

Capítulo cuarto

Posible arquitectura de la Seguridad Aeroespacial Nacional

Manuel Zafra Riascos

Resumen

La posición geoestratégica de España, puente de unión entre el Nuevo Mundo, Europa, África y Oriente, ha favorecido el desarrollo de los sectores aéreo y espacial y su repercusión positiva en la economía española, en especial, a través de su participación en la consolidación del turismo y en el tejido industrial de alta tecnología y las telecomunicaciones. La aparición de nuevos riesgos y desafíos en el espacio aéreo y ultraterrestre que se desenvuelven con gran potencial destructivo en los espacios comunes globales, son factores que aconsejan sin dilación la incorporación del sector aeroespacial en el Sistema de Seguridad Nacional de España consagrado en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Para llevar a buen fin este objetivo, se hace un recorrido histórico del tratamiento otorgado en nuestro ordenamiento jurídico al sector aeroespacial hasta entroncar con su consideración más actual como ámbito de especial interés de la Seguridad Nacional.

Palabras clave

Soberanía, espacio aéreo, libre exploración, espacio ultraterrestre, seguridad nacional.

Abstract

The geostrategic position of Spain as a bridge between the New World, Europe, Africa and the East has favored the development of the air and space sectors and its positive impact on the Spanish economy, especially through its participation in the consolidation of the tourism and in the industrial network of high technology and telecommunications. The emergence of new risks and challenges in airspace and outer space that are developing with great destructive potential in the global common spaces are factors that promptly advise the incorporation of the aerospace sector in the National Security System of Spain enshrined in National Security Law 36 / 2015, of September 28th. In order to carry out this objective, a historical review of the treatment granted in our legal system to the aerospace sector has been made, in order to connect with its most current consideration as an area of special interest to the National Security.

Keywords

Sovereignty, air space, free exploration, outer space, national security.

Introducción

Se pretende en las próximas páginas de esta obra colectiva cumplir con el objetivo de plasmar la organización de los sectores aéreo y espacial en España desde la incorporación de nuestro país como miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), organización internacional de tipo técnico impulsada por la Organización de Naciones Unidas (ONU), con reseña de los hitos más destacados que en el ámbito aéreo precedieron a su creación, en especial, la Comisión de Navegación Aérea Internacional impulsada por la Sociedad de Naciones en 1919, y como anticipo de la irrupción en la escena internacional de los primeros intentos para conformar una regulación del espacio ultraterrestre que se produjo posteriormente a finales de la década de los sesenta del siglo pasado.

A partir de este sobrevuelo rasante sobre las páginas del Boletín Oficial del Estado, se abordará el modelo español aeroespacial tomando como referencia la *vis atractiva* que han ejercido los entornos jurídicos, político, administrativo, sociológico y tecnológico que han gravitado sobre el modelo aeronáutico desde 1944, fecha de la creación de la OACI hasta nuestros días, distinguiendo tres etapas:

- a) Hasta 1977, fase de tiempo en la cual la aviación civil y militar estuvieron dirigidas bajo una misma estructura ministerial y con el principio de soberanía nacional como orientación principal.
- b) De 1977 a 2001, fase en la que se producen los efectos de nuestra incorporación a la actual Unión Europea y a las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, en especial, a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), abriendo nuestras fronteras al proceso liberalizador del transporte aéreo y proyectando nuestra industria espacial hacia el exterior;
- c) De 2001 hasta nuestros días, período marcado por los ataques terroristas contra Estados Unidos y que transformaron el escenario internacional haciendo que la seguridad nacional de responsabilidad de cada Estado se reforzara desde una perspectiva multilateral, para la mejor defensa de los intereses nacionales ante los nuevos riesgos y amenazas.

En este marco temporal la Seguridad Nacional en su sentido primigenio de seguridad del Estado, ha actuado como hilo conductor de la actuación de las autoridades competentes para asegurar una pronta reacción ante cualquier acontecimiento que pudiera constituir una situación de crisis del sector aeroespacial, sobre la base de un incipiente sistema de gestión de crisis complementado con la debida tipificación de las conductas que desde un punto de vista penal constituían una afrenta a los intereses de las seguridad y defensa nacionales.

Y es que desde muy pronto en el devenir de nuestra organización administrativa se vio la necesidad de aunar bajo un solo enfoque el sector aéreo y el sector espacial, lo que requería de una mayor coordinación interadministrativa, lo que dio lugar a la creación en 1946 de la Comisión de Política Aérea Internacional¹ con clara influencia en la coordinación y en el asesoramiento en todo lo relativo a la preparación, negociación y ejecución de los tratados internacionales en la materia y, por tanto, bajo la batuta del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La organización del sector aeroespacial

Como ya se ha señalado España desde 1946 ha contado de manera ininterrumpida con la existencia de un órgano colegiado interministerial de coordinación y de asesoramiento en cuestiones de política aérea y espacial internacional.

Y es que el ámbito aeroespacial se ha caracterizado y se caracteriza por su internacionalidad, sustentado en los respectivos cuerpos normativos de derecho internacional, si bien ambos sectores han seguido distintos ritmos en su regulación internacional compartiendo prismas comunes en torno a su configuración como instrumentos de paz en beneficio de la humanidad, en un caso, el aéreo, apuntalado en el principio de soberanía como soporte de su desarrollo, y el espacial, sobre la base de los principios de no apropiación nacional bajo ninguna modalidad, incluida la reivindicación de soberanía, uso u ocupación y de libre exploración con fines pacíficos.

Por ello, seguiremos una sistemática específica para el sector aéreo y para el ámbito espacial, siguiendo las fases temporales descritas en la Introducción:

La organización del sector aeroespacial hasta 1977 en torno a la arquitectura proveniente de la OACI, la conjugación entre el principio de soberanía del espacio aéreo y el principio de no apropiación del espacio ultraterrestre y la centralización competencial

En el ámbito aeronáutico y desde una perspectiva internacional el punto de partida reside en la Conferencia de Chicago en noviembre de 1944, reunida bajo los auspicios de los Estados Unidos y convocados por iniciativa del Reino Unido, con el respaldo de las potencias aliadas y de numerosos Gobiernos de países neutrales, en tiempo de guerra y para desarrollar un instrumento jurídico de consolidación de la paz entre los pueblos a través de una evolución ordenada y segura de la aviación civil internacional.

¹ Por Decreto de 1 de febrero de 1946 se crea la Comisión Interministerial de Política Aérea Internacional (CIPAI), germen de la actual Comisión Interministerial de Política Aeroespacial Internacional, así denominada por el Real Decreto 1342/2003, de 31 de octubre.

Los debates de la Conferencia de Chicago transcurrieron al principio en torno a la discusión de cuatro tendencias diferentes que preconizaban soluciones diversas para el futuro del transporte aéreo civil internacional. Para Diederiks-Verschoor² estas tendencias se vislumbraron con claridad incluso en la fase preparatoria de la Conferencia, de la siguiente forma:

1. La tendencia estadounidense, defensora de la completa libertad de competencia en el transporte aéreo; en este punto Tapia Salinas³ centra la controversia en el interés estadounidense de extender comercialmente sus redes de tráfico aéreo al máximo de las posibilidades de sus compañías aéreas poseedoras en la época de una inigualable cifra de aeronaves excedentes de sus fuerzas aéreas.
2. La tendencia británica, centrada en proponer la creación de una organización internacional de coordinación del transporte aéreo mundial, y que asumiera los deberes y obligaciones en la distribución de las rutas aéreas internacionales y adoptara las decisiones necesarias en materias tan esenciales para un desarrollo ordenado de la actividad aeronáutica, como ya lo eran en los albores del despertar del transporte aéreo, y lo siguen siendo, las frecuencias y tarifas.
3. La tendencia canadiense, que recomendaba el apoyo de la propuesta británica, pero en una versión más elaborada.
4. El plan de Australia y Nueva Zelanda, proclive a la internacionalización de las líneas aéreas, bajo la dirección de una única autoridad que implicara a todos los Estados que quisieran participar.

Por otra parte, tanto Holanda como los Países Escandinavos apoyaron la propuesta norteamericana, si bien sostiene Diederiks-Verschoor, que sus propuestas no añadieron novedades respecto a la postura de los Estados Unidos, y no incidieron en la redacción del Convenio de Aviación Civil Internacional más allá de los estrictos límites de la tendencia apoyada.

Es de resaltar que el principio de soberanía absoluta y exclusiva del espacio aéreo de cada Estado se constituyó como uno de los núcleos esenciales de las negociaciones en Chicago, aun estando ya consagrado desde 1919, año en el que se adoptó el Convenio de París para la Reglamentación de la Navegación Aérea⁴, erigiéndose desde entonces, en un principio de general aplicación en las relaciones aeronáuticas civiles internacionales.

² Diederiks-Verschoor, I. H. Ph. «An Introduction to Air Law». Fourth revised edition; Kluwer. Boston. 1991.

³ Tapia Salinas, Luis, «Curso de Derecho Aeronáutico», Editorial Bosch, Barcelona, 1980. Considera que al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se plantearía otra gran disputa internacional por los linderos no ya bélicos, sino comerciales en torno al transporte aéreo internacional, bajo la iniciativa de los Estados Unidos defensor a ultranza de la libertad de tráfico y por otra parte del Reino Unido, postulante de la expansión reglamentada y limitada del transporte aéreo.

⁴ El Convenio de 13 de octubre de 1919 creó la Comisión Internacional de Navegación Aérea (CINA), auténtico precedente de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

La propuesta británica no aparecía entonces como factible, al proclamar la creación de una alta autoridad internacional defensora del progreso de la aviación civil internacional, pues estaba rodeada de serios impedimentos en el normal desenvolvimiento del proceso de formación de la voluntad entre sus miembros, por la rigidez de los mecanismos de organización y, especialmente, por su carácter excesivamente absorbente de su protagonismo en la naciente industria aeronáutica.

Por otra parte, la alianza Nueva Zelanda-Australia sugería también la inoperancia de la tesis defendida, al constituir la aviación internacional una parte integrante de los asuntos de la política general de las relaciones internacionales; estas dos áreas no podían ser tratadas separadamente.

Además, desde los Estados que vislumbraron un desarrollo rápido de sus respectivas compañías aéreas bajo un régimen proteccionista férreo, no se veía con buenos ojos la idea de ceder parte de su soberanía estatal a una organización internacional, salvo con renuencias y limitaciones.

Es necesario destacar en este orden de ideas, y para establecer el marco internacional de la aviación civil y su posterior regulación en el ámbito de las normas comunitarias y nacionales, que una de las cuestiones fundamentales que se debatieron en Chicago, fue la contraposición entre la tesis defensora de la soberanía estatal del espacio aéreo y la tesis defensora de la libertad de uso del espacio aéreo por todos los Estados de la comunidad internacional, y sus consecuencias inmediatas, esto es, la implantación de un régimen de libre concurrencia o de un sistema reglamentado en el transporte aéreo internacional.

Esta confrontación en relación con la soberanía del espacio aéreo se originó con el nacimiento mismo de la aviación al poner al alcance de la actividad humana el espacio aéreo, y actualizó las discusiones doctrinales relativas a la extensión territorial del derecho de soberanía de los Estados.

Veamos a continuación algunas de las numerosas conferencias internacionales reunidas para tratar este tema, o en otros casos para analizar entre otras cuestiones, el aspecto del ejercicio de la soberanía estatal sobre el espacio aéreo.

Así, Tapia Salinas y Mapelli López⁵ citan como hitos fundamentales que jalonaron la evolución de la doctrina en este punto, entre otros, el Congreso Internacional de Aeronáutica reunido en París en 1889, verdadero punto de arranque de sucesivas reuniones que otorgaron un enfoque liberal a la materia, hasta llegar al Convenio Internacional de Navegación Aérea de 1919, acordado en la Conferencia de París, en el que se consagró la soberanía

⁵ Tapia Salinas, Luis, y Mapelli López, Enrique, «Ensayo para un Diccionario de Derecho Aeronáutico», Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial: Madrid, 1991.

plena de los Estados sobre sus espacios aéreos, aunque reconociendo el derecho al sobrevuelo inofensivo, esto es, a una reproducción de lo que posteriormente en el ámbito del Derecho del Mar sería recogido en las convenciones codificadoras como derecho de «paso inocente»⁶ y después de otras conferencias internacionales de ámbito regional que no añadieron nada enriquecedor al principio de la soberanía adoptado por la Conferencia de París antes aludida, llegamos a la Conferencia de Chicago de 1944.

