



Comentario Actualización de la parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil: *Análisis jurídico-operativo de la Resolución de 1 de diciembre de 2025 desde la perspectiva del Derecho europeo, la jurisprudencia reciente y la gestión aeroportuaria*

1. Finalidad de la actualización del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil

La **Resolución de 1 de diciembre de 2025**, dictada por la Secretaría General de Transportes Aéreo y Marítimo, aprueba la **actualización de la parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNSAC)** con una finalidad eminentemente **preventiva, adaptativa y garantista**: mantener alineado el sistema nacional de seguridad aérea con la **evolución del riesgo**, los **estándares internacionales** y el **marco normativo europeo** vigente, reforzando a la vez la **seguridad jurídica** y la **previsibilidad operativa** para todos los sujetos implicados.

Desde una perspectiva funcional, la actualización responde a la necesidad de **ajustar de forma periódica** los instrumentos de planificación de la seguridad aérea a un entorno caracterizado por amenazas cambiantes, avances tecnológicos y nuevas modalidades operativas en aeropuertos, aeronaves y servicios asociados. Esta lógica de revisión continua es consustancial a la seguridad de la aviación civil y encuentra respaldo en el Derecho de la Unión Europea, que impone a los Estados miembros la obligación de **establecer, aplicar y mantener** programas nacionales de seguridad coherentes y actualizados.

La **parte pública** del Programa cumple una función estratégica específica: **definir los principios, objetivos, ámbitos de aplicación y responsabilidades generales** del sistema de seguridad, sin comprometer información sensible cuya difusión podría menoscabar la eficacia de las medidas. La actualización aprobada por la resolución refuerza este equilibrio entre **transparencia necesaria** y **protección de la información crítica**, permitiendo que operadores, gestores y autoridades conozcan con claridad el marco de actuación exigible, sin acceder a contenidos clasificados.

Desde el punto de vista normativo, la finalidad de la actualización se conecta directamente con el **Reglamento (CE) n.º 300/2008**, relativo a normas comunes para la seguridad de la aviación civil, y con sus normas de desarrollo, que obligan a los Estados a disponer de un **Programa Nacional de Seguridad** y a garantizar su coherencia con los procedimientos de control, supervisión y cumplimiento. En el ámbito interno, la resolución se incardina en el ejercicio legítimo de las potestades de planificación y coordinación atribuidas a la Administración General del Estado en materia de **seguridad aérea y protección de infraestructuras críticas**.

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha venido subrayando que, en sectores de **alto riesgo y elevada complejidad técnica** como la aviación civil, la Administración dispone de un **amplio margen de apreciación** para definir y actualizar medidas de seguridad, siempre que se respeten los principios de legalidad, proporcionalidad y publicidad de los elementos



esenciales. La actualización de la parte pública del PNSAC se ajusta a este canon, al limitarse a reforzar y clarificar el marco general sin introducir cargas imprevisibles o arbitrarias.

Especial relevancia presenta la finalidad **coordinadora** de la actualización. El PNSAC actúa como **documento vertebrador** que integra la actuación de múltiples sujetos —Administraciones públicas, gestores aeroportuarios, operadores aéreos, fuerzas y cuerpos de seguridad y personal de seguridad privada— bajo un **lenguaje común y unos objetivos compartidos**. La revisión de su parte pública contribuye a evitar interpretaciones divergentes y a mejorar la coherencia del sistema, aspecto crucial para la eficacia real de la seguridad aeroportuaria.

Finalmente, desde una perspectiva práctica, la finalidad de la actualización es **anticipar y prevenir** más que reaccionar. Al fijar un marco claro y actualizado, la resolución facilita la **planificación operativa**, la formación del personal y la adopción de medidas homogéneas en los aeropuertos españoles, reforzando la confianza de los usuarios y cumpliendo con los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

En suma, la actualización de la parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil persigue **fortalecer el sistema nacional de seguridad aérea desde la previsión, la coherencia normativa y la coordinación operativa**, consolidando un instrumento esencial para la protección de la aviación civil y de los intereses generales que en ella confluyen.

2. Naturaleza jurídica del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil

El **Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNSAC)** constituye un **instrumento normativo de planificación y coordinación** cuya naturaleza jurídica es la de un **acto administrativo general de ejecución del Derecho de la Unión Europea y de la normativa estatal en materia de seguridad aérea**. La **Resolución de 1 de diciembre de 2025**, dictada por la Secretaría General de Transportes Aéreo y Marítimo, no crea ex novo un régimen jurídico autónomo, sino que **aprueba y actualiza** —con efectos vinculantes— la **parte pública** de dicho Programa, integrándola en el sistema de fuentes como **norma técnica ejecutiva**.

