comandancias navales en la acción del Estado en la mar

Si bien el catálogo de misiones, competencias y actividades previamente mencionado refleja una amplia y relevante gama de funciones, en la práctica, las comandancias navales pueden enfrentar ciertas limitaciones para llevarlas a cabo plenamente. Estas limitacio-

Competencias en el ámbito de la seguridad marítima

Uno de los mayores problemas que nos encontramos para mantener la eficiencia de la seguridad marítima es la coordinación entre los distintos organismos de las administraciones públicas, así como la compleja delegación de competencias que existe entre ellas. Esta cuestión es aún más complicada⁷ en el entorno

7. Esta complejidad se da principalmente por tres motivos: la gran cantidad de delincuencia en el ámbito general del estrecho de Gibraltar, la ingente densidad del tráfico marítimo y los contenciosos existentes respecto a la situación de la

geográfico del estrecho de Gibraltar; pero esto puede ser objeto de un artículo aparte, por lo que nos centraremos en que la coordinación entre las administraciones públicas en el ámbito de la seguridad marítima es complicada en términos administrativos.

Sea como fuere, la acción del Estado en esta cuestión debe estar mejor coordinada, como menciona la ENSM. La Armada continua siendo un elemento fundamental para llevar a cabo la coordinación marítima y, ¿por qué no? aprovechando las comandancias navales en su ámbito de responsabilidad e influencia geográfica

Esta idea no debe llevarnos a conclusiones equívocas, ya que las comandancias y ayudantías navales, en algunas circunstancias, ya coordinan con otras administraciones públicas cuestiones relacionadas con la seguridad marítima; sin embargo, esta acción se debe fortalecer si la Armada aspira a potenciar la acción del Estado en la mar a través de las comandancias navales. De esta forma, se estima que éstas tendrían más poder institucional en el ámbito marítimo y mejorarían su visibilidad frente a otros organismos marítimos relacionados con la seguridad.

Contribución y cooperación ante emergencias en el ámbito marítimo

La colaboración de forma activa de las comandancias y ayudantías navales en la preparación y ejecución de ejercicios marítimos del tipo MARSEC, desarrollados en diferentes escenarios localizados a lo largo

de la geografía nacional, significa una gran contribución a la acción del Estado en el ámbito marítimo.

Los simulacros de ejercicios NCAGS, o las colaboraciones con los servicios de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) en los que participan buques de la Armada y comandancias navales como actores principales, también muestran el poder de la Armada para gestionar y contribuir a la acción del Estado en la mar, y en especial, con la coordinación con instituciones civiles. Por todo ello, estas participaciones, ya regladas en los cometidos asignados a las comandancias, sin duda hay que potenciarlas, incluyendo la dotación de una limitada capacidad de mando y control, y darles más visibilidad, si cabe.

El ejemplo más claro y reciente de la actividad de las comandancias navales en el ámbito de la contribución y cooperación ante emergencias reales, tanto en el ámbito marítimo como en el terrestre, fue durante las recientes inundaciones por la DANA de Valencia, donde su comandancia demostró ser una unidad idónea por su localización y capacidades, aun con sus limitaciones, para ejercer de puesto de mando durante esta catástrofe. Este hecho relevante ha servido para mostrar a la Armada, al Ministerio de Defensa y resto de instituciones implicadas que las comandancias pueden ser actores activos de gran importancia y utilidad para la resolución de emergencias de gran entidad, como en el desgraciado ejemplo vivido recientemente.

Influencia de la Armada en el ámbito social

La labor de las comandancias navales es clave para ganar la influencia necesaria en el entorno civil, e incluso político, actuando, cuando así les corresponda, como representantes institucionales de la Armada en sus áreas de responsabilidad, facilitando la interacción y el conocimiento con la población local.

Esta influencia se basa principalmente en la representación de la Armada a través de los comandantes navales y de sus dotaciones y en el mantenimiento de una estrecha relación con otras autoridades militares, civiles y políticas para dar a conocer el ámbito naval, no sólo en la mera representación en eventos públicos o visitas a otras autoridades, sino también mediante acciones tales como la organización de actos protocolarios (celebración del Día de las Fuerzas Armadas, Festividad de la Virgen del Carmen, etc.), la realización de actividades para promocionar la cultural naval, la organización y/o participación en conmemoraciones que resaltan la importancia del mar y de la Armada en la historia y la economía del país y que promueven una conciencia marítima nacional, colaboraciones con colegios e institutos para la captación en las zonas de responsabilidad, realización de jornadas de puertas abiertas o incluso la participación en el planeamiento y ejecución de ejercicios conjuntos, dentro de sus posibilidades y capacidades, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Todas estas acciones fortalecen el vínculo entre la población y las Fuerzas Armadas, nos dan a conocer y se consigue la influencia necesaria para potenciar el papel de las comandancias navales.

Inclusión de las comandancias navales en la cadena operativa de Acción Marítima y de los patrulleros de vigilancia de zona que operen en su área de responsabilidad

Una de las principales formas de ejercer el poder del Estado en la mar a través de las comandancias navales es dotándolas de capacidad operativa, tanto respecto a los procesos de la acción marítima como en el empleo de sus medios operativos.