Dicho foro internacional se pronunció por el mantenimiento del principio de la soberanía completa y exclusiva sobre el espacio aéreo correspondiente a cada Estado, no concediendo la libertad de sobrevuelo más que en el supuesto de las aeronaves privadas de los Estados contratantes que no se dediquen a servicios aéreos internacionales regulares, desviando así el simple carácter político de las estipulaciones anteriormente pactadas hacia intereses comerciales concretos.

Y estos intereses comerciales ya presagiaban en los albores de la ordenación del transporte aéreo internacional, grandes divisiones entre los Estados contratantes afanados por obtener posiciones más avanzadas que sus interlocutores en las relaciones comerciales y económicas que se esperaban entablar con el desarrollo de una floreciente industria aeronáutica en sentido amplio.

Así, a pesar de que el preámbulo del propio Convenio de Chicago resalta entre otros objetivos que, «el desarrollo futuro de la aviación civil internacional puede contribuir poderosamente a crear y a preservar la amistad y el entendimiento entre las naciones y los pueblos del mundo, mientras que el abuso de la misma puede llegar a constituir una amenaza a la seguridad general; que es deseable evitar toda disensión entre las naciones y los pueblos y promover entre ellos la cooperación de que depende la paz del mundo; por consiguiente, los Gobiernos que suscriben, habiendo convenido en ciertos principios y arreglos, a fin de que la aviación civil internacional pueda desarrollarse de una manera segura y ordenada y de que los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre una base de igualdad de oportunidades y realizarse de un modo sano y económico», no se materializaron completamente en el marco del articulado del Convenio de Chicago, sino que en lo referente a la regulación de los derechos comerciales en el tráfico aéreo internacional, la Conferencia de Chicago escenificó como dice Diederiks-Verschoor, la lucha entre las dos tendencias antagónicas ya comentadas, dejando el establecimiento de los derechos de tráfico al libre juego de los convenios bilaterales.

⁶ En el Convenio de Montego-Bay de 10 de diciembre de 1982, sobre Derechos del Mar, se emplea dicho término, para definir en el ámbito de la actividad aeronáutica sobre superficies marítimas, a «aquél que no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado...», en tiempo de paz y al cual cada uno de los Estados contratantes se obliga a conceder a las aeronaves de los Estados parte.

Este enfrentamiento estuvo a punto de hacer fracasar la Conferencia, pero gracias a las tendencias intermedias, especialmente la defendida por Canadá, que aconsejaba la regulación del tráfico aéreo evitando la competencia indiscriminada, apoyando la creación de un organismo internacional especializado así como el establecimiento de unos derechos denominados «libertades del aire» que los Estados se reconocerían recíprocamente de acuerdo con sus conveniencias y necesidades, terminó exitosamente con la firma del actual instrumento convencional internacional de carácter multilateral más importante que se ha conocido regulador de la aviación civil internacional.

Lo positivo de la Conferencia fue la creación de la OACI⁷ y el enorme impulso de las prescripciones de carácter técnico⁸.

Y lo negativo, su ineficacia en orden a alcanzar un acuerdo multilateral que desde el punto de vista de la política aérea internacional colmara las aspiraciones unificadoras de los Estados Parte, así como la incapacidad para alcanzar una solución plausible a la pugna entre las tendencias representativas de la libertad de tráfico (Estados Unidos) y de la reglamentación y limitación adecuada del tráfico (Reino Unido), lo que provocó la solución de compromiso de separar dos acuerdos complementarios al Convenio, incluidos en los Apéndices III y IV.

Concretamente el Apéndice III al Convenio, referente al Acuerdo sobre Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales, constituye, junto con el Acuerdo sobre Transporte Aéreo Internacional, el marco normativo convencional de las denominadas «libertades del aire», al no haberse logrado un acuerdo

⁷ La OACI goza del estatuto de organismo especializado de las Naciones Unidas en virtud del acuerdo aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1946 y por la OACI, el 13 de mayo de 1947. En este sentido, conviene recordar que, en previsión a la posible dificultad de reunir las 26 ratificaciones necesarias para la entrada en vigor del convenio definitivo aprobado en la conferencia, se adoptó el acuerdo de crear una organización provisional (conocida como OPACI), que interinamente realizaría las funciones propias de la organización. El texto provisional constaba de 17 artículos y fue aplicado al desarrollo de las funciones y facultades del Consejo y de la Asamblea interinos, así como del Secretario General, entre tanto se iban produciendo las ratificaciones necesarias, hasta el 5 de marzo de 1947 en que fue depositado el vigesimosexto instrumento de ratificación, por lo que la existencia jurídica del convenio definitivo creador de la OACI, data del trigésimo día después, esto es, del 4 de abril de 1947.

⁸ Se hace referencia en este punto a los denominados *Anexos al Convenio de Aviación Civil Internacional*, los cuales contienen las normas y métodos recomendados internacionales, cuyo objeto radica en el establecimiento de dos clases de reglas: 1.º) por una parte aquellas que fijan ciertos niveles mínimos, y 2.º) aquellas que exigen una cierta uniformidad en todas las disposiciones internas de los Estados parte. Actualmente la OACI ha adoptado entre las materias que prevé el artículo 37 del Convenio de Chicago, un total de 18 anexos en materias tan variopintas como: anexo 1.º, «licencias de personal»; anexo 2.º, «reglamento del aire»; anexo 5.º, «unidades de medida utilizables en la aviación civil internacional»; anexo 9.º, «facilitación»; anexo 13.º, «investigación de accidentes de aviación», anexo 16.º, «protección del medio ambiente», y anexo 18.º, «transporte sin riesgos de mercancías peligrosas».

único de aceptación general que aunara las ya mentadas tendencias enfrentadas en el seno de la Conferencia de Chicago; en este acuerdo se definen las dos primeras libertades, a saber:

Primera Libertad del Aire: el derecho de sobrevolar el territorio de un Estado contratante sin aterrizar.

Segunda Libertad del Aire: el derecho de aterrizar sin fines comerciales sobre el territorio de otro Estado contratante.

Con respecto al Acuerdo sobre Transporte Aéreo Internacional, que conforma el contenido del apéndice IV al Convenio de Chicago, completa las anteriormente citadas «libertades del aire» consistentes en el reconocimiento de un Estado contratante a los demás Estados Parte, con respecto a los servicios aéreos regulares internacionales, con los siguientes privilegios:

Tercera Libertad del Aire: definida como el privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga tomados en el territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.

Cuarta Libertad del Aire: que radica en el privilegio de tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.

Quinta Libertad del Aire: consistente en el privilegio de tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio de cualquier otro Estado parte, y el privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga procedentes de cualquiera de dichos territorios.

Y en esta perspectiva histórica de la evolución normativa internacional del transporte aéreo mundial, basada en la preeminencia del bilateralismo como modo de negociación en las relaciones aerocomerciales entre los Estados, ante el fracaso del acuerdo de transporte antes referido, se van replanteando las líneas negociadoras para el establecimiento de las nuevas y expansivas redes de rutas aéreas internacionales entre los explotadores aéreos de cada país, interesados en representar a su propio Estado de matrícula en los rincones más dispares de la geografía mundial, de modo que se corrijan los desequilibrios producidos en la distribución de los mercados aeronáuticos, a los que irremediablemente condujo el sistema de los convenios bilaterales en la línea de los convenios de Bermudas I y II⁹.

⁹ Convenio de Bermudas I, concluido entre Gran Bretaña y Estados Unidos en abril de 1946, ante el fracaso de la Conferencia de Chicago de 1944 de concluir un único acuerdo multilateral, obteniendo recíprocamente contrapartidas en la distribución de las rutas hacia el oeste del territorio norteamericano para las compañías aéreas británicas, y extensión de sus rutas hacia el lejano oriente a través del cercano oriente para las líneas aéreas norteamericanas, implantando fórmulas de quinta libertad, de capacidad, frecuencias, tarifas, autoridades aéreas, procedimientos, arbitrajes, entre otras cláusulas, convirtiéndose rápidamente en modelo de los sucesivos acuerdos bilaterales sobre transporte aéreo. Con respecto al convenio Bermudas II, fue producto de la denuncia de su antecedente presenta-

Y un instrumento corrector que surge en este contexto, es el de los regionalismos conformados básicamente alrededor de instrumentos normativos internacionales creados con fines más amplios que el propio aeronáutico, pero que repercuten en materia comercial y liberalizadora de las relaciones económicas, laborales, culturales, etcétera, entre los Estados afectados por una aproximación geográfica, histórica y económica.

Así, y refiriéndonos esencialmente al ámbito europeo, es de observar que el regionalismo europeo ha coadyuvado con la sustentación de puntos de vista comunes como medio para contrarrestar los problemas que han afectado y aún permanecen, en algunos casos, oponiendo resistencia a la adopción de soluciones regionales para perfilar el papel que la aviación civil debe desempeñar en una Europa unida.

De este modo, la pertenencia de todos los Estados europeos a la OACI es un elemento digno de mención, en cuanto sirve de vehículo de todas las pretensiones legítimas de los países implicados en un ámbito territorial reducido, pero que se caracteriza por un gran número de transportistas que forman parte de una tupida red aérea afectada por graves problemas de congestión y de rigidez estructural que provoca el incremento de los costes de explotación para las líneas aéreas europeas.

También la creación de la Comisión Europea de Aviación Civil en la reunión de Estrasburgo (abril de 1954) de la Conferencia para la Coordinación del Transporte Aéreo en Europa, como órgano regional permanente en materia de transporte aéreo, ha servido de estímulo y de acogida de los proyectos de acuerdos, multilaterales regionales sobre aviación civil¹⁰.

Y por último, la regulación del transporte en general y en particular del aéreo contenida en el Tratado de Roma de 1957, que a mi juicio debió ser, por su

da por Gran Bretaña, y firmado el 23 de julio de 1977 basado en postulados eminentemente técnicos y económicos y también centra su contenido propio en la regulación de las rutas, capacidades, frecuencias y tarifas, manteniendo muchos conceptos del anterior e incluso expresiones como «la libre e igual oportunidad para competir», «frecuencias y capacidades relacionadas con la demanda», etcétera, que no dejan de esconder una cierta vaguedad en su expresión práctica, en la realidad ulterior, tal como demuestran los más de dos mil acuerdos bilaterales existentes en la materia, y que no han servido para evitar la formación hoy en día de bloques regionales, o como ha llamado el Prof. Mario Folchi, la «bilateralización a bloque» de las relaciones aerocomerciales, como respuesta al desorden y a la discriminación imperante en las mismas, al no existir efectivamente en el actual sistema una igualdad de oportunidades entre los distintos explotadores aéreos, ya que su mayor o menor capacidad negociadora, y en este ámbito más aún, depende de la mayor o menor prestancia económica de las autoridades nacionales competentes en el contexto internacional.

¹⁰ Tales como el Acuerdo multilateral relativo a derechos comerciales de los servicios aéreos no regulares europeos, de París de 30 de abril de 1956; el Acuerdo multilateral relativo a los certificados de aeronavegabilidad de aeronaves importadas, también de París de 1960; el Acuerdo Internacional sobre el procedimiento aplicable para fijar las tarifas de los servicios aéreos regulares intraeuropeos, suscrito el 16 de junio de 1987, por algunos, no todos, los Estados miembros de la CEAC.

misma naturaleza, considerado como el móvil de la unificación de Europa, liberando a sus pueblos de las limitaciones impuestas por las distancias, sin embargo fue poco ambiciosa y pusilánime en su génesis, hasta el punto que, para Sochor¹¹, parafraseando al que fue primer presidente de la Comisión de la Comunidad Europea Walter Hallstein, «la política de la Comunidad en materia de transporte constituyó una de las páginas menos gloriosas de su historia».