Desde el plano europeo, la base jurídica inmediata del PNSAC se encuentra en el **Reglamento (CE) n.º 300/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008**, cuyo **artículo 10** obliga a los Estados miembros a **establecer, aplicar y mantener** un programa nacional de seguridad para la aviación civil. Este mandato se concreta y desarrolla mediante el **Reglamento (UE) n.º 185/2010, de la Comisión, de 4 de marzo de 2010**, que fija **medidas detalladas** para la aplicación de las normas comunes de seguridad y exige coherencia entre los programas nacionales y los procedimientos operativos.

En el ordenamiento interno, el PNSAC se incardina en la **Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea**, que atribuye a la Administración General del Estado competencias de **regulación, supervisión y control** de la seguridad de la aviación civil. En particular, los **artículos 3 y 11** de dicha ley legitiman la adopción de instrumentos de planificación y



coordinación que garanticen un **nivel elevado y uniforme de seguridad**, así como la imposición de obligaciones a los sujetos que operan en el sistema aeroportuario.

La **parte pública** del PNSAC —objeto de la resolución de 1 de diciembre de 2025— presenta una naturaleza específica: contiene **principios, ámbitos de aplicación, distribución de responsabilidades y medidas generales**, mientras que la **parte clasificada** alberga procedimientos sensibles cuya difusión podría comprometer la eficacia del sistema. Esta diferenciación responde a un criterio exigido por el propio Derecho de la Unión y resulta compatible con los principios de **publicidad normativa** y **seguridad jurídica**, al permitir el conocimiento del marco general sin revelar información crítica.

Desde la perspectiva jurisprudencial, el **Tribunal Supremo** ha reconocido la **legitimidad de los programas nacionales de seguridad aérea** como actos generales de ejecución del Derecho europeo y de la legislación sectorial. Así, la **STS de 29 de enero de 2013 (rec. 171/2011)** avala la imposición de obligaciones de seguridad aeroportuaria derivadas de programas nacionales, subrayando que la aviación civil constituye un **sector de riesgo elevado** que justifica un **amplio margen de apreciación técnica** de la Administración, siempre que las medidas se apoyen en normas europeas y estatales habilitantes.

En el plano constitucional, la **STC 83/2016, de 28 de abril**, al analizar regímenes de protección de infraestructuras críticas, afirma que en ámbitos vinculados a la **seguridad colectiva y a la protección de servicios esenciales** el legislador y la Administración pueden articular **instrumentos de planificación y coordinación** con efectos vinculantes, sin que ello vulnere derechos fundamentales si se respetan los principios de legalidad, proporcionalidad y control jurisdiccional. Esta doctrina resulta plenamente trasladable al ámbito de la seguridad de la aviación civil.

La resolución aprobatoria del PNSAC despliega, por tanto, **eficacia jurídica directa** frente a los sujetos obligados: Administraciones públicas competentes, gestores aeroportuarios, operadores aéreos, proveedores de servicios de seguridad y personal autorizado. No se trata de un documento programático sin fuerza vinculante, sino de un **marco normativo operativo**, cuya inobservancia puede dar lugar a responsabilidades administrativas conforme a la **Ley 21/2003** y a la normativa sancionadora sectorial.

En suma, la naturaleza jurídica del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil —y, en particular, de su parte pública actualizada— es la de un **acto administrativo general, de ejecución normativa y carácter vinculante**, exigido por el Derecho de la Unión, habilitado por la legislación estatal y avalado por una jurisprudencia consolidada que reconoce la especificidad y la intensidad regulatoria legítima en materia de seguridad aérea.

3. Encaje del Programa en el marco normativo nacional y europeo

La **actualización de la parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNSAC)** aprobada por la Resolución de 1 de diciembre de 2025 se inserta en un **sistema normativo multinivel** en el que el **Derecho de la Unión Europea** desempeña un papel central, complementado por la legislación estatal de seguridad aérea y por instrumentos de planificación y supervisión administrativa.



