

Santiago Ordás Jiménez
Isidro Bazán García
Ramiro Santalices Fernández

La protección de los sectores marítimo y portuario

Amenazas y respuestas consideradas por la Organización Marítima Internacional



Santiago Ordás Jiménez
Isidro Bazán García
Ramiro Santalices Fernández

Coordinador: José Fernández García

La protección de los sectores marítimo y portuario

Amenazas y respuestas consideradas por la Organización Marítima Internacional



Primera edición: Diciembre de 2012

Diseño y dibujo de la cubierta: Iniciativa Digital Politécnica
Fotografía de la cubierta: Hapag-Lloyd (buque "Osaka Express")

© Autores y coordinador, 2012

© Iniciativa Digital Politécnica, 2012
Oficina de Publicacions Acadèmiques Digitals de la UPC
Jordi Girona Salgado, 31
Edifici Torre Girona, Planta 1, 08034 Barcelona
Tel.: 934 015 885 Fax: 934 054 101
www.upc.edu/idp
E-mail: info.idp@upc.edu

Depósito legal: B. 34035-2012
ISBN: 978-84-7653-961-3

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista en la ley.

Agradecimientos,

A la Facultat de Nàutica de Barcelona (FNB)

A la Asociación de Navieros Españoles (ANAVE)

A Ricard Marí Sagarra, Doctor en Ciencias del Mar, Capitán de la Marina Mercante

Índice

Prólogo.....	11
Introducción	13
1 El comercio internacional por vía marítima.....	17
1.1 Su importancia económica y estratégica	17
1.2 El transporte marítimo en Europa	19
1.3 España: nudo estratégico fundamental	22
1.4 Las rutas frente a nuestras costas: el Estrecho y Finisterre	23
1.5 Los puertos y la intermodalidad	25
1.6 Principales tipos de buques en la flota mercante mundial.....	28
1.6.1 Buques de carga general	29
1.6.2 Buques portacontenedores	30
1.6.3 Buques Ro-Ro.....	33
1.6.4 Buques graneleros.....	35
1.6.5 Buques tanque.....	37
1.6.6 Buques gaseros	39
1.6.7 Buques de pasaje.....	40
1.7 Banderas de conveniencia	43
2 Los puertos marítimos españoles y la marina mercante.....	45
2.1 La importancia de los puertos marítimos españoles.....	45
2.2 La organización portuaria española.....	49
2.2.1 Puertos de interés general	52
2.2.2 Puertos de competencia autonómica	53
2.2.3 Espacios portuarios gestionados en régimen de concesión	54
2.3 La marina mercante.....	55
2.4 Zonas y tipos de navegación	57

3	Amenazas a la navegación y a los puertos marítimos.....	59
3.1	Consideraciones previas.....	59
3.2	La amenaza terrorista: antecedentes históricos de terrorismo internacional	61
3.3	Grupos terroristas globales.....	63
3.4	El terrorismo interno contra buques y puertos	64
3.5	Otras amenazas	64
3.6	Las medidas de respuesta	66
3.6.1	En el seno de la Organización Marítima Internacional	66
3.6.2	En la Unión Europea.....	67
3.6.3	En España	68
4	El Código PBIP: aspectos generales. Los buques.....	71
4.1	Antecedentes, objeto y ámbito de aplicación	71
4.2	Definiciones de interés.....	73
4.3	Niveles de protección.....	75
4.4	Procedimiento para la comunicación de las amenazas y de los niveles de protección.....	76
4.5	La declaración de protección marítima	79
4.6	La protección del buque.....	80
4.6.1	Evaluación de la protección del buque.....	81
4.6.2	Plan de protección del buque	83
4.7	Oficiales de protección.....	85
4.7.1	Oficial de la compañía para la protección marítima	85
4.7.2	Oficial de protección del buque	86
4.8	Aspectos de especial relevancia sobre la protección del buque	87
4.8.1	Acceso al buque	87
4.8.2	Zonas restringidas a bordo	90
4.8.3	Vigilancia de la protección del buque.....	91
4.9	Sistemas de protección en buques.....	93
5	El Código PBIP: las instalaciones portuarias.....	97
5.1	Protección de la instalación portuaria	97
5.1.1	Evaluación de la protección de la instalación portuaria	99
5.1.2	Plan de protección de la instalación portuaria.....	101
5.2	Oficial de protección de la instalación portuaria.....	103
5.3	Otros aspectos a considerar en la protección de la instalación portuaria	104
5.3.1	Acceso a la instalación portuaria	104
5.3.2	Manipulación de la carga	106
5.3.3	Entrega de las provisiones del buque.....	107
5.3.4	Equipajes no acompañados	109
5.3.5	Vigilancia de la protección de la instalación portuaria	110
5.4	Armas de fuego a bordo de buques o en instalaciones portuarias	111

6	Marco normativo europeo en materia de protección	113
6.1	Reglamento (CE) n.º 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias.	113
6.1.1	Antecedentes	113
6.1.2	Objetivos, definiciones y medidas de control	114
6.1.3	Responsabilidades de los Gobiernos y de las compañías	115
6.1.4	El control de los buques en los puertos	116
6.1.5	Facultades discrecionales del capitán respecto a la seguridad y a la protección	122
6.1.6	Prescripciones aplicables a las instalaciones portuarias	123
6.2	Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria	123
6.2.1	Antecedentes	123
6.2.2	Objeto y definiciones	125
6.2.3	Evaluación de la protección portuaria	126
6.2.4	Plan de protección portuaria	128
6.2.5	Oficial de protección del puerto	130
6.2.6	Prescripciones básicas sobre prácticas de formación en materia de protección	131
6.2.7	Condiciones que debe reunir una organización de protección reconocida	131
7	Medidas para la mejora de la protección de los puertos españoles y del transporte marítimo	133
7.1	Antecedentes	133
7.2	Definiciones y ámbito de aplicación	135
7.3	Competencias de las distintas Administraciones y organismos españoles	136
7.3.1	La Secretaría General de Transportes	136
7.3.2	El Ministerio del Interior	136
7.3.3	La Dirección General de la Marina Mercante	137
7.3.4	El Organismo Público Puertos del Estado	137
7.3.5	La Autoridad de protección portuaria	138
7.3.6	El Comité consultivo de protección del puerto	140
7.4	La evaluación y el plan de protección del puerto	144
7.5	Suministro de información sobre protección antes de la entrada de un buque a un puerto	146
7.6	Documento único de escala	147
7.7	Control de acceso a los puertos	147
7.8	Control de archivos, informes y registros	148
8	Medidas de control e inspección	149
8.1	Antecedentes	149
8.2	Objeto y definiciones	150
8.3	Competencias de la Comisión y cooperación de los Estados miembros	151

8.4	Participación de los inspectores nacionales en las inspecciones en el marco del Convenio SOLAS y en el ámbito de la Comisión.....	151
8.5	Procedimientos generales de la Comisión.....	154
8.6	Preparación y realización de las inspecciones.....	156
8.7	Informe de inspección y vigilancia.....	157
8.8	Actuación de la Comisión.....	158
8.9	Infracciones y sanciones.....	158
9	Competencias en materia de seguridad pública en los puertos.....	161
9.1	Consideraciones previas sobre puertos y municipios.....	161
9.2	Los protagonistas de la protección en los puertos de interés general.....	164
9.2.1	El Cuerpo Nacional de Policía.....	167
9.2.2	La Guardia Civil.....	168
9.2.3	El Servicio Marítimo de la Guardia Civil.....	172
9.2.4	El Resguardo Fiscal del Estado.....	173
9.2.5	Las policías portuarias.....	174
9.2.6	Otros organismos competentes en materia de seguridad y defensa de los ámbitos marítimo y portuario.....	177
9.3	El futuro.....	177
10	La seguridad privada en la protección de los buques, los puertos y las instalaciones portuarias.....	181
10.1	Seguridad pública y seguridad privada.....	181
10.2	La prestación de los servicios de vigilancia.....	183
10.3	La seguridad privada en la protección portuaria.....	187
10.3.1	En los puertos de interés general.....	187
10.3.2	En los puertos adscritos a las comunidades autónomas.....	188
10.4	La seguridad privada en buques mercantes y buques pesqueros.....	189
10.5	Formación específica para el personal de seguridad privada.....	192
10.6	La colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....	197
10.7	Empresas de seguridad y organizaciones de protección reconocidas.....	199
10.8	Personal de seguridad privada y oficiales de protección de las instalaciones portuarias.....	200
10.9	Las nuevas figuras de protección y su posible incardinación en la legislación española.....	202
	Lectura recomendada.....	207
	Convenios y Resoluciones de la Organización Marítima Internacional.....	207
	Circulares del Comité de Seguridad Marítima.....	207
	Bibliografía.....	208

Prólogo

Para abordar un trabajo sobre los sectores marítimo y portuario que permita conocer e identificar las amenazas a que están expuestos estos sectores y así poder prever y ofrecer respuestas adecuadas ante dichas amenazas, es imprescindible definir el terreno al cual pretendemos ceñirnos en esta obra. No es sencillo, porque estamos hablando de cuestiones que se engloban dentro del concepto de “seguridad”, y éste es tan amplio como indeterminado. Sirva de ejemplo la parcelación que se hace de dicho concepto cuando hablamos de “seguridad laboral”, “seguridad vial”, “seguridad marítima” y otras tantas “seguridades”.

En el ámbito marítimo-portuario, este concepto de seguridad engloba dos significados diferentes, que equivalen a lo que en términos anglosajones se denominada “*maritime safety*” y “*maritime security*”. Como criterio comúnmente aceptado, en nuestra terminología al primero se le denomina “seguridad marítima” y al segundo, “protección marítima”, para diferenciar estos dos conceptos que tienen connotaciones diferentes.

Por “seguridad marítima” entendemos un conjunto de normativas, reglas y procedimientos orientadas a garantizar la seguridad del buque y de los tripulantes en la mar previniendo los peligros naturales tanto del medio en que se mueve el buque y los que puede provocar el propio buque como los demás peligros derivados de la navegación. Estamos hablando de adoptar medidas para evitar o minimizar daños derivados tanto de la navegación (colisiones, varadas, abordajes, incendios, etc.), como del trabajo realizado a bordo.

Por “protección marítima” se entiende el conjunto de medidas orientadas a garantizar la seguridad, no contra peligros de la navegación, sino contra acciones voluntarias de alguien que pueda perturbar o impedir la actividad legal en la mar o pueda aprovechar la mar, como espacio libre y sin fronteras, o el propio buque, vulnerable por su aislamiento, para llevar a cabo actividades ilícitas, como piratería, contrabando, atentados terroristas, inmigración ilegal, tráfico ilícito de personas, tráfico de armas, etc.

La comunidad internacional, especialmente la Organización Marítima Internacional, ha trabajado durante mucho tiempo para aplicar diversas medidas tanto de “seguridad marítima” como de “protección marítima”. Las medidas aplicadas con relación a la “protección marítima” tienen dos objetivos principales:

- Evitar que el incremento global de las relaciones interculturales, las actividades económicas y el comercio mundial sin los controles adecuados puedan permitir o facilitar ciertas actividades que entrañen riesgos para la seguridad de los Estados y sus ciudadanos.
- Responder de manera adecuada cuando existan probabilidades de que el riesgo se materialice.

Por sus características, el tráfico marítimo internacional, que pasa a través de las aguas internacionales sin estar sujeto a las leyes de los Estados, no puede ser un medio permeable para las actividades potencialmente ilegales y peligrosas.

Como consecuencia de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, se produce una revolución en el ámbito de la “seguridad” (*security*). Inicialmente, los esfuerzos se centran en el transporte aéreo de pasajeros y de carga, pero el transporte marítimo, tanto de carga como de pasajeros, se adapta rápidamente al nuevo escenario.

Esta obra se centra en el concepto de “protección”, aplicado a los sectores marítimo y portuario, y tiene los siguientes objetivos:

- Realizar una descripción de los sectores marítimo y portuario para dar a conocer sus principales características, que son necesarias para comprender el funcionamiento de dichos sectores.
- Analizar la normativa internacional, europea y estatal que establece las bases reguladoras de la “protección marítima”.
- Identificar y detallar cuáles son las amenazas emergentes en torno a la navegación y a los puertos marítimos (ámbitos estratégicos en el desarrollo de cualquier Estado).
- Analizar cuáles son las respuestas adecuadas que se deben dar para hacer frente a estas amenazas.
- Describir el papel de los diferentes agentes que intervienen en la protección marítima y portuaria.

Con esta obra pretendemos contribuir a mejorar el conocimiento de todos los aspectos relacionados con la protección marítima por parte de los agentes implicados en la misma, desde quienes están a bordo de los buques, hasta quienes desempeñan labores de protección en las instalaciones portuarias.

Los autores

Introducción

La importancia económica y estratégica de los sectores marítimo y portuario para cualquier Estado es indiscutible, como lo son las amenazas evidentes que se ciernen sobre dichos sectores y la necesidad de establecer medidas de protección efectivas para preservarlos y garantizar su continuidad al servicio del comercio internacional; de ahí que esta obra dedique sendos capítulos a la consideración de estos aspectos.

En el presente escenario de la economía globalizada, contradictorio y dispar, el transporte marítimo en que están implicados buques y puertos, que no conoce fronteras y que es uno de los motores dinamizadores de las nuevas economías, exige medidas concretas de prevención, de protección y, en su caso, de reacción ante los nuevos riesgos.

Las amenazas en torno a la navegación y a los puertos marítimos son evidentes, especialmente la amenaza terrorista. La sociedad internacional no puede permanecer impasible ante los riesgos. Analizaremos las normas que han posibilitado la adopción de medidas de respuesta en los distintos niveles tanto del plano normativo como del operativo, haciendo un breve recorrido por las peculiaridades de los distintos prestadores de servicios de protección que han de garantizar el buen funcionamiento de estos sectores de actividad y de los mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración entre ellos.

La normativa aquí considerada insiste en que la amenaza terrorista se ha generalizado. La evidencia es contundente. Ningún país del mundo está a salvo de sufrir un atentado terrorista a gran escala. Con independencia de su motivación, una acción terrorista puede producirse en cualquier momento y lugar. En el pasado reciente, atentados muy graves han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de nuestros sistemas integrales de protección.

Los medios de transporte pueden ser un objetivo –de hecho, ya lo han sido– o un medio para cometer un atentado a gran escala. El mundo del transporte marítimo y los espacios portuarios, por desgracia, no son ajenos a esta realidad.

El transporte en buques de pasaje o de crucero turístico supone grandes concentraciones de personas. Estos buques son un objetivo preferente y pueden convertirse en un medio idóneo, como instrumento, para golpear objetivos sensibles y estratégicos.

Otros buques que *a priori* pudieran considerarse también posibles objetivos de un ataque y, por tanto, objeto de una especial protección, serían los del Estado, particularmente los navíos de guerra y los patrulleros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. No obstante, dadas sus capacidades defensivas, mantienen una organización de seguridad y de defensa que actúan como factores disuasorios, consecuencia directa de la aplicación rigurosa de distintas medidas de seguridad. Por tanto, no son objeto de este estudio, aunque de manera circunstancial pueda hacerse alguna referencia a los mismos.

El terrorismo internacional actual, especialmente el de origen islamista más radical, la yihad, pretende alcanzar con sus atentados la máxima repercusión. Ha fijado entre sus objetivos los medios de transporte, como ya sucedió en los ataques de Nueva York, Madrid y Londres.

En el 11 de septiembre de 2001 (11-S) quebraron muchas estrategias de seguridad y defensa. La acción terrorista representó un antes y un después, un punto de inflexión en el “*statu quo*” de la paz mundial. La sociedad americana comprobó, entre asombrada y perpleja, cómo se producía una brutal masacre “en el patio de su casa”. Fue, sin duda, la escenificación de una nueva forma de terrorismo que, desde hacía tiempo, ya venía mostrando síntomas de su contundencia y determinación para causar daño a cualquier precio, con cualquier medio, en cualquier lugar y sin reparar en las consecuencias.

Los trenes de cercanías de Madrid, en los que murieron asesinadas más de 190 personas y resultaron heridas cerca de un millar y medio, fueron el nuevo objetivo, fijado para el 11 de marzo de 2004 (11-M). Era el atentado terrorista de mayor dimensión en la historia de España. Anteriormente, los trágicos sucesos de Casablanca ya habían sensibilizado algunas conciencias ante la proximidad, las vinculaciones y la repercusión que tal acción criminal tenía con España.

Estas heridas colectivas, al margen del enorme dolor que produjeron y producen a los heridos y a los familiares de las víctimas, aún están muy vivas y latentes en nuestro subconsciente, sin que seamos capaces de encontrarles justificación alguna. Las secuelas y las cicatrices tardarán tiempo en desaparecer. Los medios de comunicación social reviven con ocasión de cada efemérides y nos muestran de nuevo unas imágenes que siguen muy presentes en nuestra memoria. Su efecto multiplicador es innegable.

No es objeto de esta obra analizar las causas de las desigualdades, de los odios, de los fanatismos culturales, religiosos, políticos, ideológicos o de otro signo. Este análisis responde a otro debate. Dicho esto, nadie duda de que el mundo se enfrenta a un terrorismo de nuevo cuño y de una dimensión desconocida que instrumentaliza, en pro de sus fines, estos y otros factores y hace aflorar ancestrales reivindicaciones y desencuentros.

Este nuevo terrorismo, aparentemente y al menos por ahora, no dibuja fronteras sobre el terreno ni entre lo político y lo religioso. No tiene en el corto plazo sus objetivos definidos, como pudiera ser para otro tipo de terrorismo, tal vez más localizado, como la conquista de un territorio en litigio para extender su soberanía. No instrumentaliza, en el momento actual, la subversión, salvo en lugares muy concretos, donde tiene una gran fortaleza y apoyo, y en interminables guerras de desgaste, que utiliza como campos de entrenamiento. Ya no hay frentes. El enemigo no tiene uniforme ni rostro. Ataca y se diluye en el entorno.

Lo anterior se ha puesto de manifiesto en Iraq, en Afganistán, en Yemen o en Somalia. Enfrente de los ejércitos regulares, no hay trincheras ni tropas de otros ejércitos. La resistencia larvada se

difumina en una especie de nebulosa. Sus métodos son los de un terrorismo más sanguinario y radical, que no duda en inmolarse. Su idea final es persistir y resistir sin condiciones.

Persistente en sus feudos tradicionales, es –por lo que nos afecta más directamente– un ariete que golpea en el corazón de los intereses del mundo occidental y, en concreto, en sus centros económicos y de poder. Maneja con ventaja los ritmos sin la premura que las urnas imponen a los países democráticos. Actúa a muy largo plazo. Ha logrado, desde el fanatismo, el odio y la radicalización, un alto grado de mentalización y fidelización de sus seguidores y fieles, que están dispuestos, en buena medida, a inmolarse cuando “la causa” lo requiera. Los “mártires” alimentan nutridas listas a la espera de ser movilizados.

Ante estas circunstancias, un atentado a una terminal marítima de productos químicos, de petróleo o de gas; o a un buque tanque, a un buque de pasaje o a un buque de crucero turístico, si llegara a materializarse, tendría graves repercusiones en vidas y otros daños para el comercio y para la economía mundial.

Una terminal marítima de mercancías es una instalación destinada a realizar la transferencia de mercancías entre los modos marítimo y terrestre, o el tránsito y el transbordo marítimos, que puede incluir superficies anejas para el depósito o el almacenamiento temporal de las mercancías y los elementos de transporte, así como para su ordenación y control.

Si los aviones fueron utilizados como instrumentos mortíferos del terrorismo en aquel 11-S, y los trenes y autobuses han sido el instrumento y la plataforma de actuación para causar las masacres del 11-M y de Londres el 7 de julio de 2005 (7-J), a cualquier analista documentado no se le escapa que un barco, para una mente criminal, tiene muchas potencialidades de ser utilizado como instrumento de una acción criminal a gran escala. Esta es ahora una preocupación que debe ser considerada y valorada como estrategia de defensa.

En los inicios de este tercer milenio, los conceptos de guerra y terrorismo se han transformado. El concepto de guerra global dinamizado por el terrorismo internacional ha de ponerse hoy en conexión con un tipo específico de terrorismo que, por su modo de “presentarse” y por el carácter cruel y temerario de sus acciones criminales, marca un punto de inflexión que exige nuevas, comprometidas e ingeniosas respuestas en el campo de la prevención, la protección, la seguridad ciudadana y, finalmente, la seguridad nacional.

Las organizaciones institucionales de seguridad y defensa más tradicionales han de reestructurarse para acomodarse a las nuevas necesidades y estar en condiciones de evaluar y proporcionar las respuestas adecuadas. La sociedad está obligada a implicarse en la prevención.

Como ha afirmado muy acertadamente Juan Avilés Farré, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en un artículo publicado por el Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI) bajo el título “Al Qaeda en España. Antecedentes y conexiones del 11-M”: “Estamos ante una amenaza global, inspirada por una ideología fanática que, deformando el mensaje coránico, ofrece el paraíso a quienes asesinan a traición a hombres, mujeres y niños. Aparentemente su propósito es imponer a todas las tierras que hoy son musulmanas, o que algún día lo fueron, como es el caso de España, un régimen basado en el que ellos creen fue el que quiso el profeta Mahoma. Pero incluso es posible que ese objetivo final, la restauración del califato y de lo que suponen que es el verdadero Islam, tenga para ellos menos importancia que el puro acto de matar y morir. Estamos ante una banda de

fanáticos seducidos por una idea análoga a la que antaño inspiró a gentes de distintos lugares del mundo a realizar sacrificios humanos en honor de feroces divinidades. La diferencia es que, en este caso, los verdugos desean morir también para perfeccionar el sacrificio.”

Parece sorprendente y sobrecogedor, pero muchas personas, particularmente en las sociedades occidentales, se están preguntando dónde, cuándo, cómo y qué consecuencias tendrá la próxima masacre.

Hasta aquí se ha puesto el acento en la amenaza que representa el terrorismo internacional, por relevante, reciente y actual, pero no hay que olvidar el terrorismo interno ni la delincuencia organizada relacionada con el narcotráfico, las armas de destrucción masiva, el tráfico de seres humanos, la inmigración ilegal, la piratería, el contrabando, etc. Todas éstas son otras tantas amenazas que configuran un tipo de delincuencia organizada por vía marítima, que utiliza el mar como vía de penetración y a veces como plataforma de distribución.

España es una de las vías de penetración para el tráfico de drogas, especialmente de hachís y cocaína. Muchos de estos tráficos, al menos los más voluminosos, se efectúan de manera ilegal por vía marítima. Esta misma vía es la utilizada para la inmigración irregular en buena parte de los casos. Un mayor control de los tráficos marítimos repercutirá, sin duda, favorablemente para contrarrestar estas amenazas; al menos, es indudable que, en la medida en que la protección marítima y portuaria se incremente y alcance mayor nivel de eficacia, estas amenazas se reducirán porque será más difícil burlar los controles.

1 El comercio internacional por vía marítima

1.1 Su importancia económica y estratégica

El mar es una inmensa autopista. Hoy más que nunca, el transporte marítimo es un sector de suma importancia en la moderna economía globalizada. Los buques son capaces de transportar ingentes cantidades de mercancías a grandes distancias: materias primas, combustibles, productos alimenticios y manufacturados, etc. Son, pues, piezas claves en el comercio internacional. Dadas las ventajas que aporta el transporte marítimo o fluvial de mercancías, se utiliza en más de las tres cuartas partes del comercio internacional.

Como exponía Efthimios Mitropoulos, Secretario General de la Organización Marítima Internacional (OMI), en su mensaje con ocasión del Día Marítimo Mundial 2005: “El transporte marítimo siempre ha sido el único método realmente rentable de transportar cargas a granel a grandes distancias, y los avances del sector y el establecimiento de un sistema mundial de comercio han ido a la par. Quienes tienen acceso a los recursos naturales, quienes pueden transformarlos en productos de utilidad que benefician a la humanidad, y quienes tienen la necesidad y la capacidad de adquirir estos productos manufacturados están conectados por un hilo conductor común: el transporte marítimo. El triángulo constituido por los productores, los fabricantes y los mercados se sustenta en el transporte marítimo. Así ha sido siempre y así seguirá siendo.”

Siguiendo con la OMI, el transporte marítimo es acaso el sector más internacional del mundo, pues sirve a más del noventa por ciento del comercio mundial mediante el traslado de grandes cantidades de mercancías de forma eficaz, a bajo coste y de manera limpia y segura.

En un informe del año 2008 sobre el transporte marítimo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) estimaba que el comercio marítimo mundial aumentaría un 44 % hasta alcanzar los 11.500 millones de toneladas en el año 2020 y que llegaría a duplicarse en el año 2030, con 16.040 millones.

Estas estimaciones se basan en una tasa de crecimiento anual del 3,1 %, que coincide con la tasa media de crecimiento anual del comercio marítimo mundial durante los últimos treinta años.

La marina mercante mundial está integrada, aproximadamente, por unos 90.000 buques de cien toneladas o más de registro bruto (GT).¹ Las flotas más importantes, por su tonelaje, están matriculadas en las Bahamas, China, Chipre, los Estados Unidos, la Federación Rusa, Grecia, Japón, Panamá, Liberia, Malta, Noruega y Singapur. Barcos de estas banderas atracan a diario en puertos españoles.

La flota mercante española ocupaba el puesto número 23 del ranking mundial por país de bandera del año 2011. Según el informe 2011-2012 de la Asociación de Navieros Españoles (ANAVE), a comienzos de 2012 la flota mercante de transporte de pabellón español operada por armadores españoles totalizaba 141 buques, uno menos que en el año precedente, y la flota total controlada por navieras españolas, tanto de buques con pabellón español como extranjero, era de 229 buques. La tendencia apunta el descenso de ese número.

Podríamos hacer una gran división entre países armadores que aportan buques y países cargadores que proporcionan cargas para ser transportadas. Son países armadores, por ejemplo, Grecia, Japón y Noruega, mientras que los Estados Unidos y Argentina son ejemplos de países cargadores.

Según el informe anual 2011 de la Organización Mundial del Comercio (OMC), durante 2010 los Estados Unidos fueron el principal importador de mercancías, China fue el principal exportador de mercancías y la Unión Europea (UE) fue el principal proveedor de servicios del mundo. Según el mismo organismo, en el año 2011, más del 80 % del comercio internacional de mercancías se transportó por mar y, en el caso de los países en vías desarrollo, el porcentaje del comercio realizado con este tipo de transporte es aún mayor.

En 2011, se alcanzó un nuevo máximo histórico mundial de mercancías transportadas por mar, con 8.947 millones de toneladas y un aumento del 4,1 % respecto a la cifra de 2010, según el informe "*Shipping Review and Outlook*" de la consultora británica Clarkson.

Parece evidente, pues, que este ingente negocio comercial, de gran importancia estratégica, dada su enorme trascendencia, debe realizarse de modo seguro. Es preciso garantizar la seguridad y la protección tanto de los buques y los puertos, como de la cadena logística y las cargas transportadas.

Las potencias más poderosas del mundo son muy conscientes de que algunos tráficos marítimos y la distribución desde las zonas productoras hasta los centros de transformación y consumo son vitales para su poder soberano y su supervivencia como naciones hegemónicas y para el mantenimiento y el liderazgo de sus poderosas industrias. En realidad, todos los países son conscientes de ello; una cuestión distinta son sus posibilidades a la hora de posicionarse y tomar decisiones. Estos tráficos forman parte de las estrategias de los países más poderosos para preservar su hegemonía geopolítica-energética.

El petróleo es la fuente de energía más relevante en el mundo actual. En torno a él pivotan guerras y alianzas, y un sinnúmero de estrategias interesadas a medio y a largo plazo. La industria del petróleo es el paradigma, aunque podríamos citar otras, como la industria gasística.

¹ También denominado arqueado bruto. Se trata de un volumen y no de un peso; su forma abreviada es GT (*Gross Tonnage*), y se utiliza para ciertas estadísticas y tasas portuarias. Es el volumen de todos los espacios cerrados de un buque. La unidad de medida es la tonelada "*Moorson*", equivalente a 100 pies cúbicos o, lo que es lo mismo, a 2,83 metros cúbicos.

El crecimiento de la población mundial, el desarrollismo industrial y el afán de consumo, unidos al aumento del nivel de vida, han propiciado un incremento de las demandas energéticas, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo.

El transporte marítimo por contenedor es el predominante en el comercio internacional, particularmente en los tráficos oceánicos. Cerca de un 52 % del valor de las mercancías se transporta en contenedor. El crecimiento del tráfico marítimo de contenedores, que se calcula entre un 10 % y un 14 % anual en las líneas Europa-Asia, está propiciando la construcción y reestructuración de nuevas terminales para facilitar el manejo de mayores volúmenes y dar respuestas operativas a los nuevos buques portacontenedores que ya en la actualidad superan los 14.000 TEU transportados.² Estos buques son denominados “*ultra large container ships*” y no pueden atracar en cualquier puerto; en España, pueden hacerlo en los de Bahía de Algeciras, Valencia y Barcelona.

El crecimiento del transporte marítimo de contenedores se concreta en buques cada vez más grandes, en terminales portuarias especializadas y en servicios regulares de transbordadores. Desde principios de los años noventa crece el número de los denominados “centros de transbordo” (*transshipment hubs*), un nuevo tipo de puerto y sistema de almacenes.

Las economías emergentes acentuarán, en las próximas décadas, el auge del transporte marítimo y, con ello, la necesidad de puertos modernos, que den respuesta a esa nueva realidad.

Otro sector marítimo que ha experimentado un crecimiento importante es el sector del buque de crucero.³ En la última década, el tráfico de cruceros en nuestra área de influencia, en particular en el Mediterráneo y Canarias, ha sido capaz de atraer y captar un sector del ocio cada vez más amplio. La que era no hace mucho tiempo una industria vinculada al lujo y a un alto nivel de vida con una cierta exclusividad, en la actualidad se ha popularizado. España es líder europeo en este tráfico, particularmente en el Mediterráneo, con los puertos de Barcelona y Baleares.

1.2 El transporte marítimo en Europa

Europa es, sobre todo, una alianza comercial, un gran mercado. Al menos esta era su vocación inicial, aunque en la actualidad ha alcanzado nuevas dimensiones y se ha propuesto, además, otros objetivos. Desde hace tiempo, se preocupa por el transporte marítimo, como no podría ser de otro modo. Desde la reflexión y el estudio de las estrategias de futuro y los datos incorporados en el *Libro blanco* y en el *Libro verde* del transporte en la UE,⁴ se puede afirmar que, durante siglos, el transporte marítimo y fluvial ha dominado el transporte de mercancías en Europa, y ha aumentado en proporción al ritmo del desarrollo industrial y del crecimiento de la economía. El transporte fluvial ha tenido una influencia menor en España.

² Acrónimo de “*Twenty foot Equivalent Unit*”. Es la medida de un contenedor normalizado de 20 pies, cuyas medidas son: 20 pies de largo × 8 de ancho × 8,5 de alto (en metros: 6,096 × 2,438 × 2,591, respectivamente). Su peso, incluida la carga, puede llegar a las 24 toneladas.

³ Un buque de crucero puede ser también un buque de guerra. En esta obra nos referimos únicamente a cruceros turísticos.

⁴ El *Libro blanco* es una hoja de ruta de la Comisión Europea que propone una futura legislación para un transporte más competitivo y sostenible en la Europa de los 27. El *Libro verde* contiene propuestas para una movilidad urbana ecológica, competitiva, universal y segura.

Las grandes ciudades europeas se han construido al borde de ríos o de su desembocadura, y las grandes ferias de la Edad Media se organizaban en ciudades portuarias. Hoy las ciudades han cercado los puertos y los presionan.

El transporte marítimo es vital para la fortaleza económica y comercial de la UE. Por lo tanto, la Europa de los 27 considera que es aconsejable mejorar su protección para conservar e incluso incrementar dicho papel, así como la confianza de los operadores marítimos y portuarios. Los esfuerzos necesarios para mejorar el nivel de protección de los buques y los puertos de la UE deben considerarse a la luz de la importancia que el comercio marítimo reviste para su economía.

En este sentido, la Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria (en adelante, Directiva de protección), haciéndose eco de esta situación, va más allá de la interfaz buque-puerto en la protección portuaria y abarca todo el “*hinterland*”.⁵ Así, considera que “los puertos son centros de entrega de cargas peligrosas e importantes polos de producción química y petroquímica, o se hallan en las inmediaciones de los centros urbanos. Es evidente que un atentado terrorista en un puerto puede perturbar gravemente los sistemas de transporte y generar una cadena de efectos sobre la industria circundante, además de ocasionar víctimas humanas en el propio puerto y entre la población vecina”.

El volumen del transporte marítimo de corta distancia (TMCD) en la UE fue, durante el año 2010, del orden de 1,8 billones de toneladas, lo que equivale a un 63 % del transporte marítimo total de mercancías en sus veintisiete países. Los graneles líquidos fueron el segmento más importante, con 847 millones de toneladas, que representaron el 47 % del total, seguidos de los graneles líquidos, con 341 millones de toneladas, equivalentes al 19 %, y las cargas rodadas Ro-Ro,⁶ con 239 millones de toneladas, que supusieron el 14 % (los buques Ro-Ro disponen de rampas y transportan pasajeros junto con cargas, que suben a bordo sobre ruedas, como los turismos y camiones, lo que permite su rápida estiba y desestiba; por ello, son especialmente sensibles a las amenazas). Las cargas contenerizadas representaron un 12 % del total, con 213 millones de toneladas, mientras que el 8 % restante fueron cargas de otro tipo.

El TMCD es, según el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, Ley de Puertos), el servicio marítimo para tráfico de mercancías o pasajeros que se realiza mediante buques cuya ruta marítima discurre exclusivamente en Europa, entre puertos situados geográficamente en Europa, o entre dichos puertos y aquellos situados en países no europeos ribereños de los mares cerrados que rodean Europa, incluyendo sus islas o territorios de soberanía no continentales. Este concepto también incluye el transporte marítimo entre los Estados miembros de la UE y Noruega e Islandia, así como con otros Estados del mar Báltico, el mar Negro y el mar Mediterráneo.

En 2011, los cinco puertos europeos más importantes (Rotterdam, Amberes, Hamburgo, Ámsterdam y Marsella) gestionaron cerca de 935 millones de toneladas, lo que supone un 42 % del trasiego total de mercancías en Europa. Los diez puertos más grandes representaron más del 57 %. El puerto de Rotterdam, el más importante de Europa para contenedores, graneles líquidos y graneles sólidos, es el de mayor actividad al gestionar más del 19 % del volumen total.

⁵ El “*hinterland*” portuario es la zona terrestre de influencia comercial de un puerto.

⁶ Acrónimo de “*Roll-on/Roll-off*”, utilizado para denominar los buques de transbordo rodado (turismos, camiones, etc.).

La capacidad de la UE para importar mercancías procedentes de terceros países representa en torno al 17 % del total mundial. La protección, como se puede apreciar, es un factor determinante para mantener los mercados operativos y las fronteras controladas y abiertas.

El sistema logístico marítimo de la UE, incluidos el transporte marítimo de mercancías, los puertos y los servicios portuarios, interviene en más de dos terceras partes del total del comercio entre la UE y el resto del mundo. Así pues, es importante mejorar la protección del transporte marítimo, al tiempo que se mantienen sus condiciones de competitividad y se facilita el comercio.

Con el *Libro verde* de 1997, presentado por la Comisión Europea, se quiso poner de relieve por qué los puertos son esenciales para la política europea. Europa es el gran mercado y sus pilares esenciales son, ya desde su fundación, tanto las políticas comerciales como las de transportes.

Europa tiene 70.000 kilómetros de costa. Sus regiones marítimas generan el 40 % de su PIB y suman el mismo porcentaje de población.

Por otro lado, hay implicaciones estratégicas relacionadas con el suministro de petróleo, que requiere disponer de unos conocimientos técnicos en el ámbito marítimo para garantizar un control estricto de la flota de buques petroleros. El transporte de petróleo y derivados viene a suponer el 50 % del tonelaje mundial.

