

## RESUMEN

La implementación del nuevo modelo de Estado diseñado por la Constitución, supuso un punto de inflexión en relación con las competencias marítimas, trayendo consigo lo que parecía una decidida voluntad del legislador, de separar las competencias civiles de las militares. Este proceso, iniciado a principios de los años ochenta, aún al día de hoy permanece inacabado, debido a que el Ministerio de Defensa sigue detentando atribuciones en asuntos como el de los salvamentos, hallazgos y extracciones marítimos; o el de las infracciones en materia de pesca cometidas en los tramos internacionales de algunos ríos, que no guardan ninguna relación con la Defensa y Seguridad nacional, ámbito material propio de aquél Departamento.

El profundo debate doctrinal, abierto en torno a la naturaleza jurídica de las Fuerzas Armadas en el marco de la Constitución, se ha movido entre su caracterización como una institución o como un sector más de los que conforman la Administración Pública. De aquélla vieja polémica, parece alzarse como principio la naturaleza administrativa de las Fuerzas Armadas, que proporciona una visión normalizada y alejada del temor a un inaceptable ámbito decisorio autónomo de aquéllas al margen del poder legítimamente constituido, cuando colaboran junto a otros agentes pertenecientes a las distintas Administraciones públicas, en la realización de actividades marítimas, que no derivan estrictamente de las competencias propias del Ministerio de Defensa, en el cual, se integran.

Las misiones generales atribuidas a las Fuerzas Armadas, enunciadas con dudosa técnica legislativa en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, revelan la existencia de un acercamiento del elemento militar a las tareas desarrolladas por órganos y servicios de naturaleza civil, al contemplarse junto a las clásicas funciones de defensa asignadas a las Fuerzas Armadas, la posibilidad de que éstas realicen otra variada gama de cometidos. El alcance material de la colaboración que las Fuerzas Armadas pueden ofrecer a otros órganos o instituciones del Estado, se expresa a través de su *contribución a la acción del Estado en la mar*, locución que engloba el conjunto de heterogéneas actividades, que con carácter abierto, aquéllas pueden realizar en favor de las distintas Administraciones públicas para proteger los intereses marítimos nacionales, y para contribuir a preservar, la paz, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, y así entre otras: policía marítima, lucha contra la contaminación marina, investigación científica, labores hidrográficas, mantenimiento del patrimonio arqueológico submarino, búsqueda y salvamento, y cooperación en cualquier tarea de protección civil.

La técnica jurídico-administrativa elegida por el Ministerio de Defensa para articular su contribución a las actividades marítimas desarrolladas por otros departamentos se sustenta sobre el instrumento del convenio, acuerdo o protocolo de colaboración, la cual, se considera inadecuada, dado que sólo sería posible utilizar la fórmula de los convenios de colaboración cuando existen dos sujetos últimos de imputación, pero no cuando los suscribientes del convenio son órganos o sujetos englobados bajo una misma personalidad jurídica, en el caso que nos ocupa, la del Estado. En definitiva, el convenio de colaboración como modo de instrumentar las relaciones administrativas, presupone la existencia de Administraciones públicas distintas o de sujetos de imputación diferentes.

Paradójicamente, el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, considera *marina mercante*, y por ello atribuye al Ministerio de Fomento, la garantía del cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Defensa nacional en la mar. Aquél título competencial parece un tanto forzado, pues el cumplimiento de las susodichas obligaciones podría encontrar mejor acomodo material en el título *Defensa y Fuerzas Armadas*. La Seguridad y Defensa nacional pueden además incidir en determinadas actividades marítimas, hecho este,

que fundamenta la intervención del Ministerio de Defensa, generalmente mediante la emisión de informe, con carácter previo al ejercicio de las correspondientes actividades; o bien puede suponer, en el caso de las zonas declaradas de interés para la Defensa nacional, la exigencia de autorización previa de aquél Departamento para su ejercicio.

Un supuesto específico de confluencia de intereses, que reviste especial trascendencia, se plantea entre los derivados de la Defensa nacional y los de la protección y preservación del medio marino. Como sucede, en el caso de la realización de actividades militares en lugares declarados como zonas de interés para la Defensa nacional, que a la vez constituyen Áreas Marinas Protegidas, o son objeto de otra especial protección. Aunque los intereses generales vinculados a la Defensa nacional, se encuentran comprendidos entre los que pueden enervar a los específicamente medioambientales, parece que su compatibilización es el camino adecuado para evitar conflictos, lo cual pasa, por la interiorización de la dimensión ambiental en las competencias respectivas de las distintas Administraciones públicas y por la suscripción de los correspondientes instrumentos jurídicos que permitan armonizar los diferentes intereses en juego.