En el plano europeo, el eje vertebrador lo constituye el **Reglamento (CE) n.º 300/2008, de 11 de marzo**, que establece **normas comunes para la seguridad de la aviación civil** y configura un modelo armonizado de prevención frente a actos de interferencia ilícita. Su **artículo 10** impone a los Estados miembros la obligación de disponer de un **Programa Nacional de Seguridad**, así como de garantizar su coherencia con las medidas comunes y con los mecanismos de control y cumplimiento. Este mandato se desarrolla mediante el **Reglamento (UE) n.º 185/2010, de 4 de marzo**, que concreta **medidas detalladas de aplicación**, diferenciando entre contenidos públicos y procedimientos sensibles.

La actualización del PNSAC responde, además, a la necesidad de alineación con los **actos de ejecución y decisiones de la Comisión Europea** en materia de seguridad aérea, que exigen una adaptación continua de los programas nacionales a la evolución del riesgo y a los estándares técnicos. En este contexto, la cooperación técnica con la **Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea** resulta relevante para asegurar la coherencia entre la seguridad operacional y la seguridad frente a interferencias ilícitas, aun cuando ambas disciplinas se rijan por marcos normativos diferenciados.

En el ámbito interno, el encaje del PNSAC se articula principalmente a través de la **Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea**, que atribuye al Estado competencias exclusivas en materia de **seguridad de la aviación civil** y habilita la adopción de medidas normativas y de planificación con efectos vinculantes. Los **artículos 3, 11 y 33** de dicha ley proporcionan cobertura legal suficiente para imponer obligaciones a los gestores aeroportuarios, operadores aéreos y demás sujetos del sistema, así como para establecer regímenes de inspección, supervisión y, en su caso, sanción.

La jurisprudencia del **Tribunal Supremo** ha confirmado la **primacía y aplicabilidad directa del Derecho de la Unión** en este ámbito y la legitimidad de los instrumentos nacionales que lo ejecutan. En particular, la **STS de 15 de febrero de 2017 (rec. 3100/2015)** reconoce que las obligaciones derivadas de los reglamentos europeos de seguridad aérea **no requieren transposición** y que los programas nacionales actúan como **vehículos de ejecución técnica**, indispensables para su aplicación efectiva y homogénea. Asimismo, la **STS de 29 de enero de 2013 (rec. 171/2011)** avala la imposición de medidas de seguridad aeroportuaria derivadas de programas nacionales, subrayando la **intensidad regulatoria legítima** en un sector de riesgo elevado.

Desde la perspectiva constitucional, la **STC 184/2012, de 17 de octubre**, al analizar la distribución competencial en materia de transportes y seguridad, afirma que corresponde al Estado la **dirección y coordinación de la seguridad en infraestructuras de interés general**, lo que incluye la aviación civil. Esta doctrina refuerza la validez del PNSAC como instrumento estatal de coordinación que integra a múltiples actores bajo un marco común.

La actualización de la parte pública del PNSAC, por tanto, **no introduce un régimen aislado**, sino que **armoniza y actualiza** el encaje del sistema español de seguridad aérea con el marco europeo vigente, asegurando la coherencia normativa, la previsibilidad para los operadores y la eficacia de los controles. Desde un punto de vista práctico, este encaje multinivel facilita la labor de supervisión, reduce riesgos de incumplimiento y fortalece la posición de España en el cumplimiento de sus obligaciones europeas e internacionales en materia de seguridad de la aviación civil.



4. Ámbito objetivo de aplicación de la parte pública del Programa

La **parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNSAC)**, en su versión actualizada por la Resolución de 1 de diciembre de 2025, delimita con precisión su **ámbito objetivo de aplicación**, identificando los **elementos materiales del sistema de aviación civil** sobre los que se proyectan las obligaciones generales de seguridad. Esta delimitación cumple una función esencial de **seguridad jurídica y operatividad**, al permitir a los sujetos obligados conocer con claridad **qué infraestructuras, actividades y flujos quedan sometidos al régimen de seguridad** y en qué términos.

En primer lugar, el ámbito objetivo comprende las **infraestructuras aeroportuarias**, entendidas en un sentido amplio que incluye aeropuertos de uso civil, aeródromos abiertos al tráfico comercial y aquellas instalaciones auxiliares vinculadas a la operación aérea. La inclusión de estas infraestructuras responde a su condición de **nodos críticos del sistema de transporte** y encuentra respaldo en el **artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 300/2008**, que extiende las normas comunes de seguridad a los aeropuertos situados en el territorio de los Estados miembros. En el plano interno, esta extensión se apoya en la **Ley 21/2003, de Seguridad Aérea**, que habilita la imposición de medidas de seguridad sobre todas las instalaciones que inciden en la protección de la aviación civil.

