

32/2017

24 de marzo 2017

*Ignacio Frutos Ruiz, Gonzalo Antequera
Becerra**

La Administración Marítima,
alcance y dimensiones: «ut omnes
unum sint»

La Administración Marítima, alcance y dimensiones: «ut omnes unum sint»

Resumen:

Contar con una organización administrativa que sea capaz de hacer frente a las exigencias que se deriven del ámbito marítimo es primordial. En el caso de España, este requisito es todavía más apremiante ya que, por su situación geográfica, sus más de 7.900 Km de costa y sus intereses marítimos más allá de nuestras aguas, depende enormemente de la mar y de sus recursos. Esta circunstancia obliga a extremar la atención que desde las Administraciones Públicas se debe prestar a estas actividades y, consecuentemente, a establecer el cauce más ágil y apropiado para garantizar la adecuada dirección y control de la Acción del Estado en la Mar, así como la coordinación de los actores y medios disponibles para llevarlas a cabo con la mayor eficacia y eficiencia en el empleo de medios.

El Estado ya cuenta con esta organización administrativa, denominada «Administración Marítima», entendida como el conjunto de actividades marítimas que agrupa a todos los organismos del Estado implicados, cuyo fin es ejercer la dirección, el control y la coordinación de la Acción del Estado en la Mar.

Abstract:

Having an administrative organization capable to face the demands arising from the

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

maritime environment is paramount. In the case of Spain, this requirement is even more urgent because of its geographical location, more than 7,900 km of coast and its maritime interests beyond our waters, depends greatly on the sea and its resources. This circumstance makes it necessary to draw attention from the public administrations to these activities and, consequently, to establish the most agile and appropriate channel to ensure proper direction and control of State Action at Sea, as well as coordination of the stakeholders and means available to carry them out with the most effectiveness and efficiency in the use of means.

The State already has this administrative organization, known as the "Maritime Administration" and is understood as the set of maritime activities, which brings together all the organs of State administration involved, whose purpose is to exercise the direction, control and coordination of the Action of the State at Sea.

Palabras clave:

Administración Marítima, Marina Mercante, Acción del Estado en la Mar, Seguridad Marítima, Jurisdicción de Marina, hallazgos, extracciones, auxilios y salvamento, Protección de patrimonio arqueológico subacuático, arbitrajes marítimos.

Keywords:

Maritime Administration, Merchant Navy, Action of the State at Sea, Marine Jurisdiction, Findings, Extractions, Search and Rescue, Protection of Underwater Archaeological Heritage, Maritime Arbitration.

*«Yo hago lo que usted no puede
y usted hace lo que yo no puedo.
Juntos podemos hacer grandes cosas».*
Madre Teresa de Calcuta.

Introducción

Actualmente, España cuenta con una Administración capaz de agrupar la experiencia de cada uno de los actores implicados, hacer un uso eficiente de los medios disponibles y de establecer unos criterios de actuación uniformes que permitan la interacción de todos ellos y de dirigir las actividades marítimas para una mayor eficacia.

Sin embargo, la indefinición y las diferentes y, a veces, controvertidas, interpretaciones jurídicas acerca del alcance e implicaciones del término «Administración Marítima» han motivado gran confusión al legislador. Este inconveniente se traduce en aparentes contradicciones en la redacción de ciertas disposiciones normativas que regulan esta materia que, sin duda, podrían afectar a la eficacia de la Acción del Estado en la Mar.

Cuando una persona entra en internet o busca en su biblioteca qué es o qué se entiende por «Administración Marítima», cómo se organiza, quiénes la componen, etc., se encuentra con la más que discutible en indisoluble relación Dirección General de la Marina Mercante-Administración Marítima, lo que lleva a dar por sentado interpretaciones tales como que hablar de organización de la Administración Marítima es lo mismo que de la organización de la Dirección General de la Marina Mercante (DIMAMER).

Si nos vamos a la Enciclopedia Jurídica y buscamos qué se entiende en el Derecho Marítimo por «Administración Marítima» nos encontramos que la Administración Marítima es una «organización formada por diversos entes de la Administración pública, en cuanto despliegan su actividad en las cuestiones relacionadas con el ámbito marítimo». Esta misma enciclopedia dice que «desde un punto de vista objetivo, se puede considerar también como la actividad desplegada por el poder ejecutivo al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, y para la conservación y el fomento de los intereses públicos, así como al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado, todo ello en cuanto se relacione con el demanio marítimo».