Quizá el punto de contacto cívico-militar en la mar, más importante en cuanto a su intensidad, venga dado por la genérica misión asignada a las Fuerzas Armadas, de vigilar los espacios marítimos para contribuir a la acción del Estado en la mar y a garantizar la seguridad marítima en aquellos. La necesidad de integración cívico-militar en el ejercicio de la actividad instrumental de vigilancia marítima, viene impuesta fundamentalmente, por la inexistencia de medios técnicos idóneos para realizarla o por la imposibilidad de llevarla a efecto de manera eficaz, por el órgano de la Administración que tiene encomendadas las competencias de las que aquéllas traen causa. En este contexto, ha de quedar meridianamente claro que las Fuerzas Armadas, carecen de habilitación legal para perseguir o reprimir delitos o infracciones administrativas en la mar. Estas actividades se hallan relacionadas con la seguridad pública, y su ejercicio aparece atribuido a otros actores pertenecientes a la Administración General del Estado o a la autonómica, limitándose la colaboración que pueden ofrecer las Fuerzas Armadas a proporcionar medios materiales o humanos allí donde no llegan los de otros.

A solución diferente se llega, en los casos de la colaboración en la inspección prestada por las Fuerzas Armadas para la represión de las infracciones administrativas de contrabando, campo éste en el que, aún constatándose la inexistencia de una regulación general de la función de la policía de las leyes equiparable a la vigente en el ámbito penal, existe una norma específica de carácter reglamentario, que habilita expresamente a las Fuerzas Armadas para la realización de las tareas de inspección.

Una de las características más destacables del escenario marítimo español, entendiendo por tal el constituido por los espacios marítimos sometidos a nuestra soberanía o jurisdicción, a saber: las aguas interiores, el mar territorial, y la zona económica exclusiva, es la de la gran cantidad de agentes que intervienen en él, de modo que, para articular las relaciones entre los mismos se ha tejido un entramado jurídico-administrativo en el que se percibe la ausencia de instrumentos adecuados de coordinación de carácter general, para aglutinar y bajo un mando único dirigir, tanto la actuación de todos los órganos, como la operación del conjunto de medios, al menos, de los pertenecientes a la Administración General del Estado.

Buena muestra de ello, puede apreciarse en materia de salvamento de la vida humana en el mar, donde la coordinación entre las Administraciones públicas implicadas en su planificación y seguimiento, se reconduce a la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo y al Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en el Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino; en tanto que, para el logro de la coordinación entre diferentes

agentes en los aspectos operativos, se establecen diversos instrumentos específicos, cuyo denominador común, es que las actividades de salvamento y de lucha contra la contaminación marina, son coordinadas y dirigidas por la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima. Sin embargo, se echa en falta respecto a la coordinación de las cuestiones operativas, la existencia de un órgano o de un procedimiento general, que agrupe a los representantes de los distintos agentes que actúan en el mar y de las Administraciones públicas autonómica y local, más allá de los acuerdos o planes concretos actualmente existentes.

En las actividades de vigilancia e inspección pesquera, puede constatarse igualmente, la ausencia de órganos o procedimientos de carácter general que coordinen las acciones concretas a tomar y los medios, tanto materiales como personales, de que disponen los actores implicados en las citadas actividades. El panorama puede complicarse si se tiene en cuenta que los funcionarios o agentes de los servicios de vigilancia e inspección pesquera creados por las comunidades autónomas costeras, tal y como se colige de diferentes resoluciones jurisdiccionales, aunque sólo en el ámbito competencial que tienen asignado, gozan del carácter de agentes de la autoridad, e incluso fuera de aquél, las actuaciones que realicen no pueden ser consideradas como las de unos meros particulares.

