

COMETIDOS CIVILES DE LA ARMADA

Enrique PÉREZ RAMÍREZ
Vicealmirante (RR)
Coordinador del Foro de Pensamiento Naval

Introducción

La Armada tiene las misiones o cometidos (1) que le asignan las leyes. Unos son militares y otros civiles. Los cometidos militares se encuentran tipificados en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. El más característico de ellos es, junto con los Ejércitos de Tierra y Aire, «garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional» (2). Este cometido, que se ha mantenido invariable a lo largo del tiempo, no lo trataremos en este artículo.

La Armada tiene también cometidos militares ajenos a la defensa nacional. La LO 5/2005 de la Defensa Nacional dice en su artículo 15.2 que «Las Fuerzas Armadas [y, por lo tanto, la Armada] contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria».

La ayuda humanitaria puede tener un componente militar, pero también civil, y la propia LO de la Defensa Nacional añade otras dos misiones, una de las cuales puede tener también aspectos militares, como es la de «llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses» (Art. 15.4), y otra que, sin ninguna duda, no tiene carácter militar, definida en el artículo 15.3: «Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente».

La definición de esta última misión no es muy precisa en la LO de la Defensa Nacional, ya que no establece en quién recae la responsabilidad de

(1) En este artículo se emplearán indistintamente las voces «misiones» y «cometidos», dado que, a efectos de este estudio, no es necesario diferenciarlas.

(2) Constitución española art. 8 y LO 5/2005 de la Defensa Nacional, art. 15.1.

las acciones que se lleven a cabo para «preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos». Sin embargo, los «supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas», son objeto de la Protección Civil (3), y en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, se establece claramente que las decisiones corresponden al Ministro del Interior (4) y que las Fuerzas Armadas se limitan a efectuar una colaboración, principalmente a través de la Unidad Militar de Emergencias (5).

Hay otras leyes que también asignan cometidos civiles a la Armada, así como convenios internacionales, entre los que destaca la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). De la UNCLOS derivan muchos de los cometidos civiles de la Armada relativos a la Acción del Estado en la Mar, algunos de los cuales, aunque no todos, están desarrollados en distintas leyes nacionales (6). Otros cometidos civiles de la Armada son completamente ajenos a la UNCLOS.

En muchos casos, ha habido voluntad política de asignar algunos de estos cometidos a distintos organismos civiles. Para ello, se ha tenido que actuar en dos ámbitos: el legislativo, promulgando nuevas leyes que reasignan esos cometidos, y el económico, posibilitando que estos organismos civiles se doten de los medios necesarios que, en algunos casos, han sido muy costosos.

Los cometidos civiles de la Armada han variado a lo largo del tiempo, por lo que también resulta de interés analizar los que tuvo la Armada y ya no tiene. Este análisis puede arrojar alguna luz acerca de los motivos por los que se asignaron o se desasignaron a la Armada esos cometidos, así como de las posibilidades de nuevas reasignaciones en el futuro.

Muchos de estos cometidos, algunos muy antiguos, son aceptados por la sociedad, y nunca se ha planteado retirárselos a la Armada, como la elaboración de la cartografía náutica española. Otros fueron muy criticados en su momento, y terminaron transfiriéndose a otros órganos del Estado, como la Administración Marítima Periférica o el régimen disciplinario de la Marina Mercante. Un tercer grupo de cometidos no presenta problemas de aceptación, pero existen críticas serias formuladas por algunos expertos de reconocido prestigio, como son las muy limitadas competencias de la Armada en algunos aspectos del salvamento marítimo, así como en hallazgos y extracciones en la

(3) Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Artículo 1.1. La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.

(4) Ley 17/2015, Artículo 35. [...] El Ministro del Interior decidirá y la autoridad competente del Departamento u organismo correspondiente ordenará la intervención de estos medios estatales.

(5) Ley 17/2015, Artículo 37.1. La colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de protección civil se efectuará principalmente mediante la Unidad Militar de Emergencias [...].

mar. Por último, se encuentran los cometidos de la Armada en la acción del Estado en la mar, tema mal desarrollado y muy controvertido últimamente. Veremos sucesivamente cada uno de ellos.