Cualquier lector que intente indagar un poco sobre este tema o trate de interpretar alguna de la normativa jurídica actualmente en vigor le surgen inevitablemente dos

interrogantes: ¿Es la Administración Marítima potestad exclusiva de la DIMAMER?; ¿Cuál es su naturaleza?, es decir ¿se trata de una actividad o de una organización marítima?

En este documento de opinión se intentará dar respuesta a estos dos interrogantes, o al menos una visión particular de sus redactores.

Consecuencias de la indefinición

La Ley 60/62, de 24 de diciembre, por la que se regulan los auxilios, salvamentos, remolques, hallazgos y extracciones marítimas, actualmente derogada, asignaba a la Jurisdicción de Marina (Armada) amplias competencias en el ámbito marítimo. Con el transcurso del tiempo, y como consecuencia del proceso de descentralización de la Administración General del Estado y de la orientación cada vez más específica de la Armada hacia sus cometidos en Seguridad y Defensa, la Armada ha ido perdiendo progresivamente atribuciones en esta materia hasta llegar a la situación actual, en la que una gran parte de ellas han sido asumidas por distintos Ministerios, en especial el Ministerio de Fomento.



Patrullero *Centinela* realizando ejercicios de salvamento marítimo.

Es a partir de 1992, con la aprobación de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, cuando se introduce un nuevo concepto, «la Administración Marítima», dentro de la cual se asignan cometidos y responsabilidades al Ministerio de Fomento, así como a sus Capitanías Marítimas como órganos periféricos.

Esta ley deja a la Armada sin muchas de las competencias que tenía atribuidas, entre ellas, el auxilio y el salvamento en la mar, los hallazgos (de bienes salvados de propiedad conocida) y los remolques de fortuna. Pero si algo merece la pena destacar de la aprobación de esta ley son sus consecuencias jurídicas, ya que es a partir de entonces cuando se empieza a identificar a la Administración Marítima y a la Marina Mercante como un único sujeto.

Esta interpretación jurídica ha afectado a disposiciones normativas reguladas con posterioridad, como es el caso de la Ley de Navegación Marítima, aprobada en 2014. En ella se pone de manifiesto la confusión a que induce este error. Como ejemplo, establece que el futuro Consejo de Arbitrajes Marítimos y sus Auditores serán los órganos competentes de la Armada que conocerán de las acciones relativas a los premios por salvamento y a las remuneraciones por remolques de fortuna; pero, a su vez, los adscribe orgánica y funcionalmente a la Administración Marítima. Es decir, encuadra a los órganos de arbitraje dentro de la Armada, pero los hace depender del Ministerio de Fomento, lo que refleja una contradicción orgánica difícil de asimilar.

Además, con la citada adscripción, el Consejo de Arbitrajes Marítimos de la Armada perdería la imparcialidad exigida por ley, ya que al identificarse la Administración Marítima con la DIMAMER, este organismo sería parte interesada en la resolución de los conflictos marítimos.

Podemos añadir a su vez que esta ley incurre en otro error ya que, de acuerdo con la Ley de la Administración General del Estado, el Consejo y los Auditores de Arbitrajes Marítimos, no se pueden adscribir a otro ministerio, ya que no se configuran como organismos autónomos, entidades públicas empresariales, ni agencias estatales.

Dimensión y alcance de la Administración Marítima

Como ya se ha mencionado, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante atribuye a la DIMAMER buena parte de las responsabilidades propias de la Administración Marítima; sin embargo merece resaltar que también establece competencias a favor de otras Administraciones Públicas y departamentos ministeriales; entre ellas figuran, con su denominación actual:

- Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente: actividad de la flota pesquera, ordenación del sector pesquero y capacitación y de enseñanzas de formación profesional náutico-pesquera y subacuático-pesquera.
- Ministerio de Defensa: ordenación y control del tráfico marítimo y realización de actividades que generen premios o compensaciones (es el caso del Órgano de Arbitrajes Marítimos de la Armada).
- Comunidades autónomas: lucha contra la contaminación del medio marino en los casos de vertidos procedentes de tierra, así como otorgamiento y autorizaciones de

servicios de navegación marítima (en el caso de tener competencias en materia de transporte marítimo).

