



LA IMPRESCINDIBLE CONTRIBUCIÓN DE LA ARMADA A LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO SUMERGIDO

Ramón FERNÁNDEZ BORRA



Ángel LOZANO GÁLVEZ



El 18 de mayo de 2007 se produjo el hecho que supuso el cambio más importante en España en lo referente a la protección del Patrimonio Arqueológico Sumergido (PAS): la empresa Odyssey Marine Exploration localizaba el pecio de una fragata en el golfo de Cádiz, de la que extrajo unas 590.000 monedas de oro y plata y muchos otros objetos. Alegando que el descubrimiento se hace en aguas internacionales y ocultando la identidad del pecio, trasladan todo el material expoliado a Estados Unidos.

En España suele ser necesario que un acontecimiento extraordinario remueva nuestras conciencias, y este lo hizo: una empresa «cazatesoros» que se apropiaba de nuestro patrimonio arqueológico delante de nuestras narices. El 30 de mayo, solo unos días después, el Gobierno español presenta una demanda contra Odyssey ante un tribunal federal en Tampa, iniciándose un largo litigio de casi cinco años, en el que la documentación que obra en los archivos históricos de la Armada fue clave para conseguir que el tesoro regresara a España el 25 de febrero de 2012 a bordo de dos aviones *Hércules* del Ejército del Aire.

El tesoro pudo recuperarse, pero las maniobras de expolio de Odyssey dañaron gravemente el pecio, en el que reposan los restos de muchos de los 249 tripulantes que murieron aquel 5 de octubre de 1804, cuando una escuadra de navíos ingleses, sin mediar declaración de guerra alguna, atacó a cuatro fragatas españolas, provocando el hundimiento de una de ellas, la *Nuestra Señora de las Mercedes*.

¿Qué es el PAS?

La Convención de la UNESCO de 2001, de la que después hablaremos, define el Patrimonio Arqueológico Subacuático como «todos los rastros de



Buceador de la UBUFER midiendo una pieza de bronce perteneciente al galeón *Santa María la Anunciada* (ría de Corcubión 1596).

existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años».

En este PAS se incluyen pecios de buques o de aeronaves, pero también estructuras, sitios, objetos, restos humanos, etc., siempre que lleven más de 100 años bajo el agua. Los que no cumplan estos criterios generales se suelen denominar como «no PAS».

El tablero: la legislación

Hasta mediados del siglo xx se pensaba que lo que se encontraba en el fondo del mar pertenecía «al que lo sacara», sin que constituyera delito para el hallador ni negligencia de la administración. Es decir, nuestro patrimonio carecía de la responsabilidad del Estado en este sentido.

¿Cuál fue el motivo que hizo cambiar esta mentalidad? Sin duda el desarrollo de los equipos de buceo autónomos, de modo que los restos sumergidos, que inicialmente se encontraban al alcance de muy pocos, dejaban de estarlo. Es en este momento cuando surge la idea del expolio y se empieza a tomar cierta conciencia de la necesidad de proteger el patrimonio sumergido.

En el campo internacional se ha recorrido un largo camino desde 1956 —año en que la UNESCO incluyó unos principios iniciales aplicables a los yacimientos arqueológicos subacuáticos en aguas territoriales— hasta la actual Convención de la UNESCO de 2001 sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático. Un tratado internacional en el que se establecen principios básicos, como la obligación de preservar el PAS, la protección *in situ* como opción prioritaria, la no explotación comercial con fines de lucro o la cooperación e intercambio de información entre estados.

No obstante, hay que reconocer que los distintos países aún tienen diferentes «sensibilidades», condicionadas por sus respectivos intereses en lo que se refiere al PAS.

En España, precisamente a raíz del expolio de Odyssey, nuestra sociedad toma conciencia del valor patrimonial histórico y de la necesidad de vigilar y proteger nuestros yacimientos. Se aprueba así en el mismo año 2007 el Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático (PNPPAS), elaborado por el Ministerio de Cultura, con objeto de coordinar todos los departamentos y administraciones públicas implicadas en la protección, adoptando una serie de medidas concretas para proteger, vigilar y dar a conocer el PAS.

A este plan nacional le siguieron otros documentos, como el Libro Verde (2009), que lo desarrolla, y diversos acuerdos y convenios entre algunos ministerios y comunidades autónomas, como, por ejemplo, el suscrito en 2009 entre Cultura y Defensa.