En realidad era, según recordaba, uno de los problemas medulares que se había dejado para negociarlo durante las conversaciones preparatorias del Tratado constitutivo, y ello por la realidad europea en este ámbito, expuesta con meridiana claridad por Simone Veil, la primera presidenta del Parlamento Europeo, cuando sostuvo que «Europa ha heredado una red de rutas aéreas con forma de estrella que constituye una estructura rígida, sinuosa y costosa, con desventajas evidentes tanto para los usuarios como para los transportistas», lo que sin duda marca distancias con el modelo de la «desreglamentación» estadounidense iniciada con la aprobación de la *Airline Deregulation Act* de 1978 y de la *International Air Transportation Competition Act* de 1979¹² al ser mercados aéreos completamente distintos.

Pero este regionalismo no es solo europeo, sino que también se acrecienta con inusitado dinamismo en diversos lugares del mundo, enarbolado por el sentimiento de autoprotección de diversos grupos de países ya agrupados en torno a instrumentos convencionales preexistentes, que amparan una estrategia común en materia de negociación de los derechos de tráfico aéreo entre los países miembros del acuerdo regional y terceros países interesados en seguir negociando bilateralmente o, al menos, en expresión de Folchi, «bilateralmente a bloque»¹³, sus relaciones comerciales aeronáuticas.

Coincidiendo con la consolidación de la nueva arquitectura internacional de la aviación civil internacional bajo los auspicios de la OACI, entre cuyos objetivos el artículo 44 del Convenio de Chicago incluye el «lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil en el mundo», así como «satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo, regular, eficaz y económico y promover la seguridad del vuelo en la navegación aérea», pronto recibió como primer desafío la proliferación de la comisión de

¹¹ Sochor, Eugene, «The Politics of International Aviation». McMillan/The University of Iowa Press, 1990.

¹² La primera de las leyes desreguladoras norteamericana, tiene su precedente en el período 1976-1978, con la primera experiencia de una desregulación parcial afrontada por la Administración proponiendo la reforma a medias del *CAB* (*Civil Aeronautics Board*), y con la inclusión de autorizaciones de reducciones de algunas tarifas aéreas, y de implantación de nuevas rutas por parte de los transportistas ya existentes.

¹³ FOLCHI, Mario, «Iberoamérica ante las Políticas Aeronáuticas de Estados Unidos y Europa», ponencia presentada en el curso de verano de la Universidad de Alcalá de Henares (1992), referente a «La política aeronáutica norteamericana y de la Comunidad Europea: el Nuevo Derecho Aeronáutico».

actos de interferencia ilícita en el transporte aéreo afectando directamente a la seguridad del transporte aéreo internacional¹⁴

Desde una perspectiva nacional, España como Estado miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), creada por el Convenio de Aviación Civil Internacional firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, aprobó en 1947 la promulgación de la Ley de Bases para un Código de Navegación Aérea, fruto de los trabajos previos realizados por la Comisión de Codificación Aeronáutica creada por Decreto de 10 de febrero de 1940.

Las bases principales fijadas por mandato legal fueron las siguientes:

- a) España aplica el principio de soberanía sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio y aguas jurisdiccionales.
- b) Se autoriza el uso del espacio aéreo a todas las aeronaves de nacionalidad española que cumplan los requisitos impuestos en la legislación española sin que puedan impedir dicho uso las entidades o particulares propietarios de bienes inmuebles, sin perjuicio de su derecho a ser indemnizados en caso de daños o perjuicios que por la navegación pudieran sufrir.
- c) Se somete a autorización el sobrevuelo de aeronaves extranjeras, de acuerdo con los convenios bilaterales con terceros Estados.
- d) Se establece la facultad de prohibir por razones militares, de seguridad o interés nacional, de forma temporal, el vuelo de aeronaves nacionales o extranjeras sobre determinadas zonas del territorio español, así como diversas operaciones aéreas por causas de guerra, alteración del orden público u otras de especial gravedad.
- e) Se establece con carácter general que las disposiciones de la legislación aérea civil no se aplicarían a la navegación militar aérea sino únicamente en los supuestos expresamente previstos.

¹⁴ Los denominados «secuestros aéreos», también denominados actos de «piratería aérea» o de «apoderamiento ilícito de aeronaves», comenzaron su escalada a partir del primer caso contabilizado acaecido el 16 de abril de 1959, cuando cuatro cubanos ex-miembros de la policía del régimen de Batista, se apoderaron con violencia de una aeronave de su misma nacionalidad para trasladarse a Florida con 22 pasajeros a bordo. A partir de este suceso, se repitieron numerosísimos hechos delictivos de semejantes características cuyos motivos políticos y económicos, preferentemente, provocaron la reacción de la comunidad internacional para atajar sus nefastas consecuencias para el progreso seguro del transporte aéreo internacional, mediante la adopción del Convenio sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963, seguido de la Convención para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de La Haya de 16 de diciembre de 1970, de la Convención para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de Montreal de 23 de septiembre de 1971, del Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en aeropuertos civiles internacionales, complementario a la Convención para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de Montreal de 24 de febrero de 1988 y de la Convención sobre la marcación de explosivos plásticos para fines de detección, de Montreal de 1 de marzo de 1991.

Posible arquitectura de la Seguridad Aeroespacial Nacional

- f) Se asigna al entonces Ministerio del Aire la competencia en materia de navegación aérea, sin perjuicio de otras competencias que pudieran corresponder a otros ministerios.
- g) Se clasifican las aeronaves de dos maneras. Por una parte, las aeronaves de Estado, consideradas como tales las militares, identificadas como aquellas que tengan como misión la defensa nacional o estén mandadas por un militar comisionado al efecto, de acuerdo con su regulación específica, y las no militares destinadas exclusivamente a servicios estatales como Policía, Aduanas y Correos. Por otra, las aeronaves privadas, todas las demás no incluidas en la anterior tipología.
- h) Se prevé la existencia del registro de matrícula de aeronaves a cargo del entonces Ministerio del Aire, al cual accederían únicamente las aeronaves de propiedad de personas físicas o jurídicas de nacionalidad española.
- i) Se establecen los documentos que deben llevar a bordo las aeronaves, entre ellos, el certificado de matrícula y el título de propiedad, el certificado de aeronavegabilidad, el diario de navegación y los títulos y licencias de aptitud del comandante, copiloto y demás tripulantes, así como también del cuaderno de la aeronave, la cartilla de motores, diario de comunicaciones y señales, conocimiento, manifiesto de mercancías y la lista de pasajeros.
- j) Los aeropuertos y aeródromos se clasifican en públicos o privados en atención a los servicios que presten. Los destinados de manera permanente o eventual a servicios militares tomarán dicha denominación y se regularán por su normativa específica. Como complemento se dispuso la atribución de competencias de todos los aeropuertos y aeródromos públicos al Ministerio del Aire, quedando sujetos los privados a su constitución bajo auspicios de entidades de nacionalidad española y que cumplan con las demás condiciones que determine el Ministerio del Aire, así como al cumplimiento en todos los casos de las servidumbres aeronáuticas correspondientes.
- k) En cuanto al personal aeronáutico se prevé su definición atendiendo a la naturaleza de los servicios a la navegación aérea y se clasifican en personal de vuelo y de tierra, contemplando la necesidad de poseer el correspondiente título, licencia y habilitaciones que se regularán expresamente para cada categoría del personal de vuelo, siendo en todo caso el piloto al mando el designado por el explotador aéreo como comandante de la aeronave, cargo reservado exclusivamente a quienes ostenten la nacionalidad española y posean el título y licencia correspondiente.
- l) Se clasifica el tráfico aéreo en las modalidades de tráfico interior y exterior, regular y eventual o no regular, reservando la explotación de servicios regulares a empresas nacionales, lo que se traduciría en la imposición en caso de personas jurídicas de garantizar que las tres cuartas partes del capital y de los administradores fueran españoles.

Se atribuye al Ministerio del Aire la supervisión y la inspección de las concesiones con derecho de veto sobre los acuerdos de las empresas concesionarias.

- m) Se recoge la facultad del Gobierno para requisar o incautar por graves motivos de interés nacional de aeronaves nacionales y de las extranjeras que se encuentren en territorio nacional, sea cual sea la naturaleza del servicio aéreo que prestaran, reconociéndose el derecho a la indemnización correspondiente. También se reconoce a favor del Gobierno, en los casos antes reseñados la facultad para incautar los servicios aéreos que presten las compañías aéreas extranjeras dentro de España o de las españolas dentro o fuera del territorio nacional.
- n) Se regula el modelo de contrato de transporte aéreo tanto de pasajeros como de mercancías, el régimen de responsabilidad contractual y extracontractual por daños a terceros en la superficie, y los seguros aéreos, todo ello de acuerdo con el marco regulatorio internacional.
- o) Se establece la obligación de asistir a las aeronaves o a sus tripulaciones, pasaje o mercancías que se encuentre a bordo de una aeronave en peligro y los derechos por la asistencia o salvamento prestado y en los casos de hallazgo.
- p) La policía de tráfico aéreo será ejercida en términos generales por los jefes de Región o Zonas aéreas y de modo específico, por el comandante de la aeronave durante el vuelo y el jefe de aeropuerto mientras se encuentre aquella en el recinto aeroportuario. Las normas de tránsito aéreo, las aduaneras, sanitarias, procesales y penales vigentes en España serán de aplicación a todas las aeronaves que transiten por espacio aéreo de soberanía sin distinción alguna.
- q) Se contemplan las bases de la jurisdicción penal y procesal de la navegación aérea de acuerdo con las previsiones de la propia Ley de 1947 y a la vista de la previsión del artículo 9, apartado e), del Código de Justicia Militar, que al fijar la competencia de la jurisdicción militar aérea dejó en pie la posibilidad de exceptuar y sustraer, por tanto, de su rigorismo las actividades de la navegación aérea, mediante una ley especial que es precisamente la que se compendió en la Ley 209/1964, de 24 de diciembre, Penal y Procesal de la Navegación Aérea, con tipos delictivos y penalidades distintos acomodados a la naturaleza, complejidad y rango de los intereses que con ellas se quiere proteger.

En definitiva, la Ley de 27 de diciembre de 1947 impulsó de manera decidida la regulación completa de la navegación aérea cuya concreción ocupó un marco temporal que prácticamente se extiende hasta nuestros días y que puso los pilares tanto de los principios generales de esta y su regulación en todos los aspectos de organización, personal, material, tráfico aéreo, accidentes, seguros, indemnizaciones, policía, concretados en la Ley de 21 de julio de 1960, de Navegación Aérea, modificada por la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, y otros análogos como la jurisdicción penal y procesal en la misma navegación y cuyo marco legal fijado en 1964 perduró

hasta su derogación por la Ley Orgánica 1/1986, de 8 de enero, de Supresión de la Jurisdicción Penal Aeronáutica y Adecuación de Penas por Infracciones Aeronáuticas.

La defensa de España, de su integridad territorial en el medio aéreo¹⁵, dio lugar a la creación del Ejército del Aire por Ley de 7 de octubre de 1939, continuando como responsable principal de la defensa aérea del territorio y del control del espacio aéreo de soberanía nacional. Para el cumplimiento de sus misiones dispuso de su propia organización administrativa, a través de la creación del Ministerio del Aire por Ley de 8 de agosto de 1939, la potenciación de la industria aeronáutica nacional con el soporte técnico del Instituto de Técnicas Aeroespaciales (INTA) e industrial de Construcciones Aeronáuticas Sociedad Anónima (CASA), la asignación del servicio de tránsito aéreo general, la gestión de las infraestructuras aeroportuarias, y la búsqueda de mayores sinergias con la aviación civil a través de una dirección única que recaía en el mismo departamento ministerial, prolongándose este modelo de organización administrativa unificada hasta 1977 con la creación del Ministerio de Defensa por el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración General del Estado, dictado en cumplimiento de las facultades otorgadas al Gobierno por el Real Decreto Ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre Medidas Económicas.