Los grandes petroleros (los de más de 200.000 toneladas) dominan el mercado del transporte de petróleo crudo. Anualmente navegan en aguas comunitarias entre 1.500 y 2.000 petroleros.

Cada año se transportan más de 800 millones de toneladas desde los puertos comunitarios o con destino a ellos. Aproximadamente el 70 % del transporte marítimo de petróleo en la UE se realiza frente a las costas del Atlántico y del mar del Norte (el 30 % restante se efectúa en el Mediterráneo), razón por la cual estas zonas son especialmente vulnerables a las mareas negras (vertidos de hidrocarburos), como ya pusieron de manifiesto los naufragios del *Erika* y del *Prestige*. Un atentado terrorista contra un petrolero podría provocar una marea negra de grandes proporciones.

Numerosos petroleros navegan en aguas comunitarias sin hacer escala. El petróleo importado procede principalmente de Oriente Medio y África del Norte, mientras que las exportaciones europeas se dirigen, sobre todo, a Norteamérica.

Sólo un 14 % de los buques mercantes⁷ llevan pabellón de alguno de los Estados miembros. Más del 30 % del tonelaje mundial pertenece o es controlado por la UE, que cuenta con una de las mayores flotas del mundo, si se tienen en cuenta el capital y la titularidad de las empresas armadoras. De aquí se deduce que tenemos una parte significativa de la flota desabanderada.

Como se desprende de los propios análisis comunitarios, desde la perspectiva de la seguridad y la protección, la UE, en estrecha colaboración con la OMI, dispone de un marco regulador muy elaborado. Sin embargo, los Estados miembros han de contribuir al desarrollo de un transporte marítimo cada vez más seguro. Es preciso implicar a la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), con sede en Lisboa, para que pueda proporcionar una mejor asistencia.

⁷ Todo buque utilizado para la navegación con un propósito mercantil, excluidos los dedicados a la pesca.

La UE y sus Estados han de velar por el respeto de las normas europeas e internacionales; han de colaborar de forma más estrecha con sus socios dentro de la OMI, y contribuir a una cultura común de seguridad y protección marítima con los países vecinos y, en particular, en relación con las inspecciones del Estado del puerto.

1.3 España: nudo estratégico fundamental

España, por su ubicación, es un nudo estratégico fundamental en el transporte marítimo. Frente a nuestras costas, discurren algunas de las rutas marítimas más importantes del mundo.

Por otra parte, a nadie se le escapa que somos muy deficitarios en materias primas, por lo que recibimos tráficos marítimos esenciales para nuestra industria a través de buques tanque.

Nuestro país cuenta con casi 8.000 kilómetros de costa, entre la España peninsular e insular. Aunque disponemos de una escasa flota mercante de bandera, la navegación es fundamental para nuestro comercio y nuestra industria, máxime teniendo en cuenta que tenemos dos archipiélagos y un tráfico importante con Ceuta y Melilla, con el norte de África y con el resto del Mediterráneo. Los puertos situados en el Atlántico y el Cantábrico mantienen rutas importantes con el norte de Europa.

Es evidente que nuestras Islas Baleares y Canarias, así como Ceuta y Melilla, reciben buena parte de sus mercancías por mar. Nuestra navegación interinsular es esencial y de interés general.

Esta situación genera importantes tráficos de buques de pasaje⁸ y de carga, navegación que reviste una importante dimensión estratégica para nosotros. El tráfico de pasaje adquiere una relevancia singular en verano con el norte de África. Es la conocida como “Operación Paso del Estrecho”, para ciudadanos del norte de África, especialmente de Marruecos. Es una ruta muy sensible a la amenaza terrorista, que puede ser instrumentalizada con fines perversos.

Es un dato objetivo que la flota mercante española no se ajusta a las potencialidades que ofrece su situación geográfica, estratégica y económica. España posee relevantes equipamientos en puertos comerciales, pesqueros y deportivos. Sin embargo, no ha sabido, no ha podido o no le ha interesado potenciar sus posibilidades como país armador.

Según el Organismo Público Puertos del Estado, en 2011 recalaron en los puertos marítimos españoles casi ocho millones de cruceristas, frente a los 7,1 millones del año anterior. El número de cruceros también se incrementó durante dicho año hasta un 7,7 %, con un total de 3.900 buques.

Barcelona es la ciudad por la que han pasado el mayor número de viajeros, unos 2,7 millones, lo que supone un 33,8 % del total y representa un aumento del 17,4 % respecto al mismo período de 2010. Las Islas Baleares se situaron en segundo lugar con mayor número de viajeros, con 1,6 millones, con lo que acaparon un 20 % del tráfico total.

⁸ Buque mercante que transporta más de 12 pasajeros. Es pasajero toda persona que no forme parte de la tripulación y que tenga una edad igual o superior a un año.

1.4 Las rutas frente a nuestras costas: el Estrecho y Finisterre

El artículo 22 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Mar trata de las vías marítimas y los dispositivos de separación de tráfico (DST)⁹ en el mar territorial, y estipula que el Estado ribereño puede, si es necesario por razones de seguridad de la navegación, exigir que los buques extranjeros que ejerzan el derecho de paso inocente¹⁰ a través de su mar territorial utilicen las vías marítimas y los DST que dicho Estado haya designado o prescrito para la regulación del paso de los buques.

El mismo artículo también señala que, en particular, el Estado ribereño puede exigir que los buques cisterna, los buques de propulsión nuclear y aquellos que transporten sustancias o materiales nucleares u otros intrínsecamente peligrosos o nocivos, limiten su paso a esas vías marítimas.

Desde su entrada en funcionamiento en 1993, la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) se encarga principalmente de los servicios de rescate, la búsqueda y el salvamento marítimo, la prevención y la lucha contra la contaminación del medio marino, y el control del tráfico marítimo. Durante 2012, coordinó el rescate, la asistencia o la búsqueda de 11.917 personas (33 personas al día de media) en las 5.067 actuaciones marítimas llevadas a cabo en toda España (14 actuaciones al día de media). SASEMAR “es una entidad pública empresarial, dependiente del Ministerio de Fomento, que cuenta con un equipo integrado por más de 1.600 profesionales, y está alerta las 24 horas para dar respuesta a todas las emergencias que puedan surgir en el mar”.

El control del tráfico marítimo en España lo llevan a cabo los 20 Centros de Coordinación y Salvamento (CCS) ubicados por toda la costa española, los cuales controlan en torno a 350.000 buques al año. Adicionalmente, estos CCS prestan servicios de información meteorológica y otros avisos de interés para la navegación.

Dada la situación geográfica española, por el Estrecho y frente al Finisterre español discurren rutas que utilizan numerosos grandes buques. Hoy estos buques están obligados a navegar y reportarse en determinados puntos donde el tráfico marítimo es intenso o presenta alguna problemática particular, dentro de los DST.

Los tráfico de estos dispositivos, aprobados por la OMI, son gestionados por los CCS. Son muy significativos los de Finisterre y Tarifa. Frente al cabo de Gata, existe otro DST que controla el CCS de Almería y otros dos en Canarias.

Estos CCS son coordinados por el Centro Nacional de Coordinación y Salvamento Marítimo (CNCS), dependiente de SASEMAR. El DST con mayor tráfico marítimo es el de Tarifa, seguido de los de Finisterre y Cabo de Gata.

⁹ Los DST son vías de navegación establecidas para separar corrientes de tráfico opuestas. Entre sus objetivos se encuentran reducir la frecuencia con que los buques llevan rumbos encontrados y reducir el peligro de abordaje.

¹⁰ El derecho de paso inocente se establece en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Al amparo de este derecho, los buques de un Estado pueden navegar por el mar territorial de otro, siempre que se trate de un paso rápido y sin detenciones, y que además no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño. Los submarinos y cualesquiera otros vehículos sumergibles han de navegar en la superficie y enarbolar su pabellón.

Los buques identificados en los DST durante el año 2011 fueron los siguientes:

- *DST de Tarifa: 73.470 buques*
- *DST de Finisterre: 38.946 buques*
- *DST del Cabo de Gata: 35.855 buques*
- *DST de Canarias Occidental: 3.227 buques*
- *DST de Canarias Oriental: 3.161 buques*

Según SASEMAR, “el Estrecho de Gibraltar es una de las zonas del mundo que soporta una mayor densidad de tráfico marítimo, al ser punto obligado de paso para todos los buques cuyas líneas unen los puertos del Atlántico y norte de Europa con los del Mediterráneo e, incluso, los puertos más importantes de las costas de Asia y del Golfo Pérsico, a través del canal de Suez, y el cada día mayor número de transbordadores y naves de gran velocidad que transitan entre los puertos de la Península y el norte de África”.

Sigue diciendo: “Ya a finales de los años sesenta, entraría en vigor a principios del año 1970, la Organización Marítima Internacional estableció un DST en el Estrecho de Gibraltar para encauzar los flujos de tráfico en las direcciones este y oeste, e incrementar la seguridad de la navegación en la zona.”

Por lo que respecta a Tarifa, en el Estrecho, los tráficos se concentran en una zona en que la navegación de embarcaciones menores supone un trasiego frecuente de “semirrígidas” y “pateras”, dedicadas a “tráficos” de hachís o de seres humanos. En particular, las semirrígidas, por sus capacidades y por las altas velocidades que alcanzan, pueden representar un serio riesgo para los buques o para la navegación marítima si son utilizadas con fines criminales por organizaciones terroristas. Además, son embarcaciones con mucha autonomía, lo que les permite alejarse de la costa a distancias realmente considerables.

Las cifras anteriores permiten hacerse una idea de la dimensión del tráfico marítimo con destino a nuestros puertos o que navega frente a nuestras costas. Dicho volumen, la proximidad a la costa y la situación geográfica y geopolítica invitan a potenciar la protección marítima y portuaria.

En especial, el Estrecho es una zona potencialmente peligrosa, y en alguna ocasión ya ha estado en el punto de mira del terrorismo de la yihad. La sensibilidad de la zona del Estrecho se acrecienta ante la proximidad de la base de Rota y el puerto de la colonia inglesa de Gibraltar.

Ya en 2003, tres saudíes acusados de integrar una célula de Al Qaeda y que pretendían realizar atentados en el Estrecho de Gibraltar contra buques occidentales, fueron detenidos y condenados en Casablanca (Marruecos) a diez años de prisión. Otras seis personas, tres hombres y tres mujeres de la misma nacionalidad, fueron condenadas por complicidad a diversas penas.

En agosto de 2012, la Policía Nacional detuvo a tres hombres supuestamente vinculados con Al Qaeda. Cabe destacar que almacenaban cierta cantidad de explosivos en un piso de La Línea de la Concepción, en Cádiz.

1.5 Los puertos y la intermodalidad

Estos ingentes volúmenes de mercancías de todo tipo que dinamizan los tráficos marítimos empiezan o acaban en un puerto que debe gestionarlos. El puerto es el lugar donde se hace efectiva la intermodalidad de los medios de transporte.

Los puertos se organizan de distintas formas. No existe un modelo europeo de puertos, sino que se especializan en función de los tráficos a los que sirven.

Al margen de ello, es evidente que el gran volumen de mercancías que son objeto del transporte marítimo mundial merece una protección especial, no solo durante el transporte, sino también durante la carga y la descarga que se efectúa en puerto. Este es, por tanto, un lugar especialmente sensible y al alcance de los objetivos de cualquier grupo terrorista, tanto desde tierra como desde el agua.

El puerto, como nudo de intermodalidad de los distintos medios de transporte que mueven el tráfico comercial, ha de ser un espacio bien organizado, con la superficie suficiente, y seguro para garantizar los flujos del comercio internacional.

Hoy se habla de “puerto *hub*”, que es un puerto de referencia para la distribución de la carga. Recibe líneas navieras de largo recorrido, que descargan las mercancías en los muelles, para que después se redistribuyan en líneas de recorrido más corto a otros puertos. Paralelamente a estos enormes centros de distribución, los puertos en general se han ido especializando. El “puerto *hub*” más importante de España es el de Algeciras.

Los puertos chinos están en pleno apogeo. Según la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Shanghái, en sus estudios de mercado sobre el sector portuario en China, el Delta del Yangtsé es la zona portuaria con mayor tránsito, pues en ella se hallan dos de los puertos más grandes del mundo, Shanghái y Ningbo-Zhoushan. El primero es el puerto más activo del mundo y Ningbo-Zhoushan le va a la zaga. Este último pretende mejorar sus infraestructuras y aumentar sus movimientos anuales con la fusión de los puertos de Ningbo y Zhoushan, que tuvo lugar en 2009.

En Europa, el ya citado *Libro verde* quiso incidir en la función primordial de los puertos en la red transeuropea de transportes para fomentar la interconexión, particularmente para comunicar bien las regiones insulares, aisladas y periféricas, con las regiones centrales de la UE.

Los puertos europeos de Amberes, Rotterdam y Hamburgo transportan un tercio de las mercancías que llegan o salen de la UE o, lo que es lo mismo, mueven más de 700 millones de toneladas al año.

No se puede establecer una tipología estricta de los puertos europeos, pero sí existe un cierto número de puertos especializados en determinados sectores, por ejemplo, en el sector petrolero y químico, en el sector del automóvil, etc.

Siguiendo a González Laxe, Gabriel y Pablo de Llano en su trabajo “Análisis económico del sistema portuario gallego”, en Europa se dan diferentes tipologías de puertos, básicamente las siguientes:

- *Puertos gestionados por el Estado*
- *Puertos gestionados por los municipios*
- *Puertos gestionados de manera autónoma*
- *Puertos enteramente privados*

Los autores citados indican que ello dificulta establecer un sistema organizativo uniforme dentro de la política europea; en concreto señalan:

“Las razones son contundentes: los sistemas de administración de los puertos alemanes, belgas, holandeses e ingleses ni son uniformes ni están reglamentados por ley.”

“En tanto que el régimen de administración de los principales puertos españoles e italianos se sustenta en una ley.”

“En los Países Bajos, la mayoría de los puertos son administrados por el ayuntamiento o por un organismo municipal (Rotterdam y Ámsterdam).”

“En Bélgica, los puertos de Amberes, Gante y Ostende están administrados por los ayuntamientos; Brujas, por una sociedad privada formada por representantes de la región (65 %), el municipio (31 %) y, minoritariamente, los agentes privados (3.6 %).”

“En Alemania, la mayoría de los puertos los administran los Länder (Emden, Cuxhaven, Hamburgo o Bremen) y/o los ayuntamientos (casos de Lübeck y Kiel), no existiendo organismos públicos que se encarguen de las tareas que deben ser desarrolladas por las propias Autoridades Portuarias.”

Por último, en el Reino Unido se distinguen tres categorías:

“Los puertos gestionados por las autoridades locales, normalmente pequeños, a excepción del caso de Portsmouth y los puertos petroleros de Sullom Voe y Flotta.”

“Los gestionados por trust (un centenar son establecimientos independientes, amparados por una ley, por una carta real o por una decisión de la autoridad local) son puertos gestionados por el propietario, la colectividad local o los administradores del trust; poseen la misma independencia que si fueran gestionados como un puerto privado, pero tienen limitación en lo que se refiere a la capacidad de endeudamiento. En la actualidad, existen seis puertos gestionados por trust: Clyde, Dundee, Fort, Medway, Tees & Hartlepool y Tilbury.”

“En tercer lugar, los puertos privados, cuyo principal grupo es ABP (Associated British Ports). En la actualidad ABP posee 21 puertos, entre los que destacan Plymouth, Southampton, Hull, Grimsby, Cardiff, Newport y Lowestoft.”

En otro orden de cosas, según el informe “Evolución del papel de los puertos marítimos en el ámbito de la logística marítima mundial: capacidades, retos y estrategias” (2009), del Parlamento

Europeo, a partir de la década de los noventa comenzó una nueva fase en la evolución portuaria en que rápidamente adquirió importancia la cooperación entre los puertos.

Los principales factores que propiciaron esta colaboración fueron la aparición del TMCD, el aumento del tamaño y de los volúmenes de los buques y, por consiguiente, la mayor presión sobre la capacidad portuaria. Esta fase, que se ha denominado “regionalización portuaria”, dio lugar a la aparición de distintos tipos de puertos:

- *Puertos principales. Atraen grandes volúmenes de mercancías en todos los segmentos del mercado.*
- *Puertos de transbordo. Generan un tráfico elevado de contenedores, aunque su función de distribución al “hinterland” es bastante limitada.*
- *Puertos de segundo nivel. Desempeñan una importante función de concentración y distribución de cargamentos. La función de transbordo también puede ser importante, pero los volúmenes que se generan son inferiores a los de los puertos principales y de transbordo.*
- *Puertos de tercer nivel. Desempeñan una actividad centrada principalmente en el “hinterland” inmediato. Es habitual que en estos puertos no se opere con todos los segmentos del mercado.*

Según las estadísticas publicadas por el Organismo Público Puertos del Estado, que resumimos, durante el año 2011 se movieron, en el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal, 458 millones de toneladas, 26,7 millones más que en 2010, lo que supone un incremento del 6,2 %. El puerto de Bahía de Algeciras mantiene el primer puesto, con 83,2 millones de toneladas, lo que equivale al 18,1 % del total.

La evolución del tráfico por tipos de mercancías, según el Organismo Público Puertos del Estado, ha sido la siguiente:

- *Graneles líquidos: 150,7 millones de toneladas (+1 %). Las Autoridades Portuarias que superaron los 10 millones de toneladas fueron Bahía de Algeciras (23,4 millones de toneladas), Huelva (21,7), Tarragona (18,7), Cartagena (17,9), Bilbao (17,9) y Barcelona (10,8).*
- *Graneles sólidos: 79,3 millones de toneladas (+0,7 %). Las Autoridades Portuarias que superaron los 5 millones de toneladas fueron Gijón (12,6 millones de toneladas), Tarragona (9,3) y Ferrol-San Cibrao (8,7).*
- *Mercancía general: 213,7 millones de toneladas (+12 %). Las Autoridades Portuarias que superaron los 15 millones de toneladas fueron Valencia (58,6 millones de toneladas), Bahía de Algeciras (52,3), Barcelona (28,8) y Las Palmas (17,5).*
- *Contenedores: 13,9 millones de TEU (+11,1 %). Las Autoridades Portuarias que superaron el millón de TEU fueron Valencia (4,3 millones de TEU), Bahía de Algeciras (3,6), Barcelona (2) y Las Palmas (1,3).*

- *Pasajeros: 27,4 millones (+3,8 %). Las Autoridades Portuarias que más tráfico registraron fueron Baleares (5,7 millones de pasajeros), Santa Cruz de Tenerife (4,9), Bahía de Algeciras (4,4), Barcelona (3,8) y Las Palmas (1,7).*
- *Pasajeros de cruceros: 8 millones (+11,6 %). Las Autoridades Portuarias con más pasajeros de crucero fueron Barcelona (2,7 millones de pasajeros), Baleares (1,6 millones), Santa Cruz de Tenerife (828.000), Las Palmas (771.000) y Málaga (639.000).*

El tráfico de contenedores en el puerto de Bahía de Algeciras movió durante el año 2010 un total de 2,8 millones de TEU y, durante el 2011, un total de 3,6 millones, lo que supone un incremento del 28,6 %. Algunas navieras concentran la descarga de mercancías en este puerto y desde allí la reconducen a diferentes puntos del litoral mediterráneo y a través del Atlántico. Por ello y por su posición estratégica, Bahía de Algeciras es un referente y un puerto español clave; podríamos afirmar que, desde la consideración de la protección, es el puerto español con mayores vectores de amenaza.

La tabla siguiente detalla la evolución del tráfico marítimo en el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal en el período comprendido entre los años 2007 y 2011. El inicio de la crisis en 2008 supuso un descenso general de este tráfico, si bien a partir del año 2010 los datos recogidos reflejan una nueva tendencia alcista. Destaca el número de pasajeros en cruceros, que experimenta un aumento anual continuo y considerable, al que parece no afectarle la crisis.

Evolución del tráfico en el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal (millones de toneladas / TEU / millones de pasajeros) Años 2007-2011						
Año	Tráfico total	Graneles líquidos	Graneles sólidos	Mercancía general	Contenedores	Pasajeros de cruceros
2007	482,90	150,40	116,90	200,60	13,30	5.033.907
2008	473,40	153,90	101,30	203,60	13,30	5.883.552
2009	412,90	143,50	79,10	176,50	11,70	6.100.000
2010	431,30	149,00	78,70	190,30	12,50	7.132.405
2011	458,00	150,70	79,30	213,70	12,50	8.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por Puertos del Estado

1.6 Principales tipos de buques en la flota mercante mundial

La flota mercante mundial se clasifica sobre la base de los diferentes tipos de buques que forman parte de la misma (también pueden clasificarse en función de su diseño y de la carga que llevan). Los principales tipos de buques se pueden clasificar del modo siguiente:

- Buques de carga general (*general cargo ships*)
- Buques portacontenedores (*container carriers*)
- Buques Ro-Ro (*Ro-Ro ships*)
- Buques graneleros (*bulk carriers*)
- Buques tanque (*tanker ships*)
- Buques gaseros (*gas carriers*)¹¹
- Buques de pasaje (*passenger ships*)

1.6.1 Buques de carga general

Antes de la aparición de los buques portacontenedores, a partir del año 1950, los buques de carga general dominaban las líneas de tráfico regular. Paulatinamente, fueron desplazados por los portacontenedores, más eficientes.

Se caracterizan por su flexibilidad, pero no por su eficiencia. Están diseñados para el transporte de diferentes tipos de carga, aunque con el tiempo se han especializado en el transporte de cargas atípicas, que, por sus particularidades de tamaño y peso, no pueden estibarse en contenedores.

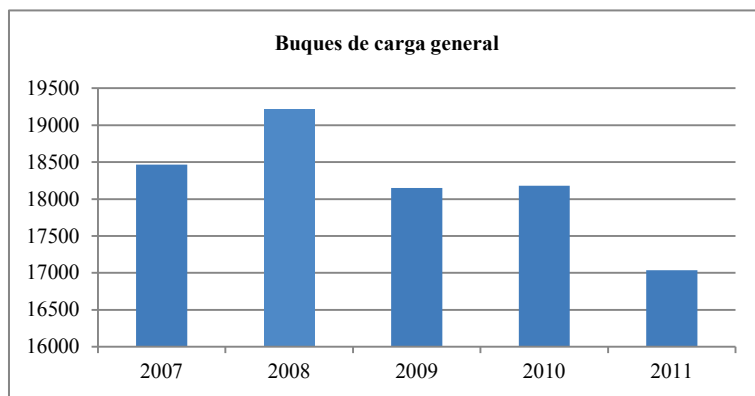


*Buque de carga general (general cargo ship) "Vectis Eagle"
Fotografía cedida para esta obra por Carisbrooke Shipping*

¹¹ Otras clasificaciones incluye los buques gaseros dentro de los buques tanque, junto con los petroleros y los quimiqueros.

Tienen un tamaño de entre 15.000 y 22.000 toneladas de peso muerto (DWT),¹² una eslora de entre 100 a 150 metros, una velocidad de servicio de 18 nudos, aproximadamente, y medios propios de carga/descarga. Debido a esta última característica, son utilizados en tráficos con puertos sin infraestructura o con una infraestructura inadecuada.

Según datos del informe anual de la UNCTAD, “*Review of Maritime Transport 2011*”, en enero de 2011 los fletes¹³ de buques de carga general representaron el 8,7 % del total de la flota mundial, lo que significó un aumento del 0,2 % respecto al año 2010. El peso muerto (DWT) total de esta flota en 2011 ascendió a los 109 millones de toneladas.



Evolución del número de unidades en el período 2007-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por EQUASIS¹⁴

El número de buques que forman parte de esta flota registró un crecimiento positivo hasta 2008, debido a la situación de estabilidad en el comercio marítimo en ese momento. A partir del año 2009, la situación económica provocó que el número de barcos comenzara a disminuir. En 2008, había un total de 19.221 de estos buques; tres años después, la flota era de 17.034 buques, lo que ha significado una caída del 11,4 % en este período.

Pese al aumento del número de buques nuevos en los años de crecimiento económico, esta flota tiene actualmente el 71,1 % de los barcos con más de 15 años de antigüedad.

1.6.2 Buques portacontenedores

La aparición de los buques portacontenedores en los años cincuenta transformó el transporte marítimo, que se ha convertido en un medio mucho más seguro, flexible y eficiente.

¹² El peso muerto (DWT) es el peso real en toneladas métricas que un buque puede transportar cuando está cargado hasta el calado máximo admisible, incluyendo combustible, agua dulce, suministros, captura y tripulación.

¹³ Precio que se paga por el transporte marítimo.

¹⁴ *European Quality Ship Information System* (Sistema Europeo de Información de Calidad del Transporte Marítimo).

Estos buques se caracterizan por su flexibilidad (gran variedad de cargas) y eficiencia (las operaciones de carga y descarga se simplifican, se reducen sus tiempos considerablemente, los costes son menores y la seguridad aumenta). En general, alcanzan velocidades de entre los 20 y los 25 nudos.



*Buque portacontenedores (container carrier) "Berlin Express"
Fotografía cedida para esta obra por Hapag-Lloyd*

La tabla siguiente detalla los diferentes tipos de buques portacontenedores, en función de su tamaño y del servicio que prestan:

Tipo de buque	Capacidad (TEU)	Servicio
<i>Feeder</i>	0 – 499	Se utilizan para el transporte de contenedores en tráficos de corta distancia, por lo general dedicados a la reposición y distribución entre puertos <i>hub</i> y puertos regionales.
<i>Feedermax</i>	500 – 999	
<i>Handy</i>	1.000 – 1.999	De dimensiones pequeñas, se utilizan como <i>feeders</i> , pero son suficientemente grandes para cubrir tráficos Norte-Sur (tráficos intraeuropeos o Europa-Norteamérica).
<i>Sub-Panamax</i>	2.000 – 2.999	Se utilizan para el transporte de contenedores en tráficos de grandes distancias.
<i>Panamax</i>	3.000 – 3.999	
<i>Post-Panamax</i>	4.000 – 7.999	
<i>Super Post-Panamax</i>	> 8.000	



*Buque portacontenedores (container carrier) "Verónica B"
Fotografía cedida para esta obra por Boluda Lines*



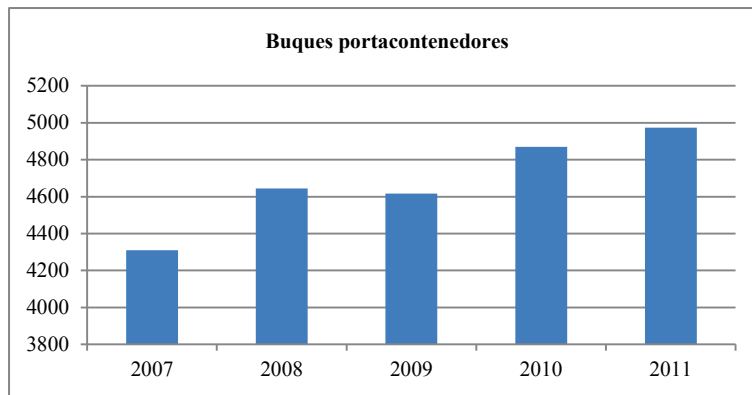
*Buque portacontenedores (container carrier) "OPDR Lisboa"
Fotografía cedida para esta obra por OPDR*

Los buques portacontenedores son la mejor opción de muchos países para la importación y exportación de productos. El alojamiento de la tripulación y el puente de mando están situados en una torre ubicada normalmente en la popa, lo que permite estibar la carga, en contenedores estandarizados, prácticamente de proa a popa, aprovechando así el máximo de espacio.

El tráfico de estos buques es operado por un número reducido de compañías, en que las veinte principales navieras controlan el 86 % del tráfico mundial.

La introducción masiva de nuevas unidades ha supuesto que la flota de portacontenedores se haya convertido actualmente en una de las más modernas. Según datos de EQUASIS, en el año 2011 el 31,3 % de la flota de buques portacontenedores tenía menos de 5 años de antigüedad; el 43,2 %, entre 5 y 15 años, y el 25,5 % restante, más de 15 años.

En general, la evolución del número de buques portacontenedores ha ido en aumento en los últimos años, como muestra el gráfico siguiente, lo que ha llevado a que su capacidad de carga haya ido aumentando paulatinamente. Actualmente ya se están entregando las primeras unidades con capacidad para 16.000 TEU.



Evolución del número de unidades en el período 2007-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por EQUASIS

1.6.3 Buques Ro-Ro

Estos buques están diseñados para cargar y descargar carga rodada, por lo que disponen de rampas para permitir el acceso a los espacios de carga desde y hacia los muelles. Tienen la ventaja de que permiten una rápida y fácil carga y descarga, sin necesidad de que en los puertos haya una infraestructura específica y compleja. Adicionalmente, el hecho de embarcar carga rodada facilita sobre manera la intermodalidad, eso es, la integración de los diferentes modos de transporte (marítimo, terrestre, ferroviario).

El primer buque Ro-Ro operó en Escocia en 1833, transportando vagones de tren y pasajeros. En 1965, comenzó a operar el primer buque especializado Ro-Ro, un PCC (*Pure Car Carrier*), debido a la creciente demanda en el mercado del automóvil.

Los buques Ro-Ro navegan a velocidades considerablemente elevadas, próximas a los 20 nudos. Sus esloras oscilan entre los 50 metros de las unidades pequeñas y hasta los 300 metros de los mayores PCC y PCTC (*Pure Car and Truck Carrier*).

En 2011, la flota de buques Ro-Ro, excluyendo los que tienen capacidad para el transporte de pasajeros (Ro-Pax), estaba formada por 1.537 unidades, que representaban el 1,9 % de la flota mundial. Su registro bruto (GT) en ese mismo año fue de 43.969 millones de toneladas, equivalente al 4,4 % de la capacidad mundial.



*Buque Ro-Ro (Ro-Ro ship) "Suar Vigo"
Fotografía cedida para esta obra por Grupo Suardiaz*

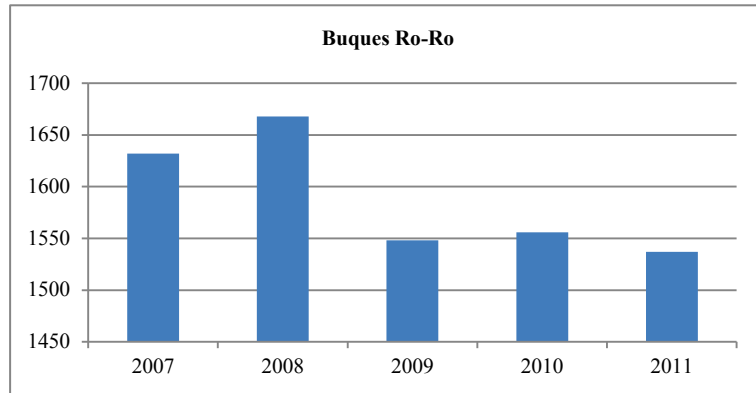
En general, no se puede afirmar que se trate de una flota moderna, porque prácticamente la mitad de la misma supera los 15 años de antigüedad. No obstante, actualmente se está llevando a cabo un importante proceso de renovación, de modo que el 25,1 % tiene menos de 5 años.

Se pueden encontrar los siguientes subtipos de buques Ro-Ro:

Tipo de buque	Servicio
<i>Pure Car Carrier (PCC)</i>	Destinados al transporte de coches, se utilizan en el comercio internacional. Su capacidad se mide en CEU. ¹⁵
<i>Pure Car and Truck Carrier (PCTC)</i>	Muy similares a los PCC, pero equipados con cubiertas reforzadas y ajustables en altura. Diseñados para transportar vehículos grandes y pesados.
<i>Con-Ro</i>	Buques híbridos, diseñados para el transporte de carga rodada en las bodegas y de contenedores en la cubierta.
<i>Ro-Pax</i>	Buques diseñados para el transporte de una aceptable capacidad de carga rodada en las bodegas y equipados con espacios sobre la cubierta principal para recibir pasajeros.

¹⁵ Acrónimo de "Car Equivalent Unit". Es la medida que indica la capacidad de carga de vehículos de un buque.

En el gráfico siguiente, se puede observar la evolución de este tipo de flota. En 2009, se produjo un descenso de 120 buques respecto de 2008, y a partir de ese momento se estabilizó la flota.



Evolución del número de unidades en el periodo 2007-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por EQUASIS

1.6.4 Buques graneleros

Estos buques están diseñados para el transporte de carga sólida a granel (minerales, grano, carbón, etc.). En 1852, se construyó el primer granelero y, desde entonces y hasta la fecha, su tamaño y sofisticación han ido en aumento.



*Buque granelero (bulk carrier) "Temara"
Fotografía cedida para esta obra por Grupo Ership*

Su diseño se caracteriza por tener una cubierta corrida, con la superestructura en la popa y un número impar de bodegas.

La estructura y el tamaño de estos buques vienen determinados por el tipo de producto que se va a transportar, ya que su densidad puede variar desde las 0,6 toneladas/m³ del grano ligero hasta las 3 toneladas/m³ del mineral de hierro. La velocidad de estos barcos está limitada a unos 15 nudos.

Los buques graneleros suelen operar en el mercado Tramp,¹⁶ aunque existen algunos ejemplos de líneas regulares.

Entre estos buques, más conocidos como *bulk carriers*, encontramos los siguientes tipos en función del servicio que prestan:

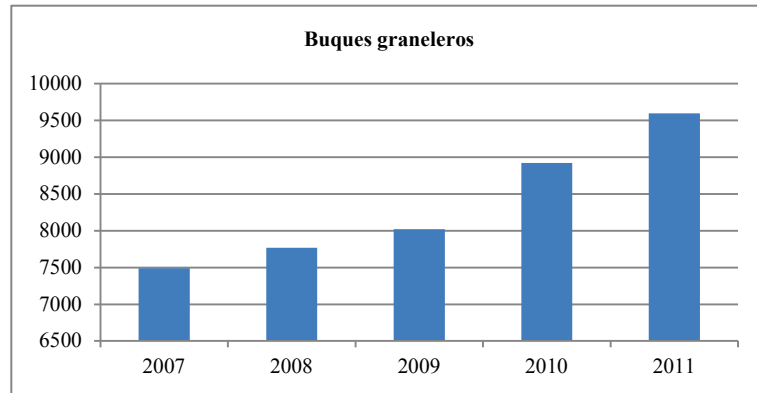
Tipo de buque	DWT	Servicio
<i>Mini-Bulker</i>	< 10.000	Diseñados para la navegación de cabotaje y fluvial. Disponen de una capacidad de transporte de 500 a 2.500 Tm.
<i>Handy</i>	10.000 – 35.000	Diseñados para transportar todo tipo de carga. Alrededor del 50 % de la flota son de este tipo. Esta proporción se mantiene debido a las reglas que regulan la construcción de grandes <i>bulk carriers</i> .
<i>Handymax</i>	35.000 – 45.000	
<i>Supramax</i>	45.000 – 60.000	El diseño típico es de cinco bodegas de carga y cuatro grúas para la carga y descarga, con esloras de entre 150 y 200 metros.
<i>Panamax</i>	60.000 – 80.000	Buques cuyas dimensiones se ajustan a las esclusas del canal de Panamá.
<i>Capesize</i>	> 80.000	Muy grandes para cruzar los canales de Panamá o de Suez. Pasan de un océano a otro por el cabo de Hornos o el de Buena Esperanza.

En 2011, el registro bruto (GT) de esta flota ascendió a más de 334 millones de toneladas, lo que significó el 33,1 % de la capacidad de la flota mercante mundial, que aquel año fue de 1.008 millones de toneladas.

Aunque la flota de buques graneleros es la que tiene la mayor capacidad de carga, a finales de 2011 el número de estos buques era de 9.597 unidades, lo que representa únicamente el 12,1 % del total buques de la flota mercante mundial; ello se explica porque este tipo de buques poseen una capacidad media más elevada. No obstante, como se ilustra en el gráfico siguiente, la tendencia es que este tipo de buques aumente, ya que en 2007 había 7.488 unidades, lo que ha representado un incremento del 28,1 % en los últimos cinco años.