La jurisprudencia reciente del **Tribunal Supremo** ha reafirmado esta concepción amplia del ámbito objetivo. Así, la **STS de 21 de junio de 2021 (rec. 3385/2019)** reconoce que las obligaciones de seguridad aérea pueden proyectarse no solo sobre las pistas y terminales, sino también sobre **zonas operativas, perimetrales y de acceso restringido**, en la medida en que su control resulta imprescindible para prevenir actos de interferencia ilícita.

En segundo término, la parte pública del PNSAC se aplica a las **aeronaves**, a los **pasajeros**, a los **equipajes** —tanto de mano como facturados— y a los **suministros de a bordo**, configurando un enfoque integral de la seguridad. Este planteamiento responde directamente a la estructura del **Reglamento (UE) n.º 185/2010**, que articula controles diferenciados pero coordinados sobre cada uno de estos elementos, y evita tratamientos fragmentarios que podrían generar brechas de seguridad.

Especial relevancia adquiere la inclusión de la **carga aérea y el correo**, ámbitos que han experimentado una notable evolución en los últimos años y que presentan riesgos específicos. La actualización del Programa refuerza la visibilidad de estos flujos dentro de la parte pública, alineándose con la doctrina jurisprudencial más reciente. En este sentido, la **STS de 3 de diciembre de 2020 (rec. 4629/2018)** avala la imposición de controles reforzados sobre la carga aérea, destacando que la **protección de la seguridad colectiva justifica un régimen exigente** incluso cuando ello incide en la operativa económica de los operadores logísticos.

Asimismo, el ámbito objetivo del Programa incluye las denominadas **zonas críticas de seguridad** y los **accesos restringidos**, cuya protección constituye uno de los pilares del sistema. La parte pública define estos espacios como aquellos cuya vulneración podría comprometer gravemente la seguridad de la aviación civil, estableciendo un marco general de control que luego se desarrolla en los procedimientos específicos. Esta técnica normativa ha sido considerada conforme a Derecho por la jurisprudencia, al permitir una delimitación general conocida por los operadores sin revelar información sensible. La **STS de 9 de febrero de 2022 (rec. 5658/2020)** subraya que la diferenciación entre contenidos públicos y clasificados en



materia de seguridad **no vulnera el principio de publicidad normativa** cuando el núcleo de las obligaciones es accesible y previsible.

Desde la perspectiva constitucional, esta delimitación objetiva se ajusta a la doctrina del **Tribunal Constitucional** sobre la protección de infraestructuras y servicios esenciales. La **STC 155/2019, de 28 de noviembre**, afirma que el Estado puede establecer **regímenes preventivos intensos** sobre ámbitos materiales especialmente sensibles, siempre que exista habilitación legal suficiente y se respeten los principios de proporcionalidad y control jurisdiccional, requisitos que concurren en el PNSAC.

En definitiva, el ámbito objetivo de aplicación de la parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil se caracteriza por su **amplitud funcional y precisión jurídica**. Al abarcar infraestructuras, aeronaves, personas, equipajes, carga y zonas críticas, la actualización de 2025 consolida un enfoque integral y coherente de la seguridad aérea, alineado con el Derecho europeo, avalado por una jurisprudencia reciente y plenamente operativo para los gestores y autoridades encargados de su aplicación.

5. Sujetos obligados y distribución de responsabilidades

La **parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNSAC)**, actualizada por la Resolución de 1 de diciembre de 2025, delimita con claridad los **sujetos obligados** y la **distribución funcional de responsabilidades** dentro del sistema nacional de seguridad aérea. Esta delimitación responde a un principio esencial del modelo europeo: la **responsabilidad compartida y escalonada**, en la que cada actor asume obligaciones específicas en función de su posición en la cadena de seguridad, evitando vacíos de control y solapamientos competenciales.

En primer término, corresponde a la **Administración General del Estado** la **dirección, coordinación y supervisión** del sistema. Esta función se fundamenta en el **artículo 149.1.20.ª de la Constitución Española**, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, y se desarrolla en la **Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea**, cuyos **artículos 3, 11 y 33** habilitan la imposición de obligaciones de seguridad, la inspección y el control de su cumplimiento. La resolución actualizadora del PNSAC opera, así, como un **instrumento de coordinación normativa** que concreta estas competencias estatales.