En cuanto a legislación nacional de referencia y normativa militar, sin querer ser profuso, conviene resaltar la siguiente:

- La Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LDN) de 2005, que contempla la vigilancia de los espacios marítimos y la contribución a la acción del Estado en la mar.
- La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013, que incluye un catálogo de riesgos y amenazas para la Seguridad Marítima en el que los actos contra el PAS son considerados delito. Como resultado, vigilar y proteger el PAS es objeto de la Seguridad Marítima y, por tanto, responsabilidad de la Armada.
- La Ley de Navegación Marítima (LNM) de julio de 2014, documento que lleva a cabo una reforma integral del Derecho Marítimo español. En su artículo 382, define a los «buques y embarcaciones de Estado (1), naufragados o hundidos» como bienes de dominio público estatal que gozan de inmunidad jurídica, cuya «exploración, rastreo, localización y extracción» requerirán autorización de la Armada.
- La Directiva 4/2016 de Protección del PAS del AJEMA, a la que sigue el Plan del ALFLOT para la Protección del PAS.
- Por último, resaltaremos la reciente entrada en vigor del Real Decreto 371/2020, que aprueba el Reglamento de Extracciones Marítimas, en el que se opta por «mantener la tradicional competencia de la Armada para autorizar las operaciones de exploración, rastreo, localización y extracción de los buques y bienes naufragados o hundidos, reconociendo su condición de actor especialmente cualificado» para «garantizar, junto con otros agentes, la protección de tales restos». Estos restos, conviene recalcarlo, incluyen el PAS y lo que no es el PAS.

La implicación de la Armada

Toda esta legislación nacional orienta sobre la implicación de la Armada en la protección del PAS, empezando por el propio PNPPAS, para el que la Armada pone a su disposición los medios humanos y materiales con los que cuenta.

Por su parte, la Ley de Navegación Marítima (LNM) atribuye a la Armada las competencias plenas para la protección de los buques y embarcaciones de Estado naufragados o hundidos. En concreto, señala que «para desarrollar

(1) Buques y embarcaciones de Estado: buques o embarcaciones pertenecientes a un estado o explotados por él y destinados únicamente para un servicio oficial no comercial, como los empleados en vigilancia aduanera, buques de guerra, etcétera.

operaciones de exploración, rastreo, localización y extracción, se requerirá la autorización de la Armada, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sobre patrimonio histórico y cultural, en su caso».

Desde el punto de vista moral, tampoco debemos olvidar que muchos de los pecios son considerados «tumbas de Estado», donde reposan los restos de aquellos que nos precedieron en el servicio en la Armada.

Entrando en el terreno de lo práctico, el Plan del ALFLOT para la Protección del PAS establece un procedimiento de actuación y asigna responsabilidades para la vigilancia eficaz de nuestro PAS. De manera muy resumida, incorpora los siguientes aspectos:

- Los procedimientos de actuación para llevar a cabo operaciones de exploración, rastreo, localización y extracción sobre restos de buques de Estado, tanto nacionales como extranjeros.
- La gestión y protocolo de actuación de las unidades de la Armada para garantizar de manera permanente la vigilancia de los yacimientos.



Extracción de un cañón de bronce en aguas de la ensenada de Mugardos. (Foto: Armada).

- La creación y actualización de la CAPA (Carta Arqueológica de Pecios de la Armada) que, como base de datos digital, permite incorporar todas las novedades comunicadas por los actores participantes.
- La colaboración con las autoridades competentes en campañas de búsqueda, conservación y protección del PAS. En este punto, conviene destacar que no es cometido de la Armada realizar actividades por sí misma de recuperación o conservación de objetos históricos sumergidos.
- Los procedimientos a seguir por los buceadores deportivos (aficionados, clubes de buceo, etc.) a la hora de llevar a cabo inmersiones con carácter de visita submarina en este tipo de yacimientos.

Además del AJEMA y el ALFLOT, existen otras autoridades de la Armada implicadas en la protección del PAS que conviene mencionar:

- El director del Instituto de Historia y Cultura Naval, encargado de la protección, conservación, catalogación, investigación y divulgación del patrimonio histórico de la Armada, es el principal asesor y autoridad de consulta y referencia en la Armada respecto a la historia naval y el PAS.
- El almirante de Acción Marítima (ALMART), responsable de poner en práctica el Plan del ALFLOT, coordinando las actuaciones de las distintas unidades implicadas en materia del PAS.
- El director del Instituto Hidrográfico de la Marina, que se encarga de la actualización de la CAPA, elemento fundamental de referencia que permite la vigilancia y protección del PAS por las distintas unidades de la Armada.
- Los distintos comandantes navales, responsables en las áreas bajo su jurisdicción de coordinar y encaminar las distintas solicitudes e intervenciones en el PAS con las correspondientes comunidades autónomas. En aquellas en las que existen diferentes comandancias navales, el ALFLOT designa un único interlocutor de la Armada con la comunidad autónoma.