¹⁶ Transporte marítimo sin ruta fija, en que se contrata un espacio concreto de carga para efectuar uno o varios viajes determinados, o para ser utilizado por un período limitado de tiempo.

El 35,8 % de esta flota tiene menos de 5 años de antigüedad; el 25,9 %, entre 5 y 15 años, y el 38,3 % restante, más de 15 años.



Evolución del número de unidades en el periodo 2007-2011
Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por EQUASIS

1.6.5 Buques tanque

Esta flota está compuesta principalmente por petroleros y quimiqueros. Estos dos tipos de buques se consideran integrados en una única flota, ya que presentan características similares en su diseño y, en ocasiones, alternan ambas cargas. Sus velocidades no exceden los 15-18 nudos.



Buque petrolero (tanker ship / oil tanker) "Montesperanza"
Fotografía cedida para esta obra por Grupo Ibaizabal

Los petroleros se pueden subdividir en dos tipos: por un lado, los que transportan crudo no refinado y, por otro, los que transportan productos derivados del crudo. Los primeros trasladan la mercancía desde los puntos de producción/extracción hasta las refinerías y los segundos, desde dichas refinerías hasta los mercados de consumo. En general, los tipos de petroleros son, según su tamaño:

Tipo de buque	DWT
<i>Product tanker</i>	10.000 – 60.000
<i>Panamax</i>	60.000 – 80.000
<i>Aframax</i>	80.000 – 120.000
<i>Suezmax</i>	120.000 – 200.000
<i>Very large crude carrier (VLCC)</i>	200.000 – 320.000
<i>Ultra large crude carrier (ULCC)</i>	320.000 – 550.000

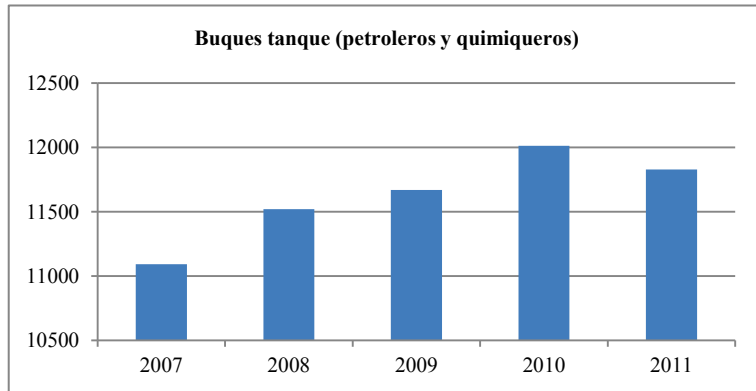
Los buques quimiqueros son capaces de transportar diferentes productos químicos en distintos tanques. Su capacidad oscila entre las 5.000 y las 40.000 toneladas de peso muerto (DWT).

Tienen un gran número de tanques, cada uno con sus propias tuberías y bombas, con el fin de poder segregar la carga y transportar diferentes productos.



*Buque quimiquero (tanker ship / chemical tanker) "Nivaria"
Fotografía cedida para esta obra por Distribuidora Marítima Petrogas*

En 2011, la flota de buques tanque ascendía a 11.828 unidades, que representaban el 14,9 % de la flota mercante mundial. Si bien en aquel año el 43,2 % de esta flota tenía más de 15 años de antigüedad, la adopción obligatoria del doble casco está impulsando decididamente su modernización y está causando la paulatina desaparición de los buques más antiguos.



Evolución del número de unidades en el periodo 2007-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por EQUASIS

1.6.6 Buques gaseros

Estos buques están diseñados para el transporte de gas licuado, lo que requiere una sofisticada tecnología, dado que dicho gas debe mantenerse a una temperatura aproximada de -160°C .



Buque gasero (gas carrier) "Sestao Knutsen"

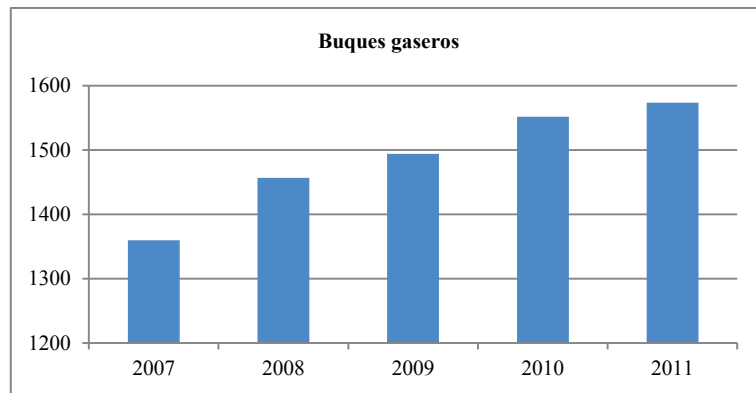
Fotografía cedida para esta obra por Knutsen OAS España

En 2011, esta flota ascendía a 1.574 unidades; aproximadamente el 70 % eran de LPG (véase el cuadro siguiente), el 21 % de LNG y el 9 % *chemical gases*. El registro bruto (GT) en aquel año fue de algo más de 49 millones de toneladas.

Podemos encontrar los siguientes tipos:

Tipo de buque	Servicio
<i>Liquefied petroleum gas (LPG)</i>	Para el transporte de butano, propano, butadieno, propileno, etc.
<i>Liquefied natural gas (LNG)</i>	Para el transporte de gas natural licuado (metano).
<i>Chemical gases</i>	Para el transporte de etileno.

El gráfico siguiente muestra el incremento constante del número de buques gaseros, que ha experimentado un aumento del 15,7 % en el período comprendido entre los años 2007 y 2011.



Evolución del número de unidades en el período 2007-2011
Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por EQUASIS

El registro bruto (GT) de esta flota en 2011, que fue de algo más de 49 millones de toneladas, supuso un 4,9 % del total de la flota mundial. Los buques de LNG experimentaron un crecimiento más rápido en los últimos años, debido al aumento del número de buques y al incremento de su capacidad. Este crecimiento ha contribuido a la modernización de la flota; en 2011, el 30,9 % de los buques tenían menos de 5 años, mientras que en 2007 este porcentaje era del 21,1 %.

1.6.7 Buques de pasaje

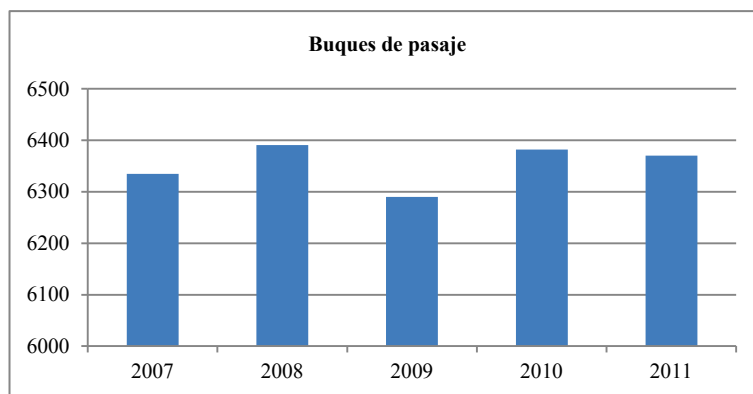
Los buques de pasaje, como su nombre indica, se dedican al transporte de pasajeros. Se pueden distinguir dos tipos de buques de pasaje: los destinados únicamente al transporte de pasajeros (buques de crucero y ferries) y los que combinan el transporte de pasajeros y de carga (Ro-Pax).

Estos barcos son los que tienen las velocidades de servicio más elevadas, del orden de 20-30 nudos. Es muy fácil diferenciar un buque de pasaje del resto por su característica principal, que son las numerosas cubiertas para el pasaje, ubicadas por encima de la cubierta principal del barco.



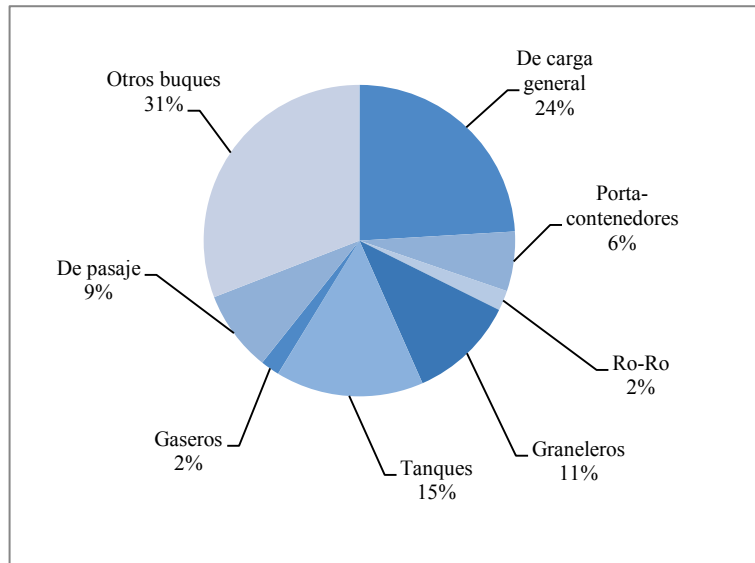
*Buque de pasaje y carga rodada (Ro-Pax) "Martín i Soler"
Fotografía cedida para esta obra por Baleària*

Operan normalmente en rutas circulares, saliendo de un puerto base al que regresan tras realizar una ruta con escala en uno o en varios puertos. En el caso de los buques de crucero, el transporte no es el objetivo de estos barcos, sino el atractivo turístico de los puertos y de las ciudades donde hacen escala. En 2011, la flota de buques de pasaje estaba compuesta por un total de 6.370 barcos, de los que el 69,4 % tenían más de 15 años de antigüedad.

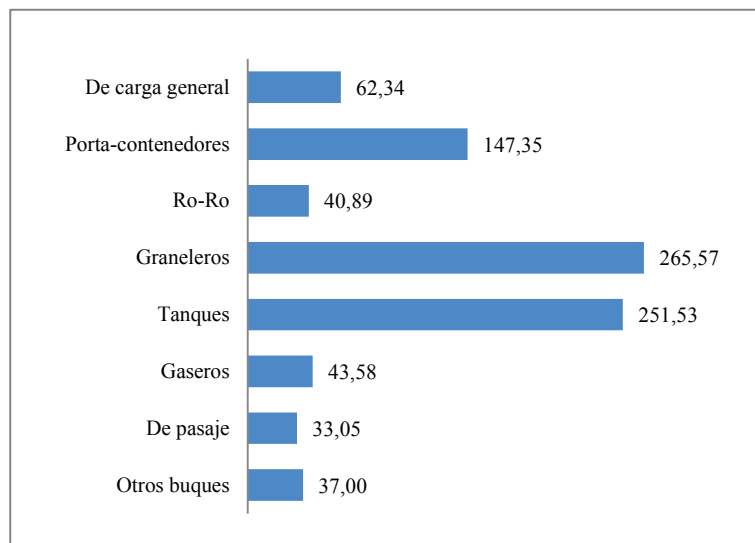


*Evolución del número de unidades en el periodo 2007-2011
Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por EQUASIS*

Los gráficos siguientes muestran la composición de la flota mercante mundial y su tonelaje de registro bruto (GT), según la media obtenida del período 2007-2011, a partir de la información facilitada por EQUASIS.



Composición de la flota mercante mundial. Media 2007-2011



Registro bruto (GT) en millones de toneladas de la flota mercante mundial. Media 2007-2011

1.7 Banderas de conveniencia

Un buque con bandera de conveniencia es aquel que se acoge a un registro de un país diferente del de nacionalidad de su armador o propietario. Los motivos que puede tener un armador para elegir un registro de conveniencia son diversos; entre otros, podríamos destacar los siguientes: contadas inspecciones, tasas de registro más baratas, escasos o nulos controles de seguridad y protección, impuestos bajos o inexistentes o libertad para contratar mano de obra barata. Con ello, la navegación asume riesgos pero el flete resulta más competitivo.

Respecto de mano de obra barata a bordo de los buques, a mediados de agosto de 2012, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recibió la 30ª ratificación del Convenio sobre Trabajo Marítimo, 2006 (CTM, 2006), cumpliendo con la segunda condición para que esta norma sin precedentes a escala mundial entre en vigor en agosto de 2013. El otro requisito (que los países que ratifiquen el convenio representen, al menos, 33 % del tonelaje de registro bruto de la flota mercante mundial) ya había sido alcanzado en 2009. Esta es una gran noticia para los 1,2 millones de marineros profesionales de buques mercantes de todo el mundo, así como un paso más en la dignificación y la mejora de las condiciones laborales a bordo. Cuando entre en vigor, el CTM 2006 sustituirá los 37 convenios marítimos de la OIT y las recomendaciones relacionadas, adoptadas desde el año 1920.

Con relación a la nacionalidad de los buques, el artículo 91 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar explicita que cada Estado establecerá los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, para su inscripción en un registro en su territorio y para que tengan el derecho de enarbolar su pabellón. Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar. Ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque.

Además, según el artículo 94, todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarbolan su pabellón. Como vemos, no siempre se logra ni es real dicha relación efectiva entre el buque y el Estado de abanderamiento. Es de justicia aclarar que bandera de conveniencia no siempre equivale a bandera subestándar. Algunos son registros de calidad.

En un mundo tan globalizado e interrelacionado, donde la movilidad de personas y bienes se ha dinamizado en gran manera y en el que los intereses económicos y la protección están tan vinculados, no estaría de más adecuar la bandera que representa la soberanía de un buque, que se exterioriza por el pabellón que ostenta, a su realidad económica.

Las banderas, y por tanto los registros de los buques, lejos de la ficción que representan hoy, en ciertos casos deben acomodarse a los tiempos en base a los actuales intereses y a la realidad del comercio marítimo mundial. Casan mal banderas de conveniencia de poca calidad y escaso control con la seguridad y la protección que demandan hoy las circunstancias.

Existen fórmulas no traumáticas para el comercio, que siempre es la excusa de fondo para mantener el “*statu quo*”. Entre ellas, incrementar el control del Estado del puerto por encima de los controles del Estado de abanderamiento en cuyos registros de matrícula figuran los buques.

Ya se ha avanzado mucho en esa dirección en materia de contaminación marina –y, ahora, de protección–, siempre a golpe de grandes accidentes o siniestros.

La iniciativa CSI (*Container Security Initiative*) abre una vía importante de cara al futuro. Cuando las circunstancias y las tensiones actuales se modulen, será necesario llegar a mayores y a más precisos acuerdos en este terreno, al menos entre la UE y los Estados Unidos, que, como potencias de primer orden, están en condiciones de exigir que lleguen a sus puertos tráficos y mercancías seguras.

Algunos países tienen importantes intereses armadores. Es cierto que muchas navieras son serias y respetables, pero no es menos cierto que existe poco control sobre determinadas flotas que, amparadas en una sedicente soberanía de países de bandera, se prestan a intereses inconfesables.

Se ha constatado que los barcos que se dedican a tráficos ilícitos rara vez llevarán banderas que no sean de conveniencia, si es que tienen pabellón, pues muchas veces, aunque lo enarbolan, carecen del mismo.

Parece que ha llegado el momento de la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Muchos conceptos, que constituyeron un avance importante en la actual Conferencia de 1982, hoy deben ser revisados. La seguridad y la protección de la navegación marítima, en las circunstancias actuales, así lo requieren. Las razones parecen de peso.

2 Los puertos marítimos españoles y la marina mercante

2.1 La importancia de los puertos marítimos españoles

Atendiendo a la información publicada por el Organismo Público Puertos del Estado: “España es el país de la Unión Europea que cuenta con mayor longitud de costa (8.000 km.). Además, su situación geográfica, próxima al eje de una de las rutas marítimas más importantes del mundo, la beneficia de un mayor afianzamiento como área estratégica en el transporte marítimo internacional y como plataforma logística del sur de Europa.”

La importancia de esta plataforma logística viene avalada por las cifras siguientes: por los puertos de titularidad estatal pasan cerca del 60 % de las exportaciones y el 85 % de las importaciones, lo que representa el 53 % del comercio exterior español con la UE y el 96 % con terceros países. Además, aporta cerca del 20 % del PIB del sector del transporte, lo que supone el 1,1 % del PIB español; asimismo, genera un empleo directo de más de 35.000 puestos de trabajo y unos 110.000 de forma indirecta.

Las informaciones y los datos anteriores atestiguan la importancia y la trascendencia de los puertos marítimos españoles.

No son pocas las informaciones que se publican en los diferentes medios sobre la relevancia de nuestros puertos. Según *La Vanguardia*, en su artículo “Abriendo mercados por vía marítima”, publicado el 14 de septiembre de 2012: “El Port de Barcelona, un reflejo de la economía de nuestro territorio, ha registrado en los últimos meses un impulso muy relevante en el tráfico de exportación, con un aumento del 6 % en la carga de contenedores y del 15 % en el caso de los vehículos nuevos. Estos resultados indican de manera muy clara la dirección que está tomando el sector productivo del país para salir de la crisis: el mercado exterior se está definiendo como una apuesta segura para una economía interna debilitada. En este contexto, el Port de Barcelona tiene un rol fundamental, ya que su misión prioritaria es facilitar la internacionalización de las empresas de su entorno y contribuir a posicionar sus productos de manera más competitiva en el mercado global... Así, el Port actúa como lanzadera para introducir y consolidar la presencia de la comunidad portuaria y de las empresas importadoras y exportadoras en los mercados estratégicos.”

En otra página de dicho rotativo, en el artículo “Meroil invierte 5,5 millones de euros en el puerto de Barcelona”, puede leerse: “El operador petrolero Meroil ha firmado un acuerdo de colaboración con la firma griega *Aegean Marine Petroleum Network* para el almacenamiento, la comercialización y el suministro de fuel y lubricantes a los buques que recalen en el puerto de Barcelona. El pacto implicará que Meroil llevará a cabo una inversión de 5,5 millones de euros para adaptar sus instalaciones en el puerto de Barcelona. La previsión es que la actividad de suministro a buques pueda llevarse a cabo en el interior de las dársenas¹⁷ portuarias o en el mar a partir de principios de 2013.”

La actual terminal de recepción y distribución de carburantes de la petrolera catalana en el puerto de Barcelona es la segunda terminal más grande del territorio nacional, con una superficie aproximada de 85.000 metros cuadrados y una capacidad de almacenaje cercana a los 650.000 metros cúbicos de combustible. En abril de 2012, se inauguró la ampliación de su terminal de almacenamiento, que representó una inversión de 50 millones de euros.

En una nota de prensa del Ministerio de Fomento, de 30 de noviembre de 2012, titulada “Los puertos españoles crecen, a pesar de la crisis”, publicada por el Organismo Público Puertos del Estado, se pone de manifiesto que “el tráfico de los puertos europeos continuó creciendo en 2011 a pesar de la crisis, si bien tímidamente, según los datos que refleja el informe anual de ESPO (*European Sea Ports Organisation*), que recoge las estadísticas de algunos de los principales puertos europeos”.

Y añade: “Por países, los que más crecieron fueron Letonia y Eslovenia, que con un único puerto cada uno, cerraron 2011 con incrementos del 11,8 % y el 10,9 % respectivamente. Seguidamente, Alemania, con un 6,2 %; Portugal mantuvo idéntico crecimiento respecto al año anterior (5,9 %); Noruega, solo representada por Oslo, creció un 5,7 %; Suecia, un 3,5 %; España, el país con mayor representación portuaria dentro de la UE, creció un 3,3 %, por encima de la media europea; el Reino Unido, solo con el puerto londinense, incrementó sus tráficos un 1,5 %; Holanda, lo hizo en un 1,2 %, y Francia, en un 0,9 %.”

Si bien es cierto que España creció, en conjunto, un 3,3 %, también lo es que decrecieron los puertos de Tarragona, A Coruña, Bilbao, Santa Cruz de Tenerife, y especialmente Gijón, que tuvo un descenso del 37,3 %. Los puertos de Huelva, Cartagena, Algeciras, Ferrol y Las Palmas se situaron entre los seis primeros, con crecimientos que oscilaron entre el 12,2 y el 21 %.

Los puertos que manipulan más toneladas en Europa son los del norte, que en conjunto crecieron un 1,4 %, al mover durante el año 2011 más de 1.516 millones de toneladas. En primer lugar se situó Rotterdam, a una distancia considerable del resto, con más de 434 millones de toneladas; le siguieron Amberes, con 187 millones; Hamburgo, con 132 millones; Ámsterdam, con 92 millones, y Marsella, con 88 millones.

En el sur de Europa, con un trasiego menor en tonelaje que el norte, los puertos crecieron de media un 3,8 %, con Huelva y Cartagena a la cabeza, que registraron un crecimiento superior al 21 % (casi diez veces superior a la media europea, situada en el 2,2 %) y un 18,6 %, respectivamente.

¹⁷ Área resguardada, limitada por muelles, o por muelles y líneas de costa, diseñada para facilitar las operaciones de carga y descarga de los buques.

Puerto	2010	2011	%
Huelva	22,03	26,65	21,0
Cartagena	19,11	22,65	18,6
Bremen Bremerhaven	68,69	80,59	17,3
Algeciras	65,65	76,88	17,1
Ferrol	10,64	12,04	13,1
Las Palmas	20,45	22,95	12,2
Leixões	14,58	16,36	12,2
Riga	30,48	34,07	11,8
Dunkerque	42,72	47,52	11,2
Koper	15,37	17,05	10,9
Hamburgo	121,19	132,22	9,1
Helsinki	10,49	11,23	7,0
Ravena	21,92	23,34	6,5
Pireo	12,73	13,57	6,5
Oslo	5,41	5,71	5,7
Amberes	178,17	187,15	5,0
Savona-Vado	14,10	14,65	3,9
Brake	5,19	5,34	2,9
Valencia	63,74	65,48	2,7
Lisboa	12,03	12,35	2,7
Marsella	86,00	88,07	2,4
Ámsterdam	90,78	92,89	2,3
Media europea			2,2
Calais	37,80	38,46	1,7
Estocolmo	8,44	8,58	1,6
Londres	48,06	48,80	1,5
Trieste	47,63	48,24	1,3
Rotterdam	430,16	434,55	1,0

Puerto	2010	2011	%	
Barcelona	42,98	43,04	0,2	
La Rochelle	8,43	8,44	0,1	
Dublín	28,12	28,08	-0,1	
Gante	27,28	27,20	-0,3	
Venecia	26,39	26,32	-0,3	
Génova	50,70	50,39	-0,6	
Ancona	8,52	8,41	-1,3	
Nantes Saint-Nazaire	31,09	30,65	-1,4	
Setúbal	7,01	6,89	-1,6	
Nápoles	21,92	21,55	-1,7	
Limasol	3,69	3,62	-1,8	
Livorno	30,30	29,67	-2,1	
Tarragona	32,60	31,78	-2,5	
Le Havre	70,22	67,56	-3,8	
Burdeos	8,72	8,38	-3,9	
A Coruña	11,87	11,34	-4,4	
Ruan	26,69	25,40	-4,8	
La Spezia	17,95	17,06	-5,0	
Rostock	25,24	23,91	-5,3	
Bilbao	33,66	31,73	-5,7	
Fredericia	13,09	12,24	-6,4	
Sta. Cruz de Tenerife	14,83	13,84	-6,7	
Gdansk	27,18	25,31	-6,9	
Gotemburgo	44,33	41,25	-7,0	
Tesalónica	16,13	13,71	-14,9	
Wilhelmshaven	27,49	21,20	-22,9	
Gijón	24,05	15,08	-37,3	
2.184,01			2.231,42	2,2

Tráfico portuario europeo por índice de crecimiento en 2011, en millones de toneladas
Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por Puertos del Estado

De estos datos, se deduce la importancia de nuestros puertos marítimos para la economía española. El fomento de la actividad portuaria nacional es una estrategia clara que nos puede ayudar a salir del actual contexto de crisis económica, al menos con mayor prontitud, por lo que este sector ha de ser preservado constantemente de cualquier acto ilícito que merme o paralice su actividad.

Visto lo anterior, en su sentido más amplio, es obvio que un puerto marítimo sea un recinto delimitado por distintos elementos pasivos de cierre, con determinadas vías de penetración, a intervalos, que permiten establecer unos controles de acceso concretos. Es una superficie de dominio público marítimo terrestre estatal al servicio del comercio marítimo internacional y de cabotaje.

Desde el punto de vista organizativo, por lo que respecta a los puertos de interés general, la Autoridad Portuaria, coordinada por el Organismo Público Puertos del Estado, integrado en el Ministerio de Fomento, es la encargada de gestionar estos espacios de agua y tierra, ya sea directamente o bien a través de concesionarios bajo su supervisión.

Los puertos son una gran superficie comercial y aduanera que requiere una protección especial; es por ello, que el dominio portuario ha de tener, además, los recintos bien delimitados. La protección de un puerto, como infraestructura estratégica en muchas ocasiones, es un fin en sí misma, aunque cabe no olvidar que, en gran medida, está al servicio de la navegación y del comercio marítimo. El máximo riesgo se producirá cuando el buque esté interaccionando con la terminal. Dicho riesgo deberá considerarse en función del tipo de buques y de los tráficos a los que sirvan las instalaciones portuarias.

La razón de ser de las medidas de protección es estar al servicio del intercambio pacífico de mercancías y bienes, y garantizar la libre navegación, así como el tráfico de pasajeros y mercancías. Por eso, la interfaz buque-puerto, desde la óptica de la prevención, debe tratarse como una esfera de protección importante. Esto requerirá, dentro de la instalación portuaria, la coordinación y la estrecha colaboración de los responsables de protección, tanto del buque como de la propia instalación portuaria y del resto del personal con tareas específicas de protección, entre los que habrá que tener en cuenta al personal de seguridad privada.

Respecto a la interfaz buque-puerto, desde la óptica que considera que un puerto está en función de la navegación, siempre bajo la autoridad directa del capitán y la responsabilidad del oficial de protección del buque (OPB), todo barco debe estar en condiciones de implementar técnicas y procedimientos de vigilancia y protección, tanto en la navegación como en la aproximación y dentro de las instalaciones portuarias; tales medidas han de complementar las que hayan adoptado los responsables de la instalación portuaria.

Una vez atracado el buque en la instalación, el oficial de protección de la instalación portuaria (OPIP) y el OPB deben analizar las distintas medidas y, en su caso, adoptar otras complementarias de acuerdo con lo establecido en los oportunos planes y en función de las exigencias de los distintos niveles de protección, e incluso en determinados casos, pueden llegar a redactar una declaración de protección marítima (DPM).

Cada equipo de protección ha de ser una organización bien coordinada de medios humanos y materiales para prevenir riesgos en la instalación portuaria contra el buque, contra las personas transportadas o contra las mercancías.

Estas técnicas y procedimientos tendrán un carácter meramente preventivo en la mayoría de las ocasiones, pues un control eficaz de los accesos, combinado con la vigilancia tanto a bordo del buque como en sus accesos o en el recinto de la instalación portuaria, es la mejor manera de evitar intrusos y contrarrestar amenazas.

Las Autoridades Portuarias han de delimitar los puertos a efectos de su protección. La facultad de exclusión en que se funda el control de acceso es susceptible de ser graduada. Se traduce en que cada superficie, en virtud de las circunstancias concurrentes, puede estar organizada en distintas áreas, más o menos sensibles, que son las instalaciones portuarias. Como zonas restringidas, están sometidas a controles más o menos severos, en función de las potenciales amenazas y de los consiguientes niveles de protección establecidos.

Los controles de entrada a un recinto portuario son, evidentemente, más generales y menos rígidos que los que se establecen en el acceso concreto a determinadas instalaciones portuarias. En cualquier caso, no debe olvidarse que todo puerto constituye una superficie restringida a la libre circulación de personas y de vehículos, y el mero hecho de penetrar en su recinto no habilita más que a acceder a la instalación o a las instalaciones que corresponda, en función de las habilitaciones pertinentes.

2.2 La organización portuaria española

En España, los puertos importantes son competencia del Estado, sobre la base de lo dispuesto por el artículo 149 de la Constitución. Así, son competencia del Estado, entre otras materias, “la marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general...”.

El sistema portuario español de titularidad estatal está integrado por 46 puertos de interés general, gestionados por 28 Autoridades Portuarias, cuya coordinación y control de eficiencia, como se ha visto, corresponde al Organismo Público Puertos del Estado, que tiene atribuida la ejecución de la política portuaria del Gobierno.

La legislación en materia de puertos y marina mercante estaba bastante dispersa. Es por ello que el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, publicó el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (o Ley de Puertos, como la venimos denominando en esta obra).

La Ley de Puertos, en sus primeros artículos, hace una clasificación de los puertos y deslinda las competencias entre los puertos del Estado, conocidos como puertos de interés general, y los puertos adscritos a las comunidades autónomas.

La competencia del Estado, como expresa la Ley de Puertos en su exposición de motivos, “no obsta, en el contexto de la organización territorial del Estado y el impacto económico y social que para las comunidades autónomas tienen los puertos de interés general ubicados en su territorio, a una más intensa participación de éstas en la estructura organizativa de las Autoridades Portuarias, sin perjuicio de la necesaria y efectiva coordinación del entero sistema portuario, extremo este último cuya actualidad no puede dejar de señalarse”. Habrá que precisar esta dualidad organizativa.

A nivel operativo, son las Autoridades Portuarias quienes han de controlar, al menos en dicho nivel y con carácter preventivo, los sistemas de seguridad y de protección frente a acciones terroristas y antisociales, contra incendios y de prevención y control de emergencias, sin perjuicio de las competencias de otros órganos de las Administraciones públicas, especialmente relacionados con la seguridad del Estado.

Por otra parte, es de interés saber que las Autoridades Portuarias han tenido que elaborar un plan para la protección de los buques, los pasajeros y las mercancías almacenadas en las áreas portuarias contra actos antisociales y terroristas, el cual, una vez aprobado, forma parte de las ordenanzas portuarias y es un instrumento a considerar por parte de todos los prestadores de servicios de protección, dado que constituye el marco jurídico concreto para la prestación de los distintos servicios.

Como igualmente señala la citada exposición de motivos, el momento fundacional y básico del ordenamiento vigente es sin duda 1992, al haber definido el modelo portuario estatal y de la marina mercante a que éste responde, y haberlo colocado a la altura de las necesidades actuales. Al plasmar dicho modelo, el legislador optó por la regulación conjunta de dos objetos, los puertos y la marina mercante, los cuales, pese a su estrecha imbricación, tienen una identidad y, por tanto, unas señas y unos requerimientos normativos propios.

Siguiendo con la exposición de motivos de la Ley de Puertos, en el año 2003 el legislador constata la necesidad de una renovación legislativa, debida a la enorme aceleración del proceso de mundialización de la economía y el comercio, así como a la consolidación del mercado interior comunitario y al desarrollo de una política común de transportes planificada desde una concepción multimodal. Se trata del impacto combinado del desarrollo de las redes transeuropeas de transporte, los cambios tecnológicos y estratégicos en el sector del transporte marítimo y los procesos de creciente liberalización del mercado de los servicios del transporte, y sus efectos principales: la competencia interportuaria, a escala nacional e internacional por atraer los tráficó marítimos internacionales; la competencia intraportuaria entre los distintos prestadores de servicios portuarios en un puerto, y la incorporación a la gestión portuaria del modelo de colaboración público-privada.

Si bien ya se ha visto la denominación de puerto que establece la Directiva de protección, la Ley de Puertos lo define como el “conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera del mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente”.

Dicha Ley de Puertos exige que los puertos cumplan una serie de condiciones físicas y de organización, a saber:

- *Superficie de agua de extensión no inferior a media hectárea, con condiciones de abrigo y de profundidad adecuadas, naturales u obtenidas artificialmente, para el tipo de buques que hayan de utilizar el puerto y para las operaciones de tráfico marítimo que se pretendan realizar en él.*
- *Zonas de fondeo, muelles o instalaciones de atraque que permitan la aproximación y el amarre de los buques para realizar sus operaciones o permanecer fondeados, amarrados o atracados en condiciones de seguridad adecuadas.*

- *Espacios para el depósito y el almacenamiento de mercancías o enseres.*
- *Infraestructuras terrestres y accesos adecuados a su tráfico, que aseguren su enlace con las principales redes de transporte.*
- *Medios y organización que permitan efectuar las operaciones de tráfico portuario en condiciones adecuadas de eficacia, rapidez, economía y seguridad.*

Se entiende por “tráfico portuario” las operaciones de entrada, salida, atraque, desatraque, estancia y reparación de buques en el puerto y las de transferencia, entre éstos y tierra u otros medios de transporte, de mercancías de cualquier tipo, de pesca, de avituallamientos y de pasajeros o tripulantes, así como el almacenamiento de dichas mercancías en el espacio portuario.

Los puertos pueden ser comerciales o no comerciales. Los primeros son aquellos que, por las características de su tráfico, reúnen las condiciones técnicas, de seguridad y de control administrativo para que en ellos se realicen actividades comerciales portuarias, tales como la de estiba, desestiba, carga, descarga, transbordo y almacenamiento de mercancías de cualquier tipo, en un volumen o forma de presentación que justifiquen la utilización de medios mecánicos o instalaciones especializadas. Además, pueden ser considerados de interés general en atención a la relevancia de su función en el conjunto del sistema portuario español, en cuyo caso, como se ha expuesto, serán competencia del Estado.

También tienen la consideración de actividades comerciales portuarias el tráfico de pasajeros, siempre que no sea local o de ría, y el avituallamiento y la reparación de buques.

Por otra parte, no tienen la consideración de actividades comerciales portuarias:

- *Las operaciones de descarga y manipulación de la pesca fresca excluidas del ámbito del servicio portuario de manipulación de mercancías.*
- *El atraque, el fondeo, la estancia, el avituallamiento, la reparación y el mantenimiento de buques pesqueros, deportivos y militares, así como de otros buques del Estado y de las Administraciones públicas, cuando esas actividades se desarrollen en el ejercicio de sus competencias y deban realizarse necesariamente en la zona de servicio¹⁸ del puerto.*
- *Las operaciones de carga y descarga que se efectúen manualmente, por no estar justificada económicamente la utilización de medios mecánicos.*
- *La utilización de instalaciones y las operaciones y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en los puntos anteriores.*

No son puertos comerciales, a los efectos de la Ley de Puertos:

- *Los puertos pesqueros, destinados exclusiva o fundamentalmente a la descarga de pesca fresca desde los buques utilizados para su captura, o a servir de base de dichos buques,*

¹⁸ Corresponde al Ministerio de Fomento determinar, en los puertos de titularidad estatal, una zona de servicio que incluya los espacios de tierra y agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios, espacios de reserva que garanticen el desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad.

proporcionándoles algunos o todos los servicios necesarios de atraque, fondeo, estancia, avituallamiento, reparación y mantenimiento.

- *Los destinados a proporcionar abrigo suficiente a las embarcaciones en caso de temporal, siempre que no se realicen en ellos operaciones comerciales portuarias o éstas tengan carácter esporádico y escasa importancia.*
- *Los destinados a ser utilizados exclusiva o principalmente por embarcaciones deportivas o de recreo.*
- *Aquellos en los que se establezca una combinación de los usos a que se refieren los puntos anteriores.*

Si bien estos puertos no tienen la consideración legal de comerciales, en muchas ocasiones están integrados o se ubican en el interior de los puertos de interés general, con los que forman un todo. Por ello, tienen importancia a efectos de protección, al formar un todo con el resto de actividades portuarias y ocupar espacios adyacentes o próximos.

En otras ocasiones, estos puertos, en especial los deportivos y los pesqueros, están aislados del resto de actividades comerciales u ocupan un punto de la costa y se gestionan de manera individual, pues en este caso son competencia de las comunidades autónomas.