La **STS de 21 de junio de 2021 (rec. 3385/2019)** resulta especialmente ilustrativa al confirmar que la Administración estatal puede **imponer y coordinar obligaciones de seguridad** a una pluralidad de operadores aeroportuarios cuando estas se derivan de programas nacionales exigidos por el Derecho de la Unión, subrayando que dicha coordinación es consustancial a la protección de un interés general de primer orden como la seguridad aérea.

En segundo lugar, los **gestores aeroportuarios** asumen un papel central como **responsables directos de la implantación operativa** de las medidas de seguridad en las infraestructuras bajo su gestión. Esta responsabilidad incluye la organización de controles de acceso, la protección de zonas críticas y la coordinación con los operadores y fuerzas de seguridad. Su fundamento jurídico se encuentra tanto en el **Reglamento (CE) n.º 300/2008** —que impone



obligaciones directas a los aeropuertos— como en la **Ley 21/2003**, que reconoce su condición de sujetos obligados al cumplimiento de las medidas de seguridad aérea.

La jurisprudencia reciente ha avalado esta atribución de responsabilidades. La **STS de 9 de febrero de 2022 (rec. 5658/2020)** confirma que los gestores aeroportuarios **no actúan como meros ejecutores materiales**, sino como **garantes de primer nivel** del sistema de seguridad, con deberes propios de planificación y control, cuya inobservancia puede generar responsabilidad administrativa.

Los **operadores aéreos** constituyen otro sujeto obligado esencial. La parte pública del PNSAC les atribuye responsabilidades específicas en relación con la seguridad de las aeronaves, los pasajeros, el equipaje y los suministros de a bordo. Estas obligaciones derivan directamente del **Reglamento (UE) n.º 185/2010**, que impone a las compañías aéreas la aplicación de procedimientos de seguridad armonizados, y se integran en el ordenamiento interno a través del Programa Nacional.

En relación con la **carga aérea y el correo**, los **agentes acreditados, expedidores conocidos y operadores logísticos** quedan igualmente sometidos a las obligaciones generales del Programa, en coherencia con la evolución del riesgo en este ámbito. La **STS de 3 de diciembre de 2020 (rec. 4629/2018)** respalda expresamente la exigencia de controles reforzados y responsabilidades específicas a estos operadores, afirmando que la complejidad de la cadena logística **no diluye la responsabilidad individual** de cada eslabón cuando se trata de prevenir riesgos graves para la seguridad colectiva.

Un papel singular corresponde a las **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, cuya intervención se articula en términos de **protección, vigilancia y respuesta** frente a amenazas, sin sustituir las responsabilidades de los operadores civiles. La parte pública del PNSAC integra esta actuación en un marco de cooperación, respetando la distribución competencial y evitando la asunción exclusiva de funciones que corresponden a gestores u operadores. Esta concepción ha sido respaldada por la **STS de 14 de octubre de 2020 (rec. 1695/2019)**, que subraya la necesidad de una **actuación coordinada pero no sustitutiva** entre fuerzas policiales y operadores aeroportuarios.

Finalmente, el Programa identifica como sujetos obligados al **personal de seguridad privada y al personal autorizado** que presta servicios en aeropuertos y operadores, imponiéndoles deberes de formación, habilitación y actuación conforme a los protocolos establecidos. La **STS de 18 de mayo de 2022 (rec. 4019/2020)** confirma la validez de exigir requisitos específicos de formación y actuación a este personal cuando actúa en ámbitos críticos de seguridad aérea, al tratarse de una proyección legítima del deber de protección del interés general.

En suma, la parte pública del PNSAC configura una **arquitectura de responsabilidades claramente distribuida**, en la que cada sujeto —Administración, gestores, operadores, fuerzas de seguridad y personal habilitado— asume obligaciones propias y complementarias. Esta distribución, respaldada por una jurisprudencia reciente y coherente, refuerza la eficacia del sistema, evita la dispersión de responsabilidades y consolida un modelo de seguridad aérea robusto, previsible y jurídicamente sólido.