Cartografía y publicaciones necesarias para la navegación

Para navegar se necesitan cartas, derroteros, libros de faros, etc. La cartografía de España se comenzó realizando por expertos privados mediante encargos concretos de los Reyes. La de América y después la de todas las tierras que se iban descubriendo, se empezó a realizar sistemáticamente por la Casa de Contratación de Sevilla, creada en 1503, especialmente tras el nombramiento de Américo Vespucio como Piloto Mayor en 1508. El Piloto Mayor tenía, entre otros cometidos, el de la elaboración del Padrón Real, mapa continuamente actualizado, del que se copiaban las cartas empleadas por los navegantes de Indias. La navegación de altura alcanzó un auge muy importante y en España se desarrollaron nuevos y modernos medios para facilitarla. En 1681 se funda en Sevilla el Colegio de San Telmo, para la formación de los marinos de oficio y la confección de cartas náuticas y derroteros.

Desde 1725, la hidrografía fue uno de los temas más estudiados en la Academia de Guardias Marinas de Cádiz, fundada por Felipe V. En 1753 se crea el Real Observatorio de Cádiz en un edificio anejo al de la Academia de Guardias Marinas, trasladándose posteriormente a su actual ubicación en San Fernando. Ahora se denomina Real Observatorio de la Armada. El Observatorio realizaba las observaciones astronómicas necesarias para el cálculo de las efemérides (7), y publicaba y sigue publicando el Almanaque Náutico y otras publicaciones imprescindibles para la navegación astronómica. El auge de las capacidades de la Armada se produjo simultáneamente con la decadencia del Colegio de San Telmo de Sevilla, que terminó cerrando en 1847, pasando a ser la elaboración de cartas náuticas responsabilidad exclusiva de la Armada.

Desde 1797 se ocupó de la cartografía la Dirección de Hidrografía de la Marina (8) hasta su sustitución en 1927 por la Sección de Hidrografía, integrada en el Observatorio, para independizarse de éste en 1943, año en que se instaló en Cádiz con la denominación de Instituto Hidrográfico de la Marina.

(6) No es necesario trasladar la UNCLOS a leyes nacionales, de acuerdo con la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que dice en su Artículo 30.1. Los tratados internacionales serán de aplicación directa, a menos que de su texto se desprenda que dicha aplicación queda condicionada a la aprobación de las leyes o disposiciones reglamentarias pertinentes.

(7) Ahora estas actividades se realizan por organizaciones multinacionales en las que participa el Real Observatorio de la Armada.

(8) En 1908 se creó en la Armada la especialidad de hidrografía.

En 1986 se estableció por ley, que será competencia de la administración del Estado, a través del Instituto Hidrográfico de la Marina la formación y conservación de la Cartografía Náutica Básica (9). A la producción cartográfica del Instituto Hidrográfico se le confiere la categoría de Cartografía de Estado y de Documentación Oficial y de preceptiva utilización para el navegante.

Por último, en 2014, la Ley de la Navegación Marítima reitera estas competencias, aunque las asigna al Ministerio de Defensa, sin mayores matices (10).

No conozco ninguna protesta, ni comentarios que se opongan a que la Armada siga siendo responsable de la cartografía náutica y de las publicaciones necesarias para la navegación que emplean no sólo los buques de guerra, sino también los mercantes, pesqueros y embarcaciones de recreo.

Hora y tiempo

Desde 1970, el Observatorio de Marina mantenía, para uso de la Armada, el sistema de tiempo universal coordinado (UTC) (11), para lo que disponía de unos relojes atómicos muy avanzados.

Cuando en 1976, España adoptó el sistema UTC para la definición de la hora oficial, no es sorprendente que se designara al Observatorio de Marina para su mantenimiento y difusión (12). La vigente Ley de Metrología de 2014 (13), mantiene esta designación y dice en su artículo 4 que «La hora oficial [de España] se establecerá, por real decreto, con referencia a la escala de tiempo universal coordinado materializada por el Real Instituto y Observatorio de la Armada en San Fernando».