En el terreno de la ciencia, la investigación y la tecnología marina, la aportación militar tiene una antigua tradición. Los grandes proyectos de investigación conjunta cívico-militar han sido un éxito de coordinación, gestión, y de resultados obtenidos. Además, en algunos sectores como el de la metrología y la cartografía, la normalidad con la que determinados organismos militares se han integrado en los respectivos sistemas nacionales, constituye el ejemplo paradigmático de que existen espacios idóneos para la colaboración cuando se persiguen objetivos comunes. No obstante, llama poderosamente la atención que pese a la existencia de ambiciosos proyectos conjuntos cívico-militares, en el ámbito de la Administración General del Estado, no exista por el momento, instrumento alguno que asegure la coordinación general en el plano científico, de instituciones como el Centro Superior Investigaciones Científicas, el Instituto Hidrográfico de la Marina y el Instituto Español de Oceanografía.

La protección marítima, constituye un campo en el que la hipotética integración de capacidades civiles y militares se ve coartada por una importante brecha conceptual, dada la inexistencia de una definición unívoca de lo que haya de entenderse por *seguridad marítima* desde la perspectiva militar y la civil. En efecto, desde el punto de vista civil la *seguridad marítima* se ocupa básicamente de las cuestiones referidas a la seguridad de la navegación y del medio ambiente marino, mientras que la *protección marítima* alude a la prevención, minoración o evitación de las amenazas provenientes de hechos ilícitos deliberados. Sin embargo, en un entorno militar, el término *seguridad marítima*, es mucho más amplio que el de protección marítima, sirviendo para encuadrar toda actividad de prevención de riesgos y de lucha contra las amenazas en el entorno marítimo, incluyendo tanto las derivadas de hechos ilícitos deliberados como las relativas al medio ambiente marino. Parece, que la elección de los términos utilizados por militares y civiles cuando se refieren a la misma realidad debería ser idéntica, máxime teniendo en cuenta el grado de desarrollo que han alcanzado las operaciones conjuntas, de ahí que, sea cual sea el significado que se atribuya al término *seguridad marítima*, lo deseable sería que se llegase a una definición consensuada desde ambas perspectivas, civil y militar, con la que pudiera identificarse toda la comunidad marítima.

La perentoria necesidad de superar los tradicionales y arraigados celos competenciales entre las Administraciones públicas de base territorial existentes en nuestro país, se hace patente en el ámbito de la protección civil y las emergencias marítimas. Los presupuestos fácticos de la protección civil, basados en la concurrencia de situaciones de grave riesgo, catástrofe y

calamidad pública, coinciden con los de las emergencias marítimas extraordinarias, que son aquéllas emergencias, o situaciones de gravedad diversa que requieren de una intervención inmediata, urgente y especializada, acaecidas en el mar, a las que se añade el calificativo de *extraordinarias*, por tener carácter calamitoso o catastrófico. Este adjetivo, sirve además, para distinguir el citado tipo de emergencias de aquéllas otras que pueden caracterizarse como ordinarias, en cuyo ámbito quedarían comprendidas todas las emergencias que no producen los antes aludidos efectos, y por consiguiente, no guardan relación alguna con la protección civil.

La interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional respecto a la incardinación de la protección civil en alguno de los títulos competenciales previstos constitucionalmente, dado que aquélla no se menciona expresamente en ninguno, ha llevado a su reconducción al título *seguridad pública*. No obstante, parece que sólo habrían de quedar englobados en la noción de seguridad pública, aquéllos supuestos de protección civil, en los que, por tratarse una catástrofe o calamidad pública, puede ponerse en peligro la vida de las personas, de ahí que, aquéllos supuestos que no alcanzan el grado de intensidad suficiente para ser catalogados como extraordinarios, es decir, los de las emergencias marítimas ordinarias, pueden enmarcarse en el título competencial seguridad pública o en cualquier otro.

La participación de las Fuerzas Armadas en ayuda o refuerzo de los medios que emplean las autoridades civiles para solventar las calamidades creadas por una catástrofe se debate en un delicado equilibrio. Ante la innegable circunstancia de que cualquier medio de ayuda es bueno para aminorar las penurias de nuestros conciudadanos y para proteger los bienes de la sociedad, ha de ponderarse la proporcionalidad de medios en relación con la magnitud de la catástrofe. Además, el hecho de que la solicitud de intervención de las Fuerzas Armadas por parte de las comunidades autónomas, no pueda efectuarse de modo directo, sino que ha de canalizarse a través del Ministerio del Interior, lo cual, se considera negativo, porque las inercias administrativas o las diferencias políticas, pueden redundar en perjuicio de la conveniente celeridad en las respuestas.