- Cualquier otra Administración: establecimiento de criterios y directrices, en cada uno de sus ámbitos competenciales, para la realización de inspecciones y controles y el establecimiento del régimen tarifario y de prestación de toda clase de servicios marítimos.
- Cualquier otra autoridad: Las referentes al control de la situación, del registro y del abanderamiento de todos los buques civiles españoles, así como la regulación del despacho.



Además, atribuye de forma expresa a la Administración General del Estado, así como a las restantes Administraciones Públicas competentes, la prestación del servicio público de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino.

Por último, la Ley de Costas, aprobada en 1998, también distribuye responsabilidades a otros órganos del Estado, ya que asigna a la Administración del Estado en la mar funciones en materia de defensa, pesca, cultivos marinos, salvamento, lucha contra la contaminación y seguridad de la vida humana. Asimismo, establece que las extracciones de restos, protección del patrimonio arqueológico español subacuático, investigación y

explotación de recursos u otras no reguladas en la citada ley, se ejercerán en la forma y por los departamentos u organismos que las tengan encomendadas. Es decir, asume la implicación de varios departamentos ministeriales en el ámbito marítimo.

Naturaleza de la Administración Marítima (actividad frente a organización)

Dada la similitud léxica de los términos «Administración del Estado en el mar» y «Administración Marítima», así como la presunción de que ambas persiguen un fin idéntico, o al menos similar, se podría identificar una con otra, sin temor a equivocarnos. Ello nos permitiría afirmar, una vez más, que la Administración Marítima conlleva una responsabilidad compartida entre distintos órganos de las Administraciones Públicas.



Patrullero *Cazadora* efectuando rescate de naufragos en la mar.

Como se ha visto anteriormente, el proceso evolutivo de nuestra legislación ha llevado a sustituir la designación de «Jurisdicción de Marina» por la de «Administración Marítima», ambas con atribuciones similares. Sin embargo, este último término, que ya forma parte de algunas disposiciones normativas, carece de una definición concreta que permita establecer su dimensión y

determinar qué organismos o entes del Estado deben formar parte de ella y en qué medida.

Lo primero que habría que determinar es la naturaleza de la Administración Marítima, es decir, si se trata de una actividad o de una organización marítima. A tal efecto, considerando que debería contar con la participación de todos los órganos del Estado implicados, se podrían contemplar las siguientes opciones:

- En el caso de considerarla una actividad marítima, solo habría que determinar los actores implicados en ella y las competencias que cada cual debe asumir en función de los medios de que disponga. No descansaría sobre una estructura organizativa, aunque sería aconsejable nombrar un único órgano que liderara esta actividad, de forma que unificara los criterios de actuación, emitiera las directrices necesarias y coordinara aquellas actividades que requirieran la intervención de más de un actor. Atendiendo a este criterio, podríamos definirla como un «conjunto de actividades

marítimas, que agrupa a todos los órganos de la Administración del Estado implicados, cuyo fin es ejercer la dirección, el control y la coordinación de la acción del Estado en la mar».

- De considerarla una organización, la Administración Marítima debería estructurarse orgánicamente, contando con todos los elementos de los organismos del Estado implicados. Esta opción cuenta con la dificultad de establecer grados de dependencia entre los distintos órganos implicados, con especial dificultad entre aquellos que pertenezcan a diferentes Administraciones Públicas. Pero además, esta concepción contravendría la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece únicamente tres Administraciones: la General del Estado, la de las comunidades autónomas y la local, sin hacer mención expresa a la Administración Marítima como ente organizativo del Sector Público. No obstante lo anterior, atendiendo a esta consideración, se podría definir como una «organización administrativa que agrupa a todos los órganos de las Administraciones Públicas implicados en actividades marítimas, cuyo fin es ejercer la dirección, el control y la coordinación de la acción del Estado en la mar».

Ambas modalidades persiguen el mismo fin pero, visto lo anterior, la coherencia y rigurosidad orgánica aconseja que la Administración Marítima debe ser entendida como una actividad marítima que agrupa a diferentes actores, cada uno de ellos con su propia organización y estructura, que deben operar de forma conjunta y coordinada para garantizar los intereses marítimos del Estado.