Por otro lado, son instalaciones portuarias las obras civiles de infraestructura y las de edificación o superestructura, así como las instalaciones mecánicas y las redes técnicas de servicio construidas o ubicadas en el ámbito territorial de un puerto y destinadas a realizar o a facilitar el tráfico portuario.

Retomando las cuestiones de protección, no se debe perder de vista que los ataques a buques, en varias ocasiones, según la experiencia reciente, se llevan a cabo con lanchas bomba, que no son sino pequeños botes deportivos o pesqueros, cargados con explosivos, que desde el litoral o desde el propio puerto se dirigen contra una banda del buque atracado en una instalación portuaria. Para el sector de la seguridad privada, los puertos deportivos en España son objeto de una atención preferente. Muchas instalaciones náuticas contratan servicios de vigilancia a empresas de seguridad para su custodia mientras las embarcaciones están amarradas. Es, pues, un sector de negocio creciente.

2.2.1 Puertos de interés general

Estos puertos son especialmente importantes en lo que respecta a la protección. Reciben todo tipo de tráficos marítimos y, por tanto, también los grandes buques. Están afectados por las normas nacionales e internacionales, sin perjuicio de que en su interior existan instalaciones no sujetas a las normas de protección estricta. En todo caso, estas instalaciones, por el hecho de estar en el entorno o en las inmediaciones del puerto, son objeto de atención sobre la base de las exigencias de la Directiva de protección a la que nos referiremos más detalladamente.

Los puertos de interés general, que son competencia del Estado, se clasifican como tales por serles de aplicación alguna de circunstancias siguientes:

- *Que en ellos se efectúen actividades comerciales marítimas internacionales.*
- *Que su zona de influencia comercial afecte, de forma relevante, a más de una comunidad autónoma.*
- *Que sirvan a industrias o a establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional.*
- *Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.*
- *Que, por sus especiales condiciones técnicas y geográficas, constituyen elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.*

2.2.2 Puertos de competencia autonómica

Algunos puertos marítimos son competencia de las comunidades autónomas. El artículo 148 de la Constitución dispone que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, en aquellos que no desarrollen actividades comerciales.

Los puertos adscritos a las comunidades autónomas son de menor importancia que los de interés general en muchos aspectos, pero si están afectados por las nuevas normas de protección, deben cumplir con las exigencias impuestas para contrarrestar las amenazas. A tales fines, han de disponer de Planes de Protección de las Instalaciones Portuarias (PPIP) y estar integrados en el plan de protección del puerto (no debe confundirse el “plan de protección de la instalación portuaria” con el “plan de protección del puerto” o “plan de protección portuaria”). Asimismo, deben contar con los correspondientes OPIP y, si procede, con el oficial de protección portuaria, denominado “oficial de protección del puerto” en el Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo (en adelante, Real Decreto de protección).

Su organización, dada la especialidad de los tráficos a los que sirven, es poco homogénea. En buena parte de los casos, acuden a las empresas de seguridad para implementar unas medidas de protección básicas, dado que, en general, no cuentan con policías portuarias. Algunas comunidades autónomas han creado figuras similares a las policías portuarias que desempeñan labores de gestión, pero no han asumido las tareas de protección. Suelen estar más o menos delimitados por el organismo autonómico que los gestiona y cuentan con un control elemental de acceso, consistente en barreras de apertura con tarjeta o a distancia. En numerosos casos, la protección es mejorable y debe mejorarse.

Dada su menor importancia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no están presentes con carácter permanente en estas instalaciones, que suelen contener una única instalación portuaria, la cual puede ser gestionada por los órganos competentes de la comunidad autónoma o por iniciativa privada en régimen de concesión.

2.2.3 Espacios portuarios gestionados en régimen de concesión

La zona de servicio de un puerto otorgado en régimen de concesión –a nuestros efectos, una instalación portuaria– está compuesta por el dominio público cuya ocupación ha sido autorizada y los espacios de titularidad particular incorporados a él.

Son los operadores privados, mediante concesiones, quienes explotan buena parte de los tráficos más sensibles a la protección. La gestión de esta protección depende del tipo de instalaciones. Las más sensibles son las terminales petroleras, gasísticas, de productos químicos y de contenedores, pues a ellas acceden los grandes buques.



*Buque portacontenedores “Hamburg Express”, con capacidad para 13.169 TEU
Fotografía cedida para esta obra por Hapag-Lloyd*

Cuestión aparte merece el tratamiento de las terminales de pasajeros, tanto las de buques de pasaje como las de buques de crucero, en aquellos casos en que se explote en régimen de concesión. Todas cuentan con sus respectivos PPIP y con los correspondientes OPIP.

Los PPIP darán cumplida respuesta a las exigencias del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP)¹⁹ y demás normativa. Las Autoridades Portuarias deben exigir y controlar el cumplimiento de las medidas concretas de protección en función de los tráficos. Además, como aprueban los respectivos PPIP, en aras de una mayor eficacia y eficiencia, pueden exigir que estos incluyan las medidas que consideren oportunas. Es lo que se ha hecho, por otra parte.

Las concesiones que se otorguen a compañías privadas para la explotación de terminales de pasajeros deben tener en cuenta que los cometidos del oficial de la compañía para la protección

¹⁹ Conocido también por sus siglas en inglés: ISPS (*International Ship and Port facility Security*).

marítima (OCPM) y de los OPB son esenciales en la organización de la protección, así como para procurar los enlaces como puntos de contacto con el oficial de protección del puerto y con los responsables de la seguridad pública.

Estas instalaciones tienen, en general, una buena organización de la protección puesto que por los tráfico a que se dedican, ya contaban con ella antes de la puesta en marcha de estas nuevas medidas. No han tenido que hacer, en muchos casos, más que adaptaciones puntuales para acomodarse a la nueva situación. De todas formas, algunas de ellas deberán mejorar las medidas adaptadas para ajustarlas a las recientes exigencias.

2.3 La marina mercante

Los puertos y la marina mercante han sido regulados de manera conjunta, creemos que con acierto. Los puertos están al servicio de la navegación marítima y, por tanto, del comercio internacional. Ambas actividades están gestionadas desde órganos que, aunque distintos, pertenecen al Ministerio de Fomento. Los puertos, como se ha visto, dependen del Organismo Público Puertos del Estado; la marina mercante, de la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), que es el órgano competente para la ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil española.

A los efectos de la Ley de Puertos, se considera marina mercante:

- *La actividad de transporte marítimo, exceptuando el que se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma comunidad autónoma, que tenga competencias en esta materia, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales.*
- *La ordenación y el control de la flota civil española.*
- *La seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar.*
- *La seguridad marítima, incluyendo la habilitación para el ejercicio del servicio de practica²⁰ y la determinación de los servicios necesarios de remolque portuario, así como la disponibilidad de ambos en caso de emergencia.*
- *El salvamento marítimo.*
- *La prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas²¹ y otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, y la protección del medio ambiente marino.*

²⁰ Servicio de asesoramiento que, por razones de seguridad marítima, los prácticos (capitanes o pilotos de primera de la marina mercante, según los casos, entre otros requisitos) prestan a la navegación en lo referente a las maniobras de entrada y salida de las aguas portuarias. Colabora con el capitán del buque, pero no sustituye su autoridad.

²¹ Todo artefacto o instalación susceptible de realizar operaciones de exploración o explotación de los recursos marinos o de destinarse a cualquiera otra actividad, emplazado sobre el lecho del mar, anclado o apoyado en él. Se exceptúan los oleoductos, gaseoductos, cables marinos, emisarios submarinos y tuberías o instalaciones de carácter industrial.

- *La inspección técnica y operativa de buques, tripulaciones y mercancías.*
- *La ordenación del tráfico y las comunicaciones marítimas.*
- *El control de situación, abanderamiento y registro de buques civiles,²² así como su despacho, sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones previas que correspondan a otras autoridades.*
- *La garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en el mar.*
- *Cualquier otro servicio marítimo atribuido por ley a la Administración regulada en el título II del libro segundo de la Ley de Puertos.*

La política de la marina mercante, como organización, se dirige a la consecución de los objetivos siguientes:

- *La tutela de la seguridad de la vida humana en el mar.*
- *La tutela de la seguridad de la navegación marítima.*
- *La tutela de la seguridad marítima.*
- *La protección del medio ambiente marino.*
- *La existencia de los servicios de transporte marítimo que demanden las necesidades del país.*
- *El mantenimiento de las navegaciones de interés público.*
- *La promoción de las autopistas del mar como modo alternativo y complementario al transporte de mercancías.*
- *La promoción de la competencia en el transporte marítimo conforme a la clasificación de mercados de transporte que sea establecida por el Gobierno.*

A efectos de la Ley de Puertos, se considera flota civil española:

- *La flota mercante nacional.*
- *La flota pesquera nacional.*
- *Los buques de recreo y deportivos nacionales.*
- *Los demás buques civiles españoles no incluidos en los puntos anteriores.*

²² Cualquier embarcación, plataforma o artefacto flotante, con o sin desplazamiento, apto para la navegación y no afecto al servicio de la defensa nacional.

La Ley de Puertos es de aplicación a la flota civil española y a las plataformas fijas situadas en aguas en que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción. También es aplicable a los buques civiles extranjeros que se encuentren en dichas aguas, con las limitaciones que establezca el Derecho Internacional, en particular en lo que se refiere a los supuestos de inmunidad.

2.4 Zonas y tipos de navegación

El artículo 8 de la Ley de Puertos versa sobre los distintos espacios de soberanía y traduce al ordenamiento jurídico español las disposiciones de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982. Estos espacios en que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción son, además de las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva. Esto es:

- *Son aguas interiores marítimas españolas, a los efectos de dicha Ley, las situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial. Las aguas interiores marítimas incluyen las de los puertos y cualesquiera otras comunicadas permanentemente con el mar hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, así como los tramos navegables de los ríos hasta donde existan puertos de interés general.*
- *Es mar territorial aquel que se extiende hasta una distancia de doce millas náuticas, contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide su anchura.*
- *Es zona contigua la que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta las veinticuatro millas náuticas, contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.*
- *Es zona económica exclusiva la que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de doscientas millas náuticas, contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura de aquél.*

La navegación, en función de su ámbito, puede ser de interior, de cabotaje, exterior o extranacional. Esto es:

- *Navegación interior es la que transcurre íntegramente dentro del ámbito de un determinado puerto o de otras aguas interiores marítimas españolas.*
- *Navegación de cabotaje es la que, no siendo navegación interior, se efectúa entre puertos o puntos situados en zonas en que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.*
- *Navegación exterior es la que se efectúa entre puertos o puntos situados en zonas en que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y puertos o puntos situados fuera de dichas zonas.*
- *Navegación extranacional es la que se efectúa entre puertos o puntos situados fuera de las zonas en que España ejerce soberanía, derechos soberanos y jurisdicción.*

En función de sus condiciones de prestación, la navegación puede clasificarse en los tipos siguientes:

- *Regular. La navegación de línea regular es la sujeta a itinerarios, frecuencias de escalas, tarifas y condiciones de transporte previamente establecidas.*
- *No regular. La navegación no regular es la que no está incluida en los términos del punto anterior.*

3 Amenazas a la navegación y a los puertos marítimos

3.1 Consideraciones previas

Todo buque, tanto cuando está atracado como cuando navega, está expuesto a distintas amenazas que, en la mayor medida posible, deben estar contempladas en el plan de protección del buque (PPB) y, para contrarrestarlas, observar toda una serie de procedimientos preventivos y operacionales. El PPB, sobre la base de las vicisitudes y las circunstancias que sucesivamente afecten el buque, debe prever las amenazas más probables y organizar las respuestas proporcionadas.

En la evaluación de la protección del buque (EPB) ya se habrán puesto de manifiesto las características del mismo, así como sus posibles amenazas y puntos vulnerables, paso previo a la elaboración del citado PPB.

En vista de las experiencias pasadas, el ataque a un buque probablemente tendrá por objeto el secuestro del mismo con la toma de rehenes, al objeto de negociar algún tipo de conflicto o condiciones, o bien buscará la destrucción de dicho buque o de algún puerto y causar el mayor número de víctimas y de daños materiales.

Si no se trata de un secuestro, que requiere la previa infiltración a bordo, o de un ataque para subir a bordo y apoderarse del buque y de su gobernabilidad, lo más probable es que el ataque se produzca en zonas próximas a tierra, en los estrechos, en los canales de navegación de aproximación al puerto o cuando el buque está atracado en el muelle.

Es evidente que un ataque en un puerto o en una terminal marítima pretenderá causar víctimas y daños de consideración, lo que implica que el objetivo probablemente sea una terminal donde se almacenen sustancias inflamables o terminales petroleras. En estas terminales, en concreto en las petroleras, los bienes que mayor riesgo presentan son los grandes tanques, los *racks* de conducción y los equipos de bombeo. La integridad de estos equipos dependerá de su protección ante un sabotaje o de otro tipo de ataque externo, por lo que la atención al control rigurosos de los accesos y a la vigilancia perimetral y exterior de estas instalaciones es fundamental. Los mayores riesgos que presentan estas infraestructuras son el impacto de proyectiles disparados a distancia o bien los ataques con lanzagranadas.

Por otro lado, el hecho de que los ataques con lanchas bomba se produzcan cerca de tierra o sobre buques atracados o fondeados, como ya ha sucedido, obedece a una razón muy sencilla. En esas zonas, como ya se ha expuesto, proliferan pequeñas embarcaciones deportivas y pesqueras, y existe un tráfico más intenso de buques y embarcaciones de todo tipo que facilita el camuflaje y el consiguiente sigilo en la aproximación. Además, en esos espacios, cualquier barco tiene la autonomía suficiente para acercarse a un buque objetivo, sin levantar sospechas.

En los últimos años, ha cobrado actualidad la piratería por la resonancia mundial de algunos de los ataques que ha llevado a cabo.²³ No se puede afirmar con rotundidad que la piratería y el terrorismo estén interrelacionados, pero, como dice muy acertadamente Carlos Echeverría de Jesús en su artículo “Amenazas yihadistas contra los tendidos energéticos argelinos”: “El ataque pirata contra el petrolero Chaumant en 1999, ofreciendo un escenario dantesco de un barco saqueado y sin rumbo por el Estrecho de Malaca hasta que la tripulación maniatada fue capaz de liberarse y de recuperar el control, o el realizado también por piratas contra el quimiquero Dewi Madrim en marzo de 2003, secuestrado por una docena de hombres que se mostraron capaces de maniobrar, durante días, este gran buque, son antecedentes atractivos para los piratas e inquietantes para nosotros por si pudieran servir de inspiración a terroristas.”

Finalmente, debe ponerse de manifiesto en estas consideraciones que todo barco es un elemento importante de internacionalidad. Dicho lo anterior, cabe señalar que los grandes medios de transporte marítimos que arriban a puertos europeos lo hacen con tripulaciones de otros muchos lugares del mundo, lo que puede representar una vía potencial de riesgo de infiltración a bordo de diferentes grupos o elementos terroristas. La fidelización por las compañías armadoras de las tripulaciones resulta esencial y debe considerarse como una prioridad.

El trabajo en el mar no es cómodo. La profesión de marino implica numerosos riesgos e incomodidades. En la UE faltan en torno a 36.000 trabajadores del mar, que son suplidos por trabajadores de otros países.

Unos marinos bien formados, fidelizados y competentes contribuyen a una navegación segura, a operaciones más eficaces, a un mejor mantenimiento de los buques, a la reducción del número de accidentes y de víctimas, y a menos contaminación marina.

De estos datos, apenas apuntados, se pueden extraer algunas conclusiones:

- Los buques que llegan a nuestros puertos tienen, entre sus tripulantes, cada vez menos ciudadanos europeos, con lo que la sensibilidad ante la protección será percibida por ellos desde otra óptica. No serán, *a priori*, tan conscientes de las amenazas para buques, puertos e instalaciones portuarias europeas porque, en buena medida, desconocerán el contexto.
- El transporte marítimo es fundamental y un sector estratégico para la UE, por lo que debe ser objeto de una protección adecuada, en la cual la tripulación debe estar implicada.

²³ El Comité de Seguridad Marítima de la OMI publica mensualmente circulares “MSC.4” con informes sobre actos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra buques, con amplia información relativa a estos sucesos. Pueden consultarse en la página web de la OMI (www.imo.org) y en el Sistema Mundial Integrado de Información Marítima (<http://gisis.imo.org>).

- La dependencia energética, en especial del petróleo, es muy alta en Europa, por lo que estos tráficos son especialmente sensibles a un potencial ataque terrorista a gran escala. Una situación de desabastecimiento, aunque sea limitada en el tiempo, puede producir efectos devastadores para el desarrollo industrial europeo.

3.2 La amenaza terrorista: antecedentes históricos de terrorismo internacional

Sin pretensión de exhaustividad, hemos considerado oportuno relacionar aquellos episodios de terrorismo internacional contra buques y puertos que, aunque más o menos lejanos en el tiempo, merecen una atención especial por su notoriedad, trascendencia o importancia. Estos son:

- Secuestro del buque *Santa María*

El 22 de enero de 1961, un grupo de 24 antifascistas portugueses y gallegos denominado Directorio Revolucionario Ibérico de Liberación (DRIL) se apoderó del buque *Santa María*.

Lo que se pretendía, básicamente, con este secuestro era llamar la atención y protestar contra las dictaduras de Salazar en Portugal y de Franco en España. El buque *Santa María*, mezcla de buque de pasaje y de crucero, en aquel viaje concreto, hacía una ruta entre Buenos Aires (Argentina) y el puerto de Vigo (España), con varias escalas intermedias. El transatlántico estuvo casi dos semanas secuestrado.

- Secuestro del buque *Achille Lauro*

El 7 de octubre de 1985, cuando acababa de salir del puerto de Alejandría, el buque italiano de pasajeros denominado *Achille Lauro* fue secuestrado por cuatro terroristas del Frente para la Liberación de Palestina. Llevaba cerca de 500 personas a bordo. Hacía un viaje de crucero entre las ciudades egipcias de Alejandría y Port Said. Durante el secuestro, Leon Klinghoffer, un pasajero norteamericano de religión judía, fue asesinado y lanzado al mar por los secuestradores en su silla de ruedas. Dos días más tarde, el 9 de octubre, los terroristas se rindieron y la mayoría de los pasajeros pudieron regresar a Italia.

Como todo secuestro, el del *Achille Lauro* tuvo una enorme repercusión en los medios de comunicación de todo el mundo. Abu Abbas era el nombre de guerra de Mohammed Abbas, el jefe del comando y líder del Frente para la Liberación de Palestina. Fue capturado por tropas especiales americanas en Bagdad (Iraq), donde residía de forma clandestina, el 15 de abril de 2003.

- Atentado contra el buque de guerra *USS Cole*

El 12 de octubre de 2000, cuando el destructor de la marina estadounidense se aprovisionaba de combustible en el puerto de Adén (Yemen), dos personas a bordo de una lancha bomba se estrellaron contra su costado de babor. Las consecuencias del ataque fueron importantes: 17 tripulantes resultaron muertos, hubo numerosos heridos y se ocasionaron numerosos daños materiales.

En un reportaje de *El País Internacional*, de 6 de febrero de 2009, ya con todos los datos en la mano, dado el tiempo transcurrido, se narra: “Aquel día de octubre de 2000, dos kamikazes aproximaron una lancha neumática cargada de explosivos al costado izquierdo del *USS Cole* y una vez allí la hicieron explotar. El estallido, en el que se emplearon unos 220 kilos de explosivos muy potentes, abrió un agujero de 6 por 13 metros, que no hundió el buque por su magnífica construcción.”

El ataque contra el destructor estadounidense supuso toda una novedad en la sangrienta e ingeniosa historia del terrorismo suicida de raigambre islamista y el nacimiento de un nuevo modelo: el terrorismo marítimo.

No se trataba de un ataque aislado. Antes, en enero de 2000, Al Qaeda ya había preparado un atentado con una lancha bomba contra el *USS The Sullivans*, en Yemen, mientras cargaba combustible. La lancha se hundió antes de alcanzar su objetivo.

- Atentado contra el buque tanque *Limburg*

El atentado dirigido contra el petrolero francés *Limburg*, en octubre de 2002, marcó un punto de inflexión en la toma de conciencia de los operadores de buques y terminales portuarias. Esta sensibilización por la seguridad global puso de manifiesto la necesidad de dar respuesta a la amenaza del terrorismo internacional.

Según publicaba el diario *El País* el 7 de octubre de 2002: “Para el Vicecónsul de Francia en Sanaa, Marcel Gonçalves, el petrolero resultó alcanzado por una barcaza cargada de explosivos poco antes de las ocho de la mañana hora local, cuando se disponía a entrar en el puerto de Ash Shihr, en la provincia de Hadramaut, al sureste de Yemen.”

El *Limburg* navegaba cerca del puerto de Al-Dhaba, en la ciudad de Al-Shaher (Yemen). Una pequeña lancha cargada de explosivos se precipitó sobre su costado y abrió una enorme brecha en el casco. Uno de los 25 miembros de la tripulación resultó asesinado y se derramaron 90.000 barriles de petróleo en el Golfo de Adén. Vino a recordar, por su similitud, la colisión suicida de octubre de 2000, cuando otra lancha bomba se estrelló contra el destructor estadounidense *USS Cole*.

- Atentado contra el transbordador *Superferry 14*

Este transbordador cubría el trayecto entre Manila y Mindanao (Filipinas). Una bomba oculta en el interior de un aparato de televisión, que hizo explosión cerca del puerto de Manila, fue el método utilizado en el atentado contra el *Superferry 14*, cometido en febrero de 2004 por el grupo Abu Sayyaf en Filipinas y que causó 116 muertos. Se trae a colación esta masacre porque es el atentado que ha causado más muertos en el mar. El grupo terrorista Abu Sayyaf había sido fundado en 1991 por un grupo de excombatientes de la guerra de Afganistán contra la extinta Unión Soviética.

- Atentado contra el puerto israelí de Ashdod

El 15 de marzo de 2004, *ABC* publicaba la crónica siguiente: “Ayer, tras haberlo intentado sin éxito en otras ocasiones, consiguieron su objetivo aunque, según fuentes

policiales israelíes, en lugar de hacerse estallar uno a la entrada del puerto, a las cinco de la tarde, y otro ya en su interior poco después, su fin criminal apuntaba a los tanques de almacenamiento de los productos químicos de que dispone el puerto de Ashdod. En un principio, se creyó que las explosiones se habían debido a un accidente laboral. Por todo ello, las medidas de seguridad en todas estas instalaciones estratégicas son enormes. Por ejemplo, en el puerto de Ashdod no está permitida la contratación para sus obras de trabajadores árabes.” Cabe destacar que los terroristas se habían escondido en un contenedor en el interior de un buque mercante, que fue transportado allí desde Gaza (territorio palestino), sin que fueran detectados.

- Atentado contra terminales petrolíferas en el sur de Iraq

El domingo 25 de abril de 2004, tres marineros estadounidenses resultaron muertos y otros cuatro heridos en el ataque de una lancha rápida tripulada por terroristas suicidas contra las terminales petrolíferas del sur de Iraq. Las plataformas “*offshore*” de Basora y Jor-al Amaya, de las que salen la mayor parte de las exportaciones de crudo del país, fueron atacadas por un total de tres embarcaciones. Se tuvo que proceder al cierre de la terminal de Basora y del puerto de Umm Qasr, ambos en Iraq.

3.3 Grupos terroristas globales

El terrorismo internacional constituye una de las mayores amenazas a las que se enfrentan la navegación y los puertos marítimos en el contexto actual y, por ello, es una de las mayores preocupaciones de la OMI.

Los grupos terroristas son realmente numerosos y cada vez están más diseminados por todo el mundo. Entre estos grupos, cabe hacer especial referencia al terrorismo de origen islámico, que podemos considerar que conforma grupos terroristas globales, debido precisamente a su diseminación y a que sus atentados pueden ser cometidos en cualquier punto del planeta, en cualquier momento y contra cualquier sector de la población. Y, naturalmente, contra cualquier buque o contra cualquier puerto.

En Europa, se ha detectado la presencia de miembros de las siguientes organizaciones terroristas:

- Al Qaeda, conocida en el mundo entero, desgraciadamente de manera especial tras los sucesos del 11-S. Fue fundada el 10 de septiembre de 1988 en Peshawar (Pakistán) por el conocido terrorista saudí Osama bin Laden.
- El Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), también conocido como Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI).
- El Grupo de Protectores de la Corriente Salafista (DHDS), que es una escisión del Grupo Islámico Armado (GIA).
- El movimiento Al-Harakat Salafiya Al-Jihadiya, el cual, tras el incidente en la isla de Perejil, llamó a la guerra santa contra España con el fin de recuperar las ciudades de Ceuta y Melilla.

- La corriente Takfir wal-Hijra, uno de los núcleos más duros de la yihad internacional (Mohamed Atta, jefe de los pilotos suicidas del 11-S, pertenecía a Takfir, lo que pone de manifiesto la estrecha conexión de los distintos grupos terroristas de origen islámico con la organización primigenia de Al Qaeda).
- Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM), al que se le atribuyeron los atentados del 11-M.

3.4 El terrorismo interno contra buques y puertos

El terrorismo interno ha incluido, entre sus objetivos, los medios de transporte, principalmente por la gran repercusión que tiene cualquier incidencia sobre los mismos. En España, la banda criminal ETA ha atentado en numerosas ocasiones contra el transporte marítimo.

El 24 de junio de 1979 lo hizo contra el buque de bandera francesa de nombre *Monthéry*, que hundió cuando estaba atracado en el puerto de Pasajes (Guipúzcoa). El ataque terrorista se practicó mediante buceo, produciendo dos agujeros en el casco. Este buque se dedicaba a transportar a Inglaterra automóviles de la marca Ford, construidos en la factoría ubicada en Valencia.

El 14 de septiembre de 1980, otro artefacto explosivo fue colocado en una embarcación propiedad de Iberduero, con base en Pasajes de San Juan (Guipúzcoa). La explosión produjo un gran orificio e importantes daños.

En octubre de 1981, en el muelle de la Comandancia Naval de Santander, hizo explosión un artefacto que abrió un gran boquete en un buque. La carga explosiva se había colocado mediante buceo.

En mayo de 1984, hizo explosión un artefacto explosivo en un lanchón de la Marina, en Fuenterrabía (Guipúzcoa), que provocó su hundimiento. Resultó asesinado un cabo de la Armada Española.

En marzo de 1985, en Astillero (Cantabria), explotó un artefacto en el petrolero *Camponegro*, propiedad de la empresa Campsa. En ese caso, los daños fueron leves.

En julio de 1993, en el ferry *Punta Europa*, que cubría una línea regular entre Denia (Valencia) y Sant Antoni (Ibiza), hizo explosión un pequeño artefacto explosivo, que causó dos heridos. Al parecer, el explosivo estaba contenido en dos pequeñas cajas de cartón tipo tetrabrik; uno de ellos pudo ser desactivado. Este atentado no ha podido ser atribuido a banda criminal alguna. Pudiera obedecer a reivindicaciones laborales.

3.5 Otras amenazas

En la mayoría de atentados contra buques y puertos, las armas utilizadas fueron explosivos convencionales. Pero, además de estas, hay que tener muy presentes otras armas, especialmente

las de origen QBRN (definición dada por la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de diciembre de 2010, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la Unión Europea),²⁴ muy devastadoras.

No obstante, la amenaza del terrorismo y sus armas de devastación masiva no es la única que afecta los sectores marítimo y portuario, sino que hay que considerar otras muchas, igualmente de gran calado, tales como el polizoneo, el sabotaje, el contrabando, el tráfico de estupefacientes, el secuestro o la piratería.

La piratería, especialmente tras los sucesos acaecidos en las costas de Somalia contra buques pesqueros españoles, ha cobrado una mayor relevancia. Tiene por objeto robar la carga y, en ocasiones, la propia nave. Los piratas, lejos de la idealización literaria que proyectó de ellos la imagen de unos alegres y simpáticos aventureros de historieta o de novela, protagonistas de películas de renombre, son unos criminales muy peligrosos y violentos. Proceden con una gran brutalidad y sangre fría para cometer verdaderos robos a mano armada y, en no pocas ocasiones, asesinatos.

La mayoría de los incidentes protagonizados por piratas son atracos violentos y sanguinarios a barcos. En circunstancias normales, los fines suelen ser principalmente económicos.

En el artículo 101 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se define la piratería como:

- *Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada, dirigidos:*
 - *Contra un buque o una aeronave en alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos.*
 - *Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado.*
- *Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga el conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata.*
- *Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en los dos puntos anteriores o facilitarlos intencionalmente.*

Hoy la piratería sigue ocupando y preocupando a la Organización Marítima Internacional, dada la importancia que todavía tiene en muchas zonas del mundo. No es, pues, solo una cuestión del pasado.

²⁴ El Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima se refiere a estas armas como BQN (biológicas, químicas y nucleares), y en los ámbitos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en España se conocen como NBQ (nucleares, biológicas y químicas) o NRBQ (nucleares, radiológicas, biológicas y químicas). Así pues, el lector puede encontrar numerosas abreviaturas relativas a dichas armas.

La piratería sigue protagonizando incidentes en muchas y amplias áreas marítimas del mundo, como pueden ser las aguas de Nigeria. Entre los mares y archipiélagos de Indonesia y Malasia, donde transita buena parte del tráfico marítimo mundial, se han registrado reiterados ataques e intentos de abordaje por parte de piratas sin escrúpulos. Otros lugares son la costa oeste de África, en particular las aguas de Somalia, y el mar al sur de China. También se han producido y se producen ataques de piratas en el océano Índico, en América del Sur, en África Oriental y en Oriente Medio.

Como dato relevante, que ilustra hasta dónde pueden llegar los actos de piratería, cabe citar el caso del buque petrolero *Petro Ranger*, que en 1998 fue abordado en aguas chinas por piratas, que acabaron asumiendo el control de la embarcación, y le cambiaron nombre y bandera (sustituyeron la de Singapur por la de Honduras). Llegaron a trasvasar el petróleo y posteriormente pretendieron, en un acto sin precedentes, vender el buque. Aunque parezca increíble, estuvieron a punto de hacerlo por una cantidad elevada de dinero.

Por otro lado, en noviembre de 2005 saltaba a la actualidad la noticia de que un crucero de lujo, el *Seabourn Spirit*, con la mayoría de pasajeros de nacionalidad estadounidense, mientras navegaba por las costas de Somalia fue atacado por piratas con lanzagranadas, que tirotearon el buque desde embarcaciones neumáticas. La tripulación repelió el ataque con medios acústicos para disuadir a los piratas, y los asaltantes fracasaron en su intento. Ante la sospecha generalizada de que pudiera tratarse de un ataque terrorista, la propia compañía naviera descartó esta hipótesis.

Tras este significativo precedente, desde 2006, la piratería ha estado muy presente en aguas de Somalia. La flota atunera española que faena en aquellas aguas ha sufrido algún ataque sonado. La situación ha llegado a ser tan preocupante que ha motivado la reacción internacional y las armadas del mundo patrullan la zona. España ha tenido y tiene aún una presencia significativa en la zona, con una treintena de barcos atuneros, que son protegidos en su mayoría por vigilantes de seguridad especialmente adiestrados para ello.

3.6 Las medidas de respuesta

3.6.1 En el seno de la Organización Marítima Internacional

Resulta casi obvio que quien toma la iniciativa ante esta situación son los Estados Unidos, que, ante la gravedad de los atentados sufridos el 11-S en su territorio, han adoptado con carácter urgente una serie de códigos y medidas de protección en el transporte en general y en el transporte marítimo en particular. Lo han hecho desde el supuesto de la autodefensa y en aras de incrementar su seguridad interior. Una sociedad con el poder adquisitivo y de las dimensiones de la estadounidense dinamiza buena parte del transporte mundial por vía marítima. En principio, pues, desea casi imponer a sus socios comerciales que garanticen que las mercancías que les envían han sido controladas y revisadas en origen, y que han sido objeto de la protección adecuada. Muchas de las medidas iniciales son relativas al transporte marítimo.

Los acontecimientos recientes han determinado, pues, un punto de inflexión en materia de protección. Se han adoptado convenios, se han diseñado estrategias, se buscan respuestas. Los países, especialmente los occidentales, han exigido a la aviación civil, al transporte ferroviario y a

otros sectores de actividad, sensibles ante la catarsis producida, que adopten urgentes medidas preventivas y de protección propias; que se impliquen. Las respuestas suponen un aumento de los controles, pero no han de afectar de manera negativa al comercio internacional, con trabas derivadas de la adopción de estas medidas que entorpezcan sus flujos y condicionen la competitividad y, por ende, la rentabilidad.

Así pues, protección sí, pero con la flexibilidad requerida por las nuevas demandas que, con un enorme poder de influencia, no admiten muchas interferencias. Terrorismo y economía, protección, flexibilidad y rentabilidad dibujan un escenario en equilibrio inestable, que debe gestionarse desde la protección de manera eficiente, pero sin adoptar medidas intrusivas o, al menos, reducirlas al mínimo. En este sentido, las empresas de seguridad pueden aportar soluciones que, sin dejar de ser verdaderamente efectivas, favorezcan la flexibilidad requerida. La tecnología es fundamental en estos procesos.

Las medidas adoptadas y las que se están estableciendo, ya de manera más sosegada y reflexiva, son inmediatas y localizadas en nudos y unidades de transporte. Son, en definitiva, la última barrera ostensible. Su finalidad última es prevenir los ataques del terrorismo en el campo, siempre limitado, de las medidas preventivas y operativas.

3.6.2 En la Unión Europea

La amenaza es global. Europa no puede ignorar que está en el centro de esta amenaza. La UE, tras asumir con carácter de urgencia y potenciar estas normas internacionales, ha adoptado y está adoptando, en una segunda fase, esta política de protección, adecuándola a su heterogénea organización marítima y portuaria y a sus intereses comerciales. Pretende completar un sistema de protección marítimo portuario. En esta dirección, ha adoptado normas importantes.

En el proceso de elaboración del Reglamento (CE) n.º 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias (en adelante, Reglamento de protección), ya se ponían de manifiesto unas consideraciones previas que dan idea de la importancia extraordinaria del tráfico marítimo y de los puertos para la UE y de las potenciales amenazas que se ciernen sobre ellos.

En el mismo sentido, la Directiva de protección, en su considerando 4, establece que “para proteger en el máximo grado posible los sectores marítimo y portuario, conviene introducir en los puertos medidas de protección que cubran cada puerto dentro de los límites definidos por el Estado miembro interesado, garantizando con ello que las medidas de protección aplicadas en virtud del Reglamento (CE) n.º 725/2004 se beneficien de la mayor protección alcanzada en las zonas de actividad portuaria”. Estas medidas deben aplicarse a todos los puertos en que exista una o varias instalaciones portuarias sujetas a las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 725/2004.

En otro orden de cosas, se han dictado normas europeas, como el Reglamento (CE) n.º 648/2005, de 13 de abril, que modifica el Reglamento (CEE) n.º 2913/1992, de 12 de octubre de 1992, las cuales pretenden proteger la seguridad de la cadena de suministro. Los operadores de la cadena de suministro han de garantizar que su transporte garantiza la seguridad. A tal efecto, quienes obtengan la certificación de operador económico autorizado (OEA) tendrán un tratamiento aduanero que les permitirá mayor flexibilidad en sus tráficos y despachos de mercancías.

Un OEA puede definirse como un operador de confianza para las operaciones aduaneras. Existen diferentes tipos de certificados OEA, entre los cuales se encuentra el “Certificado OEA de Seguridad y Protección”, para cuya obtención se deben cumplir, además de los requisitos generales, otros relacionados con la protección de recintos, instalaciones, mercancías, control de acceso, etc. Este certificado puede solicitarlo cualquier persona física o jurídica, establecida en España, cuya actividad profesional esté implicada en la cadena logística internacional.