Un hito cualitativo para el despegue de nuestro sector aeroespacial de esta etapa se concretó en la intensificación de las relaciones en materia de Defensa con los Estados Unidos de América, mediante la firma en 1953 del Convenio relativo a la ayuda para la mutua defensa entre los Estados Unidos de América y España, su Anexo único y Nota interpretativa y de los Convenios sobre ayuda económica y defensivo entre ambos países, relaciones que han continuado reforzándose bilateralmente y en el marco de la Alianza Atlántica¹⁶.

¹⁵ El Ejército de Tierra que ya contaba en 1917 con la Escuela Nacional de Aviación dependiente del Ministerio de la Guerra y la Armada con la Aviación Naval fueron la avanzadilla a la creación del Ejército del Aire para consolidar el fortalecimiento del poder aéreo en beneficio de la defensa y seguridad de España.

¹⁶ En 1988 mediante el Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa, anejos y canjes de notas anejas al mismo, hecho en Madrid el 1 de diciembre de 1988, las Partes profundizaron su cooperación para la defensa, bilateralmente y en el marco del Tratado del Atlántico Norte, al servicio de los principios y objetivos expuestos en el preámbulo del Convenio, entre los que destaca, la convicción de que su cooperación para la defensa está basada en pleno respeto a la igualdad soberana de cada país y comporta obligaciones mutuas y un reparto equitativo de cargas defensivas. Dicho Convenio inicialmente vigente durante 8 años se prorrogó con carácter anual hasta que ambas partes decidieron iniciar negociaciones para su revisión o modificación, lo que se materializó mediante el Protocolo de enmienda del Convenio de Cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988, hecho en Madrid el 10 de abril de 2002, y más recientemente a través del Segundo Protocolo de enmienda del Convenio de Cooperación para la defensa entre el Reino de Es-

A partir de este momento, se reforzó la cooperación industrial bilateral con especial incidencia en la obtención de la máxima eficacia en «la defensa aérea de España» y para mejorar el material militar de las Fuerzas Armadas españolas comprometiéndose el Gobierno de España a «autorizar al Gobierno de los Estados Unidos de América, con sujeción a los términos y condiciones que se acuerden, a desarrollar, mantener y utilizar para fines militares, juntamente con el Gobierno de España, aquellas zonas e instalaciones en territorio bajo jurisdicción española que se convenga por las Autoridades competentes de ambos Gobiernos como necesarias para los fines de este Convenio»¹⁷.

Con este marco convencional y en el ámbito de los programas de exploración lunar y planetaria y de vuelos espaciales tripulados y no tripulados, España jugó un papel importante al negociar con los Estados Unidos la construcción y funcionamiento de una estación de seguimiento de vehículos espaciales y adquisición de datos a unos 47 kilómetros al oeste de Madrid, como parte integrante de un sistema de comunicaciones a escala mundial proyectado para facilitar el seguimiento de rutas, telemetría y mando a distancia a dichos programas, asumiendo el protagonismo la NASA, por parte estadounidense, y el INTA, por parte española.

En cuanto al sector espacial se refiere y desde la óptica internacional, es de resaltar que coetáneamente al estrechamiento de las relaciones en materia de Defensa y en el campo aeroespacial entre España y los Estados Unidos de América, la comunidad internacional en el marco de la ONU impulsó la conformación del cuerpo normativo más avanzado relativo a la regulación de las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, cuyo hito inicial se concretó en el Tratado conocido como el Tratado del Espacio Ultraterrestre, firmado el 27 de enero de 1967, y en vigor para España el día 27 de noviembre de 1968,

paña y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988, revisado, hecho en Bruselas el 10 de octubre de 2012, se introdujeron puntuales modificaciones con la finalidad de contribuir significativamente al sistema de defensa contra misiles balísticos de la Alianza Atlántica. Por último, el Tercer Protocolo de Enmienda del Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988, y sus Enmiendas, hecho en Washington el 17 de junio de 2015, acogió la enmienda con el objetivo de contribuir de forma significativa a la estabilidad regional y a la seguridad común en África, Europa y el Oriente Próximo, mediante la autorización del despliegue permanente de una fuerza de respuesta de crisis en la Base Aérea de Morón para proteger a los ciudadanos e instalaciones de los Estados Unidos de América y de España, así como de otros Estados miembros de la Alianza del Atlántico Norte, de conformidad con el artículo 2 del Convenio, y en apoyo del adiestramiento conjunto bilateral y la cooperación para la seguridad regional.

¹⁷ Convenio defensivo entre los Estados Unidos de América y España, de 26 de septiembre de 1953 (BOE n.º 275, de 2 de octubre de 1953).

fecha del depósito del Instrumento de Adhesión¹⁸ y con otros importantes instrumentos internacionales auspiciados por las Naciones Unidas¹⁹. Este núcleo convencional de Derecho Internacional se complementa con la labor emprendida por la Agencia Espacial Europea (ESA) creada en el Convenio

¹⁸ BOE n.º 30, de 4 de febrero de 1969. El Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, basada en la Resolución de la Asamblea General 1962 (XVIII) titulada «Declaración de los principios jurídicos que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre», que fue aprobada unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 1963. También recordando la Resolución 1884 (XVIII), en que se insta a los Estados a no poner en órbita alrededor de la Tierra ningún objeto portador de armas nucleares u otras clases de armas de destrucción en masa, ni a emplazar tales armas en los cuerpos celestes, que fue aprobada unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de octubre de 1963 tomando nota de la resolución 110 (II), aprobada por la Asamblea General el 3 de noviembre de 1947, que condena la propaganda destinada a provocar o alentar, o susceptible de provocar o alentar, cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y considerando que dicha resolución es aplicable al espacio ultraterrestre. Es de resaltar que esta fue la respuesta dada por la comunidad internacional a la carrera espacial entre la Unión Soviética y los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría, iniciada con el lanzamiento el 4 de octubre de 1957 del satélite *Sputnik I* por la URSS y que recibió réplica por parte estadounidense con la llegada de la Administración Kennedy a partir de 1962 y que tuvo su punto álgido el 20 de julio de 1969 con la llegada a la Luna del hombre a bordo de la misión «Apolo 11».

¹⁹ Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre de 19 de diciembre de 1967. El Convenio sobre la responsabilidad internacional por los daños causados por objetos espaciales de 29 de marzo de 1972, ratificado por España mediante Instrumento de 6 de diciembre de 1979, BOE n.º 106, de 2 de mayo de 1980. El Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre de 14 de enero de 1975, al cual se adhirió España mediante instrumento de 4 de diciembre de 1978, BOE n.º 25, de 29 de enero de 1979, dando lugar a la creación por Real Decreto 278/1995, de 24 de febrero, del Registro Español de Objetos Espaciales Lanzados al Espacio Ultraterrestre cuya llevanza recae en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores en coordinación con el Ministerio de Industria. El Acuerdo que rige las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes de 18 de diciembre de 1979. El Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua, de 5 de agosto de 1963, ratificado por España por Instrumento de 26 de noviembre de 1964, BOE n.º 7, de 8 de enero de 1965. El Convenio internacional sobre la distribución de señales portadoras de programas y transmitidas mediante satélite, de 21 de mayo de 1974. El Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT) y sus anexos, de 20 de agosto de 1971, ratificado por España mediante Instrumento de 16 de noviembre de 1972, BOE n.º 72, de 29 de marzo de 1973. El Acuerdo sobre la creación del Sistema Internacional y de la Organización de Telecomunicaciones Cósmicas (INTERSPUTNIK), de 15 de noviembre de 1971. El Convenio Constitutivo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite (INMSARSAT) de 3 de septiembre de 1976, ratificado mediante Instrumento de 16 de agosto de 1978; BOE n.º 189, de 8 de agosto de 1979. El Convenio de creación de una Agencia Espacial Europea (ESA), y Anexos, de 30 de mayo de 1975, ratificado mediante Instrumento de 15 de enero de 1979, BOE n.º 11, de 13 de enero de 1971, y el Convenio constitutivo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Móviles por Satélite, de 3 de septiembre de 1976.

de París de 30 de mayo de 1975, con el objeto de asegurar y desarrollar, con fines exclusivamente pacíficos, la cooperación entre Estados europeos en los campos de la investigación y de la tecnología espacial, con vistas a su utilización con fines científicos y para sistemas espaciales operacionales de aplicaciones: a) elaborando y poniendo en práctica una política espacial europea a largo plazo, recomendando a los Estados miembros objetivos en materia espacial y concertando las políticas de los Estados miembros respecto a otras organizaciones e instituciones nacionales e internacionales; b) elaborando y poniendo en práctica actividades y programas en el campo espacial; c) coordinando el programa espacial europeo y los programas nacionales e integrando estos últimos progresivamente y tan completamente como sea posible en el programa espacial europeo, especialmente en lo que concierne al desarrollo de satélites de aplicaciones; d) elaborando y poniendo en práctica la política industrial adecuada a su programa y recomendando a los Estados miembros una política industrial coherente, según se desprende del artículo 2 del Convenio de París.

Con este acervo internacional abordamos a continuación de manera sucinta las medidas adoptadas a nivel nacional en este campo.

La recepción del *Corpus Iuris Spatialis* en nuestro ordenamiento jurídico fue liderado en esta fase por el sector público, básicamente por los Ministerios del Aire, de Industria y con la coordinación de desde la perspectiva de la política exterior del Gobierno ejecutada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, jugando un papel importante la Comisión de Política Aérea internacional creada en 1946 y otros órganos colegiados sectoriales como fue el caso de la Comisión Nacional de Investigación del Espacio (CONIE) y desde el punto de vista técnico del IINTA, cuya labor se desplegó incluso en el ámbito de los lanzamientos en territorio nacional de ingenios espaciales de cualquier clase de carácter privado, regulados por Orden del Ministerio del Aire de 4 de mayo de 1968²⁰.

Principales hitos de la organización del sector aeroespacial desde 1977 a 2001 en torno a los nuevos enfoques de la pertenencia de España a las organizaciones internacionales

El Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado, dictado en aplicación de las previsiones del Decreto-Ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas, establece la nueva organización de la Administración Central del Estado constituida por los departamentos ministeriales y cuya principal novedad estriba en la creación de los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones, entre cuyas competencias se desdoblan las

²⁰ Orden por la que se regulan en el territorio nacional los lanzamientos de ingenios espaciales de cualquier clase de carácter privado, *BOE* n.º 112, de 9 de mayo de 1968.

correspondientes a los extintos Ministerios del Ejército, Marina y Aire que son asumidas por Defensa desgajándose las asumidas hasta entonces por la Subsecretaría de Aviación Civil que se encuadran en el segundo de los citados, manteniendo el Ejército del Aire el *rol* principal para el aseguramiento del poder aéreo y factor esencial de disuasión «en tiempo de paz y en guerra», diseñando desde su creación la doctrina militar aeroespacial de indudable valor práctico y catalizador de avances de una política aeroespacial nacional²¹.

Por su parte el Real Decreto-Ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones en materia de aviación, pone las bases para asegurar sinergias y la eficacia y eficiencia en el funcionamiento de los engranajes administrativos y operativos implicados dependientes de ambos ministerios, y desde una comprobación empírica que no deja lugar a dudas de la firme voluntad política de impulsar el desarrollo de la aviación española en cualquiera de sus modalidades: «el espacio aéreo es único y utilizado por aeronaves militares y civiles, las ayudas a la navegación son comunes, las bases aéreas en algunos casos son aeropuertos o están abiertas al tráfico civil y sus servicios utilizados por ambas aviaciones y los aeropuertos dedicados exclusivamente al tráfico civil pueden ser utilizados en tiempo de paz por aeronaves militares, debiendo, en caso de guerra, servir plenamente a los intereses de la defensa nacional».