Configuración administrativa

Una vez inclinados hacia esta opción, es decir que la Administración Marítima debería entenderse como una actividad, no como una organización, que agrupa a todos los organismos del Estado que tengan alguna implicación en ella (al menos siete ministerios de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas costeras), vamos a ver como podría ser su configuración.

En aras de conseguir la mayor eficacia de la forma más eficiente posible, una configuración apropiada sería aquella que permitiera que todos los organismos y actores implicados, además de formar parte de ella, pudieran mantener entre sí una relación directa en aquellas competencias que sean próximas o precisen ser complementadas.

Debido a esta naturaleza flexible y abierta que se proporcionaría a la Administración Marítima, sería aconsejable la designación de un órgano que liderase la Acción del Estado en la Mar de una forma global. Este órgano debería ser capaz de establecer unos criterios de aplicación comunes en todo el territorio nacional y estar dotado de autoridad, entre todos los actores implicados, para emitir las directrices que se precisen y coordinar todas las actividades marítimas.

Sin perjuicio de la definición que se dé o se decida adoptar para el término



«Administración Marítima» y como consecuencia de la Estrategia de Seguridad Nacional y su posterior desarrollo en Estrategia de Seguridad Marítima, el Estado cuenta ya con un órgano colegiado encargado de reforzar las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones

Públicas con competencias relacionadas con el ámbito de la seguridad marítima. Se trata del Consejo Nacional de Seguridad Marítima, dependiente del Ministerio de la Presidencia y para la Administración Pública que, entre otras, tiene la función de apoyar la toma de decisiones del Consejo de Seguridad Nacional en materia de seguridad marítima mediante el análisis, estudio y propuesta de iniciativas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

A este respecto, conviene tener una idea del alcance y dimensión que tiene la seguridad marítima. Para ello basta tener en consideración los siguientes preceptos, aportados por el Ministerio de la Presidencia:

- De acuerdo con la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea se entiende por seguridad marítima aquella situación del sector marítimo mundial en la que se aplican el Derecho internacional y las leyes nacionales, la libertad de navegación está garantizada y los ciudadanos, las infraestructuras, el transporte, el medio ambiente y los recursos marinos están protegidos.

- La Estrategia de Seguridad Nacional plantea como objetivo, dentro del ámbito de la seguridad marítima, impulsar una política de seguridad en el espacio marítimo con la finalidad de mantener la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo y las infraestructuras marítimas críticas; proteger la vida humana en el mar; prevenir y actuar ante actividades criminales y actos terroristas que se desarrollen en este medio; proteger y conservar el litoral, los recursos del medio marino, el medioambiente marino y el patrimonio arqueológico sumergido; y prevenir y responder en casos de catástrofes o accidentes en el medio marino.



Consecuentemente, la seguridad marítima engloba actividades propias asignadas a la Administración Marítima, tanto desde una perspectiva restrictiva que la equipara con las responsabilidades propias del Ministerio de Fomento, como desde un prisma global como una actividad integradora de otros órganos de las Administraciones Públicas. Por tanto, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima parece ser el órgano más caracterizado para centralizar y unificar todas las actividades que se derivaran de la Administración Marítima, no siendo necesaria la creación de ningún otro.

Contribución de la Armada a la Administración Marítima

La Armada colabora con otros Ministerios, con las comunidades autónomas y con otras agencias en actividades marítimas, tanto propias como ajenas, como la vigilancia y

seguridad marítima, la seguridad de la navegación, salvamento de vidas humanas, lucha contra la contaminación del medio marino, auxilios, remolques y salvamentos, hallazgos y extracciones marinas, inspección y vigilancia de actividades de pesca, actividades de ámbito policial, formación de personal de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (cuyos buques adscribe a la lista oficial de buques de la Armada), campañas científicas en la Antártida, preservación del patrimonio arqueológico subacuático, entre otras.

Para esta colaboración, además de los buques, la Armada pone a disposición de la Administración Marítima los siguientes medios:

- El Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM); se crea para apoyo a la Comunidad Marítima, desarrollando su trabajo diario en estrecha cooperación y coordinación con los organismos implicados en la Acción del Estado en la Mar. El proceso de análisis y fusión



de toda la información disponible que diariamente realiza el COVAM garantiza la puntualidad y fiabilidad en la información difundida en todo momento, siendo una excelente herramienta para la cooperación entre la Armada y el resto de la Administración Marítima, en su «día a día» trabajando de forma coordinada con el resto de las agencias.