Estas normas, en línea con el Reglamento y la Directiva de protección, establecen entre otras ideas, que “la seguridad del transporte ha pasado a ser una cuestión vital, de dimensiones planetarias, que afecta la Unión Europea, ya que su papel de socio comercial se basa en la existencia de un transporte seguro y eficaz, en todos los modos de transporte y en todos los niveles. Sus socios comerciales están abordando los problemas de seguridad del transporte de mercancías. De hecho, los Estados Unidos ya han introducido algunas medidas de seguridad para las importaciones, que inciden en las cadenas de suministro europeas”.

Se parte de la consideración global de la protección señalando que, “en los últimos años, la seguridad del transporte en Europa ha registrado mejoras considerables: la protección aérea y aeroportuaria han quedado inscritas en un marco europeo; se ha reforzado la protección del transporte marítimo y de las terminales portuarias, y cabe esperar que la protección en la totalidad de las zonas portuarias mejore de forma considerable tras la finalización reciente del proceso legislativo para la adopción de medidas de protección aplicables a los puertos marítimos”.

3.6.3 En España

Las medidas de protección más recientes incluidas en los convenios, reglamentos y directivas se dirigen a sensibilizar y a comprometer a los Estados parte, a los gestores de las infraestructuras y a los operadores públicos y privados con responsabilidades en los medios de transporte, en la cadena logística de suministro, en los buques y en los puertos. Es la globalización de la protección que requiere la homogeneización de los medios y procedimientos de prevención. En esta respuesta, todos estamos implicados.

Esta sensibilización ha sido bien asumida por el Estado español, donde los espacios portuarios situados en lugares abrigados y estratégicos frente a sus costas se han visto estrangulados y presionados en gran medida por las ciudades que se han ido desarrollando sobremanera en sus inmediaciones.

El turismo, como primera industria nacional, ha ayudado a lo que los sociólogos denominan la “litoralización” de la población española. La inmensa mayoría de la población se asienta hoy en la orla litoral. La tendencia sigue en aumento, y buena parte del turismo nacional e internacional se dirige y asienta en esta zona litoral, lo que incrementa el riesgo en estos espacios portuarios, principalmente, por el número de víctimas que causaría cualquier ataque contra la población.

El Real Decreto de protección transpone la Directiva de protección al ordenamiento jurídico español. En particular, trata de las medidas relacionadas con el establecimiento de unas reglas básicas aplicables al sistema portuario español, la definición de un mecanismo para la aplicación de dichas reglas, y el diseño y la implantación de los mecanismos adecuados de monitorización de su cumplimiento.

Por otro lado, el 29 de abril de 2011 se publicó en el BOE la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y apenas un mes más tarde, concretamente el 21 de mayo del mismo año, el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprobaba su Reglamento de desarrollo. De la proximidad de ambas fechas se deduce la premura del Gobierno por implantar y aplicar nuevas medidas de protección en tales infraestructuras, entre las que se encuentran determinados puertos marítimos.

Lo que persigue dicha Ley queda patente en su preámbulo: “Los Estados modernos se enfrentan actualmente a diferentes desafíos que confieren a la seguridad nacional un carácter cada vez más complejo. Estos nuevos riesgos, generados, en gran medida, por la globalización, y entre los que se cuentan el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva o el crimen organizado, se suman a los ya existentes, de los cuales el terrorismo tradicional venía siendo un exponente.”

Por otro lado, en el artículo 1, relativo al objeto de la misma, dispone: “Esta Ley tiene por objeto establecer las estrategias y las estructuras adecuadas que permitan dirigir y coordinar las actuaciones de los distintos órganos de las Administraciones públicas en materia de protección de infraestructuras críticas, previa identificación y designación de las mismas, para mejorar la prevención, preparación y respuesta de nuestro Estado frente a atentados terroristas u otras amenazas que afecten infraestructuras críticas. Para ello, se impulsará, además, la colaboración e implicación de los organismos gestores y propietarios de dichas infraestructuras, a fin de optimizar el grado de protección de estas contra ataques deliberados de todo tipo, con el fin de contribuir a la protección de la población.”

El Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (CNPIC), es el órgano responsable de impulsar, coordinar y supervisar todas las actividades que tiene encomendadas la Secretaría de Estado de Seguridad, derivadas de esta normativa.

En este escenario, y en lo referente a la protección de nuestros puertos, las policías portuarias y las empresas de seguridad privada están llamadas a desempeñar –o, mejor dicho, ya desempeñan– funciones de protección importantes. Es significativo que recientemente se hayan aprobado normas como la Orden INT/318/2011, de 1 de febrero, sobre personal de seguridad privada, que exige a este formación específica sobre vigilancia en buques y en puertos, y la Resolución de 12 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se determinan los programas de formación del personal de seguridad privada, entre los que se encuentran los relativos a la citada formación específica.

La actividad de seguridad privada se desarrollará principalmente en los espacios que explotan los operadores portuarios privados en régimen de concesión, dado que en los espacios que gestiona directamente la Autoridad Portuaria, las policías portuarias están dando respuesta a los cometidos que exigen las nuevas normas, aunque nada impide que las empresas de seguridad, a través de su personal, puedan realizar estas funciones en el resto de los espacios portuarios, como ya lo vienen haciendo en los aeropuertos, bajo la supervisión de la Guardia Civil.

Estas medidas no van a sustituir, en modo alguno, las que desde el campo de la seguridad ciudadana y de la inteligencia e investigación han de desarrollar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para contrarrestar la actividad de los grupos criminales. En caso de producirse algún tipo de crisis en los sectores marítimo o portuario, serán también dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las encargadas de resolverla.

De este modo, las empresas y los operadores del transporte, públicos y privados, especialmente concernidos deben implicarse en la protección preventiva y operativa. Han de asumir sus costes en la medida en que sus intereses más directos están en juego. En este orden de cosas, se les obliga a nombrar responsables de la protección y a implementar planes estructurados en distintos niveles de protección, los cuales han de ser activados, eso sí, por los responsables de la seguridad pública, en función de la información disponible y del grado de amenaza. Se complementa así la seguridad pública, y se impulsa y se teje una red ciudadana de alerta.

4 El Código PBIP: aspectos generales. Los buques

4.1 Antecedentes, objeto y ámbito de aplicación

El Código PBIP, preparado por el Comité de Seguridad Marítima de la OMI, se adoptó el 12 de diciembre de 2002 por la Resolución 2 de la Conferencia de los Gobiernos contratantes del Convenio SOLAS y quedó integrado en el capítulo XI-2 del mismo. Exige que los buques, las compañías y las instalaciones portuarias cumplan las prescripciones de la parte A y tengan en cuenta las recomendaciones de la parte B.

Constituye el ordenamiento internacional necesario para que los responsables de los buques y de las instalaciones portuarias puedan cooperar para detectar y prevenir actos que supongan una amenaza para el transporte marítimo. El Código PBIP marca un punto de inflexión, tras los trágicos acontecimientos del 11-S.

La implantación de sus disposiciones requiere una cooperación constante y eficaz entre quienes se relacionan con los buques y las instalaciones portuarias, o los utilizan, incluidos el personal del buque, el personal portuario, los pasajeros, los interesados en la carga, los gestores navales, los administradores de los puertos y las autoridades con competencias y responsabilidades en el ámbito de la protección. En interés de una mayor protección marítima, los sectores naviero y portuario, así como las autoridades, tendrán que asumir responsabilidades adicionales. Se trata, pues, de una protección integral en que todas las partes resultan implicadas.

La parte A del Código PBIP es obligatoria. Las orientaciones recogidas en la parte B deberán tenerse en cuenta al implantarlas. Son recomendaciones. No obstante, conviene recordar que el Reglamento de protección hizo obligatorias para la UE también un gran número de estas recomendaciones, siendo por tanto de obligado cumplimiento en nuestro entorno de los 27.

Dicho Código PBIP tiene tres elementos fundamentales propios de los métodos, los procedimientos y los sistemas americanos, aunque en cierto modo corregidos por los distintos reglamentos y directivas para adaptarlos a la realidad de la UE. Estos elementos son:

- Los buques y las instalaciones portuarias obligados por el Código PBIP han de disponer de los oportunos planes de protección.

- Cada plan se estructura en tres niveles de protección, en función de que la situación se considere de normalidad (nivel 1), la amenaza sea indeterminada (nivel 2) o se concrete y desemboque en una crisis (nivel 3).
- Obliga a los Estados a que capaciten y nombren a distintos responsables de protección, que han de existir en cada buque, en cada compañía y en cada instalación portuaria.

Sus objetivos son los siguientes:

- *Establecer un marco internacional de cooperación entre Gobiernos contratantes, organismos gubernamentales, Administraciones locales y los sectores naviero y portuario, a fin de detectar las amenazas a la protección y adoptar medidas preventivas contra los sucesos que afecten la protección de los buques o las instalaciones portuarias utilizadas para el comercio internacional.*
- *Definir las funciones y responsabilidades respectivas de los Gobiernos contratantes, los organismos gubernamentales, las Administraciones locales y los sectores naviero y portuario, en los ámbitos nacional e internacional, con objeto de garantizar la protección marítima.*
- *Garantizar que se recopila y se intercambia, con prontitud y eficacia, información relacionada con la protección (la información es la base de la prevención).*
- *Ofrecer una metodología para efectuar evaluaciones de la protección a fin de contar con planes y procedimientos que permitan reaccionar ante los cambios en los niveles de protección.*
- *Garantizar la confianza de que se dispone de medidas adecuadas y proporcionadas de protección marítima.*

Con objeto de alcanzar estos objetivos, se pretende:

- *Recopilar y evaluar información sobre las amenazas a la protección marítima e intercambiar dicha información con los Gobiernos contratantes interesados.*
- *Exigir el mantenimiento de protocolos de comunicación para los buques y las instalaciones portuarias.*
- *Evitar el acceso no autorizado a los buques y a las instalaciones portuarias, y a sus zonas restringidas.*
- *Evitar la introducción, en los buques y en las instalaciones portuarias, de armas no autorizadas, artefactos incendiarios o explosivos.*
- *Facilitar los medios para dar la alarma cuando se produzca una amenaza para la protección marítima o un suceso que afecte dicha protección.*
- *Exigir planes de protección para el buque y para las instalaciones portuarias, basados en evaluaciones de protección.*

- *Exigir formación, ejercicios y prácticas para garantizar que el personal se familiariza con los planes y procedimientos de protección.*

El Código PBIP es de aplicación:

- *A los buques dedicados a viajes internacionales, de pasaje y de carga de arqueo bruto (GT) igual o superior a 500; en ambos casos, incluidas las naves de gran velocidad.*
- *A las unidades móviles de perforación mar adentro.²⁵*
- *A las instalaciones portuarias que presten servicio a tales buques, dedicados a viajes internacionales.*

No se aplica a los buques de guerra ni a otros buques que estén dedicados exclusivamente a servicios gubernamentales no comerciales. En definitiva, pretende proteger el comercio marítimo internacional.

4.2 Definiciones de interés

Salvo disposición expresa en otro sentido, se entiende por:

- *Plan de protección del buque: un plan elaborado para asegurar que se aplican a bordo del buque, medidas destinadas a proteger a las personas que se encuentren en él, la carga, las unidades de transporte, las provisiones o el propio buque, de los riesgos de un suceso que afecte la protección marítima.*

Es un documento integral de la organización de la protección a bordo, que se convierte en un instrumento flexible, organizado por niveles, cuya implementación se pone a cargo del OPB, sin que ello suponga relegar al capitán sus funciones. Dada la movilidad del buque y su amplio ámbito de trabajo, está permanentemente activado el nivel 1, tanto en el puerto como navegando.

- *Plan de protección de la instalación portuaria: un plan de protección elaborado para asegurar que se aplican medidas destinadas a proteger la instalación portuaria y los buques, las personas, la carga, las unidades de transporte y las provisiones de tales buques en la instalación portuaria, de los riesgos de un suceso que afecte la protección marítima.*

El plan de protección de la instalación portuaria está organizado igualmente en niveles de protección, y su desarrollo y su responsabilidad están a cargo del OPIP. Está diseñado en función de la necesidad de proteger la navegación puesta al servicio del comercio internacional. Tiene que adaptarse al tipo de tráfico marítimo al que sirve. Adquiere su máxima eficacia cuando el buque está interaccionando con la instalación portuaria.

²⁵ Toda nave apta para realizar operaciones de perforación destinadas a la exploración o a la explotación de los recursos naturales del subsuelo de los fondos marinos, tales como hidrocarburos líquidos o gaseosos, azufre, sal, etc.

- *Oficial de protección del buque:*²⁶ la persona a bordo del buque, responsable ante el capitán, designada por la compañía para responder de la protección del buque, incluidos la implantación y el mantenimiento del PPB, y encargarse de la coordinación con el OCPM y con los OPIP.

Este responsable de protección ha de ser un oficial del buque, con conocimiento y responsabilidad. Forma parte de la tripulación y se le asignan, de manera específica, responsabilidades en la coordinación de la protección, tanto navegando como cuando el buque interacciona con la instalación portuaria, en cuyo caso coopera con el OPIP y con el oficial de protección del puerto. No sustituye la autoridad del capitán, pero es un auxiliar del mismo muy cualificado a bordo.

- *Oficial de la compañía para la protección marítima:*²⁷ la persona designada por la compañía para asegurar que se lleva a cabo una EPB y que el PPB se desarrolla, se presenta para su aprobación y, posteriormente, se implanta y se mantiene, así como para la coordinación con los OPIP y con el OPB.

Ante la eventualidad de que la empresa naviera arme uno o más buques, el Código PBIP ha querido que la organización empresarial que está detrás del buque se implique en la protección marítima, puesto que serán sus empleados los encargados de prestarla y, por tanto, se les deberán facilitar los medios para que puedan cumplir con esta nueva e importante función. Esta misión suele recaer en el responsable de recursos humanos de la naviera.

Además, la protección se superpone a otras responsabilidades laborales que ya se venían prestando a bordo, y la empresa debe ser consciente de ello a la hora de impulsar las nuevas exigencias. Por ello, debe considerar incluso la posibilidad de aumentar la tripulación si es necesario. Ello constituye ciertamente una nueva carga; por esta razón, la UE ha establecido ayudas para implementar estas medidas.

- *Oficial de protección de la instalación portuaria:*²⁸ la persona designada para asumir la responsabilidad de elaborar, implantar, revisar y actualizar el PPIP, y para coordinarse con los OPB y con los OCPM.

Se trata de un elemento clave para introducir las nuevas exigencias en materia de protección. En función del régimen de explotación de la instalación en que preste sus servicios, puede pertenecer al sector público, estatal o autonómico, o depender de la iniciativa privada, en el caso de las concesiones. Su misión dentro de la instalación es activar el PPIP y organizar la protección, potenciándola cuando el buque entra en la instalación portuaria. Ha de cooperar con el OPB y con el oficial de protección del puerto, cuando no recaiga sobre él dicha responsabilidad.

²⁶ El certificado de OPB se obtiene tras superar el curso modelo OMI 3.19, cuya duración es de 24 horas. Para acceder a este curso, es necesario estar en posesión de un título profesional de la marina mercante que permita enrolarse como capitán o jefe de máquinas, oficial de puente u oficial de máquinas, oficial radioelectrónico, o de un título académico que permita la obtención de los citados títulos.

²⁷ El certificado de OCPM se obtiene tras superar el curso modelo OMI 3.20, cuya duración es de 30 horas.

²⁸ El certificado de OPIP se obtiene tras superar el curso modelo OMI 3.21, cuya duración es de 30 horas.

El sistema de protección que utiliza el Código PBIP poniendo a cargo de los oficiales de protección²⁹ la implementación de los distintos planes no es una rutina documental sin más. Ha de ser un instrumento eminentemente activo y preventivo, flexible y adecuado a las circunstancias concretas, de manera que, ante cualquier eventualidad, su organización esté en condiciones de ofrecer respuestas en función de los niveles de protección que determine, en su caso, la Secretaría de Estado de Seguridad, dependiente del Ministerio del Interior.

4.3 Niveles de protección

Los niveles de protección constituyen, básicamente, una graduación del riesgo de que ocurra o se intente provocar algún suceso, con repercusiones para la protección marítima. Tales niveles son:

- *Nivel de protección 1: nivel en el cual deben mantenerse unas medidas mínimas adecuadas de protección en todo momento.*

Es el nivel normal de funcionamiento. No es preciso declararlo. Si no se ha modificado el nivel, los buques y las instalaciones portuarias estarán operando, por defecto de otra declaración superior, en este nivel.

- *Nivel de protección 2: nivel en el cual deben mantenerse unas medidas adecuadas de protección adicionales durante un período de tiempo, como resultado de un aumento del riesgo de que ocurra un suceso que afecte la protección marítima.*
- *Nivel de protección 3: nivel en el cual deben mantenerse más medidas concretas de protección durante un período de tiempo limitado cuando es probable o inminente un suceso que afecte la protección marítima, aunque no sea posible determinar el blanco concreto.*

Declarado el nivel 3 en un buque o en una instalación portuaria, todo este operativo de protección que establecen las disposiciones del Código PBIP se pone al servicio de la seguridad pública, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que serán los responsables de resolver la crisis. En este punto, el protagonismo y el liderazgo los asume la seguridad pública. Pasada la barrera preventiva y desbordada gravemente la situación de normalidad, esta adquiere ya una trascendencia pública, por lo que serán las autoridades gubernativas y los responsables del Ministerio del Interior quienes, declarado este nivel, asuman la dirección, la decisión y la responsabilidad de prevenir un atentado o, si ya se hubiera producido, tratar de paliar sus consecuencias.

Como se deduce, niveles más altos indican un mayor riesgo de que ocurran sucesos que afecten la protección marítima. El Gobierno de cada país contratante es quien establece estos niveles y da orientaciones sobre la forma de protegerse contra estos sucesos. En España, el establecimiento de los distintos niveles de protección corresponde al Ministerio del Interior.

²⁹ Muchos de los objetivos de formación y de las materias dispuestas en los cursos modelos OMI 3.19, 3.20 y 3.21 son comunes para los distintos oficiales de protección, lo que debe tenerse en cuenta cuando unos aspiren a obtener la titulación de otros. Así lo dispone la Circular MSC.1/Circ.1188, del Comité de Seguridad Marítima.

Una vez declarado el nivel 3, los Gobiernos han de impartir las instrucciones oportunas y facilitar información sobre los aspectos de protección, tanto a los responsables de los buques como de las instalaciones portuarias que puedan verse afectados.

Por último, cabe señalar los factores a tener en cuenta para establecer los distintos niveles de protección:

- *El grado de credibilidad de la información sobre la amenaza, eso es, si esta información ha sido corroborada o si tal amenaza es específica e inminente.*
- *Las posibles consecuencias que se puedan derivar de un suceso que afecte la protección marítima.*

4.4 Procedimiento para la comunicación de las amenazas y de los niveles de protección

Ante una amenaza, se debe determinar el nivel de protección aplicable; comunicar tal amenaza y el nivel establecido a los responsables del buque y de la instalación portuaria, y a los organismos interesados, y aplicar el procedimiento de respuesta más adecuado a la amenaza concreta percibida.

En todo caso, la comunicación debe realizarse al Centro Permanente de Información y Coordinación (CEPIC), integrado en la Secretaría de Estado de Seguridad, a través de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) o del Organismo Público Puertos del Estado, según corresponda.

La Secretaría de Estado de Seguridad comunicará el nivel que proceda a los responsables de SASEMAR o del citado organismo público, según resulten afectados los buques o las instalaciones portuarias, respectivamente.

Para realizar dicha comunicación, deberán emplearse los sistemas de alerta de los buques o de las instalaciones portuarias, tales como mensajes NAVTEX o avisos a los navegantes, o cualquier otro sistema que ofrezca una velocidad y una cobertura semejantes.

Todo cambio en los niveles deberá comunicarse sin demora a los oficiales de protección del puerto, OPB, OCPM, y OPIP.

Con relación a estos niveles, si un buque tiene un nivel superior al de la instalación portuaria que desea utilizar, el OCPM o el OPB deberá notificarlo sin demora al OPIP, quien trasladará la información al oficial de protección del puerto y, entre ambos, llevarán a cabo una evaluación del caso concreto, en colaboración con el OCPM y/o el OPB, y llegarán a un acuerdo con el buque sobre las medidas de protección a tomar, entre las cuales puede figurar la cumplimentación y firma de una DPM.

El OPIP deberá notificar al OPB cualquier cambio posterior que se produzca en el nivel de protección de la instalación portuaria y facilitarle toda la información al respecto que sea pertinente.

DECLARACIÓN DE PROTECCIÓN MARÍTIMA

Nombre del buque:	
Puerto de matrícula:	
Número IMO:	
Nombre de la instalación portuaria:	

La presente declaración de protección marítima es válida del al, para las siguientes actividades:

.....

(Enumerar las actividades, con los datos pertinentes)

Con arreglo a los siguientes niveles de protección:

Nivel o niveles de protección del buque:	
Nivel o niveles de protección de la instalación portuaria:	

La instalación portuaria y el buque acuerdan las siguientes medidas y responsabilidades en la esfera de la protección marítima con el fin de garantizar el cumplimiento de lo prescrito en la parte A del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias.

	La inclusión de las iniciales del OPB o del OPIP en estas columnas indica que la actividad será realizada, de conformidad con el pertinente plan aprobado, por	
Actividad	La instalación portuaria	El buque
Aseguramiento de que se realizan todas las tareas de protección.		
Vigilancia de las zonas restringidas para garantizar que sólo tiene acceso a ellas el personal autorizado.		
Control de los accesos a la instalación portuaria.		

Control de los accesos al buque.		
Vigilancia de la instalación portuaria, incluidas las zonas de atraque y los alrededores del buque.		
Vigilancia del buque, incluidas las zonas de atraque y los alrededores del buque.		
Manipulación de la carga.		
Entrega de las provisiones del buque.		
Tratamiento de equipajes no acompañados.		
Control del embarco de personas y sus efectos.		
Aseguramiento de que se pueden establecer con facilidad comunicaciones de protección entre el buque y la instalación portuaria.		

Los firmantes del presente acuerdo certifican que las medidas de protección de la instalación portuaria y del buque durante las actividades indicadas se ajustan a las disposiciones del capítulo XI-2 y de la parte A del Código, que se implantarán de conformidad con las disposiciones ya estipuladas en sus planes aprobados o con las disposiciones específicas acordadas que figuran en el anexo.

Hecho en:.....

El día:.....

Firmado en nombre de	
La instalación portuaria:	El buque:

(Firma del oficial de protección de la instalación portuaria)

(Firma del capitán o del oficial de protección del buque)

Nombre y cargo de los firmantes	
Nombre:	Nombre:
Cargo:	Cargo:

Datos de contacto	
<i>(Cumpliméntese según corresponda)</i>	
<i>(Indíquense los números de teléfono o los canales o frecuencias que se deben utilizar)</i>	
Instalación portuaria:	Buque:

Instalación portuaria.

Oficial de protección de la instalación portuaria.

Capitán.

Oficial de protección del buque.

Compañía.

Oficial de la compañía para la protección marítima.

4.5 La declaración de protección marítima

La DPM es el acuerdo alcanzado entre un buque y una instalación portuaria u otro buque con el que realiza operaciones de interfaz,³⁰ en el cual se especifican las medidas de protección de cada parte. Su objetivo principal es garantizar que el buque y la instalación portuaria, u otros buques con los que realice dichas operaciones de interfaz, lleguen a un acuerdo sobre las medidas a adoptar, de conformidad con las disposiciones de sus respectivos planes de protección.

La necesidad de una DPM puede desprenderse de los resultados de una evaluación de la protección de la instalación portuaria (EPIP). En el PPIP, se deben indicar las razones y las circunstancias en que se requiere una DPM, así como los procedimientos a seguir cuando el OPIP, atendiendo a las instrucciones de su Gobierno, la solicite, o cuando ésta sea solicitada por un buque.

Asimismo, puede ser establecida por una Administración respecto de los buques con derecho a enarbolar su pabellón, o puede desprenderse igualmente de los resultados de una EPB, aspecto que deberá indicarse en el PPB.

Es probable que se solicite una DPM en los niveles de protección altos, cuando el buque tenga un nivel más elevado que la instalación portuaria u otro buque con el que realice una operación de interfaz, así como en la interfaz buque-puerto o en las actividades de buque a buque que entrañen un mayor riesgo para las personas, los bienes o el medio ambiente; por razones propias del buque en cuestión, incluidos sus pasajeros y la carga; por las circunstancias que se den en la instalación portuaria, o por una combinación de todos estos factores.



*Buque de pasaje y carga rodada "Martín i Soler", en interfaz buque-puerto
Fotografía cedida para esta obra por Baleària*

³⁰ Cuando la DPM deba establecerse entre dos buques, el modelo OMI, contenido en esta obra, deberá adaptarse en consecuencia.

En el caso de que un buque o una Administración en representación de los buques con derecho a enarbolar su pabellón soliciten una DPM, el OPIP o el OPB han de acusar recibo de la solicitud y examinar las medidas de protección oportunas.

Un OPIP puede solicitar también una DPM antes de que se realicen operaciones de interfaz buque-puerto cuyo interés especial se haya mencionado expresamente en la EPIP. Como ejemplos, cabe citar el embarco o desembarco de pasajeros y el transbordo, la carga o descarga de mercancías peligrosas o sustancias potencialmente peligrosas, etc.

La DPM acordada deberá ir firmada y fechada tanto por la instalación portuaria como por el buque o los buques, en su caso. Se debe especificar su período de vigencia y el nivel o los niveles de protección pertinentes, así como los datos de contacto correspondientes. Si cambia el nivel, puede ser necesario revisar dicha DPM o elaborar una nueva.

Esta DPM se debe redactar en español, francés o inglés, o en un idioma común a la instalación portuaria y al buque o buques, en su caso.

Un buque puede solicitar que se cumplimente una DPM cuando:

- *El buque funcione a un nivel de protección más elevado que la instalación portuaria u otro buque con el que realice una operación de interfaz.*
- *Exista un acuerdo sobre la DPM entre Gobiernos que regule determinados viajes internacionales o buques específicos en dichos viajes.*
- *Se haya producido una amenaza o un suceso que afecte la protección marítima en relación con el buque o con la instalación portuaria, en su caso.*
- *El buque se encuentre en un puerto que no esté obligado a tener que implantar un PPIP aprobado.*
- *El buque realice actividades de buque a buque con otro buque que no esté obligado a tener que implantar un PPB aprobado.*

La DPM la cumplimenta el capitán o el OPB, en el caso de los buques; y el OPIP, en el caso de las instalaciones portuarias, o, cualquier otro organismo responsable de la protección en tierra, si el Gobierno así lo determina.

4.6 La protección del buque

Los buques están obligados a actuar con arreglo a los niveles de protección establecidos por los Gobiernos bajo cuya bandera naveguen.

En el nivel de protección 1, se llevarán a cabo las actividades siguientes:

- *Garantizar la ejecución de las tareas relativas a la protección del buque y controlar sus accesos, así como el embarco de las personas y sus efectos.*

- *Vigilar las zonas restringidas. Solo tendrán acceso a ellas las personas autorizadas.*
- *Vigilar las zonas de cubierta y las zonas que rodean el buque.*
- *Supervisar la manipulación de la carga y las provisiones del buque.*
- *Garantizar la disponibilidad inmediata de los medios para las comunicaciones sobre protección.*

Aunque el Código PBIP no cita a los consignatarios, en un país como España, donde las mercancías son transportadas por buques de bandera extranjera en la mayoría de las ocasiones, su función y colaboración es fundamental en la gestión del aprovisionamiento de los buques. El consignatario de buques, o “*ship agent*”, es una figura muy relevante en el tráfico marítimo actual. Realiza actividades y gestiones encaminadas a facilitar la llegada del buque a un puerto y su despacho aduanero, y atiende necesidades diversas ante las Administraciones marítima y portuaria. Es un gestor en condiciones de suministrar información relevante para la protección.

En los niveles 2 y 3, se aplicarán otras medidas concretas de protección, especificadas en el PPB. La Administración que exija a los buques con derecho a enarbolar su pabellón que establezcan uno de estos dos niveles en un puerto de otro Gobierno, deberá informar de ello a dicho Gobierno.

4.6.1 Evaluación de la protección del buque

La EPB es una parte integrante y esencial del proceso de elaboración y de las posteriores actualizaciones del PPB, y corresponde al OCPM garantizar su elaboración para cada uno de los buques de la flota de la compañía a la que pertenezca.

Aunque no es obligatorio que el OCPM realice personalmente dicha evaluación, sino que puede encargarla a una organización de protección reconocida (OPR), es, en última instancia, el responsable de que se lleve a cabo adecuadamente, lo que incluye que debe asegurarse de que los responsables de elaborarla tengan los conocimientos y la competencia suficientes para ello.

La EPB debe incluir un reconocimiento sobre el terreno de los aspectos de protección e incluirá, como mínimo, la identificación de los elementos siguientes:

- *Las medidas, los procedimientos y las demás actividades existentes relacionadas con la protección.*
- *La evaluación de las actividades esenciales a bordo del buque que es importante proteger.*
- *Las posibles amenazas para las actividades esenciales a bordo del buque y la probabilidad de que se concreten, a fin de establecer medidas de protección y su orden de prioridad.*
- *Los puntos débiles, incluidos los relacionados con el factor humano, de las infraestructuras, las políticas y los procedimientos.*

Antes de iniciar una EPB, el OCPM debe asegurarse de que se aprovecha la información disponible sobre las amenazas y las medidas de protección de las instalaciones portuarias donde el buque tiene previsto hacer escala, especialmente si embarcará o desembarcará pasajeros.

Asimismo, de ser necesario, ha de facilitar que los encargados de su elaboración recaben la asistencia precisa de expertos en determinados campos, entre los que cabe destacar:

- *Conocimiento de las tendencias y las amenazas actuales en relación con la protección.*
- *Reconocimiento y detección de armas, explosivos y sustancias o dispositivos peligrosos.*
- *Reconocimiento, sin carácter discriminatorio, de las características y pautas de comportamiento de las personas que puedan suponer una amenaza para la protección.*
- *Técnicas y métodos utilizados para eludir las medidas de protección y provocar sucesos que incidan sobre ella.*
- *Características de los explosivos y efectos de las explosiones sobre las estructuras y el equipo del buque.*
- *Preparación y respuestas ante emergencias a bordo del buque y planes para contingencias.*
- *Sistemas radioeléctricos y de telecomunicaciones, incluidos los sistemas y las redes informáticas.*

Especial relevancia cobra el examen de las posibles amenazas, entre las que cabe mencionar:

- *Daños o destrucción del buque o de una instalación portuaria mediante artefactos explosivos, incendios provocados, sabotaje o vandalismo.*
- *Secuestro o captura de un buque o de las personas a bordo.*
- *Manipulación indebida de la carga, del equipo o de los sistemas esenciales del buque, o de las provisiones del mismo.*
- *Acceso o usos no autorizados, que incluye especialmente la presencia de polizones.*
- *Contrabando de armas o de equipos, incluidas las armas de destrucción masiva.*
- *Utilización del buque para el transporte de quienes tengan la intención de provocar un suceso que afecte la protección marítima o su equipo.*
- *Utilización del propio buque como arma o como medio destructivo para causar daños.*
- *Ataques, tanto durante la navegación como cuando el buque está atracado o fondeado, especialmente desde el lado del mar.*

La EPB debe abarcar los aspectos anteriores, así como los establecidos en la sección B/8 del Código PBIP, especialmente los relativos a la protección física, la integridad estructural, los sistemas de protección del personal, las normas y procedimientos, y los sistemas radioeléctricos y de telecomunicaciones. Así lo exige el Reglamento de protección. Una vez ultimada la EPB, se elaborará un informe que resumirá cómo se ha llevado a cabo e incluirá una descripción de cada punto vulnerable detectado, así como de las medidas correctivas que podrían aplicarse para cada uno de ellos. Este informe se protegerá frente cualquier acceso o divulgación no autorizados.

4.6.2 Plan de protección del buque

El OCPM es el responsable de garantizar que se elabore el PPB y se someta a la aprobación de la DGMM. El contenido de cada PPB variará en función del buque. En la EPB, se determinan las características del buque y las posibles amenazas y sus puntos vulnerables.

Las Administraciones pueden elaborar orientaciones sobre la preparación y el contenido de los PPB. Lo anterior posibilita que, en concreto, y en función de su nivel de responsabilidad y competencia, el Ministerio del Interior y la DGMM incluyan las prescripciones que consideren oportunas.

Todo PPB debe exponer detalladamente:

- *La organización de la protección del buque.*
- *Las relaciones del buque con la compañía, las instalaciones portuarias, otros buques, y las autoridades competentes con responsabilidades en la esfera de la protección.*
- *La configuración de los sistemas de comunicación en el buque y de éste con otros, o con las instalaciones portuarias.*
- *Las medidas físicas y operativas de protección adoptadas para el nivel de protección 1, que tendrán carácter permanente.*
- *Las medidas adicionales que permitirán que el buque pase sin demora al nivel de protección 2 y, si es necesario, al nivel 3.*

Además, cabe prever revisiones o auditorías periódicas del PPB y su posible enmienda en función de la experiencia adquirida.

Todo buque debe llevar a bordo un PPB que prevea los tres niveles de protección ya definidos. Su preparación deberá incluir, en particular, un análisis detallado de las características físicas y operativas de ese buque, incluidas sus travesías habituales.

El PPB ha de ser aprobado por la Administración o en su nombre. Si una Administración delega el examen o la aprobación de un PPB en una OPR, ésta no deberá tener ningún vínculo con cualquier otra que haya preparado el plan o participado en su preparación.

El PPB se ocupará, como mínimo, de lo siguiente:

- *Medidas para evitar que se introduzcan a bordo armas, sustancias peligrosas u objetos que puedan ser utilizados contra personas, buques o puertos y cuyo transporte no esté autorizado, y otras medidas para prevenir el acceso no autorizado al buque.*
- *Identificación de las zonas restringidas y medidas para prevenir el acceso no autorizado a ellas.*
- *Procedimientos para hacer frente a las amenazas para la protección, incluidas las disposiciones necesarias para mantener las operaciones esenciales del buque o de la interfaz buque-puerto.*
- *Procedimientos para responder a cualquier instrucción sobre protección que den los Gobiernos para el nivel de protección 3 y para la evacuación en caso de amenaza para la protección o de fallo de las medidas de protección.*
- *Tareas del personal de a bordo con responsabilidades de protección y del resto del personal de a bordo en relación con la protección, y procedimientos para verificar las actividades de protección y para la formación, los ejercicios y las prácticas relacionadas con el plan y para informar de los sucesos que afecten la protección marítima.*
- *Procedimientos para la interfaz con las actividades de protección de las instalaciones portuarias y para el examen periódico del plan y su actualización, y para garantizar que se llevan a cabo las inspecciones, las pruebas, el calibrado y el mantenimiento del equipo de protección de a bordo.*
- *Identificación del OPB y del OCPM, con sus datos de contacto las 24 horas del día.*
- *Frecuencia con que se deberá someter a prueba o calibrar el equipo de protección de a bordo e identificación de los lugares donde se encuentren los dispositivos para activar el sistema de alerta de protección del buque.*
- *Procedimientos, instrucciones y orientaciones para la utilización del sistema de alerta de protección del buque.*

El PPB estará protegido frente al acceso o la divulgación no autorizados. En la parte B del Código PBIP, se explicita que los Gobiernos contratantes deben asegurarse de que se han tomado las medidas necesarias para evitar la divulgación no autorizada de material confidencial sobre protección referente a las EPB, PPB, EPIP y PPIP.

Los PPB no están sujetos a la inspección de los oficiales autorizados por un Gobierno (en el nivel de protección 1 y en España, los inspectores de buques). Si estos oficiales tienen motivos fundados para creer que el buque no cumple las prescripciones y el único medio de verificar o rectificar el incumplimiento es examinar las disposiciones del PPB, se permitirá con carácter excepcional un acceso limitado a las secciones específicas del plan relativas al incumplimiento, con el consentimiento previo del Gobierno del buque pertinente, o de su capitán. Es el principio de “necesidad de conocimiento”: todos los que tienen responsabilidades de protección saben qué es lo que necesitan conocer para poder desempeñar sus funciones, y nada más que lo que necesitan conocer.