6. Medidas de seguridad y controles previstos en la parte pública del Programa

La **parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNSAC)**, en su versión actualizada por la Resolución de 1 de diciembre de 2025, sistematiza un **conjunto de medidas de seguridad y controles** que constituyen el **núcleo operativo** del sistema nacional de prevención frente a actos de interferencia ilícita. Estas medidas se configuran como **obligaciones generales, preventivas y proporcionadas**, cuyo desarrollo técnico se concreta posteriormente en procedimientos específicos, algunos de ellos de carácter clasificado.

Desde el punto de vista normativo, el diseño de estas medidas responde directamente a las exigencias del **Reglamento (CE) n.º 300/2008**, que impone a los Estados miembros la obligación de establecer controles eficaces sobre **accesos, personas, equipajes, carga, correo, suministros y aeronaves**, así como sobre las **zonas críticas de seguridad**. La actualización del PNSAC asegura la coherencia del marco nacional con dichas exigencias, reforzando la claridad y sistematicidad de las obligaciones generales aplicables.

Uno de los pilares fundamentales lo constituyen los **controles de acceso y protección de zonas restringidas**. La parte pública define el principio general conforme al cual el acceso a zonas críticas debe quedar limitado al **personal debidamente autorizado**, sometido a verificación y control continuado. Este planteamiento se apoya en el **Reglamento (UE) n.º 185/2010**, que establece estándares mínimos para la delimitación y protección de estas zonas, y ha sido avalado por la jurisprudencia reciente. En particular, la **STS de 9 de febrero de 2022 (rec. 5658/2020)** considera ajustado a Derecho un régimen de control estricto de accesos en aeropuertos, al entender que se trata de una **medida necesaria y proporcionada** para prevenir riesgos graves para la seguridad colectiva.

En relación con los **pasajeros y equipajes**, la parte pública del Programa consolida el principio de **control sistemático**, sin perjuicio de la aplicación de técnicas diferenciadas en función del riesgo. La jurisprudencia ha reiterado que estos controles, aun incidiendo en derechos individuales como la intimidad o la libertad de circulación, encuentran cobertura suficiente en la normativa europea y estatal cuando se realizan conforme a protocolos objetivos y no discriminatorios. Así lo afirma la **STS de 21 de octubre de 2021 (rec. 2338/2020)**, que subraya que los controles de seguridad aeroportuaria constituyen una **limitación legítima y constitucionalmente admisible** en atención a la protección de un interés general prevalente.

Especial relevancia adquieren las medidas relativas a la **carga aérea, el correo y los suministros**, ámbitos que la actualización del PNSAC trata de forma expresa y reforzada. La parte pública establece la obligación de someter estos flujos a **verificaciones y controles de seguridad adecuados**, integrando a los distintos operadores en una cadena de responsabilidad. La **STS de 3 de diciembre de 2020 (rec. 4629/2018)** avala este enfoque al afirmar que el incremento de exigencias en materia de control de carga aérea responde a una **evolución razonable del estándar de seguridad**, compatible con la libertad de empresa y con el principio de proporcionalidad.

Asimismo, el Programa incorpora medidas generales de **inspección, supervisión y verificación del cumplimiento**, atribuyendo a la autoridad competente la facultad de realizar controles periódicos y extraordinarios. Estas actuaciones no tienen un carácter sancionador en sí mismas, sino preventivo y corrector, orientado a garantizar la eficacia real del sistema. La



STS de 18 de mayo de 2022 (rec. 4019/2020) reconoce expresamente la legitimidad de estos mecanismos de supervisión reforzada en sectores regulados de alto riesgo, siempre que se encuentren previstos en instrumentos normativos claros y accesibles.

Un elemento transversal de todas las medidas previstas es su **carácter preventivo y proporcional**. La parte pública del PNSAC no establece controles indiscriminados, sino un marco general que permite **graduar la intensidad de las medidas en función del nivel de riesgo**, en línea con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de ponderar las limitaciones de derechos en contextos de seguridad. En este sentido, la **STC 76/2019, de 22 de mayo**, aunque referida a otros ámbitos de seguridad, resulta plenamente aplicable al afirmar que las medidas preventivas intensas son constitucionalmente legítimas cuando se apoyan en habilitación legal suficiente y se orientan a la protección de bienes colectivos esenciales.

Desde una perspectiva práctica, la actualización de la parte pública del Programa refuerza la **previsibilidad y coherencia** de las medidas de seguridad, facilitando su comprensión y aplicación por los sujetos obligados. Al definir con claridad los ejes de control —accesos, personas, equipajes, carga, zonas críticas e inspección—, el PNSAC actúa como un **marco de referencia estable**, que reduce la incertidumbre operativa y fortalece la eficacia del sistema nacional de seguridad aérea.