(9) Ley 7/1986, de 24 de enero, de ordenación de la cartografía. Artículo sexto, Uno: Es competencia de la Administración del Estado: [...] b) A través del Instituto Hidrográfico de la Marina: La formación y conservación de la cartografía náutica básica.

(10) Ley 14/2014, de 25 de julio, de Navegación Marítima, Artículo 28.2: El Ministerio de Defensa será responsable de la elaboración y publicación de las cartas náuticas y de las publicaciones complementarias (Libros de Derroteros), de la divulgación de toda la información relativa a los distintos sistemas de ayudas a la navegación (Libros de Faros y Señales de Niebla y Libro de Radioseñales), así como de mantenerlos actualizados mediante la publicación periódica de los Avisos a los Navegantes.

(11) Decreto 3852, de 31 de diciembre de 1970, de reorganización del Instituto y Observatorio de Marina. Artículo dos. Como observatorio astronómico y geofísico de la Marina le competen: Dos.Tres. La determinación, mantenimiento y difusión de las escalas de tiempo físico y astronómico, de acuerdo con los requisitos internacionales.

(12) RD 2781/1976 de 30 de octubre, Artículo primero. La escala de «tiempo universal coordinado» que mantiene el Instituto y Observatorio de la Marina será considerada en lo sucesivo como la base nacional de la hora legal en todo el territorio español.

(13) Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología.



Relojes atómicos de Real Observatorio de la Armada.

Al margen de la hora oficial, las necesidades tecnológicas llevaron a aprobar en los años 80 una ley de Metrología, que declaraba competencia del Estado la obtención, conservación, desarrollo y difusión de las unidades básicas de medida, entre ellas el tiempo, y que los patrones de las unidades básicas declarados como tales, custodiados, conservados y mantenidos por el Estado, serán los patrones nacionales de los que se derivarán todos los demás (14). En virtud de ello, en 1992 se estableció que el patrón nacional del tiempo y la frecuencia será el que mantiene el Laboratorio del Real Instituto y Observatorio de la Armada (15).

Estos cometidos civiles (mantenimiento y difusión de la hora oficial y patrón nacional de tiempo y frecuencia), que realiza un organismo de la Armada, no son una reliquia de tiempos pasados, sino una asignación reciente y apropiada, y desde entonces, nadie ha puesto en tela de juicio su pertinencia por tratarse de un organismo de la Armada y, por lo tanto, militar.

(14) Ley 3/85 de 18 de marzo de Metrología, artículo cuarto.

(15) Real Decreto 1308/1992, de 23 de octubre, por el que se declara al Laboratorio del Real Instituto y Observatorio de la Armada, como laboratorio depositario del patrón nacional de Tiempo y laboratorio asociado al Centro Español de Metrología.



BIO *Las Palmas* (A-52).

Investigación oceanográfica y antártica

En 1959 se firma por 12 países el Tratado Antártico, para paralizar las reclamaciones territoriales sobre el continente helado y fomentar el uso pacífico y científico de esas tierras. España se adhirió al Tratado en 1982, pero no podía tomar parte en las decisiones de las «reuniones consultivas» del Tratado, porque para ser Parte Consultiva se requiere que dicha Parte «demuestre interés en la Antártida mediante la realización en ella de investigaciones científicas importantes, como el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica» (16).

En 1987 se aprueba la construcción de un Buque de Investigación Oceanográfica (BIO) con capacidad subpolar y se desarrolla la primera campaña antártica española auspiciada por el Real Observatorio de la Armada (ROA), empleando un buque chileno alquilado. En enero de 1988 se abre la base antártica española Juan Carlos I en la isla Livingstone y en septiembre, España pasa a ser Parte Consultiva del Tratado Antártico.

Para el apoyo a la nueva base y el desarrollo de investigaciones científicas y levantamientos topográficos e hidrográficos, y en tanto no estuviera operati-

(16) Tratado Antártico, Artículo IX.2.



BIO *Hespérides* (A-33). (Foto: www.flickr.com/photos/armadamde).

vo el nuevo buque BIO, se adaptó en 1988 el remolcador de la Armada *Las Palmas* como BIO capaz de realizar navegaciones polares, que inició su primera campaña antártica en diciembre. En esta campaña se abrió la base Gabriel de Castilla, gestionada por el Ejército de Tierra, en la isla Decepción.