La inquietante mención contenida en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional cuando expresa que 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, no debe inducir a error, pues la locución *junto con* no supone ninguna concurrencia competencial, entre los Departamentos de Defensa e Interior, sino que como se desprende de la interpretación sistemática del aludido precepto en relación con los de las Leyes de Protección Civil, y de la Defensa Nacional, se trata de una mera contribución o colaboración material, que ni por asomo, incide en las competencias de otros entes, ni mucho menos, las desplaza.

Mención específica merece la creación de la Unidad Militar de Emergencias, que ha de ser valorada positivamente, como Unidad de naturaleza y organización militar, al mando de un oficial general y encuadrada orgánicamente en el Ministerio de Defensa, cuya misión es la intervención en cualquier lugar del territorio nacional cuando lo decida el presidente del Gobierno, o el ministro en quien delegue, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. Sin embargo, no se alcanza a entender a qué obedece la exclusión expresa de la Unidad Militar de Emergencias, respecto a la posibilidad de actuación ante las emergencias marítimas, efectuada en su Protocolo de Intervención, el cual, sólo admite la participación de la Unidad en dichas emergencias, cuando concurren circunstancias excepcionales que no detalla.

Finalmente, la protección del medio marino es un campo en el que parece que se está suavizando la inveterada exclusión de las actividades militares respecto de la aplicación de las normas

protectoras, percibiéndose por un lado, la tendencia normativa a incluir tímidamente en su ámbito, determinadas actividades que podrían catalogarse como mixtas o no puramente militares; y por otro, una voluntad unilateral de acercamiento por parte del Ministerio de Defensa a los postulados medioambientales. En efecto, la Ley de Protección del Medio Marino, excluye de su aplicación a los buques cuyo *único propósito* sea la Defensa o Seguridad nacional, de ahí que, comoquiera que los buques de guerra españoles no siempre realizan actividades dirigidas a la satisfacción de aquél *único propósito*, la aludida exclusión ha de ser modulada. Cuando las Fuerzas Armadas colaboran con otros órganos de la Administración en el marco de su contribución a la acción del Estado en la mar, indefectiblemente, se halla ausente el *único propósito* de la Seguridad y Defensa nacional, y por ello, a los buques de guerra en estos casos les serían de aplicación las disposiciones protectoras contenidas en la citada Ley. Además, tampoco el desarrollo de actividades relativas a la Seguridad y Defensa nacional por los buques de guerra, parece amparar la ejecución de actos que según la Ley de Protección del Medio Marino, se hallan prohibidos, si los referidos actos no se hallan directamente vinculados a la Seguridad y Defensa nacional.

Los planes de contingencias, que constituyen los instrumentos en los que se concretan las actuaciones para hacer frente a la contaminación marina provocada por un accidente marítimo, no suelen incluir referencia alguna a las Fuerzas Armadas, sin embargo, quizá debiera de contemplarse en el Plan Marítimo Nacional la potencial participación de la Unidad Militar de Emergencias y de la Armada en la lucha contra las emergencias marítimas de carácter grave, aunque fuera, como inexplicablemente señala el Protocolo de Intervención de aquélla, a título excepcional. El Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina ha resultado un tanto decepcionante, en cuanto a la implicación cívico-militar, pues aunque incluye entre los miembros de los órganos de coordinación de emergencias de gran magnitud o peligrosidad a determinadas autoridades militares, no efectúa referencia concreta alguna a la eventual intervención de la Unidad Militar de Emergencias ni de la Armada.

Como una herramienta que puede revelarse útil para franquear la falta de conexión entre el elemento civil y el militar, en un medio como el marítimo, tan necesitado de integración y coherencia, se propone la adopción del denominado *enfoque integral*, que pretende que todos los actores participantes concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo objetivos y planeamiento para evitar que la gestión de cualesquiera objetivos comunes pueda verse afectada por la divergencia de prioridades, falta de realismo, duplicación en las actividades o el enfrentamiento entre estrategias. El aludido enfoque, puede trasladarse a la resolución de cuestiones suscitadas en el ámbito marítimo, no sólo en situaciones críticas, sino que, dada la versatilidad del modelo propuesto, podría resultar apto para ser utilizado en situaciones de normalidad y ausencia de conflicto.