Con esta regulación legal, y bajo cobertura de la Constitución Española de 1978, se dicta posteriormente una batería de disposiciones de rango reglamentario, entre las que destaca, el Real Decreto 3185/1978, de 29 de diciembre, que consolidan la actuación coordinada de los ministerios concernidos asegurando aspectos de gran importancia para la defensa de España como es el control de la circulación aérea, y la previsión para la creación de la Comisión Interministerial entre Defensa y Transportes (CIDETRA) creada por Orden de la Presidencia del Gobierno de 8 de noviembre de 1979, cuya existencia ratificó más recientemente la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, bajo la denominación de Comisión Interministerial entre Defensa y Fomento²².

²¹ El Real Decreto 1108/1978, de 3 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica del Ejército del Aire, en consonancia con lo ordenado en el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, establece que corresponden al Ejército del Aire, entre otras funciones: a) ejercer el control del espacio aéreo en el de soberanía nacional; b) organizar, equipar, mantener y adiestrar Unidades Aéreas para entre otros cometidos, defender el territorio nacional contra ataques aeroespaciales, para lo cual encomendó a la Escuela Superior del Aire la responsabilidad de apoyar al Estado Mayor del Aire en el estudio y difusión de la doctrina aeroespacial.

²² La Ley de Seguridad Aérea de 2003 modificó parcialmente la Ley de Navegación Aérea de 1960, estableciendo en su artículo 4 relativo a las «Competencias en materia de estructura y gestión del espacio aéreo y de la circulación aérea»: 1. Las competencias en materia

En el radio de acción del entonces Ministerio de Transportes y Comunicaciones y, concretamente, de la Subsecretaría de Aviación Civil, continuó la adaptación de la normativa aeronáutica sujeta a un permanente proceso de modernización y actualización con el objetivo de mantener altos estándares de seguridad operacional, fijados ya no solo por la OACI, sino también por la Comunidad Europea, aprovechando los trabajos de Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL) creada por el Convenio internacional de cooperación para la seguridad de la navegación aérea, de 13 de diciembre de 1960²³, de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) y de las Autoridades Conjuntas de Aviación Civil, que impulsó una vez establecidas las tres fases liberalizadoras del transporte aéreo un conjunto de normas técnicas aeronáuticas europeas cumplidoras con suficiencia los mínimos exigibles por las Normas y Métodos Recomendados de los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional aprobados por la OACI, y aplicables por el conjunto de las autoridades aeronáuticas de los Estados miembros sobre la base del mercado único del transporte aéreo y del denominado cielo único europeo²⁴.

de estructura y gestión del espacio aéreo y de circulación aérea corresponden a los Ministerios de Defensa y Fomento en los términos establecidos en este artículo.

2. Corresponde a los Ministerios de Defensa y Fomento la definición y establecimiento de la política y estrategia para la estructuración y gestión del espacio aéreo, así como la adopción de las medidas específicas en este ámbito de acuerdo con lo establecido en la Unión Europea y teniendo en cuenta las necesidades de la defensa nacional. Salvo en las situaciones descritas en los apartados 3, letra c), y 4, estas competencias se ejercerán conjuntamente en los términos previstos reglamentariamente, cuando proceda, a través de la Comisión Interministerial prevista en el artículo 6.

3. Corresponde al Ministerio de Defensa: a) la vigilancia, control y defensa del espacio aéreo de soberanía española, así como el control de la circulación aérea general en tiempos de conflicto armado, como responsable principal de la defensa aérea de España; b) la ordenación y control de la circulación aérea operativa; c) el control de la circulación aérea general y el establecimiento de las medidas que afecten a la estructuración, gestión y condiciones de uso del espacio cuando así lo determine el presidente del Gobierno o el ministro de Defensa por concurrir, respectivamente, circunstancias extraordinarias o situaciones de emergencia que así lo aconsejen.

4. Corresponde al Ministerio de Fomento la ordenación y control de la circulación aérea general en tiempo de paz y, en situaciones de crisis que afecten al espacio aéreo, distintas de las previstas en el apartado 3, letra c), el establecimiento de las condiciones de uso del espacio aéreo para las aeronaves civiles.

²³ EUROCONTROL fijó uno de los basamentos del cielo único europeo, a través de la aprobación del Manual de gestión del espacio aéreo para la aplicación del concepto de uso flexible del espacio aéreo.

²⁴ La liberalización del transporte aéreo comunitario se concretó en tres fases desarrolladas en 1987, 1990 y 1992. Una vez conformado el mercado único de la aviación civil era imprescindible lograr la máxima uniformidad posible en la aplicación armónica de los requisitos técnicos a los operadores aéreos tanto comunitarios como de terceros países, superponiendo al bloque de acuerdos bilaterales que tradicionalmente regían las relaciones en materia de transporte aéreo entre los países miembros de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y terceros países, enfoques propios de una auténtica política

Este último avance que engloba a los servicios de control de tránsito aéreo de los países miembros aceleró la modernización de los componentes de los distintos servicios de control de tránsito aéreo, entendiendo por tales los objetos tangibles (como soportes físicos informáticos) e intangibles (como los programas informáticos) de los que depende la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo, así como de los sistemas integrados por los componentes de tierra y los embarcados, así como los equipos espaciales, que prestan apoyo a los servicios de navegación aérea en todas las fases de vuelo.

De ello se infiere, que la implantación progresiva del cielo único europeo acrecentó la interdependencia entre el espacio aéreo y el ultraterrestre para favorecer la seguridad de la navegación aérea y la necesidad de velar por su seguridad frente a los nuevos riesgos y amenazas como un todo sin solución de continuidad y no como ámbitos separados como tradicionalmente se ha llevado a la práctica.

En el ámbito de la Defensa, la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar, modificada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, preparó el camino para que España contara con unas Fuerzas Armadas dentro del nuevo marco que la Constitución de 1978 les reservaba para el cumplimiento de su misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, bajo la autoridad del presidente del Gobierno a quien corresponde la dirección de la política de defensa y en consecuencia, ejercer su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas, la dirección de la guerra, la formulación de las directivas para las negociaciones exteriores y la definición de los grandes planteamientos, tanto estratégicos como de la política militar, dando lugar a la promulgación desde entonces de la Directiva de Defensa Nacional que de ma-

común del transporte aéreo inclusiva tanto de los aspectos característicos de los derechos de explotación de rutas aéreas, como de los requisitos técnicos exigibles desde la óptica comunitaria a los explotadores aéreos internacionales que operen en espacio aéreo comunitario, que cristalizó entre otros Reglamentos, en el Reglamento (CEE) n.º 1008/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad. Por último, con respecto al cielo único europeo creado por el Reglamento (CE) n.º 549/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, constituyó el avance más importante para reforzar las normas de seguridad del tránsito aéreo, contribuir al desarrollo sostenible del sistema de transporte aéreo y mejorar el rendimiento global de la gestión del tránsito aéreo y de los servicios de navegación aérea para el tránsito aéreo general en Europa, con el fin de responder a las necesidades de todos los usuarios del espacio aéreo, con el complemento necesario de la creación de la Agencia Europea de Seguridad Aérea por el Reglamento (CE) 216/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE.

nera cíclica se ha promulgado por el presidente del Gobierno, en la actualidad bajo el marco legal de la vigente Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, y bajo un común denominador: la capacidad de adaptación de la concepción estratégica de España a la situación internacional y al escenario estratégico asumiendo plenamente las responsabilidades y compromisos derivadas de nuestra participación en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, y la continua transformación de las Fuerzas Armadas de tal modo que estén lo mejor preparadas para las misiones que tienen encomendadas, tanto en su dimensión nacional como internacional, y para hacer frente a los retos estratégicos de la Nación.

En materia espacial persiste la compartición de las competencias ministeriales cuyo despliegue se desdobra igualmente, sobre dos vectores claros: por una parte, los avances hacia una política espacial de la Unión Europea tomando como referencia siempre el marco internacional impulsado por las Naciones Unidas y, por otra, el surgimiento de nuevos riesgos de carácter transversal que como el caso de los restos espaciales exigen de una mayor visión integral de la problemática desde una perspectiva conjunta, interministerial, tanto del espacio aéreo como del ultraterrestre, formando un espacio común.

En el campo de la regulación de las cuestiones espaciales, fundamentalmente confluyen las competencias de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Fomento, Energía, Turismo y Agenda Digital e Industria, cuyas competencias se distribuyen de la siguiente forma:

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación según establece el Real Decreto 768/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, asume de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior, planificar, dirigir, ejecutar y evaluar la política exterior del Estado y la política de cooperación internacional para el desarrollo, con singular atención a las relacionadas con la Unión Europea y con Iberoamérica, y coordinar y supervisar todas las actuaciones que en dichos ámbitos realicen, en ejecución de sus respectivas competencias, los restantes Departamentos y Administraciones públicas, así como fomentar las relaciones económicas, culturales y científicas internacionales. Con este marco, el MAEC ejerce a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, la función de hacer propuestas y ejecutar la política exterior de España en el ámbito de las relaciones internacionales en el campo de la cooperación aérea, marítima, terrestre, y asuntos espaciales, oceánicos y polares.

En el ámbito del Ministerio de Defensa de conformidad con las misiones y operaciones militares asignadas a las Fuerzas Armadas por la Ley Orgánica

5/2005, de la Defensa Nacional, el campo espacial tiene un doble componente: por una parte por el integrado en el núcleo de las misiones encomendadas a la Fuerzas Armadas, y en particular al Ejército del Aire dando origen a la consagración de una doctrina militar aeroespacial a cargo del Estado Mayor del Aire que la desarrolla a través del Centro de Guerra Aérea, de acuerdo con sus funciones asignadas por Orden Ministerial 83/2000, de 24 de marzo que dispone su creación y por la Instrucción 1/2016, de 7 de enero, del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, por la que se desarrolla la organización del Ejército del Aire, que irradia al conjunto de las Fuerzas Armadas para el mejor cumplimiento de sus misiones en el marco específico, conjunto y combinado siguiendo las directrices del Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas, y por otra parte, mediante el impulso de políticas de investigación, desarrollo e innovación, así como industrial, económica, de infraestructura, medioambiental y de los sistemas, tecnologías y seguridad de la información en el ámbito de la defensa, a cargo de la Secretaría de Estado de Defensa, todo ello de acuerdo con el Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, modificado por el Real Decreto 524/2014, de 20 de junio, y precisamente órgano superior del departamento al que se adscribe el organismo autónomo Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas».

En el radio de acción del Ministerio del Interior en conexión con el Ministerio de Defensa, el Espacio de acuerdo con la regulación de la Ley 8/2011, de 28 de abril, de Medidas para la Protección de Infraestructuras Críticas, es considerado como sector estratégico asignado al Ministerio de Defensa como departamento encargado de impulsar, en el ámbito de sus competencias, las políticas de seguridad del Gobierno sobre dicho sector estratégico que le ha sido asignado en el Anexo de la indicada Ley 8/2011 y de velar por su aplicación, actuando igualmente como punto de contacto especializado en la materia. Para ello, colaborará con el Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, todo ello dentro del Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas, y sin perjuicio de las actuaciones provenientes de la aplicación del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil previsto en la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, situado bajo la autoridad del Secretario General de Transportes del Ministerio de Fomento.

Por su parte corresponde al Ministerio de Fomento la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en los ámbitos de las infraestructuras de transporte aéreo, de control, ordenación y regulación administrativa de los servicios de transporte correspondientes, y de impulso y dirección de los servicios estatales relativos a astronomía, geodesia, geofísica y cartografía; y de planificación y programación de las inversiones relativas a las infraestructuras, materias y servicios mencionados, de acuerdo con el Real Decreto 362/2017, de 8 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el

que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, manteniendo la adscripción de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) como supervisor del sector aéreo en el Ministerio de Fomento, a través de la Secretaría General de Transporte, y a través del titular del departamento de la entidad pública empresarial ENAIRE en su condición de gestor del control del tránsito aéreo, de la información aeronáutica y de las redes de comunicación, navegación y vigilancia necesarias para que las compañías aéreas y sus aeronaves vuelen de forma segura, fluida y ordenada por el espacio aéreo español. Por último, AENA SME, S. A., es una sociedad mercantil estatal que gestiona los aeropuertos y helipuertos españoles de interés general, creada en diciembre de 2010 en virtud del Real Decreto-Ley 13/2010 como AENA Aeropuertos, S. A. En julio de 2014 pasó a denominarse AENA, S. A., añadiéndose en abril de 2017 la abreviatura S. M. E. en su condición de sociedad mercantil estatal con propiedad mayoritaria en su accionariado de ENAIRE.