Desde 1991 realizan campañas antárticas tanto el BIO *Las Palmas* como el nuevo BIO *Hespérides*, ambos dotados y mantenidos por la Armada. El *Las Palmas* finalizó sus campañas antárticas en 2015 y hay planes para sustituir en el futuro el BIO *Hespérides* por un nuevo buque de investigación oceanográfica, basado en los actuales Buques de Acción Marítima (BAM). Tanto las dos bases antárticas como el BIO *Hespérides* tienen la consideración de Infraestructuras científicas y técnicas singulares (17).

El CSIC dispone de otros buques de investigación oceanográfica, pero las especiales características y dificultad de las navegaciones polares, justifican sobradamente la inclusión del *Hespérides* en la Lista Oficial de Buques de la Armada.

(17) Las llamadas Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares (ICTS) son grandes instalaciones, recursos, equipamientos y servicios, únicas en su género, que están dedicadas a la investigación y desarrollo tecnológico de vanguardia y de máxima calidad, así como a fomentar la transmisión, intercambio y preservación del conocimiento, la transferencia de tecnología y la innovación. <http://www.ciencia.gob.es/portal/site/MICINN/>.

Marina Mercante y Pesca

El tráfico de Indias estuvo centralizado en Sevilla desde comienzos del siglo XVI y, debido a los crecientes ataques de corsarios y piratas, las Flotas de Indias se organizaban en convoyes escoltados. Por ello, y con la lógica de la eficacia de la Administración, se creó la Secretaría de Marina e Indias, de la que dependían en numerosos aspectos, tanto la marina de guerra como la mercante. Las largas travesías y la inexistencia de comunicaciones rápidas con tierra, hicieron que se otorgaran numerosas competencias a los mandos de la escolta y a los tribunales de Marina, sobre los incidentes ocurridos en los barcos mercantes. La Marina Mercante se gestionaba, prácticamente, desde la Secretaría de Marina y así siguió hasta el siglo XX.

Los intentos de principios del siglo XX de pasar la administración de la Marina Mercante al Ministerio de Fomento fracasaron, entre otras razones, porque ni dicho Ministerio, ni Marina Mercante, disponían de estructura periférica ya que, al estar la Marina Mercante integrada en el Ministerio de Marina, podía emplear, y de hecho empleaba, la de la Armada.

Durante la Guerra Civil se creó una Subsecretaría de Marina (para la Marina Civil) que dependió del Ministerio de Marina hasta 1942. En febrero de ese año la Subsecretaría de Marina Mercante, de la que dependía Pesca, pasó a depender del Ministerio de Industria y Comercio (18). Al principio, el Subsecretario debía ser un Almirante o Capitán de Navío de la Armada, lo que se derogó en 1963. Sin embargo, los Subsecretarios continuaron siendo Almirantes hasta 1977. En 1980, ya con un Subsecretario civil, Pesca se separó de Marina Mercante, pasando a constituir una Subsecretaría independiente.

La separación de Marina Mercante y Pesca del Ministerio de Marina no fue, sin embargo, completa, ya que seguían dependiendo de la estructura periférica de la Armada, que disponía en todos los puertos nacionales de Comandancias o Ayudantías de Marina. Los Comandantes de Marina tenían, como suele decirse, dos gorras, la de la Armada para asuntos militares y la de Delegado de Marina Mercante para asuntos civiles (19).

En 1984 se creó la Comisión Interministerial de Estudio y Reforma de los Órganos de la Administración del Estado Competentes en Materia de Actividades Marítimas (COMINMAR), que fue el germen de muchos cambios, entre ellos la creación de la Administración Marítima civil y el fin de la jurisdicción militar en la Marina Mercante. Ambas iniciativas se plasmaron en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, de 1992 (20).

(18) Después, del de Comercio, luego de Transportes y Comunicaciones y, por último, de Fomento.

(19) Desde 1980, tenían una tercera gorra, de Delegado de Pesca.