Se trata de proporcionarles autoridad, medios y personal, no con la intención de que actúen como Centros de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM) locales, ni de establecer una dependencia operativa de unidades de Vigilancia Marítima en los COMAR. Más bien, se sugiere valorar su inclusión en los procesos operativos con posible incidencia en su ámbito de actuación, aplicando al menos el principio de “necesidad de conocer” y reconociendo su condición de autoridad naval local como base para su consulta. En resumen, se trata de enfocar su misión no solo en funciones de representación e influencia, sino también en actuar como un sensor regional que contribuya al “situational awareness”.

La Armada ha iniciado ya estudios para recuperar la presencia de patrulleros de vigilancia de zona en el litoral nacional, renovando los veteranos *Anaga* y adquiriendo hasta un total de ocho nuevas unidades costeras. Algunas de ellas, aún por determinar, podrían estar basadas en puertos a lo largo de la costa española, lo que sin duda supondría un impulso importante para reforzar la vigilancia marítima de los espacios de soberanía nacional y de interés en la península y archipiélagos, algo imprescindible



Ubicación Comandancias y Ayudantías Navales y sus zonas de responsabilidad.
(Fuente: NP 04/23 de ALMART, sobre los cometidos, competencias y actuación de las comandancias navales)

para optimizar la utilización de esos recursos. Baste recordar que actualmente sólo hay un patrullero costero basado entre la frontera con Portugal y la francesa, y ninguno entre Alicante y el cabo de Creus, incluyendo el archipiélago balear. Todo ello reforzaría el papel de las comandancias navales en la acción del Estado en la mar, ya que no sería entendible que quedaran fuera de esta capacidad, sobre todo en los casos en que esas unidades estén basadas en sus puertos.

Las funciones asignadas a los COMAR en cuanto a la gestión del CEM, ejercicio de funciones de apoyo al NCGAS, protección del PAS, así como de buques de Estado, entre otras, se verían fortalecidas con la inclusión de los patrulleros costeros bajo cierta dependencia operativa de las comandancias navales⁸.

Naturalmente, sería necesario llevar a cabo una revisión orgánica de la normativa refe-

rente a las comandancias y comandantes navales, adaptando sus necesidades de medios y de personal, optimizándolas de forma que pudieran cumplir con sus cometidos sin que supusiera un incremento de recursos poco realista.

Contribución al sistema de captación del recurso de personal

La recuperación del despliegue de patrulleros costeros repartidos a lo largo del litoral nacional para reforzar su contribución a la acción del Estado en la mar también podría favorecer la captación de personal en ciertas áreas geográficas consideradas poco explotadas desde la perspectiva de la obtención de recursos humanos.

Es una realidad que la Armada se ha centralizado en determinadas zonas geográficas. Madrid, Cádiz, Ferrol, Cartagena y Canarias

8. Esto sería posible únicamente para los COMAR que estuviesen en activo.

emergen como las principales fuentes de captación de personal, fundamentalmente porque es donde la Armada tiene mayor presencia. Por el contrario, regiones del litoral donde la huella de la Armada se limita a las comandancias o ayudantías navales no tienen tanta demanda de ingreso en la Armada entre la ciudadanía, no sólo por la menor visibilidad naval en ellas, sino porque sus limitadísimas oportunidades de destino las hacen poco atractivas para los locales.

La presencia de patrulleros costeros en algunas de estas ciudades incrementaría estas oportunidades, ofreciendo una mayor posibilidad de establecerse familiarmente en zonas del litoral distintas a las ya mencionadas du-

rante períodos de tiempo más extensos, especialmente para las escalas de Suboficiales y Marinería.

Relacionado con el recurso de personal, en muchos casos las instalaciones de las comandancias navales cuentan con habitaciones, denominadas normalmente camarotes, disponibles para el personal de la Armada en tránsito o destinadas para los que las soliciten para cortas estancias. Esta posibilidad, si bien no influye de forma destacada en la acción del Estado en la mar, sí potencia su labor de apoyo logístico, dado que fomenta la movilidad entre el personal de la Armada. Por todo ello, sería de gran interés que las comandancias que no dispusiesen de este tipo de

Patrullero "TABARCA" (P-28) en labores de vigilancia marítima por el litoral gallego.
(Fotografía facilitada por el autor)



alojamientos dedicados al descanso del personal pudieran llevar a cabo reformas para su instalación, siempre y cuando hubiera recursos disponibles y fuera físicamente posible. En todo caso, sería también imprescindible acometer un estudio jurídico para proporcionar el marco legal y financiero que ampare la creación de estos alojamientos.

Perspectivas de futuro y conclusiones

A lo largo de este artículo se ha tratado de presentar, con más o menos éxito, la situación de las comandancias navales en el escenario naval actual y sugerir ciertas iniciativas que podrían mejorar su pervivencia desde la pers-

pectiva de su contribución a la acción del Estado en la mar y de su utilidad y visibilidad para la Armada.

Pese a la pérdida de competencias que sufrieron a principios de la década de los 90 en favor de la Administración Pública, éstas han seguido siendo pieza fundamental para que la FAM mantenga un papel destacado en el litoral nacional. Si bien el lector podría pensar que hay que recuperar lo perdido, este artículo demuestra algo muy diferente, y es que lo que la Armada necesita es explotar las capacidades presentes. De esta manera, con tiempo y cierto esfuerzo, se conseguirá implementar el poder real de las comandancias y ayudantías navales en la acción del Estado en la mar.



VIVIDO Y CONTADO



Foto: Alejandro Carnicero Solanas