Según la parte B del Código PBIP, los Gobiernos deben ofrecer orientaciones generales sobre las medidas que estimen oportunas para reducir los riesgos para la protección de los buques que enarbolan su pabellón cuando se encuentren en el mar.

También deben ofrecer orientaciones específicas sobre las medidas a adoptar en función de los niveles de protección 1 a 3, si:

- *Se produce un cambio en el nivel de protección aplicable al buque mientras este se encuentra en el mar, por ejemplo, debido a la zona geográfica en la que navegue o relacionado con el propio buque.*
- *El buque se ve envuelto en un suceso o amenaza que afecta la protección marítima mientras se encuentra en el mar.*

Los Gobiernos han de definir los mejores métodos y procedimientos para estos casos. Si es inminente un atentado u otro suceso que afecta la protección marítima, el buque debe intentar establecer una comunicación directa con los responsables de hacer frente a dichos sucesos en el Estado de abanderamiento; a tal efecto, se han establecido protocolos de comunicaciones. Asimismo, los Gobiernos deben prestar asesoramiento a los buques que operen en su mar territorial o que hayan comunicado la intención de entrar en él, lo cual puede incluir las recomendaciones siguientes:

- *Modificar o retrasar el paso previsto.*
- *Seguir un rumbo determinado o dirigirse a un lugar específico.*
- *Informar de la disponibilidad de personal o equipo que pueda embarcarse en el buque.*
- *Coordinar el paso, la llegada a puerto o la salida de este, de modo que exista la posibilidad de habilitar una escolta de naves o aeronaves (aviones o helicópteros) de patrulla.*

Los Gobiernos contratantes han de recordar a los buques que operen en su mar territorial o que hayan comunicado la intención de entrar en él la existencia de cualquier zona de restricción temporal que hayan establecido.

4.7 Oficiales de protección

4.7.1 Oficial de la compañía para la protección marítima

La compañía naviera designará a un OCPM, el cual podrá desempeñar este cargo respecto de uno o más buques. En función del número o del tipo de buques que explote, la compañía podrá designar a varias personas como OCPM, en cuyo caso deberá indicar de qué buques responde cada persona. Será la persona de contacto con los OPB de la naviera.

Además de las estipuladas en otras secciones del Código PBIP, sus tareas principales son:

- *Informar del posible grado de amenaza que afecte el buque, sirviéndose de las evaluaciones de protección y demás información.*
- *Asegurarse de que se realizan EPB y de que el PPB se modifica según procede, a fin de subsanar deficiencias y satisfacer las necesidades de protección de cada buque.*
- *Garantizar la elaboración del PPB, su presentación a aprobación, así como su posterior implantación y mantenimiento.*
- *Organizar las auditorías internas, las revisiones de las actividades de protección y la verificación inicial y las siguientes del buque, por parte de la Administración o la OPR.*
- *Cerciorarse de que las deficiencias y los incumplimientos descubiertos durante las auditorías internas, las revisiones periódicas, las inspecciones de protección y las verificaciones del cumplimiento se solucionan prontamente.*
- *Acrecentar la concienciación acerca de la protección y la vigilancia.*
- *Garantizar una formación adecuada para el personal responsable de la protección del buque y la compatibilidad entre las prescripciones de protección y las de seguridad.*
- *Asegurarse de que existen una comunicación y una colaboración efectivas entre el OPB y los OPIP pertinentes.*
- *Asegurarse de que, si se utilizan planes de protección de la flota o de buques gemelos, el plan de cada buque recoge con exactitud toda la información específica de ese buque.*

4.7.2 Oficial de protección del buque

En cada buque se ha de designar un OPB. Además de las que se estipulan en las distintas secciones del Código PBIP, sus atribuciones son:

- *Realizar inspecciones periódicas de la protección del buque para asegurarse de que se mantienen las medidas de protección.*
- *Mantener y supervisar la implantación del PPB, incluidas todas las enmiendas que se realicen en el mismo.*
- *Coordinar todos los aspectos de protección relacionados con la manipulación de la carga y de las provisiones del buque, con otro personal del buque y con los OPIP pertinentes.*
- *Proponer modificaciones al PPB.*
- *Informar al OCPM de cualquier deficiencia e incumplimiento que se hayan descubierto durante las auditorías internas, las revisiones periódicas, las inspecciones de protección y las verificaciones del cumplimiento, y de la ejecución de cualquier medida correctiva.*

- *Acrecentar la concienciación acerca de la protección y la vigilancia a bordo.*
- *Notificar todos los sucesos que afecten la protección.*
- *Coordinar la implantación del PPB con el OCPM y el OPIP pertinente.*
- *Garantizar el buen funcionamiento, la prueba, el calibrado y el mantenimiento adecuados del equipo de protección, y que se ha impartido formación adecuada al personal de a bordo.*

4.8 Aspectos de especial relevancia sobre la protección del buque

4.8.1 Acceso al buque

El PPB ha de contener medidas de protección aplicables a todos los medios de acceso al buque, sin excepción alguna, los cuales han de estar claramente identificados en la EPB. Entre estos accesos deben incluirse las escalas, las planchas de desembarco, las rampas, las puertas, los portillos, los portalones y las ventanas, las amarras y cadenas del ancla, y las grúas y maquinarias elevadoras.

Para cada uno de los accesos al buque, el PPB ha de indicar los lugares en que se restringirá o se prohibirá el mismo según cada nivel de protección. Para cada uno de estos niveles, se deben especificar el tipo de restricción o la prohibición que se impondrá, así como los medios para garantizar su observancia.

Asimismo, para cada uno de los niveles, se deben indicar los medios de identificación necesarios para acceder al buque y para que las personas permanezcan a bordo sin ser interpeladas, lo que puede requerir el establecimiento de un sistema adecuado de identificación permanente o temporal, para el personal y para los visitantes, respectivamente. Cualquier sistema de identificación que se implante a bordo deberá coordinarse, en la medida de lo posible, con el que utilice la instalación portuaria, para evitar duplicidades y controles superfluos. Los pasajeros han de poder acreditar su identidad mediante la exhibición de su tarjeta de embarco, su billete, etc., pero no podrán acceder a las zonas restringidas a menos que sean autorizados y supervisados. El PPB debe incluir también disposiciones para que los sistemas de identificación se actualicen con regularidad, y para que los abusos sean objeto de una sanción disciplinaria.

Se denegará el acceso al buque a las personas que no deseen o que no puedan demostrar su identidad o confirmar el propósito de su visita cuando se les solicite, y se notificará, según corresponda, al OPB, al OCPM, al OPIP y a las autoridades con responsabilidades en materia de protección que dichas personas han intentado obtener acceso, así como a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Nivel de protección 1

En el nivel 1, el PPB debe establecer las medidas de protección para controlar el acceso al buque, que pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Comprobar la identidad de todas las personas que deseen subir a bordo del buque y confirmar los motivos que tienen para hacerlo, mediante la comprobación de las instrucciones de embarco, los billetes de los pasajeros, las tarjetas de embarco o las órdenes de trabajo, por ejemplo.*
- *En colaboración con la instalación portuaria, el buque debe cerciorarse de que se designan zonas seguras donde puedan realizarse inspecciones y registros de personas, equipajes (incluidos los de mano), efectos personales y vehículos con su contenido.*
- *En colaboración con la instalación portuaria, el buque debe cerciorarse de que se registren, con la frecuencia exigida en el PPB, los vehículos que vayan a cargarse en los buques para el transporte de automóviles, los buques de transbordo rodado y otros buques de pasaje, antes del embarco.*
- *Separar a las personas y los efectos personales que hayan pasado los controles de protección, de las personas y los efectos personales que aún no hayan sido sometidos a dichos controles.*
- *Separar a aquellos pasajeros que están embarcando de aquellos otros que están desembarcando.*
- *Identificar los puntos de acceso que deben ser protegidos o atendidos para evitar el acceso no autorizado.*
- *Proteger, mediante dispositivos de cierre o por otros medios, el acceso a los espacios sin dotación permanente, adyacentes a las zonas a las que tengan acceso los pasajeros y visitantes.*
- *Informar a todo el personal del buque sobre aspectos de protección tales como las posibles amenazas, los procedimientos para notificar la presencia de personas u objetos sospechosos y las actividades sospechosas, y sobre la necesidad de estar atentos.*

En el nivel de protección 1, todas las personas que deseen subir a un buque podrán ser sometidas a un registro. La frecuencia de tales registros, incluso de los que se efectúen al azar, quedará especificada en el PPB y la Administración deberá aprobarla expresamente. Lo más práctico sería que los registros los realizara la instalación portuaria, en estrecha colaboración con el buque y muy cerca de este. A menos que existan motivos fundados para hacerlo, relacionados con la protección, no se debe pedir a los miembros del personal del buque que registren a sus compañeros de trabajo o sus efectos personales. Todo registro de este tipo debe llevarse a cabo de modo que se respeten plenamente los derechos humanos y la dignidad de las personas.

Nivel de protección 2

Para el nivel 2, el PPB debe establecer las medidas que han de tomarse para protegerse frente a un riesgo más elevado de que se produzca un suceso que afecte la protección marítima, mediante una mayor vigilancia y controles más estrictos. Dichas medidas pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Destinar más personal a la vigilancia de las zonas de cubierta durante las horas de inactividad para evitar el acceso no autorizado.*

- *Limitar el número de puntos de acceso al buque, identificar los que conviene cerrar y habilitar medios para protegerlos adecuadamente.*
- *Impedir cualquier intento de acceder al buque por el costado que dé al mar, por ejemplo, apostando lanchas patrulleras, en colaboración con la instalación portuaria afectada.*
- *Establecer una zona restringida alrededor del costado del buque que dé a tierra, en estrecha colaboración con la instalación portuaria.*
- *Aumentar la frecuencia y la intensidad de los registros de personas, efectos personales y vehículos que estén embarcando o que se estén cargando en el buque.*
- *Acompañar a los visitantes en el buque.*
- *Informar a todo el personal del buque sobre aspectos de protección más específicos, tales como las amenazas detectadas, hacer hincapié en los procedimientos para notificar la presencia de personas u objetos sospechosos y las actividades sospechosas, y subrayar la necesidad de estar muy atentos.*
- *Efectuar un registro total o parcial del buque.*

Nivel de protección 3

En el nivel 3, el buque ha de cumplir las instrucciones de los encargados de hacer frente al suceso que afecte la protección marítima o a su amenaza, que no son otros que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El PPB ha de especificar las medidas de protección que puede adoptar el buque, en estrecha colaboración con los encargados de hacer frente al suceso y con la instalación portuaria, y que pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Limitar el acceso a un solo punto controlado.*
- *Autorizar el acceso solo de los encargados de hacer frente al suceso o a su amenaza.*
- *Dar instrucciones a las personas a bordo.*
- *Suspender el embarco o el desembarco.*
- *Suspender las operaciones de manipulación de la carga.*
- *Suspender las entregas de provisiones del buque.*
- *Evacuar el buque.*
- *Trasladar el buque.*
- *Realizar un registro parcial.*
- *Prepararse para realizar un registro total del buque.*

4.8.2 Zonas restringidas a bordo

En el PPB deben indicarse las zonas restringidas que se establecerán a bordo y especificar su extensión, los períodos en que será válida la restricción y las medidas que habrán de adoptarse para controlar, por un lado, el acceso a esas zonas y, por otro, las actividades que se realicen en ellas. Las zonas restringidas tienen por objeto:

- *Impedir el acceso no autorizado.*
- *Proteger a los pasajeros, al personal del buque y al personal de las instalaciones portuarias u otras entidades cuya presencia a bordo esté autorizada.*
- *Proteger las zonas importantes para asegurar la protección dentro del buque.*
- *Evitar la manipulación indebida de la carga y de las provisiones del buque.*

Se debe garantizar la existencia de principios y prácticas claramente definidos para controlar el acceso a todas las zonas restringidas, y asegurarse que estas estén claramente señaladas, con indicación de tal restricción y de que la presencia no autorizada dentro de la misma constituye una violación grave de las normas de protección. Entre tales zonas restringidas, encontramos las siguientes:

- *El puente de navegación, los espacios de máquinas y otros puestos de control previamente definidos.*
- *Los espacios que contengan equipos o sistemas de protección y vigilancia, o sus mandos, y los mandos del sistema de alumbrado.*
- *Los espacios de los sistemas de ventilación, aire acondicionado, y otros similares.*
- *Los espacios con acceso a los tanques de agua potable, a las bombas y a los colectores.*
- *Los espacios que contengan mercancías peligrosas o sustancias potencialmente peligrosas.*
- *Los espacios de las bombas de carga y sus mandos, los espacios de carga y los que contengan las provisiones del buque.*
- *Los alojamientos de la tripulación, así como cualquier otra zona a la cual el OCPM, conforme a la EPB, estime necesario restringir el acceso con el fin de garantizar la protección del buque.*

Nivel de protección 1

En el nivel 1, el PPB debe establecer las medidas de protección aplicables a las zonas restringidas, que pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Cerrar o proteger los puntos de acceso.*

- *Utilizar equipos de vigilancia para supervisar las zonas.*
- *Utilizar guardias o patrullas.*
- *Utilizar dispositivos automáticos de detección de intrusos para poner sobre aviso al personal del buque acerca de cualquier acceso no autorizado.*

Nivel de protección 2

En el nivel 2, se deben incrementar la frecuencia y la intensidad de la vigilancia y el control del acceso a las zonas restringidas, para que solo puedan acceder a ellas las personas autorizadas. En el PPB han de especificarse las medidas de protección adicionales que es preciso adoptar y que pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Establecer zonas restringidas contiguas a los puntos de acceso.*
- *Supervisar continuamente el equipo de vigilancia.*
- *Dedicar más personal a la guardia y al patrullaje de las zonas restringidas.*

Nivel de protección 3

En el nivel 3, el buque ha de cumplir las instrucciones de los encargados de hacer frente al suceso que afecte la protección marítima o su amenaza. El PPB ha de especificar las medidas de protección que puede adoptar el buque, en estrecha colaboración con los encargados de hacer frente al suceso y con la instalación portuaria, y que pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Establecer más zonas restringidas a bordo, en las proximidades del suceso que afecte la protección o del lugar donde se sospecha que está la amenaza para la protección, a las cuales estará prohibido el acceso.*
- *Registrar las zonas restringidas al efectuar un registro del buque.*

4.8.3 Vigilancia de la protección del buque

Desde el propio buque, se ha de poder vigilar en todo momento y en cualquier circunstancia el buque y sus alrededores. Para dicha vigilancia, podrá utilizarse:

- *Alumbrado.*
- *Guardias, vigilantes y personal de guardia en cubierta, incluidas las patrullas.*
- *Dispositivos automáticos de detección de intrusos y equipos de vigilancia.*

Cuando se utilicen dispositivos automáticos de detección de intrusos, estos han de activar una alarma visual y/o audible en un espacio con dotación o vigilancia permanente. En el PPB, han de

especificarse los procedimientos y el equipo necesario para cada nivel de protección, así como los medios para garantizar que dicho equipo funciona continuamente, teniendo en cuenta los posibles efectos de las condiciones meteorológicas o de las interrupciones del suministro eléctrico.

Nivel de protección 1

En el nivel 1, el PPB ha de establecer las medidas de protección aplicables, que pueden incluir una combinación de alumbrado, guardias, vigilantes y equipo de vigilancia que funcione de manera continua y permita que el personal encargado de la protección observe el buque en general, y las barreras y zonas restringidas en particular.

La cubierta del buque y los accesos a este deben estar iluminados durante las horas de oscuridad y los períodos de poca visibilidad mientras se realizan actividades de interfaz buque-puerto o cuando el buque esté fondeado o en una instalación portuaria, según sea necesario. Se debe prestar especial atención a los buques fondeados.

Cuando estén navegando, los buques deberán utilizar, según sea necesario, el máximo alumbrado compatible con la seguridad de la navegación, teniendo en cuenta lo dispuesto en el reglamento internacional para prevenir los abordajes que esté en vigor. Para determinar la intensidad y la ubicación adecuadas del alumbrado de un buque, se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- *El personal del buque ha de poder ver más allá del buque, tanto hacia tierra como hacia el mar.*
- *La cobertura ha de incluir la superficie del buque y sus alrededores.*
- *La cobertura ha de facilitar la identificación del personal en los puntos de acceso.*
- *La cobertura necesaria puede obtenerse mediante la coordinación con la instalación portuaria.*

Nivel de protección 2

En el nivel 2, el PPB ha de establecer las medidas de protección adicionales necesarias para incrementar la capacidad de observación, que pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Aumentar la frecuencia de las patrullas de protección.*
- *Aumentar la cobertura y la intensidad del alumbrado o el uso del equipo de protección y vigilancia.*
- *Asignar más personal a las guardias de protección.*
- *Garantizar la coordinación de las lanchas patrulleras con las patrullas motorizadas o de a pie en tierra, en su caso.*

Puede ser necesario instalar más alumbrado para dar respuesta al mayor riesgo de que se produzca un suceso que afecte la protección. Si es preciso, el alumbrado podrá reforzarse en coordinación con la instalación portuaria, para instalar más alumbrado en tierra.

Nivel de protección 3

En el nivel 3, el buque ha de cumplir las instrucciones de los encargados de hacer frente al suceso que afecte la protección marítima o a su amenaza. El PPB ha de especificar todas las medidas de protección que puede adoptar el buque, que será en estrecha colaboración con los encargados de hacer frente al suceso y con la instalación portuaria. Estas medidas pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Encender todo el alumbrado del buque y el que ilumine sus inmediaciones.*
- *Activar todo el equipo de vigilancia de a bordo, que pueda grabar las actividades en el buque y en sus inmediaciones.*
- *Prolongar al máximo el período de tiempo que pueda grabar el equipo de vigilancia.*
- *Preparar una posible inspección submarina del casco del buque.*
- *Tomar medidas tales como hacer girar lentamente las hélices del buque, si es posible, para evitar cualquier intento de acceso submarino al casco del buque.*

4.9 Sistemas de protección en buques

Aunque no se recogen explícitamente en el Código PBIP, sí en el Convenio SOLAS. Los buques, en muchas ocasiones, realizan sus singladuras en medio de mares y océanos, alejados de la posibilidad de recibir pronto auxilio material. Los servicios y la organización de Salvamento Marítimo están dotados de medios y tienen capacidad de respuesta, pero para ello resulta imprescindible que los buques dispongan de medios y sistemas eficaces de comunicación para transmitir todo tipo de inquietudes, novedades, alertas y llamadas de auxilio.

En el marco del Convenio SOLAS, la Conferencia de los Gobiernos contratantes, como medida complementaria de protección, acordó modificar el capítulo V, regla 19, que se refiere a la implantación del Sistema de Identificación Automática (SIA) de buques. Este sistema permite transmitir, desde un buque, una estación costera, o una aeronave, una serie de datos importantes de la identificación del buque y sus circunstancias, tanto en navegación como fondeado o atracado, así como de su situación, rumbo, velocidad, y otros datos que afecten su protección. Los buques provistos de un SIA deben mantenerlo en funcionamiento en todo momento, salvo en aquellos casos en que determinados acuerdos, reglas o normas internacionales estipulen lo contrario.

Siguiendo con el Convenio SOLAS, se ha modificado también la regla XI-1/5, que establece para cada buque un registro sinóptico continuo,³¹ en el cual han de figurar una serie de antecedentes del buque y de sus circunstancias relacionadas con la protección. Ello permitirá identificarlo mejor en caso de incidentes o investigaciones posteriores.

³¹ La finalidad del registro sinóptico continuo es que haya a bordo un historial del buque referido a la información contenida en él. Deberá estar escrito en español, francés o inglés.

Por otra parte, todos los buques afectados por el Código PBIP han de estar provistos de un sistema de alerta de protección, cuya finalidad es transmitir una señal cuando un buque es secuestrado por piratas, atacado por terroristas, etc. Avisa a la Administración del Estado de abanderamiento del buque que el mismo está siendo afectado por un suceso que repercute sobre la protección marítima; en España, avisa a Salvamento Marítimo. No genera ninguna alarma sonora/visual, y ello evita que otras personas a bordo perciban que se ha activado. La información transmitida incluye las coordenadas y la identificación del barco.

Al activarse, dicho sistema:

- *Inicia y transmite automáticamente una alerta de protección buque-tierra a una autoridad competente designada por la Administración, que en estas circunstancias puede incluir a la compañía, y que sirve para identificar el buque, notificar su situación y advertir que su protección se encuentra amenazada o comprometida.*
- *No envía la alerta de protección a ningún otro buque.*
- *No activa ninguna otra alarma instalada a bordo.*
- *La alerta de protección se mantiene activa hasta que ha sido desactivada y/o repuesta en su posición inicial.*

El sistema de alerta de protección del buque:

- *Puede activarse desde el puente de navegación y, como mínimo, desde otra posición.*
- *Debe ajustarse a unas normas de funcionamiento que no sean menos estrictas que las aprobadas por la Organización.*
- *Los puntos de activación del sistema están proyectados de modo que la alerta no pueda iniciarse accidentalmente.*

Cuando una Administración reciba notificación de una alerta de protección del buque, deberá notificarlo inmediatamente al Estado o a los Estados en cuyas proximidades esté operando en ese momento.

Cuando un Gobierno contratante reciba notificación de una alerta de protección del buque, procedente de un buque que no tenga derecho a enarbolar su pabellón, dicho Gobierno contratante lo notificará inmediatamente a la Administración pertinente y, si procede, al Estado o a los Estados en cuyas proximidades esté operando en ese momento.

Cuando se identifique un riesgo de ataque, el Gobierno contratante interesado informará a los buques afectados y a sus Administraciones de:

- *El nivel de protección urgente.*
- *Todas las medidas de protección que los buques afectados deberán tomar para protegerse ante un ataque, de conformidad con las disposiciones de la parte A del Código PBIP.*

- *Las medidas de protección que haya decidido adoptar el Estado ribereño, según proceda.*

Es de enorme importancia, de cara a la protección, que se active desde lugares estratégicos del buque y comience a transmitir, de inmediato y de forma automática, una alerta de protección a la autoridad designada por la Administración.

En el caso de España, esta autoridad es el Centro Nacional de Coordinación y Salvamento (CNCS), dependiente del Ministerio de Fomento, que transmitirá la alarma al Centro Permanente de Información y Coordinación (CEPIC), dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad. Dicha Secretaría, si el suceso afecta la protección marítima y está relacionado con el terrorismo u otros actos ilícitos, dictará instrucciones oportunas o adoptará las decisiones que estime convenientes en el ámbito de la seguridad pública, en función del grado de amenaza.

Todo ello se hará de acuerdo con el protocolo de comunicaciones establecido y sobre la base de los planes de protección y seguridad preparados por la Secretaría de Estado de Seguridad. La Armada Española y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán, en determinados casos, un papel significativo.

5 El Código PBIP: las instalaciones portuarias

5.1 Protección de la instalación portuaria

Para entender el concepto de “instalación portuaria”, desde el punto de vista funcional, hay que considerar dos aspectos:

- El espacio: una cápsula de protección alrededor de un buque, con superficies de agua y tierra, que delimita una barrera inmediata alrededor de un buque.
- El tiempo: alcanza su virtualidad y su razón de ser durante el tiempo en que el buque se aproxima, interacciona y comienza a alejarse de los muelles de atraque.

En definitiva, lo que se protege es la interfaz buque-puerto, durante la interacción que tiene lugar cuando el buque toma o deja pasajeros, carga o provisiones. Todo ello se ha vertebrado en un plan.

La preparación del PPIP es responsabilidad del OPIP. No es necesario que él lleve a cabo personalmente todas las tareas de protección, pero siempre será el responsable último de que dichas tareas se realicen adecuadamente.

El contenido de cada PPIP variará en función de las circunstancias especiales de las instalaciones portuarias donde se aplique: no es lo mismo una terminal marítima de pasajeros que una de buques de crucero o una de buques tanque.

Por “terminal marítima de pasajeros” o “estación”, según la Ley de Puertos, debemos entender una instalación destinada a facilitar el acceso de los pasajeros y sus equipajes, de los vehículos en régimen de pasaje, desde tierra hasta los buques y desde estos hasta tierra, que puede incluir superficies anexas para el depósito o el almacenamiento temporal de tales vehículos, así como los edificios para el control y la ordenación de estos pasajeros, equipajes y vehículos, y la prestación de servicios auxiliares.

Un “puerto base de cruceros” es, según la Ley de Puertos, un puerto en que, para una escala determinada, se cumpla alguna de las condiciones siguientes:

- *Que en la escala inicien o finalicen el crucero al menos el cincuenta por ciento del total de pasajeros de esa escala.*
- *Que en la escala del crucero el total de pasajeros que inicien o finalicen su viaje no sea inferior a 250.*

En la EPIP, regulada en el Código PBIP, se habrán identificado las características especiales de la instalación portuaria y los posibles riesgos para su protección. Los Estados obligados pueden elaborar orientaciones sobre la preparación y el contenido de los PPIP, en el caso de España a través del Organismo Público Puertos del Estado y del Ministerio del Interior.

La instalación portuaria debe actuar con arreglo a los niveles de protección establecidos. Las medidas y los procedimientos de protección se han de aplicar de modo que se reduzcan al mínimo los inconvenientes o las demoras para los pasajeros, los buques, el personal y los visitantes de los buques, las mercancías y los servicios. El Código PBIP invita aquí a adoptar medidas que no entorpezcan los flujos comerciales, dada su trascendencia y las repercusiones que pueden ocasionar los retrasos.

En el nivel de protección 1, las instalaciones portuarias, aplicando las medidas preventivas, deben:

- *Garantizar la ejecución de las tareas relacionadas con la protección de la instalación portuaria.*
- *Controlar el acceso a la instalación portuaria.*
- *Vigilar la instalación portuaria, incluidas las zonas de fondeo y atraque y las zonas de acceso restringido, para que solo accedan a ellas las personas autorizadas.*

Vigilar las zonas de fondeo, normalmente alejadas de los atraques, no es fácil para la organización de la protección. Por ello, la Armada Española y los Servicios Marítimo y Aéreo de la Guardia Civil deben estar especialmente atentos en estos lugares, donde los buques, limitados en su maniobra, son especialmente vulnerables.

- *Supervisar la manipulación de la carga y de las provisiones del buque.*
- *Garantizar la disponibilidad inmediata de los medios para las comunicaciones sobre protección.*

En los niveles de protección 2 y 3, se aplicarán las medidas de protección adicionales especificadas en el PPIP.

En el nivel 3, las instalaciones portuarias deberán cumplir toda instrucción de protección que dicte el Gobierno contratante en cuyo territorio esté situada la instalación portuaria. En España, las instrucciones procederán de las autoridades del Ministerio de Interior, que actuará a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En el supuesto de que se comunique a un OPIP que un buque tiene dificultades para cumplir las prescripciones de protección, o para implantar las medidas y los procedimientos señalados en el PPB, y, en el caso del nivel 3, para atender las instrucciones de protección dictadas por el

Gobierno en cuyo territorio esté situada la instalación portuaria, el OPIP y el OPB deberán mantenerse en contacto y coordinar las medidas oportunas.

Cuando se comunique a un OPIP que un buque se encuentra en un nivel más alto que el de la instalación portuaria, dicho oficial deberá informar de ello a la autoridad competente y mantenerse en contacto con el OPB para coordinar las medidas oportunas, si es necesario.

5.1.1 Evaluación de la protección de la instalación portuaria

Como sucede con la EPB respecto del PPB, la EPIP es parte integrante y esencial del proceso de elaboración y actualización del PPIP. Una EPIP inadecuada lleva a un PPIP inadecuado, lo que supone una grave vulnerabilidad de la instalación portuaria.

La EPIP deberá realizarla el Gobierno contratante en cuyo territorio esté situada la instalación portuaria, o bien una OPR debidamente autorizada por dicho Gobierno. Si la realiza una OPR, el Gobierno contratante en cuyo territorio esté situada la instalación portuaria deberá examinarla y aprobarla, si cumple lo dispuesto en la sección A/15 del Código PBIP. Una vez aprobada, deberá revisarse y actualizarse periódicamente, teniendo en cuenta los posibles cambios de las amenazas y/o los cambios menores en la instalación portuaria, y siempre que en dicha instalación se registren modificaciones importantes.

La EPIP debe incluir, como mínimo, los aspectos ya citados, contenidos en la sección A/15 del Código PBIP:

- *Identificación y evaluación de los bienes y las infraestructuras que es importante proteger.*
- *Identificación de las posibles amenazas para esos bienes e infraestructuras y de la probabilidad de que se concreten, a fin de establecer medidas de protección y su orden de prioridad.*
- *Identificación, selección y clasificación por orden de prioridad de las medidas para contrarrestar las amenazas, y de los cambios de procedimiento y su grado de eficacia para reducir la vulnerabilidad.*
- *Identificación de los puntos débiles, incluidos los relacionados con el factor humano, de infraestructuras, políticas y procedimientos.*

El Gobierno contratante podrá autorizar que la EPIP abarque más de una instalación portuaria cuando el explotador, la ubicación, el funcionamiento, el equipo y el proyecto de estas instalaciones sean semejantes. En tal supuesto, dicho Gobierno deberá comunicar a la OMI los pormenores de la autorización.

Una vez ultimada, se elaborará el informe correspondiente, que resumirá la manera en que se llevó a cabo y contendrá una descripción de cada punto vulnerable detectado y de las medidas que podrían aplicarse para contrarrestar cada uno de esos puntos vulnerables. Este informe, al igual que en el caso de la EPB, deberá protegerse frente al acceso o la divulgación no autorizados.

Es de vital importancia identificar y evaluar los bienes y las infraestructuras a proteger, sus puntos vulnerables, las amenazas que se ciernen sobre dichos bienes y la probabilidad de que estas se materialicen. Estos bienes e infraestructuras pueden ser, entre otros:

- *Accesos, entradas, vías de acercamiento, fondeaderos y zonas para las maniobras y el atraque.*
- *Instalaciones para la carga, terminales, zonas de almacenamiento y equipos de manipulación de la misma.*
- *Sistemas tales como redes de distribución eléctrica, sistemas radioeléctricos y de telecomunicaciones, y sistemas y redes informáticos.*
- *Sistemas de gestión del tráfico de buques en el puerto y ayudas a la navegación.*
- *Plantas eléctricas, conductos para el trasvase de carga y el suministro de agua.*
- *Puentes, vías férreas y carreteras.*
- *Embarcaciones de servicio del puerto, como embarcaciones de práctico, remolcadores o gabarras.³²*
- *Equipos y sistemas de protección y vigilancia.*
- *Aguas adyacentes a la instalación portuaria.*

La identificación y la evaluación de estas infraestructuras es un proceso mediante el cual se establece la importancia relativa de las distintas estructuras e instalaciones para el funcionamiento de la instalación portuaria. Este proceso de identificación y de evaluación es crucial, pues establece las bases para centrar las estrategias de atenuación de los riesgos más importantes a efectos de protección. Este proceso debe tener en cuenta la posible pérdida de vidas, la importancia económica del puerto, su valor simbólico y la presencia de instalaciones gubernamentales.

La EPIP ha de prever todas las posibles amenazas para la instalación portuaria, que en su mayoría coincidirán con las amenazas contenidas en la EPB. Hay que prestar especial atención a las amenazas de origen químico, biológico o nuclear.

Además de cuanto antecede, la EPIP debe tener en cuenta los demás aspectos dispuestos en la sección B/15 del Código PBIP. Especialmente, por exigencias del artículo 3.5 del Reglamento de protección, se deben cumplir los requisitos relativos a la protección física, la integridad estructural, los sistemas de protección del personal, las normas y los procedimientos, los sistemas radioeléctricos y de telecomunicaciones, las infraestructuras de transportes y los servicios públicos.

³² La gabarra es una embarcación mayor que una lancha, generalmente con cubierta, que se utiliza en las costas para el transporte.

5.1.2 Plan de protección de la instalación portuaria

Para cada instalación portuaria, se deberá elaborar y mantener, basándose en la correspondiente EPIP, un PPIP adecuado para la interfaz buque-puerto, que comprenderá los tres niveles de protección.

El Reglamento de protección define como interfaz buque-puerto “la interacción que tiene lugar cuando un buque se ve afectado directa e inmediatamente por actividades que entrañan el movimiento de personas o mercancías, o la prestación de servicios portuarios al buque o desde el buque”. En definitiva, cuando este interacciona con la terminal.

Todo PPIP debe:

- *Exponer con detalle la organización de la protección de la instalación portuaria, los enlaces de la organización con otras autoridades competentes (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bomberos, protección civil, capitania, etc.) y la configuración de los sistemas de comunicación necesarios para garantizar, en todo momento, el funcionamiento eficaz de la organización y de sus enlaces con otras partes, incluidos los buques que se hallen en el puerto.*
- *Exponer detalladamente las medidas básicas de protección, tanto físicas como operativas, que se han adoptado para el nivel de protección 1 y las medidas adicionales que posibilitarán que la instalación portuaria pase sin demora al nivel 2 y, si es necesario, al nivel 3.*
- *Prever revisiones o auditorías periódicas del PPIP y su posible enmienda en función de la experiencia adquirida o de un cambio de las circunstancias iniciales.*
- *Exponer detalladamente los procedimientos de notificación a los pertinentes puntos de contacto de los Gobiernos contratantes.*

Los PPIP han de ser aprobados por el Gobierno contratante en cuyo país esté la instalación portuaria, si bien, con las limitaciones establecidas, pueden ser preparados por OPR. Deberán contener medidas para conservar los registros de todo suceso o amenaza para la protección, así como de las revisiones y auditorías, la formación, los ejercicios y las prácticas, como prueba del cumplimiento de las prescripciones.

El plan debe tratar, como mínimo, de lo siguiente:

- *Medidas previstas para evitar que se introduzcan, a bordo o en la instalación portuaria, armas, sustancias peligrosas y dispositivos destinados a ser utilizados contra personas, buques o puertos y cuyo transporte no esté autorizado.*
- *Medidas destinadas a prevenir el acceso no autorizado a la instalación portuaria, a los buques amarrados en ella y a las zonas restringidas de dicha instalación.*
- *Procedimientos para contrarrestar las amenazas para la protección o un fallo de las medidas de protección, incluidas las disposiciones necesarias para mantener las operaciones esenciales de la instalación portuaria o de la interfaz buque-puerto.*

- *Procedimientos para responder a cualquier instrucción sobre protección que dé el Gobierno, en el nivel de protección 3, y para la evacuación, en caso de amenaza a la protección o de fallo de las medidas de protección.*
- *Tareas del personal de la instalación portuaria al que se asignen responsabilidades de protección y del resto del personal de dicha instalación en relación con la protección.*
- *Procedimientos para la interfaz con las actividades de protección del buque y para la revisión periódica del plan y su actualización, así como para informar de los sucesos que afecten la protección.*
- *Identificación del OPIP, con sus datos de contacto las 24 horas del día.*
- *Medidas para garantizar la protección de la información del plan.*
- *Medidas para garantizar la protección eficaz de la carga y del equipo destinado a la manipulación de la misma en la instalación portuaria.*
- *Procedimientos para verificar el PPIP y para dar respuesta en caso de activación del sistema de alerta de protección de un buque en la instalación portuaria.*
- *Procedimientos para facilitar el permiso de tierra del personal del buque o los cambios de personal, así como el acceso de visitantes al buque, incluidos los representantes de las organizaciones para el bienestar de la gente de mar y los sindicatos.*

El PPIP podrá combinarse con el plan de protección del puerto (denominado, en algunas normas, “plan de protección portuaria”, especialmente en la Directiva de protección) o con cualquier otro plan para situaciones de emergencia, o incluso formar parte de ellos. Este plan de protección del puerto, que no se regula en el Código PBIP, centrado especialmente en la interfaz buque-puerto y su entorno inmediato, sí es contemplado por la Directiva de protección para su aplicación en el interior de la UE y por el Real Decreto de protección. Esta última norma también crea la figura del oficial de protección del puerto.