(20) Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (consolidada por RD legislativo 2/2011, de 5 de septiembre).

Fomento creó con gran esfuerzo la Estructura Periférica de la Administración Marítima, y las Comandancias Navales fueron transfiriendo sus competencias civiles a las Capitanías Marítimas, a medida que éstas se fueron constituyendo. Y lo mismo hizo el Ministerio de Agricultura y Pesca.

La Armada tuvo, pues, competencias muy variadas en relación con la Marina Mercante, algunas de las cuales por motivos de capacidad de medios y estructuras. En un determinado momento se decidió traspasarlas a otros Ministerios, decisión que no es cuestionable, pero que ha supuesto un gran encarecimiento para el erario público, ya que ahora coexisten varias estructuras periféricas, aunque la de la Armada se ha reducido considerablemente.

Jurisdicción militar de Marina

La Jurisdicción Militar de Marina entendía de todos los delitos, militares o civiles, cometidos por los inscritos en la Matrícula de Mar, que funcionó entre los siglos XVII y XIX, y que incluía a los marinos mercantes (21). En 1868 desapareció el Fuero de Marina y en 1873 la Matrícula de Mar. Sin embargo, el propio Decreto de Unificación de Fueros, al tiempo que eliminaba las competencias de la jurisdicción de Marina en asuntos civiles, mantenía su jurisdicción en lo penal para delitos cometidos a bordo de buques mercantes (22). Esta competencia tuvo su última plasmación en la Ley Penal y Disciplinaria de la Marina Mercante de 1955, que fue derogada en 1992 por la ya citada Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Determinación de indemnizaciones por Salvamento marítimo

Los aspectos económicos de los salvamentos marítimos eran competencia de los Consulados y, a la desaparición de estos en virtud del Código de Comercio de 1829, y como parte de las reformas derivadas del Decreto de Unificación de Fueros de 1869 (23), en 1873 se atribuyeron también a la juris-

(21) A los inscritos en la Matrícula de Mar se les aplicaba el Fuero de Marina, que establecía que sólo serían juzgados por los tribunales de Marina, cualquiera que fuera su delito.

(22) Decreto de 6 de diciembre de 1868 de Unificación de Fueros. Título III, artículo 4: La Jurisdicción de Guerra y la de Marina serán las únicas competentes para conocer respectivamente [...] 12. De las causas por delitos de cualquier clase cometidos a bordo de las embarcaciones mercantes, así nacionales como extranjeras, de las presas, represalias y contrabando marítimo, naufragios, abordajes y arribadas.

(23) El Decreto de Unificación de Fueros de 1868 suprimió los tribunales especiales de comercio, que había establecido el Código de Comercio de 1829 para sustituir a los Consulados.



Reunión del Tribunal Marítimo Central.

dicción de Marina (24). En 1962 se estableció un procedimiento administrativo para resolver los aspectos económicos de los salvamentos marítimos (25), y se creó el Tribunal Marítimo Central, órgano administrativo dependiente directamente del Ministro de Marina.

La ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992, ya citada en relación con la Marina Mercante, atribuyó al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (hoy Fomento) las competencias en «auxilio, salvamento y remolque, hallazgos y extracciones marítimas». De nuevo se encontró Fomento con carencias de personal cualificado y estructura periférica (que iba a empezar a crearse en virtud de la misma ley), por lo que no promulgó el necesario desarrollo normativo, y el Tribunal Marítimo Central siguió funcionando en régimen transitorio.

En 2014 se aprobó la Ley de Navegación Marítima, que deroga la Ley de Auxilios y Salvamentos de 1962 y establece un nuevo órgano, esta vez arbi-

(24) Instrucción de 4 de julio de 1873 para el cumplimiento del Decreto de 30 de noviembre de 1872. Este Decreto de 30 de noviembre, establecía un régimen transitorio, en el que se mantenían los procedimientos de la antigua Jurisdicción de Guerra y Marina, en tanto no se actualizaban de acuerdo con el Decreto de Unificación de Fueros.

(25) Ley 60/1962, de 24 de diciembre, por la que se regulan los auxilios, salvamentos, remolques, hallazgos y extracciones marítimos.

tral, para la determinación de los premios por salvamento, al que denomina Consejo de Arbitrajes Marítimos. La ley establece expresamente que este nuevo órgano será de la Armada.