En el campo de las competencias del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital lleva a cabo, entre otras funciones, el control del espectro radioeléctrico como recurso limitado ampliamente utilizado para la prestación de servicios de telecomunicaciones, radiodifusión sonora y televisión, seguridad, transporte e investigación científica, médica y del espacio exterior, además de un elevado número de aplicaciones industriales y domésticas tales como los telemandos y numerosos sistemas inalámbricos. Por esta razón, la Ley atribuye al Estado la gestión, planificación, administración y control de este recurso escaso cada vez más estratégico y trascendental para la economía y la sociedad, de acuerdo con la Agenda Digital para España, auténtica hoja de ruta en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y de la Administración Electrónica.

Por último, en el ámbito industrial, el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad asume el impulso, la dirección y el seguimiento de las acciones y programas relacionados con la industria aeronáutica y espacial, así como de los demás sectores estratégicos, incluidas la representación y la participación en los organismos y empresas internacionales, así como la elaboración, gestión y seguimiento entre otros programas, de los programas dirigidos a la industria aeronáutica y espacial; los programas estratégicos y programas de alto contenido tecnológico e industrial; programas y actuaciones dirigidos a incrementar la competitividad de los sectores industriales; programas dirigidos a potenciar la implantación de sistemas de gestión e infraestructuras destinadas a incrementar la competitividad industrial; y programas de cooperación público-privada en áreas de importancia estratégica para los sectores industriales. Es de destacar el compromiso de Industria con el sector que se materializa, además de en las aportaciones a la Agencia Espacial Europea, en la financiación de programas bilaterales de cooperación en materia espacial, los apoyos al Programa Nacional de Observación de la Tierra y la convocatoria de ayudas al sector aeroespacial dentro del programa de apoyo a la competi-

tividad de sectores estratégicos, convirtiéndole en uno de los pocos sectores que cuenta con un tratamiento específico en el conjunto de actuaciones contempladas en los presupuestos.

Esta intensa diversificación de las competencias ministeriales en materia espacial acrecienta la necesidad de contar cada vez con una mayor coordinación interministerial, atendiendo no solo a las repercusiones sobre aspectos sensibles de seguridad de los ciudadanos, sino desde el punto de vista de la participación de España en las iniciativas internacionales que en materia espacial se están produciendo, como es el caso de la iniciativa de la Unión Europea para la elaboración de una propuesta de Código internacional de conducta para las actividades en el espacio ultraterrestre²⁵. Asimismo, la colaboración pública y privada es intensa en este sector y como botón de muestra cabe citar a Hisdesat Servicios Estratégicos, S. A. que nace en 2001 como operador de servicios gubernamentales por satélite para actuar fundamentalmente en las áreas de defensa, seguridad, inteligencia y asuntos exteriores. Desde el año 2005 proporciona servicios de comunicaciones seguras por satélite a organismos gubernamentales de distintos países y actualmente está desarrollando nuevas constelaciones de satélites de observación de la Tierra y de información del tráfico marítimo por satélite (AIS)²⁶.

La influencia de los nuevos riesgos y amenazas de carácter global desde 2001 hasta nuestros días en el sector aeroespacial

Este período de tiempo caracterizado por la expansión de la globalización y el fin de la Guerra Fría, viene condicionado por el surgimiento de nuevos riesgos y amenazas tomando como hitos temporales que evidenciaron un cambio de época, los execrables atentados de 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y de manera más directa en cuanto afectaron a nuestra patria, los acaecidos en Madrid el 11 de marzo de 2004, o la irrupción en la escena internacional de grandes ataques cibernéticos aprovechando las grietas de seguridad existentes en el uso global del ciberespacio²⁷, lo que

²⁵ Decisión 2012/281/PESC del Consejo, de 29 de mayo de 2012, en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad en apoyo de la propuesta de la Unión de un Código internacional de conducta para las actividades en el espacio ultraterrestre, DOUE L 140/68, de 30 de mayo de 2012.

²⁶ Los accionistas de Hisdesat son: la operadora de satélites de comunicaciones Hispasat (43 por ciento), la sociedad pública perteneciente al Ministerio de Defensa, ISDEFE (30 por ciento), AIRBUS Defence & Space (15 por ciento), INDRA (7 por ciento) y SENER (5 por ciento). El accionariado responde a un modelo de colaboración de capital público privado para proporcionar servicios de carácter estratégico con criterios de eficiencia y excelencia.

²⁷ La OTAN en la Cumbre de Varsovia de 2016 ha reconocido expresamente que el ciberespacio es un dominio más de las operaciones y cuya conculcación, en el marco de la defensa colectiva que preside su funcionamiento, podría dar lugar a la invocación del artículo 5 del Tratado fundacional.

acredita la necesidad de enfocar de manera integral los asuntos securitarios tradicionalmente asignados de manera excesivamente compartimentada a un conjunto de autoridades y organizaciones públicas estatales, bajo la guía de estrategias de seguridad multilaterales y de carácter nacional.

Así, el 12 de diciembre de 2003 se aprobó la Estrategia Europea de Seguridad en la que se analiza el contexto de seguridad, los desafíos mundiales y principales amenazas, y en estas identifica el terrorismo, en especial, el ejecutado por el extremismo religioso violento, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada, se establecen los objetivos estratégicos, se fijan las implicaciones estratégicas para Europa y se llegó a la conclusión de que la Unión Europea «puede contribuir de forma decisiva a afrontar las amenazas y a materializar las oportunidades. Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido».

En 2008 se aprobó el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003: ofrecer seguridad en un mundo cambiante, en el que se limita a incluir nuevos riesgos como la ciberseguridad, manteniendo en esencia el documento de 2003.

En 2016 se presentó la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, que en el ámbito espacial, estableció la promoción de la autonomía y la seguridad de los servicios espaciales y la apuesta decidida para coadyuvar a la formulación de principios de comportamiento espacial responsable, que podría dar lugar a la adopción de un código de conducta internacional de carácter voluntario, y en el ámbito aéreo centró su acción en contar con rutas aéreas abiertas y seguras para potenciar mercados competitivos y abiertos bajo la aplicación de normas económicas y ambientales de carácter internacional.

La respuesta española al enfoque integral de los asuntos relacionados con la seguridad en sentido amplio cristalizó en la promulgación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

Es necesario dejar sentado desde un principio, que la Ley de Seguridad Nacional, irrumpe en el ordenamiento jurídico español con vocación integradora de los tradicionales ámbitos de la seguridad y la defensa, así como de los más novedosos representados, entre otros, por la ciberseguridad.

Esta visión integradora es una constante de la Ley y la necesidad de su existencia se va ahormando paulatinamente desde que la Estrategia Española de Seguridad de 2011 reconoce la necesidad de abordar la actualización de los instrumentos normativos existentes «con el fin de aplicar el concepto integral de seguridad contenido en esta Estrategia», y la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, fruto del proceso de revisión a la que fue sometida la

de 2011, encomendó al Consejo de Seguridad Nacional la elaboración de una propuesta de anteproyecto de ley en la materia para su posterior elevación al Consejo de Ministros.

Como piedra angular de la nueva arquitectura legislativa que se bosquejó a nivel estratégico en la Estrategia de 2013 antes citada, se utilizó la delimitación conceptual de lo que debía entenderse por Seguridad Nacional, a partir de una constatación: debía ser un concepto envolvente de los ámbitos tradicionales de la seguridad y de la defensa en sentido amplio y que diera cabida a los sectores emergentes que no ocupan un campo competencial departamental único y caracterizados por su transversalidad como signo distintivo.

La Seguridad Nacional, tal como aflora en la Estrategia de 2011 y se configura en la de 2013, rezuma por sus cuatro costados uno de los deberes del Estado constitucional surgido en la historia de nuestro constitucionalismo patrio en las Cortes de Cádiz, sobre la base de la Nación española, vinculado a la defensa del Estado y a la protección de los ciudadanos, y así se traslada a la Constitución de 1978 como un valor, el de la seguridad, en constante búsqueda, según se desprende del Preámbulo, y se proyecta en una amplia panoplia de acepciones, desde su concepción como un derecho fundamental de las personas hasta su formulación vinculada a la protección de los altos intereses del Estado.

Y es con esta dimensión de la seguridad del Estado, con la que encastra la definición de la Seguridad Nacional recogida en la Ley 36/2015, entendida como «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

La fijación por ley del anterior concepto permite afianzar la exégesis de la invocación a la seguridad del Estado en su versión más depurada de Seguridad Nacional, diseminada en diversas leyes de nuestro ordenamiento jurídico que, como en el caso de la Ley 9/1968, de Secretos Oficiales, o en las más próximas en el tiempo; la Ley 8/2011, de Medidas para la Protección de las Infraestructuras Críticas, primera que cita a la seguridad nacional en su versión moderna; la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, y, por último, la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, recogen en sus respectivos ámbitos de aplicación los nexos con la Seguridad Nacional.

Esta interconexión de la Seguridad Nacional con otros ámbitos tradicionales relacionados con la seguridad en sentido amplio, motivó desde un principio que el proceso de producción normativa se sustentara en dos pilares firmes: la coherencia con la visión integradora de la Estrategia de 2013 que constituye el núcleo de la Seguridad Nacional y, al mismo tiempo, la puesta en marcha del soporte orgánico en ella contenido focalizado en el Consejo de

Seguridad Nacional en su condición de Comisión Delegada del Gobierno, en especial para la dirección y coordinación de la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional.

La gestión de crisis como catalizador del tratamiento armónico del espacio aéreo y el espacio ultraterrestre: una conexión permanente en nuestro ordenamiento jurídico

La existencia de riesgos y amenazas que se insertan sin solución de continuidad en los ámbitos aéreo y espacial, como pueden ser los ataques a la seguridad aeroespacial mediante la neutralización de los sistemas satelitales utilizados en las comunicaciones y en la navegación aérea mediante ataques cibernéticos o a través de su destrucción mediante misiles, el espionaje aeroespacial y la proliferación de las aeronaves pilotadas por control remoto²⁸, cuyo uso ilícito podría abrir serias grietas en la seguridad de la aviación y de otros bienes jurídicos protegidos como pueden ser determinados derechos fundamentales y libertades públicas, exige de una capacidad de respuesta integral de las autoridades competentes cuyo hito regulatorio más avanzado se contiene en la Ley de Seguridad Nacional.

En la trayectoria seguida por la regulación de la gestión de crisis se pueden detectar las siguientes características, que a modo de común denominador, configuraban su tratamiento hasta la aprobación de la referida Ley:

- a) El marco normativo de la gestión de crisis en España se adaptó a la organización territorial del Estado prevista en el título VIII de la Constitución de 1978.
- b) La consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil basado en la preeminencia del interés nacional como factor clave para atribuir la dirección y coordinación al Gobierno de la gestión de la emergencia ha sido fruto de un arduo trabajo de depuración doctrinal y jurisprudencial de la regulación constitucional de la seguridad pública.
- c) Ha persistido durante décadas la existencia en el núcleo de la gestión de crisis de una visión compartimentada de las emergencias y demás situaciones de crisis, auspiciada por la existencia de la confluencia de competencias concurrentes de distintas Administraciones públicas, lo que ha hecho necesario aquilatar al máximo la aplicación de los principios generales de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas.

²⁸ El Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de Medidas Urgentes para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia, contiene el marco regulador provisional de las operaciones de aeronaves civiles pilotadas por control remoto en España, hasta la aprobación definitiva vía reglamentaria del régimen jurídico aplicable de acuerdo con el mandato contenido en la Disposición final segunda del citado texto legal, lo que aún no se ha materializado.