En la parte B del Código PBIP se pone de manifiesto que en el PPIP deben especificarse las medidas de protección, tanto físicas como operativas, que debe adoptar la instalación portuaria para poder funcionar siempre en el nivel de protección 1. El plan debe indicar, asimismo, las medidas de protección, adicionales o intensificadas, que la instalación portuaria puede adoptar para pasar al nivel 2 y poder operar en dicho nivel cuando así se le ordene.

Además, ha de indicar las posibles medidas preparatorias que la instalación portuaria debe tomar para responder con prontitud a las instrucciones que pueda recibir de los encargados de hacer frente, en el nivel 3, a un suceso que afecte la protección marítima o su amenaza. En este nivel, la cooperación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es fundamental.

Cabe destacar que, como ya se ha comentado, los encargados de hacer frente al suceso en el nivel 3 en España son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en sus respectivos ámbitos competenciales.

Dadas las especificidades del transporte marítimo, los oficiales de protección han de estar en disposición de asesorar y colaborar con ellas, particularmente desde el punto de vista técnico. La

figura del capitán sigue siendo clave cuando se trata de buques, pues es un asesor insustituible en cualquier situación o incidente que requiera tomar decisiones que afecten el buque, cuya seguridad es una responsabilidad primordial para él.

5.2 Oficial de protección de la instalación portuaria

Se ha de designar un OPIP para cada instalación portuaria, si bien una misma persona puede ser designada OPIP de más de una instalación portuaria. Sus tareas y responsabilidades principales son:

- *Llevar a cabo una evaluación inicial completa de la instalación portuaria, sobre la base de la EPIP.*
- *Garantizar la elaboración y el mantenimiento del PPIP, implantarlo y realizar prácticas con él.*
- *Realizar inspecciones periódicas de protección para asegurarse de que las medidas siguen siendo adecuadas, recomendar e incluir, si procede, modificaciones en el PPIP a fin de subsanar deficiencias y actualizar el plan.*
- *Concienciar al personal de la instalación portuaria de la importancia de la protección y la vigilancia, y asegurarse de que se ha impartido la formación adecuada al personal responsable de la protección de dicha instalación.*
- *Informar a las autoridades de los sucesos que supongan una amenaza para la protección de la instalación portuaria y llevar un registro de los mismos.*
- *Coordinar la implantación del PPIP con los pertinentes OPB y OCPM y con los servicios de protección necesarios.*
- *Asegurarse de que se cumplen las normas relativas al personal responsable de la protección de la instalación portuaria.*
- *Garantizar el funcionamiento, la prueba, el calibrado y el mantenimiento adecuados del equipo de protección, en su caso.*
- *Ayudar a los OPB a confirmar la identidad de las personas que deseen subir a bordo, cuando se le pida.*

Se recomienda a los Gobiernos afectados por el Código PBIP que expidan documentos de identidad adecuados a los funcionarios que tengan derecho a subir a bordo de los buques o a entrar en las instalaciones portuarias, en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, se les insta a que habiliten procedimientos para verificar la autenticidad de dichos documentos. Se trata de acreditar la identidad de los responsables del control de estas prescripciones, que en España llevan a cabo los inspectores de buques en cada Capitanía Marítima y, en los niveles de protección más altos, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

5.3 Otros aspectos a considerar en la protección de la instalación portuaria

5.3.1 Acceso a la instalación portuaria

El PPIP ha de contener las medidas de protección que sean aplicables a todos los medios de acceso a la instalación portuaria. Para cada uno de ellos, es preciso indicar los lugares en que se restringirá o prohibirá el acceso en cada nivel de protección, así como especificar el tipo de restricción o la prohibición que se impondrá y los medios para garantizar que dichas restricciones se cumplen.

Para cada nivel, el PPIP debe indicar los medios de identificación necesarios para acceder a la instalación portuaria y para que las personas permanezcan en ella sin ser interpeladas, lo que puede requerir establecer un sistema adecuado de identificación permanente o temporal para el personal de la instalación portuaria y para los visitantes, respectivamente. Cualquier sistema de identificación que se implante en la instalación deberá coordinarse, en la medida de lo posible, con el que se aplique en los buques que utilicen habitualmente dicha instalación. Los pasajeros han de poder acreditar su identidad mediante la exhibición de su tarjeta de embarco, su billete, etc., pero no podrán acceder a las zonas restringidas, a menos que estén autorizados.

Se denegará el acceso a la instalación portuaria a las personas que no deseen o que no puedan demostrar su identidad o el propósito de su visita, y se notificará al OPIP y a las autoridades con responsabilidades de protección que dichas personas han intentado obtener acceso.

El PPIP ha de indicar los lugares donde se realizarán los registros de personas, efectos personales y vehículos. Una vez sometidos a un registro, las personas, sus efectos personales y los vehículos deben ir directamente a las zonas restringidas de espera, embarco o carga de vehículos.

Asimismo, ha de establecer zonas separadas para las personas y sus efectos personales que ya hayan pasado el control, y para las personas y sus efectos personales que todavía no lo hayan sometidos a dicho control, y, si es posible, zonas separadas para el embarco y el desembarco de pasajeros, el personal del buque y sus efectos. El objetivo es que las personas sin registrar no puedan entrar en contacto con las que ya han sido registradas.

Nivel de protección 1

En el nivel 1, el PPIP ha de establecer los puntos de control donde podrán aplicarse las medidas siguientes:

- *Delimitar las zonas restringidas mediante vallas u otras barreras, que el Gobierno contratante deberá aprobar.*
- *Comprobar la identidad de quienes deseen entrar en la instalación portuaria para acceder a un buque: pasajeros, personal del buque y visitantes, y confirmar los motivos que tienen para hacerlo, por ejemplo comprobando las instrucciones de embarco, los billetes de los pasajeros, las tarjetas de embarco, las órdenes de trabajo, etc.*
- *Controlar los vehículos utilizados por quienes deseen entrar en la instalación portuaria para acceder a un buque.*

- *Verificar la identidad del personal de la instalación portuaria y de las personas que trabajen en ella, así como de sus vehículos.*
- *Limitar el acceso para excluir a quienes no trabajen para la instalación portuaria o dentro de ella si no se identifican, y registrar a las personas, sus efectos personales, los vehículos y su contenido.*
- *Identificar cualquier punto de acceso que no se utilice regularmente y que convendría cerrar de forma permanente.*

En el nivel 1, todas las personas que deseen entrar en la instalación portuaria podrán ser sometidas a registros. La naturaleza y frecuencia de estos registros ha de especificarse en el PPIP.

Nivel de protección 2

En el nivel 2, el PPIP ha de especificar las medidas de protección adicionales a adoptar, que pueden ser las siguientes:

- *Destinar más personal a la vigilancia de los puntos de acceso y al patrullaje por las barreras del perímetro de la instalación portuaria.*
- *Limitar el número de puntos de acceso a la instalación portuaria e identificar los que conviene cerrar, y habilitar medios para protegerlos adecuadamente.*
- *Habilitar medios para obstaculizar el movimiento por los demás puntos de acceso, por ejemplo, instalando barreras de seguridad.*
- *Aumentar la frecuencia de los registros de personas, efectos personales y vehículos, y denegar el acceso a los visitantes que no puedan aportar una justificación verificable de la razón por la cual desean acceder a la instalación portuaria.*
- *Utilizar buques de patrulla para incrementar la protección en las aguas del puerto.*

Nivel de protección 3

En el nivel 3, la instalación portuaria debe cumplir las instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El PPIP ha de especificar las medidas de protección que la instalación puede adoptar, en estrecha colaboración con los encargados de hacer frente al suceso. Estas medidas pueden ser:

- *Suspender el acceso a la instalación portuaria, o a partes de ella, y autorizar únicamente dicho acceso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
- *Suspender los movimientos de personas o vehículos en la instalación portuaria o en partes de ella, e incrementar las patrullas de protección en dicha instalación.*
- *Suspender las operaciones portuarias en toda la instalación o en algunas de sus partes, y dirigir los movimientos de los buques dentro en la instalación portuaria.*
- *Evacuar total o parcialmente la instalación portuaria.*

5.3.2 Manipulación de la carga

Las medidas de protección de la carga han de tener por objeto evitar la manipulación indebida de la misma y que se reciban y almacenen en la instalación portuaria cargas que no estén destinadas a ser transportadas. Estas medidas han de incluir procedimientos para efectuar un control de inventario en los puntos de acceso a la instalación portuaria. Una vez en dicha instalación, la carga ha de poder identificarse como carga que ha pasado los controles pertinentes y que ha sido aceptada para su embarco en un buque o para el almacenamiento temporal en una zona restringida antes de ser embarcada. Puede ser conveniente restringir la entrada a la instalación portuaria de una carga que no tenga una fecha de embarco confirmada.

La Administración aduanera tendrá mucho que decir respecto de la carga y sus destinos, pues estos son datos fundamentales para la protección.

Nivel de protección 1

En el nivel 1, el PPIP ha de establecer las medidas de protección aplicables a la manipulación de la carga, que pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Inspeccionar la carga, las unidades de transporte y las zonas para almacenarla dentro de la instalación portuaria antes y durante las operaciones de manipulación de la misma.*
- *Efectuar comprobaciones para asegurarse de que la carga que se embarca coincide con lo que se ha indicado en la nota de entrega, o es equivalente.*
- *Registrar los vehículos.*
- *Comprobar el estado de los precintos o de otros medios utilizados para evitar la manipulación indebida.*

Las inspecciones de la carga se realizan mediante examen visual y físico, así como utilizando equipos de exploración/detección, dispositivos mecánicos o perros.

Nivel de protección 2

En el nivel 2, el PPIP ha de establecer las medidas de protección adicionales aplicables para la manipulación de la carga, que pueden ser:

- *Efectuar inspecciones pormenorizadas de la carga, las unidades de transporte y las zonas para almacenarla en la instalación portuaria.*
- *Intensificar las comprobaciones para garantizar que solo entra en la instalación portuaria carga documentada.*
- *Intensificar los registros de vehículos.*
- *Aumentar la frecuencia y la minuciosidad de las comprobaciones de los precintos y otros medios utilizados para evitar la manipulación indebida.*

Para una inspección pormenorizada de la carga, se puede:

- *Aumentar la frecuencia y la minuciosidad de las inspecciones de la misma, las unidades de transporte y las zonas para almacenarla dentro de la instalación portuaria (exámenes visuales y físicos).*
- *Usar con más frecuencia equipos de exploración/detección, dispositivos mecánicos o perros.*
- *Coordinar las medidas de protección, reforzadas con el expedidor u otro responsable, además de los procedimientos ya concertados.*

Nivel de protección 3

En el nivel 3, la instalación portuaria ha de cumplir las instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El PPIP ha de especificar las medidas de protección que puede adoptar la instalación portuaria, en estrecha colaboración con los encargados de hacer frente al suceso y con los buques que se encuentren en ella, medidas que pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Limitar o suspender los movimientos o las operaciones de carga en toda la instalación portuaria o en partes de ella, o en determinados buques.*
- *Verificar el inventario de sustancias potencialmente peligrosas que se encuentren en la instalación portuaria, y comprobar su ubicación.*

Independientemente de los controles que se lleven a cabo a efectos de protección en aplicación de los procedimientos establecidos en el PPB o en el PPIP, las cargas sospechosas son inspeccionadas y evaluadas por la Guardia Civil y la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera. No obstante, cuando se trate de cargas que por su frecuencia permitan protocolizar los controles, el OCPM o el OPB, tras consultar a la instalación portuaria, podrán llegar a un acuerdo con el expedidor o con otros responsables sobre la inspección de la carga fuera de las instalaciones, el precintado, la programación de los movimientos, los comprobantes, etc. Estos acuerdos deberán notificarse al OPIP interesado, para obtener su conformidad.

Los procedimientos de supervisión de la carga pueden detectar anomalías indebidas por lo que, en ese caso y ante cualquier sospecha, se solicitará, a través de los Subdelegados del Gobierno, la presencia de los equipos de perros y de desactivación de explosivos de la Guardia Civil, si así se acuerda o lo aconsejan razones de urgencia. Además, a tales fines y para este tipo de intervenciones, la Guardia Civil, dispone de guías con canes entrenados no solo para la detección de explosivos, sino también para la búsqueda de drogas y otras sustancias.

5.3.3 Entrega de las provisiones del buque

Las medidas de protección relativas a la entrega de las provisiones del buque han de tener por objeto:

- *Garantizar que se comprueba la integridad del embalaje y de las provisiones del buque, y evitar que se acepten provisiones para los buques sin inspección previa.*
- *Evitar la manipulación indebida y que se acepten provisiones para los buques que no se hayan pedido inspeccionar previamente.*
- *Garantizar que se registran los vehículos utilizados para las entregas.*
- *Garantizar que los vehículos utilizados para las entregas van acompañados dentro de la instalación portuaria.*

Si los buques utilizan la instalación portuaria con regularidad, puede ser conveniente acordar procedimientos para el buque, sus proveedores y la instalación portuaria. En cualquier caso, siempre ha de ser posible confirmar que las provisiones que se entregan van acompañadas de alguna prueba de que han sido pedidas por el buque.

Nivel de protección 1

En el nivel 1, el PPIP ha de establecer las medidas de protección aplicables a la entrega de las provisiones del buque, que pueden ser:

- *Inspeccionar las provisiones y notificar por adelantado la composición de la remesa, los datos del conductor y la matrícula del vehículo.*
- *Registrar el vehículo utilizado para la entrega.*

Las inspecciones de las provisiones de los buques, al igual que sucede con la carga, pueden realizarse mediante examen visual y físico, con equipos de exploración/detección, dispositivos mecánicos o perros.

Nivel de protección 2

En el nivel 2, el PPIP ha de establecer las medidas de protección adicionales aplicables a la entrega de las provisiones de los buques, que pueden ser:

- *Efectuar inspecciones pormenorizadas de las provisiones de los buques y registros pormenorizados de los vehículos utilizados para las entregas.*
- *Coordinarse con el personal de los buques para comprobar que la remesa coincide con la nota de entrega antes de autorizar su entrada en la instalación portuaria.*
- *Acompañar los vehículos utilizados para las entregas de las provisiones del buque dentro de la instalación portuaria.*

Puede lograrse una inspección pormenorizada de las provisiones de los buques a través de los medios siguientes:

- *Aumentar la frecuencia y la minuciosidad de los registros de los vehículos utilizados para las entregas.*

- *Usar con más frecuencia equipos de exploración/detección, dispositivos mecánicos o perros.*
- *Restringir o prohibir la entrada de provisiones que no vayan a salir de la instalación portuaria en un determinado plazo.*

Nivel de protección 3

En el nivel 3, la instalación portuaria ha de cumplir las instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El PPIP ha de especificar las medidas de protección que puede adoptar la instalación portuaria, en colaboración con dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y con los buques que se encuentren en ella.

5.3.4 Equipajes no acompañados

El PPIP ha de establecer las medidas de protección aplicables para asegurarse de que los equipajes no acompañados son identificados y sometidos a un examen adecuado. Es esencial colaborar estrechamente con el buque y tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los equipajes no acompañados después de su examen.

Nivel de protección 1

En el nivel 1, el PPIP ha de establecer las medidas de protección aplicables a los equipajes no acompañados para garantizar que el 100 % de dichos equipajes son sometidos a un examen o registro, lo que puede requerir la utilización de equipos de rayos X.

Nivel de protección 2

En el nivel 2, el PPIP ha de establecer las medidas de protección adicionales aplicables a los equipajes no acompañados, las cuales han de prever que el 100 % de dichos equipajes sean sometidos a un examen con equipos de rayos X.

Nivel de protección 3

En el nivel 3, la instalación portuaria ha de cumplir las instrucciones de los encargados de hacer frente al suceso que afecte la protección marítima o su amenaza. El PPIP ha de especificar las medidas de protección que la instalación portuaria puede adoptar, en estrecha colaboración con los encargados de hacer frente al suceso y con los buques que se encuentren en ella, medidas que pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Someter los equipajes a un examen más extenso, por ejemplo, observándolos por rayos X desde al menos dos ángulos distintos.*
- *Preparar la restricción y/o la suspensión del tratamiento de los equipajes no acompañados.*
- *Negarse a aceptar la entrada de equipajes no acompañados en la instalación portuaria.*

5.3.5 Vigilancia de la protección de la instalación portuaria

Desde la propia instalación se ha de poder vigilar en todo momento, incluso con visibilidad limitada, la totalidad de la instalación portuaria, incluidos los accesos por mar y por tierra, las zonas restringidas dentro de dicha instalación, los buques que se encuentren en ella y los alrededores de estos buques. Para efectuar dicha vigilancia, podrán utilizarse alumbrado, guardias –incluidas patrullas de a pie, motorizadas y en embarcaciones– y dispositivos automáticos de detección de intrusos o equipos de vigilancia. Cuando se utilicen dispositivos automáticos de detección de intrusos, estos deben poder emitir una alarma visual y/o audible en un espacio que disponga de vigilancia permanente.

En el PPIP han de especificarse los procedimientos y el equipo necesario para cada nivel de protección, teniendo en cuenta los posibles efectos de las condiciones meteorológicas o de las interrupciones del suministro eléctrico.

Nivel de protección 1

En el nivel 1, el PPIP ha de establecer las medidas de protección aplicables, que pueden incluir una combinación de alumbrado, guardias, vigilantes y equipo de vigilancia que funcione continuamente y permita que el personal encargado de la protección de la instalación:

- *Observe la zona de la instalación en general, incluidos los accesos por mar y tierra, y los puntos de acceso, las barreras y las zonas restringidas.*
- *Vigile las zonas y los movimientos próximos a los buques que se encuentren en la instalación portuaria, lo que puede requerir la intensificación del alumbrado de los propios buques.*

Nivel de protección 2

En el nivel 2, el PPIP ha de establecer las medidas para incrementar la capacidad de observación y vigilancia, que pueden ser:

- *Aumentar la intensidad del alumbrado y la cobertura del equipo de vigilancia, incluidos el alumbrado y el equipo de vigilancia adicional, así como la frecuencia de las patrullas a pie, motorizadas o en embarcaciones.*
- *Destinar más personal a las tareas de observación y patrullaje.*

Nivel de protección 3

En el nivel 3, la instalación portuaria ha de cumplir las instrucciones de los encargados de hacer frente al suceso que afecte la protección marítima o su amenaza. El PPIP ha de especificar las medidas de protección que la instalación portuaria puede adoptar, en estrecha colaboración con los encargados de hacer frente al suceso y con los buques que se encuentren en ella. Estas medidas pueden ser, entre otras, las siguientes:

- *Encender todo el alumbrado de la instalación portuaria y el que ilumine sus inmediaciones.*

- *Encender todo el equipo de vigilancia de la instalación portuaria que pueda grabar las actividades en la instalación y en sus inmediaciones.*
- *Prolongar al máximo el tiempo que pueda grabar el equipo de vigilancia.*

5.4 Armas de fuego a bordo de buques o en instalaciones portuarias

Algunas de las medidas a adoptar en materia de protección afectan tanto el buque como la instalación portuaria, como la entrega de provisiones al buque o los equipajes no acompañados, así como el caso que se trata en este punto.

Un aspecto interesante del Código PBIP es el que trata del uso de armas de fuego a bordo de los buques o en sus proximidades y en las instalaciones portuarias. Dicho uso puede suponer riesgos especiales e importantes para la seguridad, en particular con respecto a determinadas sustancias peligrosas o potencialmente peligrosas, y ha de considerarse con sumo cuidado ante la eventualidad de que se haga un uso no controlado de las mismas.

En caso de que un Gobierno decida que es necesario contar con personal armado en esas zonas, este Gobierno debe asegurarse de que dicho personal está debidamente autorizado y ha recibido la formación pertinente para utilizar sus armas, y que es consciente de los riesgos específicos para la seguridad que existen en tales zonas. Si un Gobierno autoriza el uso de armas de fuego, ha de dictar directrices específicas de seguridad sobre su uso. El PPIP ha de contener orientaciones específicas acerca de esta cuestión, especialmente con respecto a su aplicación en las inmediaciones o en el interior de buques que transporten mercancías peligrosas o sustancias que sean potencialmente peligrosas.

En el interior de los recintos portuarios, portan armas de fuego tanto la Guardia Civil como el Cuerpo Nacional de Policía, por lo que ha de conocer dichas prescripciones. Por otro lado, también suele portar armas el personal de seguridad privada en ciertas instalaciones portuarias, particularmente en el marco de una relación contractual con los concesionarios. Respecto a los puertos de interés general, un sector importante de las policías portuarias reivindica, en estos momentos, llevar armas de nuevo.

Todos estos colectivos han de ser conscientes de estas prescripciones y, por tanto, estas han de ser difundidas obligatoriamente. A bordo de los buques, los capitanes y los oficiales de protección han de estar atentos a dichas prescripciones.

6 Marco normativo europeo en materia de protección

6.1 Reglamento (CE) n.º 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias.

6.1.1 Antecedentes

El Reglamento (CE) n.º 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias (ya citado como Reglamento de protección), se dicta para mejorar la protección marítima y portuaria en la UE. Parte de la base siguiente:

“Los actos ilícitos deliberados y, en especial, el terrorismo figuran entre las amenazas más graves a los ideales de democracia y libertad y los valores de la paz, que constituyen la esencia misma de la Unión Europea.”

Por ello, “hay que garantizar en todo momento la protección del transporte marítimo de la Comunidad Europea, la de los ciudadanos que lo utilizan y la del medio ambiente, frente a la amenaza de actos ilícitos deliberados, tales como actos de terrorismo, actos de piratería u otros análogos”.

“En el caso del transporte de mercancías que contienen sustancias peligrosas, tales como sustancias químicas y radiactivas, el riesgo que corren los ciudadanos y el medio ambiente de la Unión a causa de actos ilícitos deliberados puede conducir a consecuencias graves.”

El Reglamento de protección toma como presupuesto el Código PBIP que, como ya se ha dicho, contiene disposiciones obligatorias (parte A), cuyo ámbito de aplicación en la Unión conviene precisar, y recomendaciones (parte B), a algunas de las cuales debe darse carácter obligatorio.

Pretende, pues, adoptar medidas útiles en la política del transporte marítimo, estableciendo normas comunes para la interpretación, la aplicación y el control comunitarios de las disposiciones aprobadas por la Conferencia Diplomática de la OMI el 12 de diciembre de 2002.

En consecuencia, “más allá de la reglamentación aplicable a los buques destinados al tráfico marítimo internacional y a las instalaciones portuarias que les prestan servicio, ha de reforzarse la protección tanto de los buques que realizan viajes nacionales en el interior de la Comunidad como de sus instalaciones portuarias, especialmente en el caso de los buques de pasaje, debido al número de vidas humanas que este tipo de tráfico pone en juego”.

6.1.2 Objetivos, definiciones y medidas de control

El objetivo principal es instaurar y aplicar medidas comunitarias que mejoren la protección de los buques utilizados tanto en el comercio internacional como en el tráfico nacional, así como de las instalaciones portuarias asociadas a los mismos, frente a la amenaza de actos ilícitos deliberados.

A los efectos de dicho Reglamento de protección, ha de entenderse por:

- *Protección marítima: la combinación de medidas preventivas que se destinan a proteger el transporte marítimo y las instalaciones portuarias frente a la amenaza de actos ilícitos deliberados.*
- *Punto de contacto para la protección marítima: el organismo designado por cada Estado miembro para servir de punto de contacto para la Comisión y otros Estados miembros, así como para facilitar, supervisar e informar sobre la aplicación de las medidas de protección marítima establecidas en el presente Reglamento.*
- *Autoridad de protección marítima competente: una autoridad nombrada por un Estado miembro para coordinar, aplicar y supervisar la aplicación de las medidas de protección prescritas por el presente Reglamento respecto de los buques y/o una o varias instalaciones portuarias. Las competencias de esta autoridad pueden ser diferentes según las tareas que se le asignen.*
- *Tráfico marítimo internacional: todo enlace por mar en barco entre una instalación portuaria situada en un Estado miembro y otra situada fuera del mismo, o a la inversa.*
- *Tráfico marítimo nacional: todo enlace en zona marítima por barco entre una instalación portuaria de un Estado miembro y la misma instalación, o bien otra, del mismo Estado.*
- *Servicio regular: serie de viajes que establecen un enlace entre dos o más instalaciones portuarias, según un horario publicado o con una regularidad o una frecuencia tales que constituyan una serie sistemática reconocible.*
- *Instalación portuaria: lugar donde se realiza la interfaz buque-puerto. Incluye, en función de las necesidades, zonas como los fondeaderos, los atracaderos de espera y los accesos desde el mar.*
- *Interfaz buque-puerto: interacción que tiene lugar cuando un buque se ve afectado directa e inmediatamente por actividades que entrañan el movimiento de personas o mercancías o la provisión de servicios portuarios al buque o desde este.*

- *Acto ilícito deliberado: acto deliberado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar tanto a los buques utilizados en el tráfico marítimo internacional, como en el nacional, a su pasaje o a su carga, o a las instalaciones portuarias asociadas a los mismos.*
- *Suceso que afecta la protección marítima: todo acto o circunstancia que levante sospechas y que constituya una amenaza para la protección de un buque, incluidas las unidades móviles de perforación mar adentro y las naves de gran velocidad, de una instalación portuaria, de una interfaz buque-puerto o de una actividad de buque a buque.*

Como medida de control, el Reglamento de protección habilita a la Comisión Europea para que, en colaboración con el punto de contacto designado por el Estado miembro, pueda realizar una serie de inspecciones, incluidas inspecciones de una muestra adecuada de instalaciones portuarias y compañías pertinentes, para controlar la aplicación de dicho Reglamento por parte de los Estados miembros. Esas inspecciones tendrán en cuenta la información facilitada por dicho punto de contacto, incluidos los informes de control.

Los agentes a quienes la Comisión encomiende las inspecciones, antes de iniciar sus tareas, necesitarán una autorización escrita que especifique la naturaleza y el objeto de la inspección, así como la fecha prevista en que dará comienzo. La Comisión notificará con suficiente antelación la realización de estas inspecciones al Estado miembro interesado, el cual se someterá a las mismas y velará para que se sometan también a ellas los organismos y las personas interesadas.

Todo el personal que lleve a cabo inspecciones de protección, o que esté encargado del tratamiento de información confidencial relacionada con el Reglamento de protección, deberá someterse a un adecuado control de seguridad por parte del Estado miembro del que sea nacional.

Los Estados miembros, en la medida de lo posible y con arreglo a la legislación nacional aplicable, han de tratar como confidencial la información derivada de los informes de inspección y las respuestas relativas a los demás Estados miembros.

En caso de que no se indique claramente si los informes de inspección y las respuestas han de divulgarse o no, los Estados miembros o la Comisión han de consultarlo al Estado miembro afectado. En principio, la confidencialidad parece la opción más aconsejable, dada la materia de que se trata.

6.1.3 Responsabilidades de los Gobiernos y de las compañías

Una de las obligaciones de los Gobiernos es que deberán establecer los niveles de protección y garantizar el suministro de información sobre dichos niveles a los buques con derecho a enarbolar su pabellón y a las instalaciones portuarias que estén dentro de su territorio, y a los buques antes de su entrada en un puerto situado dentro de su territorio, o durante la permanencia en dicho puerto.

Por su parte, los buques, antes de entrar en un puerto situado dentro del territorio de un Gobierno contratante, o durante la permanencia en dicho puerto, han de cumplir las prescripciones

correspondientes al nivel de protección establecido por ese Gobierno contratante, si dicho nivel es superior al establecido por la Administración para ese buque.

En cuanto a las compañías, es responsabilidad específica de ellas que el capitán disponga a bordo de la información necesaria para que los funcionarios debidamente autorizados por un Gobierno contratante puedan determinar:

- *Quién es el responsable del nombramiento de los miembros de la tripulación y de otras personas contratadas o empleadas a bordo del buque, en el momento de que se trate, para desempeñar cualquier función relacionada con la actividad comercial del buque.*
- *Quién es el responsable de decidir a qué fin se destina el buque.*
- *Si el buque opera con arreglo a un contrato o contratos de fletamento,³³ quiénes son las partes en dichos contratos.*

6.1.4 El control de los buques en los puertos

Los Estados miembros han de ser rigurosos en el control del cumplimiento de las reglas de protección por parte de los buques de cualquier origen que soliciten entrar en un puerto de la Comunidad. Es importante que designen una “autoridad de protección marítima competente” (en España, la Secretaría General de Transportes), encargada de coordinar, ejecutar y supervisar la aplicación a los buques y a las instalaciones portuarias de las medidas prescritas por el Reglamento de protección. Dicha autoridad ha de exigir a todo buque que solicite su entrada en puerto que facilite por anticipado la información pertinente sobre el certificado internacional de protección del buque³⁴ y los niveles de protección en que opera y ha operado con anterioridad, así como cualquier otra información práctica relacionada con la protección. Estas competencias se ejercerán a través de la DGMM y sus órganos en la periferia.

Los controles de protección en el puerto pueden realizarlos Autoridades de protección marítima competentes de los Estados miembros, aunque también pueden asumir esta labor, en lo que respecta al certificado internacional de protección del buque, los inspectores que desempeñan su actividad en virtud del control del Estado rector del puerto, tal como se dispone en la Directiva 95/21/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto).

Respecto de estas medidas de control y cumplimiento, los buques afectados estarán sujetos a control cuando se encuentren en un puerto de otro Gobierno contratante, el cual incluirá la verificación de la existencia a bordo de un certificado internacional de protección del buque.

³³ Contrato de transporte de mercancías por vía marítima, donde un naviero o su representante legal (denominado fletante), entrega una carga a un tercero (denominado fletador), para ser transportada en un buque, previo pago de un precio estipulado (denominado flete).

³⁴ Certificado expedido por la Administración competente o por una OPR autorizada para actuar en su nombre, que indica que el buque cumple con lo prescrito en el capítulo XI-2 y en la parte A del Código PBIP.

CERTIFICADO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DEL BUQUE*(Sello oficial)**(Estado)*

Nº del certificado

Expedido en virtud de las disposiciones del**CÓDIGO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BUQUES Y DE LAS
INSTALACIONES PORTUARIAS (CÓDIGO PBIP)**

Bajo la autoridad del Gobierno de

(Nombre del Estado)

por

(Persona u organización autorizada)

Nombre del buque:

Número o letras distintivos:

Puerto de matrícula:

Tipo de buque:

Arqueo bruto:

Número IMO:

Nombre y dirección de la compañía:

SE CERTIFICA:

1. Que el sistema de protección del buque y todo equipo de protección conexo han sido objeto de verificación, de conformidad con la sección 19.1 de la parte A del Código PBIP.
2. Que la verificación ha demostrado que el sistema de protección del buque y todo equipo de protección conexo son satisfactorios en todos los sentidos y que el buque cumple las prescripciones aplicables del capítulo XI-2 del Convenio y de la parte A del Código PBIP.
3. Que el buque cuenta con un plan de protección del buque aprobado.

Fecha de la verificación inicial/de renovación en que se basa el presente certificado

El presente certificado es válido hasta el

a reserva de las verificaciones prescritas en la sección 19.1.1 de la parte A del Código PBIP.

Expedido en

(Lugar de expedición del certificado)

Fecha de expedición

*(Firma del funcionario debidamente autorizado
que expide el certificado)**(Sello o estampilla de la autoridad expedidora, según proceda)*

**VERIFICACIÓN ADICIONAL DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO
EN LA SECCIÓN A/19.3.7.2 DEL CÓDIGO PBIP**

SE CERTIFICA que en una verificación adicional efectuada de conformidad con lo prescrito en la sección 19.3.7.2 de la parte A del Código PBIP se ha comprobado que el buque cumple las prescripciones pertinentes del capítulo XI-2 del Convenio y de la parte A del Código PBIP.

Firmado:
(Firma del funcionario autorizado)

Lugar:

Fecha:

(Sello o estampilla de la autoridad, según proceda)

**REFRENDO PARA PRORROGAR LA VALIDEZ DEL CERTIFICADO,
SI ESTA ES INFERIOR A CINCO AÑOS, CUANDO SEA APLICABLE
LA SECCIÓN A/19.3.3 DEL CÓDIGO PBIP**

El buque cumple las prescripciones pertinentes de la parte A del Código PBIP, y se aceptará el presente certificado como válido, de conformidad con lo prescrito en la sección 19.3.3 de la parte A del Código PBIP, hasta el

Firmado:
(Firma del funcionario autorizado)

Lugar:

Fecha:

(Sello o estampilla de la autoridad, según proceda)

**REFRENDO CUANDO SE HAYA LLEVADO A CABO LA VERIFICACIÓN DE
RENOVACIÓN Y SEA APLICABLE LA SECCIÓN A/19.3.4 DEL CÓDIGO PBIP**

El buque cumple las prescripciones pertinentes de la parte A del Código PBIP, y se aceptará el presente certificado como válido, de conformidad con lo prescrito en la sección 19.3.4 de la parte A del Código PBIP, hasta el

Firmado:
(Firma del funcionario autorizado)

Lugar:

Fecha:

(Sello o estampilla de la autoridad, según proceda)

**REFRENDO PARA PRORROGAR LA VALIDEZ DEL CERTIFICADO HASTA LA
LLEGADA AL PUERTO EN QUE HA DE HACERSE LA VERIFICACIÓN
CUANDO SEA APLICABLE LA SECCIÓN A/19.3.5 DEL CÓDIGO PBIP,
O POR UN PERÍODO DE GRACIA CUANDO SEA APLICABLE
LA SECCIÓN A/19.3.6 DEL CÓDIGO PBIP**

El presente certificado se aceptará como válido, de conformidad con lo prescrito en la sección 19.3.5 / 19.3.6 * de la parte A del Código PBIP, hasta el

Firmado:
(Firma del funcionario autorizado)

Lugar:

Fecha:

(Sello o estampilla de la autoridad, según proceda)

**REFRENDO PARA ADELANTAR LA FECHA DE EXPIRACIÓN CUANDO SEA
APLICABLE LA SECCIÓN A/19.3.7.1 DEL CÓDIGO PBIP**

De Conformidad con lo prescrito en la sección 19.3.7.1 de la parte A del Código PBIP, la nueva fecha de expiración ** es

Firmado:
(Firma del funcionario autorizado)

Lugar:

Fecha:

(Sello o estampilla de la autoridad, según proceda)

* Táchese según proceda.

** Si se utiliza esta parte del certificado, la fecha de expiración indicada al principio del certificado habrá de modificarse también en consecuencia.

CERTIFICADO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DEL BUQUE. PROVISIONAL*(Sello oficial)**(Estado)*

Nº del certificado

Expedido en virtud de las disposiciones del**CÓDIGO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BUQUES Y DE LAS
INSTALACIONES PORTUARIAS (CÓDIGO PBIP)**Bajo la autoridad del Gobierno de
*(Nombre del Estado)*por
(Persona u organización autorizada)

Nombre del buque:

Número o letras distintivos:

Puerto de matrícula:

Tipo de buque:

Arqueo bruto:

Número IMO:

Nombre y dirección de la compañía:

Indíquese si el presente es un segundo certificado provisional expedido consecutivamente al inicial SÍ/NO*

En caso afirmativo, indíquese la fecha de expedición del certificado provisional inicial

SE CERTIFICA que se han cumplido las prescripciones de la sección A/19.4.2 de la parte A del Código PBIP.

Se expide el presente certificado de conformidad con la sección A/19.4 del Código PBIP.

El presente certificado es válido hasta el

Expedido en
*(Lugar de expedición del certificado)*Fecha de expedición
*(Firma del funcionario debidamente autorizado
que expide el certificado)**(Sello o estampilla de la autoridad expedidora, según proceda)*

* Táchese según proceda.