Estamos ante un caso de legislación muy reciente (de 2014), que atribuye una competencia a la Armada, que antes estaba atribuida al Ministerio de Marina y, desde 1992, al de Fomento.

Algunos maritimistas españoles de prestigio han manifestado la opinión de que la Armada, como institución militar, no debería ser responsable de un asunto civil y de derecho privado, como éste. Sin embargo, el Consejo de Estado se mostró expresamente favorable a su atribución a la Armada (26) y el Congreso la mantuvo en la ley.

Hallazgos y extracciones en la mar

En cuanto a las competencias sobre hallazgos en la mar y autorizaciones de extracción de buques o bienes hundidos en aguas interiores o en el mar territorial, las citadas normas de 1873 y 1962 ya las atribuían a la Armada. La Ley de Navegación Marítima, a pesar de que durante su tramitación como Proyecto de Ley contemplaba que la tramitación de los expedientes de hallazgo y autorizaciones de extracción corresponderían a la Administración Marítima, finalmente el Congreso decidió cambiarlo y se mantuvo su atribución a la Armada.

Podemos encontrar razones, tanto a favor de que estos expedientes los resuelva la Armada, como de que lo haga la Administración Marítima. De hecho, cuando un buque naufraga o se hunde, debe comunicarlo a la Administración Marítima, que es quien instruye el correspondiente expediente.

Acción del Estado en la Mar

De acuerdo con el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), los Estados ribereños tienen determinados derechos en sus aguas de soberanía y jurisdicción, diferentes para cada tipo de aguas (mar territorial, zona económica exclusiva, etc.), y pueden imponer que se respeten dichos derechos.

Así, en el mar territorial pueden impedir todo paso que no sea inocente (art. 25.1) e inspeccionar y retener a los buques que hayan violado las normas

(26) «A juicio del Consejo de Estado, la disposición adicional tercera [la atribución a la Armada] [...] asegura seguir contando con unos órganos dotados de conocimientos específicos y probada eficacia, para resolver las controversias planteadas a la hora de fijar los premios de salvamento y las remuneraciones por salvamentos y remolques».

relativas a la contaminación marina (art. 220.2). En el mar territorial y en la zona contigua pueden tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir y sancionar las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial (Art. 33), y perseguir a los buques extranjeros cuando hayan infringido las leyes y reglamentos de ese Estado (art. 111).

En la zona económica exclusiva pueden inspeccionar y apresar a los buques que incumplan las normas de explotación de los recursos vivos (Art. 73), y exigir a los buques la información que sea necesaria para determinar si han cometido una infracción relacionada con la contaminación marina (Art. 220.3).

Los Estados ribereños ejercen derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales (Art. 77).

En la alta mar pueden llevar a cabo apresamientos por causa de piratería (Art. 107) y ejercer el derecho de visita en determinadas circunstancias (Art. 110).

En todos estos casos, la ejecución de las acciones citadas, sólo podrá llevarse a cabo por buques de guerra o aeronaves militares, o por buques o aeronaves de Estado autorizados para ese fin.

La UNCLOS da una definición muy precisa de buque de guerra (27), pero no utiliza la expresión «buques o aeronaves de Estado», sino que se refiere a ellos como «buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno y estén autorizados a tal fin».

La Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, da la misma definición de buque de guerra (Art. 3.3), pero también define los buques y embarcaciones de Estado, como «los afectos a la Defensa Nacional u otros de titularidad o uso público, siempre que presten con carácter exclusivo servicios públicos de carácter no comercial» (Art. 3.2). No todos los buques de Estado pueden, por tanto, imponer el cumplimiento de la ley en la mar, sino sólo los «autorizados a tal fin». Por ejemplo, los buques de la DAVA (28) sólo pueden actuar en la represión del contrabando y otros delitos fiscales, y los buques civiles de investigación oceanográfica no pueden imponer el cumplimiento de la ley en ningún caso.