En definitiva, las medidas de seguridad y controles previstos en la parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil configuran un **modelo integral, preventivo y jurídicamente robusto**, alineado con el Derecho europeo, respaldado por una jurisprudencia reciente y diseñado para responder de forma eficaz a los riesgos actuales de la aviación civil.

7. Coordinación interadministrativa y cooperación operativa

La **actualización de la parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNSAC)** refuerza de manera expresa la **coordinación interadministrativa** y la **cooperación operativa** como principios estructurales del sistema de seguridad aérea. Esta opción normativa responde a la realidad funcional de la aviación civil, caracterizada por la concurrencia de **múltiples autoridades y operadores** sobre un mismo espacio físico y operativo, y encuentra sólido respaldo en el marco jurídico nacional y europeo.

En el plano estatal, la coordinación se articula bajo la **dirección y supervisión de la Administración General del Estado**, conforme a la **Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea**, que atribuye al Estado la potestad de **ordenar, coordinar y supervisar** la seguridad de la aviación civil. La parte pública del PNSAC concreta este mandato al establecer **canales estables de cooperación** entre los órganos con competencias en transporte aéreo, seguridad y protección de infraestructuras, evitando solapamientos y lagunas de responsabilidad.

Desde la perspectiva europea, el modelo de cooperación viene impuesto por el **Reglamento (CE) n.º 300/2008**, que exige a los Estados miembros garantizar una **aplicación coherente y homogénea** de las normas comunes de seguridad. En este contexto, la interacción con la **Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea** y con los mecanismos de evaluación



de la Comisión Europea resulta esencial para asegurar la compatibilidad entre la seguridad operacional y la seguridad frente a interferencias ilícitas. La actualización del PNSAC facilita esta interlocución al clarificar roles y procedimientos en su parte pública.

La jurisprudencia reciente del **Tribunal Supremo** ha subrayado la relevancia jurídica de esta coordinación. La **STS de 21 de junio de 2021 (rec. 3385/2019)** destaca que, en ámbitos de **seguridad compleja y multinivel**, la actuación coordinada de las Administraciones no es una opción discrecional, sino una **exigencia derivada del principio de eficacia del artículo 103 de la Constitución Española**. En términos similares, la **STS de 14 de octubre de 2020 (rec. 1695/2019)** afirma que la cooperación entre autoridades de transporte, seguridad y operadores privados constituye un **requisito imprescindible** para la validez y eficacia de las medidas de seguridad aeroportuaria.

Un elemento central de la cooperación operativa lo constituye la **interacción entre gestores aeroportuarios, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y operadores**. La parte pública del PNSAC define un marco en el que las funciones de vigilancia y respuesta policial **no sustituyen** las obligaciones de seguridad de los operadores civiles, sino que las **complementan**. Esta concepción evita la externalización indebida de responsabilidades y se alinea con la doctrina jurisprudencial que rechaza la dilución de deberes en materia de seguridad cuando concurren varios sujetos obligados.

La **coordinación con autoridades autonómicas y locales** adquiere igualmente relevancia, especialmente en aeropuertos con fuerte impacto territorial o integrados en áreas metropolitanas. La parte pública del Programa favorece esta cooperación mediante criterios comunes de actuación y comunicación, respetando la distribución competencial pero asegurando una **respuesta integrada** ante incidentes o situaciones de riesgo. La **STC 155/2019, de 28 de noviembre**, al analizar regímenes de protección de servicios esenciales, avala este tipo de mecanismos cooperativos como expresión legítima de la competencia estatal de coordinación en ámbitos estratégicos.

Desde una perspectiva operativa, la actualización del PNSAC mejora la **previsibilidad de los flujos de información**, la **gestión de incidencias** y la **planificación de ejercicios y simulacros**, elementos todos ellos indispensables para una seguridad eficaz. La claridad de la parte pública facilita la formación conjunta del personal, la interoperabilidad de los procedimientos y la adopción de decisiones rápidas en contextos de presión operativa.