- El Instituto Hidrográfico de la Marina; por medio del resultado de sus trabajos proporcionando seguridad a la navegación, con la obtención y difusión de la información náutica y cartográfica.
- El Real Instituto y Observatorio de la Marina, como centro científico que, a su misión específica como observatorio astronómico y geofísico, se une la de investigación en aquellos campos de la ciencia físico-matemática de interés diverso (estudios técnicos y los cálculos relacionados con las efemérides astronómicas y la publicación de estas, así como la adquisición, conservación, estudio y certificación de equipos

cronométricos, es depositario del Patrón Nacional del tiempo y laboratorio asociado al Centro Español de Metrología).

- El Tribunal Marítimo Central; como órgano de referencia para resolver los arbitrajes marítimos de forma extrajudicial y administrativa (conflictos derivados de los salvamentos marítimos, hallazgos de bienes de propiedad conocida y remolques de fortuna).

Todo ello pone de manifiesto que la Armada, aún a expensas de haber perdido muchas de las competencias que antaño tenía asignadas, es uno de los principales pilares de la Administración General del Estado en relación con la Acción del Estado en la Mar. Este altísimo grado de participación de la Armada en beneficio de los intereses marítimos del Estado justifica sobradamente que pueda, y deba, ser parte fundamental de la Administración Marítima.

Conclusiones

La legislación española no ha definido de forma concreta y clara lo que se entiende por «Administración Marítima», dando, sin embargo, por interpretado este término en la elaboración de sus disposiciones normativas. Esta indefinición induce a contradicciones en los articulados recogidos en algunas leyes ya reguladas y a la errónea interpretación de que el Ministerio de Fomento (la Dirección General de la Marina mercante) es el único organismo de la Administración General del Estado con competencias en esta materia. La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante confiere al Ministerio de Fomento (Dirección General de la Marina Mercante) buena parte de las competencias de la Administración Marítima. Sin embargo, de su lectura se deduce que esta atribución de responsabilidades al citado Ministerio no es excluyente, es decir, no es contraria a la implicación en ella de otros Ministerios y Organismos del Estado con capacidad de aportar medios y asumir otros cometidos marítimos. Esta última apreciación también se observa en la Ley de Costas, la cual infiere la implicación de otros departamentos ministeriales en la Administración Marítima.

La asignación excluyente para el resto de los actores implicados de las atribuciones de la Administración Marítima al Ministerio de Fomento dejaría fuera actividades propias de otros departamentos ministeriales y organismos públicos en el ámbito marítimo. En el caso de la Armada, las actividades marítimas de vigilancia y seguridad, las extracciones, los hallazgos de bienes de propiedad desconocida y el arbitraje marítimo, de las que es

competente, quedarían al margen. Además, también quedarían fuera de este ámbito todas aquellas otras actividades que la Armada proporciona al colaborar con otros órganos de la Administración en el ámbito marítimo.

Asimismo de ser excluyente, la Ley de Navegación Marítima incurriría en un error legislativo, ya que adscribiría el Órgano de Arbitrajes de la Armada al Ministerio de Fomento y rompería la necesaria imparcialidad que debe caracterizar los arbitrios para resolver los conflictos marítimos.

La Administración Marítima debe constituirse como una actividad, y no como una Administración del Sector Público dotada de estructura organizativa y sujeta a lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, dentro de la cual participaría una entidad del Estado compuesta por todos los órganos de las Administraciones Públicas con capacidad de hacer frente a las necesidades de nuestros intereses marítimos.

Esta entidad no debe estar sujeta a dependencia orgánica entre sus órganos; sin embargo, debe permitir la relación entre ellos en aquellas materias que sean próximas o que requieran complementarse entre sí.

Por último, se debe contar con un órgano que centralice todas las actividades marítimas, establezca las directrices que sean precisas y coordine a todos los órganos de las Administraciones Públicas involucrados en actividades marítimas. El Consejo Nacional de Seguridad Marítima, del Ministerio de la Presidencia, tiene la experiencia y la estructura necesaria para asumir esta tarea.

*Ignacio Frutos Ruiz
Capitán de navío
Gonzalo Antequera Becerra
Capitán de fragata
División de Planes-EMA*