Particularmente el ALMART, en el ámbito de las operaciones de Seguridad Marítima que lleva a cabo, realiza la vigilancia permanente de los yacimientos conocidos. Bajo su dependencia, el Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM) se encarga de coordinar esa vigilancia permanente que realizan las unidades de la Fuerza de Acción Marítima (FAM), así como de analizar la información que se recibe sobre hallazgos, coordinando las actuaciones que se efectúan relativas al PAS.

Entre muchos otros cometidos, el COVAM y los buques de la FAM en el transcurso de sus órdenes de operaciones, con el soporte de la CAPA, revisan de forma continua que los pecios se encuentren libres de potenciales expoliadores.

De forma adicional, las unidades de buceo y el Centro de Buceo de la Armada (CBA), en coordinación con las comunidades autónomas, comprueban *in situ*, cuando es oportuno, la veracidad de las notificaciones recibidas, así como el estado de conservación de los pecios que puedan encontrarse más expuestos a la acción de potenciales expoliadores, de la acción de la mar o del tráfico de buques y embarcaciones.

Entre todos los medios con que se cuenta, cabe destacar además aquellos que, por aportar una capacidad técnica específica, ponen en valor, más aún si cabe, el concurso de la Armada, en aguas profundas como en aguas someras:

- Los cazaminas clase *Segura*, que cuentan con sofisticados medios, como su sonar AN/SQQ-32, de profundidad variable, para exploración y localización; o el robot submarino *Pluto Plus* para tareas de identificación.
- El buque de rescate submarino *Neptuno*, que dispone de sonar de barrido lateral y magnetómetro para tareas de búsqueda; los robots *SCORPIO-03* (600 m) y *NAVAJO* (300 m) para labores de identificación, y equipos de suministro de superficie con mezcla HELIOX para intervenciones con buzos hasta 90 metros.
- Los buques hidrógrafos, con sondadores multihaz SIMRAD EM-300 y SIMRAD EM-3002.



Buque de salvamento y rescate *Neptuno*. (Foto: www.armada.defensa.gob.es).

- Las unidades de buceo de Cádiz, Ferrol y Canarias y el CBA en Cartagena, que operan, entre otros medios, con equipos de sonar de barrido lateral para búsqueda de área, equipos de detección de metales submarinos, sistemas autónomos de intervención submarina, incluyendo robots submarinos, medios de reflotamiento de elementos de gran peso, además de, por supuesto, los «ojos» y la experiencia de unos submarinistas con una extraordinaria capacitación.

Además de todos estos medios materiales y humanos, no podemos dejar de mencionar los dos archivos históricos nacionales con que cuenta la Armada: el Archivo General «Álvaro de Bazán», en Viso del Marqués (Ciudad Real), que alberga fondos documentales desde el siglo xvii, y el Archivo del Museo Naval en Madrid. La valiosa información allí depositada ha sido ya determinante en el litigio de la fragata *Nuestra Señora de las Mercedes* y es además una herramienta de investigación de primer orden para todo lo relacionado con el PAS.

Como puede apreciarse, la Armada dispone de un personal especializado, unos medios y una infraestructura que, en su conjunto, son incomparables con los de otras instituciones y organismos del Estado o de las comunidades autónomas.

El ejemplo gallego

Como ya hemos resaltado, el Libro Verde recomienda abiertamente la colaboración entre los distintos organismos con competencias para garantizar y proteger nuestro PAS. También hemos visto que la Armada cuenta con los medios que le permiten desarrollar la mayoría de labores de protección del PAS, así como colaborar de forma destacada y decisiva en las actuaciones e intervenciones del PAS en coordinación con el Ministerio de Cultura o las comunidades autónomas. Bajo este enfoque, presta apoyo y colabora con otras instituciones para preservar el patrimonio de todos los españoles.

Entre las colaboraciones recurrentes, destaca la que lleva a cabo con la Xunta de Galicia. En esta comunidad —a través del interlocutor de la Armada en la comunidad gallega, el comandante de las Unidades de la Fuerza de Acción Marítima (COMARFER)— desde el año 2013 se vienen desarrollando de manera conjunta y fructífera numerosas actuaciones de vigilancia y protección del PAS. El enlace permanente y las vías de comunicación francas entre el COMARFER y la directora general de Patrimonio Cultural de la Xunta permiten una acción eficaz, en la que se combina el conocimiento científico y la investigación arqueológica con las incomparables capacidades de intervención submarina de que dispone la Armada y, particularmente, la Unidad de Buceo de Ferrol (UBUFER).



La directora general de Patrimonio Cultural y el arqueólogo jefe del proyecto de la Xunta con el COMARFER y el director del Museo Naval de Ferrol tras la extracción de un sacre de bronce con riesgo de expolio.