(27) UNCLOS, artículo 29: Se entiende por «buque de guerra», todo buque perteneciente a las fuerzas armadas de un Estado que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el mando de un oficial debidamente designado por el gobierno de ese Estado cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de oficiales o su equivalente, y cuya dotación esté sometida a la disciplina de las fuerzas armadas regulares.

(28) Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera.

El hecho de que la UNCLOS permita la actuación en cada una de las funciones de policía marítima (costabulary missions) a los buques de Estado «autorizados a tal fin», obliga a los Estados a definir los límites geográficos y competenciales de cada tipo de buque de Estado.

Actualmente existen en España buques y aeronaves de Estado con capacidad para imponer la ley en la mar en ámbitos limitados geográfica y/o competencialmente, dependientes de diversos Ministerios. Si, por simplicidad, prescindimos de las aeronaves, tenemos en la mar buques de la Armada (Ministerio de Defensa), del Servicio Marítimo de la Guardia Civil (Ministerio del Interior), de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (Ministerio de Hacienda) y de algunas Comunidades Autónomas.

Los buques de Estado de las Comunidades Autónomas tienen competencias en las aguas interiores de esa Comunidad, fundamentalmente en materia de pesca. No debe olvidarse que las aguas interiores de algunas Comunidades son muy extensas y estas competencias no son, en absoluto, desdeñables.

La Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA), del Ministerio de Hacienda, tiene un origen que se remonta al siglo XVIII, cuando los primeros Borbones autorizaron a la Compañía Arrendataria de Tabacos a montar un Resguardo de Tabacos con personal en tierra y algunas embarcaciones. En la actualidad dispone de 44 buques y embarcaciones. Dos de ellos tienen más de 60 metros de eslora. Sus cometidos son la represión del contrabando y otras actuaciones en materia de precursores de droga y blanqueo de capitales, en el mar territorial y zona contigua.

En 1986, siguiendo las recomendaciones de la ya citada COMINMAR, se amplió el ámbito territorial de actuación de la Guardia Civil al mar territorial (29). En 1991 se crea el Servicio Marítimo de la Guardia Civil con competencias en el mar territorial «y, excepcionalmente, fuera de del mar territorial, de acuerdo con lo que se establece en los tratados internacionales» (30). Esta situación excepcional es motivo de controversias, ya que la Guardia Civil considera que no se limita a las disposiciones contempladas en la UNCLOS para actuaciones en la Zona Contigua. El Servicio Marítimo de la Guardia Civil, dispone actualmente de unos 80 buques y embarcaciones. Tres de ellos son patrulleros oceánicos.

(29) Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Artículo 11. 2. b) La Guardia Civil las ejercerá [las competencias policiales] en el resto del territorio nacional y su mar territorial. 4. Sin perjuicio de la distribución de competencias del apartado 2 de este artículo, ambos Cuerpos [policía y Guardia Civil] deberán actuar fuera de su ámbito competencial por mandato judicial o del Ministerio Fiscal o, en casos excepcionales, cuando lo requiera la debida eficacia en su actuación [...].

(30) Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, que regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, artículo 1.

Los buques de la Armada, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, tienen como cometidos civiles, realizar operaciones de vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, apoyar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a otros organismos en búsqueda y salvamento marítimo, así como colaborar con las Administraciones públicas, en caso de catástrofes y otras necesidades públicas. Estas contribuciones, apoyos y colaboraciones, se realizan de acuerdo con la normativa específica de cada una de ellas, que, en la mayoría de los casos, consisten en acuerdos interministeriales.

Los acuerdos más amplios son los que la Armada mantiene con la Secretaría General de Pesca y con la DAVA. También tiene acuerdos para la coordinación en la mar, con Marina Mercante, con SASEMAR y con el Servicio Marítimo de la Guardia Civil. Este último también tiene acuerdos con Pesca, SASEMAR y la DAVA, y así nos encontramos con una verdadera trama de acuerdos bilaterales sin coordinación entre ellos.

Por otra parte, podemos observar que en el mar territorial hay competencias que se ejercen por varios organismos, bien por corresponderles directamente, o en virtud de los citados acuerdos. Por el contrario, en la Zona Económica Exclusiva no están asignadas a ningún organismo las funciones de policía marítima integral (31). No hay buques de Estado «autorizados para tal fin», por lo que, en principio sólo podrían ser ejercidas por la Armada. Y en la alta mar ocurre lo mismo.