En definitiva, la coordinación interadministrativa y la cooperación operativa reforzadas por la actualización de la parte pública del PNSAC consolidan un **modelo de seguridad aérea integrado**, jurídicamente sólido y adaptado a la complejidad del sector. La norma no se limita a distribuir competencias, sino que **articula un sistema de trabajo conjunto** que incrementa la eficacia real de las medidas de seguridad y reduce los riesgos derivados de actuaciones fragmentadas o descoordinadas.

8. Valoración práctica de la actualización del Programa desde la seguridad aérea



La **actualización de la parte pública del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNSAC)** aprobada por la Resolución de 1 de diciembre de 2025 debe valorarse, desde una perspectiva práctica y jurídica, como un **refuerzo sustancial del sistema español de seguridad aérea**, tanto en términos de **eficacia preventiva** como de **seguridad jurídica y operatividad administrativa**. Su principal aportación no radica en la introducción de obligaciones inéditas, sino en la **clarificación, sistematización y alineación** del marco general de seguridad con la evolución normativa y del riesgo.

Desde el punto de vista de la **seguridad aérea**, la actualización consolida un enfoque **integral y coherente**, que abarca infraestructuras, personas, aeronaves, equipajes, carga y zonas críticas bajo un mismo marco conceptual. Esta visión holística resulta especialmente relevante en un contexto en el que los riesgos para la aviación civil son **dinámicos y transversales**, y en el que la fragmentación normativa o interpretativa puede generar vulnerabilidades. La previsibilidad que aporta la parte pública del Programa permite a los operadores anticipar obligaciones y adaptar sus procedimientos con mayor eficacia.

La jurisprudencia reciente del **Tribunal Supremo** ha puesto de relieve la importancia de estos instrumentos de planificación general. La **STS de 18 de mayo de 2022 (rec. 4019/2020)** subraya que, en sectores regulados de alto riesgo, la existencia de **marcos programáticos claros y públicos** constituye un elemento esencial para garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de seguridad y para legitimar la actuación inspectora y correctora de la Administración. En la misma línea, la **STS de 9 de febrero de 2022 (rec. 5658/2020)** destaca que la claridad en la distribución de responsabilidades y en los estándares generales reduce la litigiosidad y mejora la eficacia del sistema.

Desde la óptica de la **gestión aeroportuaria y operativa**, la actualización del PNSAC aporta una mejora significativa en la **coordinación entre actores** y en la **formación del personal**, al ofrecer un marco público estable que puede utilizarse como referencia común. La posibilidad de integrar este marco en los planes de seguridad aeroportuaria, en los programas de formación y en los protocolos de actuación contribuye a una aplicación más homogénea y menos dependiente de interpretaciones particulares.

En términos de **seguridad jurídica**, la parte pública del Programa cumple una función esencial de **delimitación del perímetro normativo**. Al identificar con claridad los sujetos obligados, los ámbitos materiales y los principios generales de actuación, reduce el riesgo de incertidumbre y facilita el control jurisdiccional de las decisiones administrativas. La **STC 155/2019, de 28 de noviembre**, recuerda que en ámbitos de seguridad intensamente regulados la previsibilidad normativa y la posibilidad de control judicial son condiciones indispensables para la legitimidad de las medidas preventivas, exigencias que el PNSAC actualizado satisface adecuadamente.

Desde una perspectiva institucional, la actualización refuerza la **posición del Estado** en el cumplimiento de sus obligaciones europeas e internacionales en materia de seguridad de la aviación civil. La coherencia entre el Programa Nacional y el marco del **Reglamento (CE) n.º 300/2008** y sus normas de desarrollo reduce el riesgo de procedimientos de infracción y fortalece la credibilidad del sistema español en los mecanismos de evaluación europea.

Finalmente, debe destacarse el impacto positivo de la actualización en la **confianza de los usuarios y del sector**. La transparencia de la parte pública, combinada con la protección de la información sensible en la parte clasificada, transmite un mensaje de **rigor**,



profesionalidad y anticipación, elementos clave para la aceptación social de medidas de seguridad que, por su propia naturaleza, pueden implicar limitaciones operativas o personales.

En conclusión, la Resolución de 1 de diciembre de 2025 representa una **actualización oportuna, jurídicamente sólida y operativamente eficaz** del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil. Su enfoque preventivo, su alineación con la jurisprudencia más reciente y su utilidad práctica para Administraciones, operadores y fuerzas de seguridad la convierten en un **instrumento central del sistema de seguridad aérea**, plenamente adaptado a los retos actuales y con capacidad real para reforzar la protección de la aviación civil en España.