Para ello, unos protocolos bien engrasados proporcionan un ágil flujo de información en todo aquello que afecta al PAS en las aguas de Galicia, como son: nuevos hallazgos, casos de posibles expolios o peticiones de colaboración arqueológica. Por ejemplo, en caso de un hallazgo o notificación de un posible expolio en la costa gallega, este se informa de inmediato al COVAM, a la vez que se abren los canales directos de comunicación con el Servicio de Patrimonio de la Xunta mediante los protocolos establecidos. A continuación, se estudian las posibles acciones entre ambas instituciones, de forma que, si resulta necesaria una intervención, se coordina la actuación de la UBUFER, que lo hará en todo momento acompañada por un técnico especialista designado por la Xunta, normalmente un arqueólogo submarino.

En el caso de proyectos de investigación o intervenciones de protección sobre pecios de buques de Estado, la Xunta solicita autorización a la Armada de manera oficial a través del COMARFER, informando de las actividades arqueológicas que, bajo la dirección de un arqueólogo submarino responsable

de la ejecución técnica, se pretenden realizar. La Xunta, en paralelo, pide también apoyo de buceadores, embarcaciones y material. De esta forma, el concurso de la UBUFER facilita la ejecución y el desarrollo de los trabajos de investigación al equipo de técnicos participantes, a la vez que la Armada adquiere un conocimiento más profundo del pecio para su mejor protección. Un buen ejemplo de esta forma de actuación son las intervenciones que se vienen llevando a cabo durante los últimos tres años por petición de la Xunta de Galicia en los restos del galeón *San Giacomo di Galizia*, en aguas de la ría de Ribadeo (Lugo).

Conclusiones: la derrota a seguir

Afortunadamente, desde el intento de expolio de la «Mercedes» en 2007, se ha producido un cambio sustancial en la conciencia de nuestra sociedad respecto a la consideración del PAS, un incalculable tesoro cultural que es también una estupenda fuente de investigación histórica.

Esta preocupación quedó reflejada en el desarrollo normativo con el que ahora contamos, que ha proporcionado a los distintos organismos del Estado y a las comunidades autónomas herramientas para luchar contra las actuaciones delictivas de compañías o particulares que puedan amenazarlo.

Sin embargo, la distinta legislación nacional e internacional es compleja. En España se da además la circunstancia de que las competencias, como en muchos otros campos, se diseminan en un gran número de organismos. En este escenario, y aunque los cometidos de vigilancia del PAS no son de su competencia exclusiva, la Armada cuenta con personal especializado y medios avanzados para la exploración e intervención submarina que no están al alcance de ninguna otra institución.

Es también responsable y garante de la seguridad de los pecios que corresponden a buques de Estado, los cuales, conforme al artículo 382 de la LNM, «son bienes de dominio público estatal, inalienables, imprescriptibles e inembargables, y gozan de inmunidad de jurisdicción», sea cual fuere el momento en que se produjo la pérdida del buque o el lugar en que se encuentren. Así, la Armada es la institución que debe autorizar cualquier trabajo de exploración, rastreo, localización y extracción sobre estos buques y también, conforme al R. D. 371/2020 de Extracciones Marítimas, sobre todos los demás restos, PAS y no PAS, en aguas marítimas interiores y en aguas territoriales.

La Armada está plenamente comprometida en la protección de este patrimonio como un servicio más que proporciona a la seguridad, el bienestar y los intereses de todos los españoles. Para esta función cuenta con un plan en vigor, el empeño permanente del COVAM, los buques de la FAM y la de sus muy capacitadas unidades de buceo y del CBA, además del Instituto Hidrográfico y el de Historia y Cultura Naval.

Aunque no es cometido de la Armada realizar arqueología por sí misma, sí lo es colaborar en estas tareas con las autoridades competentes, empleando los medios materiales y humanos y la documentación de que dispone. Y lo hace siguiendo el espíritu de servicio que distingue a la Institución.

Con estos principios, el modelo de colaboración de la Armada con la Xunta de Galicia es un claro ejemplo de eficiencia, que ha proporcionado excelentes resultados y que debería servir de referencia para alcanzar grados similares de colaboración con otras comunidades autónomas. Ello facilitará, como ya ocurre en Galicia, el desarrollo de las competencias autonómicas en la materia, a la vez que se logrará una mayor efectividad en la protección del PAS por parte de la Armada.

En definitiva, la Armada dispone de los medios materiales y humanos, del conocimiento en el ámbito marítimo y de las herramientas que el legislador ha puesto a su disposición para ser la institución que lidere la protección de nuestro PAS, así como el referente principal de colaboración al que el Ministerio de Cultura y las comunidades autónomas se pueden asir.

Se ha avanzado mucho en los últimos años; sin embargo, queda aún un largo camino por recorrer para optimizar la protección de un patrimonio arqueológico sumergido extraordinario, que es legado de todos los españoles.