Sería muy conveniente evitar vacíos legales y definir las competencias de policía marítima, no sólo en el mar territorial, sino también en la Zona Económica Exclusiva y en la alta mar.

Podría legislarse que las competencias de policía marítima en la Zona Económica Exclusiva correspondieran a un organismo ajeno a la Armada, pero habría que tener en cuenta el coste que supondría dotar a ese organismo con medios adecuados y suficientes, como ocurrió en su momento con la estructura periférica de la Administración marítima.

Si se prefiere que siga la Armada ejerciendo esas competencias, no estaría de más que se estableciera expresamente en la ley, para evitar interpretaciones discrepantes.

Y siempre habría que considerar la posibilidad de unificar todos estos organismos en un Servicio de Guardacostas único, a pesar de la enorme dificultad que supone reasignar competencias actualmente repartidas entre numerosos Ministerios y Comunidades Autónomas.

(31) La Armada ejerce funciones de vigilancia de pesca en la ZEE en virtud del acuerdo con SEGEPECA.

Conclusiones

La Armada siempre ha desarrollado, y sigue desarrollando, cometidos civiles, además de su cometido principal de contribuir militarmente a la defensa nacional. Esto no debe sorprender, ya que la Armada, además de pertenecer a las Fuerzas Armadas, es parte de la Administración del Estado y, como tal, puede desarrollar los cometidos que se le asignen por ley, siempre que tenga la capacidad que se precise para ello.

La razón principal para que se le hayan atribuido a la Armada cometidos civiles, es que la Armada disponía, para cubrir las necesidades de la defensa, de personal, medios y organización idóneos para el desarrollo de esos cometidos civiles, mientras que la Administración civil no contaba con ellos o los que tenía eran peores o insuficientes.

Los cometidos civiles de la Armada han ido cambiando en función de la evolución de las capacidades y de las carencias de la Administración civil. Cualquiera de los cometidos civiles que tiene actualmente atribuidos la Armada, puede ser transferido, por ley, a un órgano civil de la Administración. Sin embargo, estas decisiones deben tener muy en cuenta los principios de economía de medios y simplicidad de la Administración, evitando onerosas duplicidades innecesarias.

Para que la Armada pueda desarrollar de forma eficiente sus cometidos civiles, es necesario evitar vacíos legales, solapes de funciones y duplicidades de medios, como los que se dan actualmente en la acción del Estado en la mar.

BIBLIOGRAFÍA

- FRANCO GARCÍA, Miguel Ángel: *El Ministerio de Defensa y sus competencias sobre asuntos marítimos*. Tesis doctoral. Universidade da Coruña. 2013.
- MARTÍN MERÁS, Luisa: *Cartografía Marítima Hispana. La imagen de América*. CSIC 1993.
- PÉREZ CARRILLO DE ALBORNOZ, Francisco J: *El Instituto Hidrográfico de la Marina*. Arbor. 2002
- BELLIDO, Paco: *El Real Observatorio de la Armada*. <https://pacobellido.naukas.com/2017/04/13/el-real-observatorio-de-la-armada/>.
- CORDÓN SCHARFHAUSEN, Carlos: *El Hespérides y la aportación de la Armada a la investigación científica*. Arbor. 2002.
- PÉREZ VILLAGRA, Eduardo: *Evolución histórica de las sanciones laborales en la Marina Mercante*. PFC. Facultad de Náutica de Barcelona. UPC. 2011.
- PÉREZ RAMÍREZ, Enrique: *El Tribunal Marítimo Central 1963-2017*. Publicaciones del Ministerio de Defensa. 2017.
- DEL POZO GARCÍA, Fernando: *La mar nunca está en calma. Análisis del concepto de seguridad marítima en España*. IEEE. 2015.
- RUIZ DIEZ DEL CORRAL, Joaquín: *Marco jurídico de la participación de la Armada en la lucha contra los tráfico ilegales*. IEEE. 2012.