- d) Como fórmula para afrontar y reducir los efectos de la excesiva compartimentación en la gestión de crisis, se ha acudido a incorporar la visión colegiada mediante la actuación de órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas intervinientes, con especial relevancia de los pertenecientes al ámbito de la Administración General del Estado de carácter interministerial, grupos de trabajo dependientes y a nivel político estratégico en el ámbito del Gobierno, de comisiones delegadas del Gobierno de carácter específico, como es el caso del Consejo de Seguridad Nacional, y en algunos otros supuestos mediante el nombramiento de una autoridad coordinadora, bajo el título de alto comisionado, o el más específico de autoridad funcional.
- e) Como ejemplo del modo de coordinar a las distintas Administraciones públicas concernidas bajo el enfoque integral de la gestión de crisis, cabe citar la crisis de los controladores aéreos, cuya secuencia fue la siguiente:

Por Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, se encomendaron transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidas a la entidad pública empresarial AENA, correspondiendo al Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire (JEMA) la adopción de las decisiones que procedieran para la organización, planificación, supervisión y control de los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA.

En la exposición de motivos del citado Real Decreto se justificó la medida adoptada por «las circunstancias extraordinarias que concurren por el cierre del espacio aéreo español como consecuencia del conflicto provocado por los controladores de tráfico aéreo que, mediante una acción concertada, han resuelto sin aviso previo, no desarrollar en la tarde del día 3 de diciembre de 2010 su actividad profesional».

Por Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, al amparo del artículo 4 c), en relación con sus apartados a) y d), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOEAES).

De acuerdo con el artículo 3 del citado Real Decreto, titulado «Ámbito subjetivo», en virtud de lo dispuesto en los artículos 9.1 y 12.1 de la LOEAES, en relación con el artículo 44 de la Ley 48/1960, de 21 de junio, sobre Navegación Aérea, todos los controladores de tránsito al servicio de AENA pasaron a tener, durante la vigencia del estado de alarma, la consideración de personal militar, sometidos, en consecuencia, a las autoridades militares y a las leyes penales y disciplinarias militares (artículo 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar), lo que fue notificado a los recurrentes en amparo según se fueron incorporando a sus puestos de trabajo.

El Congreso de los Diputados celebró sesión en fecha 9 de diciembre de 2010, que tuvo como único punto del orden del día la «Comunicación del

Gobierno que acompaña al Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo».

El Consejo de Ministros, en fecha 14 de diciembre de 2010, acordó solicitar al Congreso de los Diputados autorización para prorrogar el estado de alarma hasta el 15 de enero de 2011.

El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada en fecha 16 de diciembre de 2010, autorizó la prórroga del estado de alarma, sin introducir ninguna modificación a la solicitud formulada.

Por Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, se prorrogó el estado de alarma declarado por Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre.

Por Real Decreto 28/2011, de 14 de enero, se derogó el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA.

Este fue el *iter* seguido en la crisis que originó que por primera vez en España se utilizara las previsiones de la Ley Orgánica 4/1981, y en la que jugaron un papel importante los mecanismos interministeriales y multidisciplinares en la resolución de la situación, con especial mención a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

De lo expuesto, se infiere que las crisis son transversales y requieren para ser eficazmente gestionadas de una visión integral que aúne bajo la dirección y liderazgo del Gobierno, la coordinación competencial y la aportación de recursos necesaria para afrontar cualquier situación sea cual sea su naturaleza.

El Sistema de Seguridad Nacional

La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, concibe el Sistema de Seguridad Nacional como el espacio público idóneo para evaluar los factores y situaciones que puedan afectar a la Seguridad Nacional, recabar y analizar la información que permita tomar las decisiones necesarias para dirigir y coordinar la respuesta ante las situaciones de crisis contempladas en la Ley, detectar las necesidades y proponer las medidas sobre planificación y coordinación con el conjunto de las Administraciones públicas, con el fin de garantizar la disponibilidad y el correcto funcionamiento de los recursos del Sistema.

El epicentro de la gestión de crisis en el marco del Sistema se sitúa en el Consejo de Seguridad Nacional, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional, al que corresponde asistir al presidente del Gobierno en la dirección de la política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional, así como ejercer entre otras funciones,

la dirección y coordinación de las actuaciones de gestión de situaciones de crisis en los términos previstos en el título III de la Ley y, en particular, de la situación de interés para la Seguridad Nacional, todo ello sin perjuicio de la aplicación de la legislación en materia de Defensa Nacional²⁹ y de las competencias que correspondan al Consejo de Ministros, y con la asistencia del Comité Especializado de Situación de carácter único para el conjunto del Sistema de Seguridad Nacional, el cual estará apoyado por el Departamento de Seguridad Nacional.

El referido Comité Especializado ejerce, entre otras funciones, la elaboración de propuestas de las directrices político-estratégicas y la formulación de recomendaciones para la dirección de las situaciones de interés para la Seguridad Nacional y estará presidido por el miembro del Consejo de Seguridad Nacional o en su caso la autoridad funcional, que sea designado por el presidente del Gobierno.

La gestión de crisis se define en la Ley de Seguridad Nacional como el conjunto ordinario de actuaciones dirigidas a detectar y valorar los riesgos y amenazas concretos para la Seguridad Nacional, facilitar el proceso de toma de decisiones y asegurar una respuesta óptima y coordinada de los recursos del Estado que sean necesarios y se desarrollará de manera omnicompreensiva desde la prevención, detección, respuesta hasta el retorno a la normalidad y evaluación, enfatizándose su carácter gradual implicando a todos los órganos que componen la estructura del Sistema de Seguridad Nacional que, como los Comités Especializados³⁰, apoyan en su respectivo ámbito asignado al Comité de Situación de acuerdo con la naturaleza de la situación de crisis que se produzca, garantizando la participación de las autoridades de la Comunidad Autónoma que, en su caso, resulte afectada.

El enfoque integral de la gestión de crisis que contiene la Ley de Seguridad Nacional alcanza su máximo desarrollo en los linderos propios del Sistema de Seguridad Nacional con la declaración de la situación de interés para la

²⁹ La Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, contiene una regulación sobre la contribución a la defensa de recursos humanos, a través de la figura de los reservistas, y de medios materiales no propiamente militares en situaciones de grave amenaza o crisis y teniendo en cuenta para su aplicación «los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre los distintos poderes públicos», con un papel fundamental del Consejo de Defensa Nacional en tiempo de conflicto armado o durante la vigencia del estado de sitio.

³⁰ El artículo 20.3 de la Ley de Seguridad Nacional prevé que los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional, con la denominación de Comités Especializados u otra que se determine, ejercen las funciones asignadas por el Consejo de Seguridad Nacional en los ámbitos de actuación previstos en la Estrategia de Seguridad Nacional, o cuando las circunstancias propias de la gestión de crisis lo precisen. En la actualidad existen seis Comités, que son los siguientes: el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, el Consejo Nacional de Ciberseguridad, el Comité Especializado de Situación, el Comité Especializado de Inmigración, el Comité Especializado de no proliferación de armas de destrucción masiva y el Comité Especializado de Seguridad Energética, estos dos últimos de nueva creación.

Seguridad Nacional, definida en la Ley y atribuida a la decisión del presidente del Gobierno quien la declararía mediante real decreto aprobado en Consejo de Ministros³¹.

Esta situación que bien puede ser de carácter súbito o bien progresivo detectada con carácter anticipatorio, en esta última modalidad, requiere de la utilización de la atribución del Consejo de Seguridad Nacional para que determine los mecanismos de enlace y coordinación necesarios para que el Sistema de Seguridad Nacional se active preventivamente y realice el seguimiento de los supuestos susceptibles de derivar en una situación de interés para la Seguridad Nacional, lo que se materializó a nivel de la Administración General del Estado a través del Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 20 de enero de 2017³².

En este contexto, el tratamiento integral del espacio aéreo y ultraterrestre, junto con la gestión de los riesgos y amenazas en el ciberespacio y en el ámbito marítimo, se representa como de alto valor crítico para el desenlace favorable de la situación, dentro de los mecanismos del Sistema de Seguridad Nacional.

³¹ El Tribunal Constitucional en sentencia de 3 de noviembre de 2016 resolvió desestimar el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Generalidad de Cataluña, en él impugnó los artículos 4.3, 15.c) y 24 de la Ley de Seguridad Nacional (LSN), en la medida en que, según sus alegaciones, vulneraban las competencias autonómicas en materia de seguridad pública (artículo 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña —EAC—), y emergencias y protección civil (artículo 132 del EAC). El Alto Tribunal en la parte que ahora interesa destacar en relación con la situación de interés para la Seguridad Nacional (SISN) y el despliegue de sus efectos, en concreto, en relación a la obligación de las autoridades competentes de aportar los medios humanos y materiales necesarios que se encuentren bajo su dependencia, para la efectiva aplicación de los mecanismos de actuación, según lo previsto en el artículo 24.2 de la Ley, concluye que la situación es perfectamente constitucional siempre que:

— La SISN no debe producir una alteración en la asignación orgánica y permanente de los recursos y medios de las autoridades competentes.

— Los recursos de las Comunidades Autónomas que deben aportarse en caso de una SISN se circunscribirán estrictamente a los recursos humanos y materiales identificados de acuerdo con lo dispuesto en el título IV de la LSN y que sean necesarios para afrontar la SISN con los poderes y medios ordinarios de las administraciones aportantes, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

— Es necesario observar en la toma de decisiones los cauces existentes en la LSN para materializar la colaboración de las Comunidades Autónomas implicadas (mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas, bien a través del CSN u otros señalados en la LSN).

³² Acuerdo de implementación de los mecanismos para garantizar el funcionamiento integrado del Sistema de Seguridad Nacional (BOE n.º 38, de 14 de febrero de 2017).

Propuesta para la organización del sector aeroespacial en el Sistema de Seguridad Nacional

Para abordar la posible arquitectura del sector aeroespacial en el Sistema de Seguridad Nacional es necesario partir de la base de reconocer su anclaje en nuestro ordenamiento jurídico en el núcleo del Gobierno, bajo la dirección del presidente del Gobierno, asistido por el Consejo de Seguridad Nacional, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno³³. De ahí su capacidad para atraer hacia su centro neurálgico, el Consejo de Seguridad Nacional, las manifestaciones del análisis colegiado más experimentadas en el tiempo para impregnar de esta visión las tareas de los principales actores implicados en el ámbito de especial interés de la Seguridad Nacional analizado³⁴.

El Sistema se concibe en la Ley de Seguridad Nacional como un conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos, en el que se integran como componentes fundamentales la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior con el apoyo permanente de los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, así como los ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional, entre los cuales figuran expresamente citados, en el artículo 10 del citado texto legal, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre junto, entre otros, a la ciberseguridad y la seguridad marítima, con la finalidad de evaluar los factores y situaciones que puedan afectar a la Seguridad Nacional, recabar y analizar la información que permita tomar las decisiones necesarias para dirigir y coordinar la respuesta ante las situaciones de crisis contempladas en la Ley, detectar las necesidades y proponer las medidas sobre planificación y coordinación con el conjunto de las Administraciones

³³ Según dispone la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de conformidad con el mandato del artículo 97 de la Constitución, corresponde al Gobierno dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes y, entre los órganos colegiados del Gobierno que contempla regula la existencia de las Comisiones Delegadas del Gobierno, previendo de acuerdo con lo previsto en su artículo 1.3 que «Los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno», lo que refuerza el campo de actuación del Consejo de Seguridad Nacional en el ejercicio de sus funciones previstas en la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, como instrumento del Gobierno en el que se combinan los tres principios que configuran el funcionamiento del Gobierno: el principio de dirección presidencial, que otorga al presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos; la colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria de sus miembros; y, por último, el principio departamental que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión, tal como se contempla en la exposición de motivos de la Ley 50/1997.

³⁴ BALLESTEROS, Miguel Ángel, «En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional», IIEE, Madrid, 2016, p. 212.

públicas, con el fin de garantizar la disponibilidad y el correcto funcionamiento de los recursos del Sistema³⁵.

Es decir, en el Sistema confluyen todos los elementos necesarios para garantizar el tratamiento global y de conjunto a nivel político y estratégico de los asuntos que conciernen al sector aeroespacial con visión transversal, integradora, multidisciplinaria, con marchamo propio del interés nacional y de su proyección internacional de gran trascendencia en este campo, bajo la dirección del presidente del Gobierno, con carácter habitual o ante situaciones de gestión de crisis.

Bajo estas pautas legales que fueron experimentadas durante la fase de tiempo de elaboración de la Ley de Seguridad Nacional, gracias al marco de la regulación contenida en el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, ya citado, de creación del Consejo de Seguridad Nacional y en el entonces vigente Real Decreto 571/2013, de 26 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, que adecuó las funciones del Departamento de Seguridad Nacional en su condición de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional³⁶, se trata ahora de incrustar en la organización del Sistema de Seguridad Nacional al sector aeroespacial del que ya forma parte como un ámbito de especial interés de la Seguridad Nacional desde la perspectiva de garantizar la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre formando un conjunto armónico.

La opción legal acorde con la estructura del Sistema de Seguridad Nacional prevista en la Ley reguladora³⁷, se sustentaría en aprovechar la experiencia adquirida hasta ahora consistente en acompasar el ensanchamiento de la base de desarrollo estratégico derivado, de segundo nivel, de la Estrategia

³⁵ El Consejo de Seguridad Nacional aprobó el 20 de enero de 2017 el Acuerdo de implementación de los mecanismos para garantizar el funcionamiento integrado del Sistema de Seguridad Nacional (*BOE* n.º 38, de 14 de febrero de 2017), cuyo radio de acción se extiende al conjunto de la Administración General del Estado, como una primera fase de otra posterior que implicaría la participación de las Administraciones Autonómica y Local a través de la concreción de sus respectivos mecanismos de enlace y coordinación con el Sistema. Para ello, sería necesaria la puesta en marcha con carácter previo de la Conferencia Sectorial para asuntos de la Seguridad Nacional, cuya existencia se prevé en el artículo 6 de la Ley de Seguridad Nacional, en orden a facilitar el encaje de las distintas autoridades autonómicas competentes en la estructura del Sistema y viabilizar su cooperación con la Seguridad Nacional.

³⁶ En la actualidad la regulación orgánica específica del Departamento de Seguridad Nacional se contiene en el Real Decreto 766/2017, de 28 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, que mantiene en esencia la regulación del Real Decreto 571/2013.

³⁷ El artículo 20 de la Ley de Seguridad Nacional establece que la estructura del Sistema de Seguridad Nacional se compone por:

1. El presidente del Gobierno, que dirige el Sistema asistido por el Consejo de Seguridad Nacional.

de Seguridad Nacional³⁸, con la creación de un soporte de órganos de apoyo del Consejo concretado en los Comités Especializados en los ámbitos de la seguridad marítima, la ciberseguridad, el control de flujos migratorios y el específico de gestión de crisis³⁹ para, partiendo del documento gubernamental que constituye el marco político estratégico de referencia de la política de Seguridad Nacional⁴⁰, desarrollar una estrategia específica de segundo nivel en el ámbito de la seguridad aeroespacial en la que se concrete el análisis del entorno estratégico, se identifiquen los riesgos y amenazas que afecten a la seguridad aeroespacial desde la óptica de la seguridad de España, se

2. El Departamento de Seguridad Nacional, que ejercerá las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional y de sus órganos de apoyo, así como las demás funciones previstas en la normativa que le sea de aplicación.

3. Los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional, con la denominación de Comités Especializados u otra que se determine, que ejercen las funciones asignadas por el Consejo de Seguridad Nacional en los ámbitos de actuación previstos en la Estrategia de Seguridad Nacional, o cuando las circunstancias propias de la gestión de crisis lo precisen. Y contiene el mandato para desarrollar reglamentariamente, en coordinación con las Administraciones públicas afectadas, la regulación de los órganos de coordinación y apoyo del Departamento de Seguridad Nacional, así como de los mecanismos de enlace y coordinación permanentes con los organismos de todas las Administraciones del Estado que sean necesarios para que el Sistema de Seguridad Nacional pueda ejercer sus funciones y cumplir sus objetivos; todo ello sin perjuicio de las previsiones que en materia de gestión de crisis se contienen en el título III.

³⁸ En la actualidad está en vigor la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, si bien está siendo revisada de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 20 de enero de 2017, por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 que se rige por primera vez por lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional, y en consecuencia, requerirá para su aprobación de real decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del presidente del Gobierno.

³⁹ Una vez aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2013 la Estrategia de Seguridad Nacional y creado simultáneamente el Consejo de Seguridad Nacional por Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, se impulsó la constitución de los órganos de apoyo del Consejo, priorizando por razones políticas estratégicas contenidas en las Estrategias derivadas de Seguridad Marítima y de Ciberseguridad y por razones competenciales a raíz de la absorción por el Consejo de Seguridad Nacional de las funciones de la extinta Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, la constitución de los Comités Especializados de Seguridad Marítima, de Ciberseguridad y de Situación, todo lo cual se concretó en sendas decisiones y Acuerdos aprobados por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 5 de diciembre de 2013. Más recientemente, el Consejo adoptó la iniciativa para la creación del Comité Especializado de Inmigración mediante Acuerdo de 10 de julio de 2014, así como la decisión de impulsar la creación de dos Comités más, uno de ellos, en el ámbito de la Seguridad Energética, en ejecución de la previsión contenida al respecto en la Estrategia de Seguridad Energética Nacional de 2015, y el otro, a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en el ámbito de la no proliferación de armas de destrucción masiva.

⁴⁰ Así se configura la Estrategia de Seguridad Nacional en el artículo 4.3 de la Ley de Seguridad Nacional.

definan las líneas de acción estratégicas aeroespaciales y se promueva la optimización de los recursos existentes⁴¹.

Ello conduciría a impulsar la creación del órgano de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional en el ejercicio de sus funciones en el ámbito de la seguridad aeroespacial desde una perspectiva global y conjunta de la Seguridad Nacional y, en particular, de los ámbitos de especial interés de la seguridad marítima y de la ciberseguridad, estrechamente relacionados con el sector aeroespacial desde el punto de vista más amplio del análisis político estratégico y más específicamente del análisis de los riesgos y amenazas, confluyendo con el enfoque integral de la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional contenido en la Ley de Seguridad Nacional, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de Defensa Nacional⁴².

⁴¹ Es de resaltar que la hipotética Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional que en su día se pueda impulsar, por el hecho de ser una concreción de la Estrategia de Seguridad Nacional, formaría parte en sentido amplio del marco político estratégico de la política de Seguridad Nacional que dirige el presidente del Gobierno y de la que es responsable el Gobierno bajo el control de las Cortes Generales, en cuyo seno existe ya constituida y en pleno funcionamiento la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, entre cuyas funciones el artículo 13 de la Ley de Seguridad Nacional contempla la de ser informada por el Gobierno con carácter anual sobre la evolución de la Seguridad Nacional —lo que se concretó por primera vez el día 14 de febrero de 2017 con la presentación de los Informes Anuales de Seguridad Nacional correspondientes a los años 2015 y 2016— y la presentación de la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones, y sin que nada se oponga en esta regulación para que, en su caso, adoptara iniciativas en ámbitos de gran repercusión en la Seguridad Nacional, como es el caso del sector aeroespacial, para su ulterior recepción por el Gobierno en la correspondiente Estrategia derivada.

⁴² El título III dedicado a regular la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional define la gestión de crisis como el conjunto ordinario de actuaciones dirigidas a detectar y valorar los riesgos y amenazas concretos para la Seguridad Nacional, facilitar el proceso de toma de decisiones y asegurar una respuesta óptima y coordinada de los recursos del Estado que sean necesarios, de manera gradual y sin modificar las competencias de los órganos implicados que componen el Sistema y específicamente salvaguarda la aplicación de la legislación en materia de Defensa Nacional en el artículo 25.2 en el que se describen las funciones del Consejo de Seguridad Nacional en materia de gestión de crisis, tanto en su proyección habitual en orden a centralizar la dirección y coordinación de la gestión de la situación de interés para la Seguridad Nacional definida en el artículo 23.2, como en los casos en los que la situación pudiera requerir la aplicación de medidas excepcionales previstas en los instrumentos de gestión de crisis de las organizaciones internacionales de las que España sea miembro. Ello es tributario de la necesaria observancia de la regulación del Consejo de Defensa Nacional contenida en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, la cual le atribuye en el artículo 8.3, la función de asistir al presidente del Gobierno en la dirección de conflictos armados y en la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa, así como la coordinación en tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de sitio, del sistema de disponibilidad permanente de recursos, según dispone el artículo 22.2, de la Guardia Civil de acuerdo con el artículo 25, del Cuerpo Nacional de Policía según dispone el artículo 27 y del sistema de cooperación en materia de Protección Civil de acuerdo con la previsión del artículo 28. En consecuencia, la disposición adicional primera de la Ley de Seguridad Nacional prevé que los instrumentos

El órgano de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional en el ámbito de la seguridad aeroespacial tendría una composición que reflejaría la propia del Consejo con la incorporación flexible, según las circunstancias, de otras autoridades del sector público y representantes del sector privado, de acuerdo con las previsiones del artículo 21 de la Ley de Seguridad Nacional, y su arquitectura estaría en consonancia con las más avanzadas aplicadas a las regulaciones de segunda generación de los Comités Especializados actualmente existentes y en fase de elaboración, fruto de la adaptación de sus respectivos Acuerdos de creación a las previsiones de la Ley de Seguridad Nacional, a las directrices para la regulación de los órganos de apoyo del Consejo contenidas en el Acuerdo del Consejo de 20 de enero de 2017 y a los requerimientos que en su momento se concreten en la Estrategia de segundo nivel, en este caso, sobre seguridad aeroespacial.

Conclusiones

El sector aeroespacial español ha sido tradicionalmente un ámbito necesitado de coordinación, tal como quedó evidenciado en 1946 cuando se constituyó la Comisión de Política Aérea Internacional, germen de la infrautilizada Comisión Interministerial de Política Aeroespacial Internacional.

Desde la entrada en vigor de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, España cuenta con una nueva herramienta legal para conformar una política de Seguridad Nacional inclusiva del ámbito de especial interés de la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, desde una perspectiva global vinculada al concepto de seguridad nacional que acuña la referida disposición legal.

Para aprovechar al máximo las potencialidades del sector aeroespacial y afrontar los riesgos y amenazas que le acechan, es necesario dotar al Sistema de Seguridad Nacional, siguiendo la experiencia hasta ahora acumulada en su creación y puesta en marcha, de un soporte estratégico específico así como del correspondiente Comité Especializado de Seguridad Aeroespacial,

de gestión de crisis y de la contribución de recursos del Sistema de Seguridad Nacional servirán de apoyo en los estados de alarma y de excepción de conformidad con su propia regulación específica, a decisión del Gobierno, y sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de Defensa Nacional. Con este marco normativo se puede atisbar en el futuro que determinadas actuaciones en materia de gestión de crisis en el ámbito aeroespacial con mayor peso en el ámbito de la Defensa Nacional tendrían encaje en el radio de acción del Consejo de Defensa Nacional, como es el caso de la operación militar prevista en el artículo 16.d) de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, relativa a la respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses. A estos efectos, el Gobierno designará la Autoridad nacional responsable y las Fuerzas Armadas establecerán los procedimientos operativos pertinentes (*renegade*).

órgano de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional, que en su momento se constituya.

Sin embargo, ello por sí solo no sería suficiente sino que requiere de la inoculación del virus inocuo de la seguridad nacional en la sociedad en su conjunto y en sus autoridades democráticas. Las herramientas existen y seguirán perfeccionándose en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, pero hay que persistir en la voluntad política para su eficaz utilización en beneficio del interés general.