Cuando los buques deseen entrar en un puerto de otro Gobierno contratante, dicho Gobierno podrá exigir que faciliten cierta información con el fin de que no sea necesario tomar disposiciones o medidas de control (para evitar reiteraciones, dado que esta información se recoge tanto en el presente Reglamento de protección como en el Real Decreto de protección, se verá en el capítulo relativo a “Medidas para la mejora de la protección de los puertos españoles y del transporte marítimo”).

En todos los casos, el buque ha de mantener un registro de la información correspondiente a las últimas diez instalaciones portuarias visitadas y facilitar dicha información a petición de los funcionarios debidamente autorizados por el Gobierno contratante correspondiente. El capitán puede negarse a facilitar tal información aunque, si lo hace, cabe la posibilidad de que le sea denegada la entrada al puerto.

Si, una vez recibida la información indicada, los funcionarios autorizados por el Gobierno tienen motivos fundados para pensar que el buque incumple lo prescrito, han de intentar establecer una comunicación con el buque, y entre el buque y la Administración, para rectificar el incumplimiento. Si no se puede rectificar el incumplimiento mediante esa comunicación, podrán adoptar las disposiciones siguientes con respecto a ese buque:

- *Exigencia de que se rectifique el incumplimiento.*
- *Exigencia de que el buque acuda a un lugar determinado en el mar territorial o en las aguas interiores de ese Gobierno contratante.*
- *Inspección del buque, si se encuentra en el mar territorial del Gobierno contratante en cuyo puerto desee entrar.*
- *Denegación de la entrada al puerto.*

Cuando se deniegue la entrada de un buque a un puerto o se le expulse, las autoridades del Estado rector del puerto han de comunicar los hechos oportunos a las autoridades del Estado del próximo puerto de escala, si se conoce, y a otros Estados ribereños pertinentes. Se garantizará la confidencialidad de esta comunicación y se transmitirá por medios seguros.

6.1.5 Facultades discrecionales del capitán respecto a la seguridad y a la protección

El capitán sigue con todos sus poderes intactos, que más bien se potencian, por lo que a protección se refiere. Su prioridad y su responsabilidad primera son no comprometer la seguridad del buque, las personas a bordo y la carga. Por ello, pueden producirse conflictos entre sus obligaciones y estas normas que le obliguen a actuar según su criterio profesional.

Por lo anterior, el capitán no se verá forzado por la compañía, por el fletador, ni por ninguna otra persona a no tomar o ejecutar una decisión que, según dicho criterio profesional, sea necesaria para garantizar la seguridad y la protección del buque. Esto incluye la posibilidad de negar el acceso a bordo de personas (excepto las identificadas como debidamente autorizadas por un Gobierno contratante) o de sus efectos personales, y la negativa a embarcar carga, incluidos los contenedores y otras unidades de transporte cerradas.

Si, según el criterio profesional del capitán, durante las operaciones del buque se produce un conflicto entre las prescripciones sobre seguridad y las prescripciones sobre protección aplicables, el capitán ha de cumplir las que sean necesarias para garantizar la seguridad del buque. En estos casos, el capitán puede implantar temporalmente medidas de protección y ha de informar inmediatamente de ello a la Administración y, si procede, al Gobierno contratante en cuyo puerto se encuentre operando el buque o tenga intención de entrar. Toda medida de protección temporal que se tome en virtud de la presente regla estará, en la medida de lo posible, en consonancia con el nivel de protección vigente. Cuando se presenten tales casos, la Administración se asegurará de que se resuelven estos conflictos y de que se reduce al mínimo la posibilidad de que se reproduzcan.

Lo anterior obliga, sin duda, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a mantener un contacto permanente con el capitán y a tener en cuenta su criterio profesional, especialmente durante el nivel de protección 3, antes de adoptar cualquier medida que afecte el buque o su maniobrabilidad.

6.1.6 Prescripciones aplicables a las instalaciones portuarias

Las instalaciones portuarias han de cumplir las prescripciones pertinentes del capítulo XI-2 y de la parte A del Código PBIP, teniendo en cuenta las orientaciones que figuran en la parte B de dicho Código.

Los Gobiernos contratantes que tengan, dentro de su territorio, una o varias instalaciones portuarias a las cuales se aplique la presente regla, han de asegurarse de que:

- *Las EPIP se efectúan, se revisan y se aprueban de conformidad con lo dispuesto en la parte A del Código PBIP.*
- *Los PPIP se elaboran, se revisan, se aprueban y se implantan de conformidad con lo dispuesto en la parte A del Código PBIP.*

Asimismo, se dispone que los Gobiernos contratantes han de establecer y notificar las medidas a adoptar en el PPIP para los diferentes niveles de protección, e indicar asimismo los casos en que será necesario presentar de una DPM.

6.2 Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria.

6.2.1 Antecedentes

Una directiva, es una disposición normativa de Derecho comunitario, que en principio no obliga por sí misma, salvo excepciones. Es un conjunto de reglas comunitarias que han de ser transpuestas al ordenamiento interno de cada país. La Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria (o

Directiva de protección, como la venimos denominando en esta obra), se ha implementado en España a través del Real Decreto de protección, que se verá más adelante. Ello nos exige de muchas matizaciones, por lo que nos limitaremos a realizar una exposición sucinta de la misma.

La Directiva de protección retoma el concepto de puerto superando las referencias anteriores, tanto del Código PBIP como del Reglamento de protección, que hacían referencia únicamente a las instalaciones portuarias. Era preciso, pues, hacer extensivas dichas medidas a otros entornos próximos.

Para proteger al máximo los sectores marítimo y portuario, la Directiva expone que conviene introducir, en los puertos, medidas de protección que cubran cada puerto dentro de los límites definidos por el Estado miembro interesado, y así garantizar que las medidas de protección aplicadas en virtud del Reglamento de protección se beneficien de una mayor protección en las zonas de actividad portuaria. Estas medidas han de aplicarse a todos los puertos en que existan una o varias instalaciones portuarias sujetas a las disposiciones del Reglamento de protección. Es decir, la protección se extiende más allá de la instalación portuaria afectada por las normas anteriores, y abarca el conjunto del puerto donde tales instalaciones puedan estar enclavadas.

La realización del objetivo de protección de esta Directiva requiere aplicar medidas útiles, sin perjuicio de la normativa de los Estados miembros en el área de la seguridad nacional y de las iniciativas que puedan adoptarse en virtud del título VI del Tratado de la UE. También por primera vez hace referencia explícita a la seguridad nacional de manera concreta.

Extiende las evaluaciones a las zonas portuarias, también más allá de las instalaciones, y obliga a los Estados a definir los puertos a efectos de protección. Los Estados miembros han de basarse en evaluaciones de protección detalladas para definir con precisión los límites de las zonas portuarias pertinentes para la protección, así como las diferentes medidas necesarias para garantizar la protección adecuada de los puertos. Dichas medidas variarán según el nivel de protección en vigor y reflejarán las diferencias en el perfil de riesgo de las distintas subzonas portuarias.

Si se retoma el concepto de puerto, han de establecerse planes a tal efecto. Nace así un nuevo plan, no previsto ni exigido por el Código PBIP ni por el Reglamento de protección. Así, los Estados miembros han de aprobar planes de protección portuaria que incorporen las conclusiones de las evaluaciones de protección portuaria. La eficacia de las medidas de protección requiere también una división nítida de tareas entre todas las partes involucradas, así como la realización de prácticas a intervalos periódicos. Se considera que esta nítida división de tareas y las prácticas en el plan de protección portuaria contribuirán, en gran parte, a la eficacia de las medidas de protección, preventivas y correctoras.

Aparecen los Comités de protección portuaria. Los Estados miembros han de poder establecer Comités de protección portuaria encargados de prestar asesoramiento práctico en los puertos donde se aplica la Directiva de protección.

Se crea, asimismo, la “Autoridad de protección portuaria”. Los Estados miembros han de velar por el cumplimiento de las reglas de protección y establecer una autoridad con competencia clara sobre todos sus puertos, aprobar todas las evaluaciones y los planes de protección portuaria, fijar y comunicar, si es pertinente, los niveles de protección y asegurarse de que las medidas sean comunicadas, aplicadas y coordinadas correctamente. Además, estos Estados han de aprobar las evaluaciones y los planes de protección, y vigilar que se apliquen en sus puertos.

La Comisión se reserva el derecho a adoptar medidas, más allá de los Estados miembros, si es preciso. De este modo, y puesto que el objetivo de la Directiva de protección, a saber, la instauración equilibrada de medidas útiles en las políticas marítima y portuaria, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, en cambio, sí pueden lograrse mejor a escala comunitaria, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la UE. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en el mismo artículo, la Directiva de protección no excede lo necesario para alcanzar su objetivo.

6.2.2 Objeto y definiciones

El objeto principal de la Directiva de protección es introducir medidas comunitarias orientadas a aumentar más si cabe la protección de los puertos frente a la amenaza de sucesos que afecten a la protección marítima.

Por ello, la Directiva también es un instrumento para que las medidas adoptadas en aplicación del Reglamento de protección se beneficien de un aumento de dicha protección en las zonas portuarias adyacentes. Si el Reglamento de protección se refería exclusivamente a las instalaciones portuarias, ahora esta protección va mucho más allá. Es evidente que la amenaza puede provenir del exterior, mediante lanchas bomba, el lanzamiento de granadas, aviones teledirigidos, etc.

Los Estados miembros pueden aplicar las disposiciones de la Directiva de protección a las zonas adyacentes a los puertos desde las que se pueda proyectar algún tipo de amenaza. Las medidas establecidas han de aplicarse a todo puerto situado en el territorio del Estado miembro que albergue una o más instalaciones portuarias que sean objeto de un plan aprobado de protección de instalaciones portuarias. La Directiva, en el mismo sentido que las normas anteriores, no es aplicable a las instalaciones portuarias militares, pues estas se benefician de procedimientos propios, normalmente más exigentes.

Los Estados miembros han de fijar los límites de cada puerto que se encuentre en su territorio, a los efectos de esta Directiva de protección, teniendo en cuenta la información resultante de la correspondiente evaluación de la protección portuaria.

Este asunto no ha sido fácil. En principio, se intentó que fuera la Comisión Europea quien delimitara los puertos con criterios comunes. Algunos Estados miembros se opusieron argumentando que debía hacerse con criterios nacionales y a ese nivel. En España, finalmente, el Real Decreto de transposición de la Directiva de protección encomienda esta exigencia al ordenamiento interno, a las Autoridades Portuarias. No han sido necesarios grandes cambios –al menos no se vislumbran, por el momento–, dado que nuestros puertos de interés general siempre han estado aislados del entorno ciudadano.

Algunas de las definiciones contenidas en la presente Directiva de protección son:

- *Puerto: cualquier zona especificada de tierra y agua, con límites definidos por el Estado miembro donde esté situado el puerto, dotada de unas obras y un equipo que faciliten las operaciones del transporte marítimo comercial.*

- *Punto de contacto para la protección portuaria: el organismo designado por cada Estado miembro para servir de punto de contacto para la Comisión y otros Estados miembros, así como para facilitar, supervisar y proporcionar información sobre la aplicación de las medidas de protección portuaria establecidas en la presente Directiva de protección.*
- *Autoridad de protección portuaria: la autoridad competente en materia de protección en un puerto determinado.*

La Directiva de protección pretende cerrar los espacios de protección y crear un entorno seguro que incluya no solo las instalaciones portuarias afectadas, sino también las zonas abiertas entre las instalaciones no afectadas por normas anteriores, como pueden ser los muelles pesqueros o deportivos, y las zonas adyacentes o periféricas desde las que se pueda realizar un ataque contra cualquier parte del puerto mediante el lanzamiento de granadas u otro tipo de proyectiles. Para ello, quiere que se coordinen todas las medidas de protección de manera eficaz. Asimismo, los Estados miembros han de introducir el sistema de niveles de protección para los puertos o las diversas partes de los puertos, como ya hemos visto en el Código PBIP.

6.2.3 Evaluación de la protección portuaria

La evaluación de la protección portuaria es el fundamento para la elaboración del plan de protección portuaria y su ejecución. Esta evaluación ha de cubrir, como mínimo, lo siguiente:

- *Identificación y evaluación de los bienes y las infraestructuras que es importante proteger, y determinación de las posibles amenazas a estos bienes e infraestructuras y de la probabilidad que se concreten, con el fin de establecer medidas de protección y una jerarquización de las mismas.*
- *Determinación, selección y jerarquización de las contramedidas y los cambios de procedimiento, y de su grado de eficacia para reducir la vulnerabilidad.*
- *Determinación de los puntos débiles, incluidos los relacionados con el factor humano, en infraestructuras, políticas y procedimientos.*
- *Determinación de todas las zonas del puerto pertinentes para la protección, lo cual incluye la fijación de los límites del mismo.*
- *Determinación de los aspectos relacionados con la protección derivados de la interfaz entre la instalación portuaria y otras medidas de protección del puerto.*
- *Identificación del personal portuario que deba someterse a un control de antecedentes o a una habilitación de seguridad.*
- *Subdivisión del puerto, si es oportuno, según la probabilidad de que se produzcan sucesos que afecten la protección marítima. Las zonas no se considerarán exclusivamente en función de su perfil como posible blanco, sino también en función de su potencial como lugar de paso hacia zonas que puedan convertirse en un objetivo.*

- *Determinación de las variaciones del riesgo (por ejemplo, la estacionalidad).*
- *Determinación de las características específicas de cada subzona, como la situación, los accesos, el suministro de energía eléctrica, el sistema de comunicaciones, la propiedad, los usuarios y otros factores considerados pertinentes para la protección.*
- *Elaboración de supuestos de amenazas para la totalidad del puerto, o bien para partes concretas de su infraestructura, La carga, el equipaje, las personas o el equipo de transporte en el puerto pueden ser blanco directo de una amenaza identificada.*
- *Establecimiento de las consecuencias concretas de un supuesto de amenaza. Las consecuencias pueden repercutir en una o varias subzonas. Merece particular atención el riesgo de víctimas humanas.*
- *Determinación de los posibles efectos colaterales de un ataque contra la protección y de las vulnerabilidades de cada subzona.*
- *Determinación de los aspectos organizativos pertinentes para la protección portuaria en general, incluida la diversidad de autoridades, normas y procedimientos.*
- *Determinación de las vulnerabilidades en relación con los aspectos organizativo, legislativo y procedimental de la protección del puerto.*
- *Determinación de medidas, procedimientos y actuaciones para reducir las vulnerabilidades críticas. Cabe prestar especial atención a la necesidad y a los medios de controlar el acceso o de restringirlo en todo el puerto o en partes concretas del mismo, tales como la identificación de pasajeros, empleados del puerto y otros trabajadores, visitantes y tripulaciones, requisitos de vigilancia de zonas o actividades, y el control de la carga y de los equipajes. Las medidas, los procedimientos y las actuaciones han de adaptarse al riesgo percibido, que puede diferir entre las distintas zonas portuarias.*
- *Determinación de las medidas, los procedimientos y las actuaciones que deberán reforzarse en caso de incrementar el nivel de protección.*
- *Determinación de prescripciones específicas para tratar problemas clásicos, como cargas, equipajes, combustible, provisiones, personas sospechosas, paquetes desconocidos o peligros conocidos (por ejemplo, una bomba). Aquí deben incluirse el análisis y las recomendaciones sobre cuándo conviene resolver la situación sobre el terreno y cuándo es preciso transportar primero la fuente de riesgo a un lugar seguro.*
- *Determinación de las medidas, los procedimientos y las actuaciones para limitar y mitigar las consecuencias de un suceso que afecte la protección portuaria.*
- *Definición de una división de tareas que permita una ejecución correcta y adecuada de las medidas, los procedimientos y las actuaciones establecidos.*
- *Atención particular, si procede, a la relación con otros planes de protección (por ejemplo, los PPIP) y otras medidas de protección existentes. También convendría*

atender la relación con otros planes de respuesta (por ejemplo, plan de respuesta a vertidos de petróleo, plan de contingencia del puerto, plan de intervención médica, plan para desastres nucleares, etc.).

- *Determinación de los requisitos de comunicación para la aplicación de las medidas y los procedimientos.*
- *Atención particular a las medidas para evitar la divulgación de información confidencial relacionada con la protección.*
- *Determinación de las instituciones directamente involucradas, así como del público en general, si procede.*

6.2.4 Plan de protección portuaria

Esta Directiva establece que todo plan de protección portuaria ha de prestar una atención especial a los pasajeros y a los vehículos que vayan a embarcar en buques de transbordo rodado.

Los buques de transbordo rodado son especialmente vulnerables a sucesos que afectan la protección marítima, en especial si transportan pasajeros y carga. Se han de adoptar medidas adecuadas, sobre la base de las evaluaciones de riesgo, para asegurarse de que los automóviles y los vehículos de mercancías que embarquen para ser transportados en rutas tanto nacionales como internacionales no entrañan riesgo para el buque, sus pasajeros, la tripulación o la carga. Dichas medidas han de adoptarse de modo que dificulten lo menos posible la fluidez de las operaciones.

Estos buques, que normalmente están al servicio de líneas regulares con itinerarios y horarios fijos, representan importantes riesgos potenciales, máxime teniendo en cuenta la rapidez de su carga y descarga, los tiempos escasos para verificar las medidas de control y la complejidad que ofrece el control de vehículos cargados con mercancías, así como los turismos particulares que transportan enseres y efectos personales. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las policías portuarias y, si procede, el personal de seguridad privada, han de estar especialmente atentos a estos tráficos.

Esta situación se pone de manifiesto particularmente en el puerto de Bahía de Algeciras, donde varias navieras operan este tipo de buques con itinerarios de ida y vuelta entre el puerto de Ceuta y Melilla y otras ciudades del norte de África.

Estos buques permanecen poco tiempo en el puerto, pues tienen procedimientos de carga y de embarco de gran agilidad. Así pues, teniendo en cuenta que las normas internacionales exigen que los controles de protección no entorpezcan los flujos comerciales, las medidas de control han de ser ingeniosas, rápidas y eficaces, por lo que han de basarse, en buena medida, en tecnologías de seguridad. La mejor arma de control con que se puede y se debe contar hoy para realizar estos controles es la tecnología al servicio de la protección.

El plan de protección portuaria establece las medidas de protección del puerto. Dicho plan ha de incluir un mecanismo de control que permita, si es necesario, adoptar las oportunas medidas correctoras.

El plan de protección portuaria:

- *Ha de definir las zonas pertinentes para la protección portuaria. Dependiendo de la evaluación, las medidas pueden diferir en las distintas subzonas. Algunas subzonas pueden precisar medidas preventivas más estrictas que otras. Hay que prestar especial atención a las interfaces entre las subzonas, según la evaluación de la protección portuaria.*
- *Ha de coordinar las medidas aplicadas a zonas con distintas características desde el punto de vista de la protección.*
- *Ha de establecer medidas variables en función de las distintas partes del puerto, los cambios en los niveles de protección y la información obtenida de los servicios de inteligencia.*
- *Ha de determinar una estructura organizativa.*

Sobre la base de estos aspectos generales, el plan de protección portuaria ha de atribuir tareas y especificar planes de trabajo en los ámbitos siguientes:

- *Requisitos de acceso. En algunas zonas, los requisitos solo entrarán en vigor cuando los niveles de protección superen un umbral determinado. Todos los requisitos y umbrales han de figurar pormenorizadamente en el plan de protección portuaria.*
- *Documentos de identificación, control de equipajes y carga. Estas prescripciones pueden aplicarse o no a las subzonas, en su integridad o parcialmente. Las personas que accedan o que circulen por una subzona pueden ser sometidas a control. El plan de protección portuaria ha de ajustarse a las conclusiones de la evaluación de protección. Cuando se elaboren documentos de identidad especiales, han de establecerse procedimientos claros para su expedición, control de uso y devolución. Dichos procedimientos han de tener en cuenta las peculiaridades de determinados grupos de usuarios del puerto, de modo que puedan aplicarse medidas especiales para limitar los efectos negativos de los requisitos de control de acceso. Como categorías, han de figurar, al menos, la gente de mar, los funcionarios de la autoridad, las personas que trabajen en el puerto o lo visiten de manera regular u ocasional, y los residentes.*
- *Enlace con las autoridades competentes en materia de control de la carga, equipajes y pasajeros. Si es necesario, el plan dispondrá la vinculación entre los sistemas de información y autorización de las autoridades competentes, incluidos los posibles sistemas de autorización previa.*
- *Procedimientos y medidas para tratar la carga, los equipajes, el combustible, las provisiones o las personas sospechosas, incluido el establecimiento de una zona segura.*
- *Prescripciones de vigilancia de las subzonas o de las actividades que tengan lugar en las mismas.*
- *Señalización. Se han de señalar adecuadamente las zonas que estén sujetas a cualquier prescripción (acceso y/o control). Para las prescripciones de acceso y/o*

control, se tendrán en cuenta todas las leyes y costumbres vigentes que procedan. El hecho de que se estén vigilando actividades será oportunamente advertido, si así lo preceptúa la legislación nacional.

- *Comunicación y autorizaciones. Toda información pertinente sobre la protección portuaria ha de ser comunicada, si dicha comunicación puede ser autorizada conforme a los criterios que figurarán en el plan. Dado el carácter confidencial que a veces reviste esta información, la comunicación ha de ajustarse al principio de la “necesidad de conocimiento” y, si es necesario, incluir procedimientos de comunicación dirigida al público en general. El plan ha de contener criterios de autorización que protejan la información confidencial frente a una divulgación indebida.*
- *Notificación de sucesos que afecten la protección marítima. Para garantizar una respuesta rápida, el plan de protección portuaria ha de fijar obligaciones de notificación destinadas al oficial de protección portuaria y/o a la Autoridad de protección portuaria, en relación con todos los sucesos que afecten la protección.*
- *Integración con otros planes o actividades preventivas. El plan ha de abordar específicamente la integración con otras actividades preventivas y de control vigentes en el puerto.*
- *Integración con otros planes de respuesta y/o incorporación de medidas, procedimientos y actuaciones específicos. El plan ha de detallar la interacción y la coordinación con otros planes de reacción y emergencia.*
- *Prescripciones sobre formación y prácticas.*
- *Organización operativa y procedimientos de la protección portuaria. El plan de protección portuaria ha de especificar detalladamente la organización de la protección portuaria y la división de tareas. También ha de describir pormenorizadamente la coordinación con los OPB y con los OPIP. Si existe un Comité de protección portuaria, el plan ha de consignar sus tareas.*
- *Procedimientos de adaptación y actualización del plan de protección portuaria.*

6.2.5 Oficial de protección del puerto

Esta nueva figura del oficial de protección del puerto que introduce la Directiva de protección, que no debe confundirse con el OPIP, es consecuencia lógica de la creación “*ex novo*” de un plan de protección portuaria del que debe responsabilizarse. Para cada puerto, el Estado miembro interesado ha de facultar a un oficial de protección. El puerto dispondrá, cuando sea posible, de un oficial distinto, pero también puede compartir con otro puerto un mismo oficial de protección.

Los oficiales de protección de los puertos han de desempeñar la función de punto de contacto para los asuntos relativos a la protección, de donde se deduce que han de coordinar a los distintos OPIP. Cuando el oficial de protección del puerto no sea la misma persona que el OPIP, es preciso asegurarse de que existe una estrecha colaboración entre ellos.

Como norma, al no haberse regulado en detalle la figura en el ordenamiento interno, el OPIP más caracterizado de las instalaciones portuarias explotadas directamente por la Autoridad Portuaria, probablemente desempeñará, en la práctica, estos cometidos.

Por último, los Estados miembros han de velar para que se introduzcan sanciones eficaces, disuasorias y proporcionadas para los casos de infracción de las disposiciones adoptadas en virtud de la Directiva de protección.

Esta Directiva de protección incluye cuatro anexos, de entre los cuales se ha considerado de interés insertar seguidamente el III (6.2.6 prescripciones básicas sobre prácticas de formación en materia de protección) y IV (6.2.7 condiciones que debe reunir una organización de protección reconocida). Los anexos I y II tratan sobre la evaluación y el plan de protección portuaria, respectivamente, cuyos contenidos ya han sido vistos, en gran medida.

6.2.6 Prescripciones básicas sobre prácticas de formación en materia de protección

De acuerdo con el Código PBIP y del Reglamento de protección, la Directiva de protección exige que, como mínimo una vez al año, pero sin que transcurran más de 18 meses entre unas y otras,, deben efectuarse diversas de prácticas de formación, en las cuales podrán participar, junto con las autoridades pertinentes de los Estados miembros, los OPIP, los OCPM y los OPB, si están disponibles. En dichas prácticas, han de someterse a prueba las comunicaciones, la coordinación, la disponibilidad de recursos y la forma de hacer frente a un suceso.

Las prácticas pueden hacerse a escala natural o en vivo, consistir en una simulación teórica o un seminario, o combinarse con otras prácticas que se realicen, por ejemplo las de respuesta ante una emergencia u otras relacionadas con la autoridad del Estado rector del puerto.

6.2.7 Condiciones que debe reunir una organización de protección reconocida

Una OPR es una organización especializada en cuestiones de protección y con conocimientos adecuados sobre las operaciones de los buques y los puertos, autorizada para realizar alguna actividad de evaluación, verificación, aprobación o certificación prescrita en la parte A del Código PBIP o en el Reglamento de protección. Para su autorización, ha de poder acreditar, en síntesis:

- *Conocimiento:*
 - *Especializado de los aspectos pertinentes de la protección portuaria.*
 - *Adecuado de las operaciones portuarias, así como del diseño y la construcción del puerto y de otras operaciones que puedan afectar la protección portuaria.*
 - *De la legislación nacional e internacional pertinente, así como de las prescripciones en materia de protección.*
 - *De las tendencias y amenazas actuales en relación con la protección.*

- *Sobre la detección de armas y sustancias o dispositivos peligrosos.*
- *Sin carácter discriminatorio, sobre las características y pautas de comportamiento de las personas que puedan suponer una amenaza para la protección portuaria.*
- *Sobre las técnicas utilizadas para eludir las medidas de protección y de los equipos y sistemas de protección y vigilancia, y de sus limitaciones operacionales.*
- *Capacidad:*
 - *De evaluación de riesgos para la protección portuaria.*
 - *Para actualizar y perfeccionar los conocimientos especializados de su personal en materia de protección portuaria.*
 - *Para controlar que su personal sea en todo momento de confianza.*
 - *Para mantener medidas con el fin de evitar la divulgación no autorizada de material confidencial, o el acceso no autorizado al mismo.*

Una OPR que haya efectuado o revisado una evaluación de protección portuaria para un puerto no puede elaborar ni revisar el plan de protección portuaria del mismo.

7 Medidas para la mejora de la protección de los puertos españoles y del transporte marítimo

7.1 Antecedentes

Estamos haciendo un recorrido descendente, de lo más genérico a lo más concreto, partiendo de las normas que afectan la comunidad marítima internacional, como es el Código PBIP, pasando por las normas comunes en la UE, el Reglamento y la Directiva de protección, hasta las normas nacionales, ya mucho más precisas y adaptadas a nuestra propia organización marítima y portuaria, como es la que nos ocupa: el Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo, la última de las nuevas normas que establecen las líneas en esta materia, sin perjuicio de otras menores que también requieren cierta atención.

La UE es responsable de regular y adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar, en todo momento, la protección del transporte marítimo contra los actos ilícitos deliberados, en especial el terrorismo, que como hemos visto figura entre las amenazas más graves contra los ideales de democracia y libertad y los valores de paz, los cuales constituyen la esencia misma de la Comunidad Europea. Para ello, la UE aprobó una serie de normas que ya hemos visto.

En nuestro país, los requisitos establecidos se aplican a los buques autorizados a enarbolar el pabellón español, así como a las instalaciones portuarias afectadas. El Reglamento de protección, como sabemos, establece además obligaciones para los Estados miembros en materia de mejora de la protección de los buques, las compañías y las instalaciones portuarias. Entre ellas, destacan la identificación de las autoridades designadas y de las Administraciones, la asignación de responsabilidades, la coordinación y la transmisión de la información, así como las tareas de control de la aplicación de la normativa, a cuyo efecto se establece un sistema para verificar el grado de cumplimiento en esta materia por parte de los Estados miembros.

La UE ha considerado que el Reglamento de protección constituye solamente un conjunto parcial de todas las medidas necesarias para adquirir un nivel adecuado de protección para las cadenas de transporte ligadas al sector marítimo, así como para las personas, las infraestructuras y los equipamientos, contra incidentes relacionados con la protección, pues el alcance de dicho

Reglamento se circunscribe a las medidas de protección aplicables a los buques y a la inmediata interfaz buque-puerto. Para lograr mayor protección, es necesario introducir medidas adicionales, aplicables al resto de las zonas portuarias, incluyendo el análisis de los posibles riesgos de amenazas contra la protección portuaria que puedan tener su origen en determinadas zonas exteriores y contiguas al puerto, sin perjuicio de la normativa vigente en cada Estado miembro en el área de la seguridad nacional y en el campo de la seguridad ciudadana. Por ello, con el objetivo de introducir medidas para mejorar la protección de los puertos, la UE aprobó la Directiva de protección, que ya hemos analizado.

Esta Directiva obliga a desarrollar y a aplicar un plan de protección para cada puerto, fundamentado en el resultado de una evaluación de las amenazas.

Por lo que respecta al sistema portuario de interés general, se establece que la Autoridad Portuaria controlará, en su ámbito, el cumplimiento de la normativa que afecte, entre otros, los sistemas de seguridad, incluidos los que se refieran a la protección ante actos antisociales y terroristas, sin perjuicio de las competencias de otras Administraciones públicas y de las responsabilidades que en esta materia correspondan a los usuarios y a los concesionarios del puerto.

Hecha esta reflexión y ya situados en este escenario nacional, cada Autoridad Portuaria elaborará, con el informe previo favorable del Ministerio del Interior y del órgano autonómico competente en materia de seguridad pública sobre aquellos aspectos que sean de su competencia, un plan para la protección de los buques, los pasajeros y las mercancías en las áreas portuarias frente a actos antisociales y terroristas, el cual, una vez aprobado, formará parte de las ordenanzas portuarias. Las ordenanzas portuarias, junto con el Reglamento de Explotación y Policía³⁵ y las ordenanzas específicas de cada puerto, son un conjunto de normas donde se han de particularizar y concretar muchas de las exigencias a las que nos referimos, por lo que a los puertos españoles se refiere.

La Orden del Ministerio de Fomento de 17 de junio de 2004, en relación con la protección de las instalaciones portuarias, tuvo por objeto determinar las responsabilidades de los organismos de ese departamento competentes en materia de protección de los buques y de las instalaciones portuarias, como complemento de la legislación específica entonces vigente en dicha materia.

Como ya se ha visto, mediante el Real Decreto de protección se transpone la Directiva de protección al ordenamiento jurídico español y se desarrollan las medidas que se recogen en ella, considerando que en materia de protección portuaria confluyen competencias de diferentes entidades y organismos, que han de ejercerse en coordinación con las que las Fuerzas Armadas tienen atribuidas en relación con la vigilancia y la seguridad de los espacios marítimos, en virtud de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Es igualmente necesario crear estructuras consultivas a escala local para el asesoramiento en el análisis y la definición de aspectos relacionados con la protección de los buques, de las instalaciones portuarias y de los puertos, lo que permitirá la armonización de criterios y la implantación coordinada de los requisitos establecidos en un escenario en que están presentes distintos y complejos organismos dependientes de diferentes departamentos ministeriales.

³⁵ En cumplimiento de la Ley de Puertos, el Organismo Público Puertos del Estado ha de elaborar, con audiencia de las Autoridades Portuarias e informes de la DGMM y del Ministerio del Interior, el Reglamento de Explotación y Policía de los puertos, que regulará el funcionamiento de los diferentes servicios y operaciones.

Es destacable, además, la inclusión de procedimientos y directrices encaminados a lograr la coordinación necesaria entre los agentes involucrados en la aplicación de la normativa, la mejora de la agilidad en la transmisión de información para una toma de decisiones adecuada, la armonización de los criterios y métodos aplicables en el diseño del sistema de gestión de la protección del transporte marítimo, su implantación, la verificación de su eficiencia, los mecanismos de mejora continuada y las labores de supervisión y control de su aplicación.

El Real Decreto de protección establece medidas orientadas a aumentar la protección de nuestros puertos y buques y, por tanto, del comercio nacional e internacional por vía marítima, y determina las entidades y los organismos competentes en la aplicación de las medidas contenidas en la normativa sobre protección del transporte marítimo.

Tanto el Código PBIP como el Reglamento y la Directiva de protección inciden en materias comunes, lo que hace inevitable incurrir en repeticiones que se intentarán evitar en lo posible, en el resumen y en los comentarios que siguen.

7.2 Definiciones y ámbito de aplicación

A los efectos del Real Decreto de protección, se entiende por:

- *Entidad gestora del puerto: la entidad pública a cuyo cargo están la administración y la gestión de un puerto.*
- *Punto nacional de contacto para la protección portuaria: el organismo designado para servir de punto de contacto para la Comisión Europea y otros Estados miembros, así como para facilitar, supervisar y proporcionar información sobre la aplicación de las medidas de protección portuaria.*

Las disposiciones del Real Decreto de protección son aplicables a los puertos situados en territorio español que alberguen una o más instalaciones portuarias, incluidas las instalaciones náuticas, los varaderos³⁶ o los astilleros, que presten servicio a buques, naves de gran velocidad y unidades móviles de perforación mar adentro. Asimismo, es de aplicación a los buques de pasaje dedicados al tráfico nacional pertenecientes a las clases A y B,³⁷ según la definición del Real Decreto 1247/1999, de 16 de julio, sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje que realicen travesías entre puertos españoles. Quedan exentos de su aplicación los puertos, las bases, las estaciones, los arsenales y las instalaciones navales de carácter militar.

Llama la atención que el Real Decreto de protección afecte instalaciones náuticas, varaderos y astilleros, y que posteriormente no se hagan ni concreten más referencias a estos conceptos. Sería conveniente definir, a efectos de protección, qué se entiende por estas instalaciones y qué medidas concretas les son de aplicación, si es que no se las considera instalaciones portuarias. En

³⁶ Lugar donde varan (se extraen del agua y se colocan en seco) las embarcaciones para ser resguardadas o para limpiar sus fondos y recomponerlas.

³⁷ Los buques de pasaje pueden clasificarse en cuatro categorías: A, B, C y D. En esta clasificación, se tienen en cuenta, principalmente, la distancia a que se alejen de la costa o de un lugar de abrigo donde puedan refugiarse los pasajeros en caso de naufragio, y la probabilidad de la altura de las olas en la zona marítima donde operen.

particular, el concepto de instalación náutica es tan abstracto que es difícil delimitar en el contexto aquí considerado.

Mediante una orden conjunta de los Ministros de Fomento y del Interior, se han de determinar los supuestos en los cuales proceda ampliar el ámbito de aplicación del Real Decreto de protección a las zonas adyacentes a los puertos y su extensión.

7.3 Competencias de las distintas Administraciones y organismos españoles

7.3.1 La Secretaría General de Transportes

La Secretaría General de Transportes, dependiente del Ministerio de Fomento, es el órgano de la Administración del Estado designado como Autoridad nacional competente para la protección marítima. Son funciones de esta autoridad las siguientes:

- *La coordinación, la implantación y la supervisión de la aplicación de las medidas de protección previstas en el Real Decreto de protección y en el resto de la normativa aplicable.*
- *La aprobación de las directrices para la realización y el desarrollo de la EPIP y del PPIP.*

7.3.2 El Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior tiene encomendadas las funciones siguientes en materia de protección marítima:

- *Establecer los distintos niveles de protección marítima para los buques con derecho a enarbolar pabellón español o para una determinada zona de navegación en aguas españolas.*
- *Establecer los contenidos mínimos de los cursos de formación para los OPB y para los OCPM.*
- *Establecer los contenidos mínimos de los PPB.*
- *Coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en caso de recibir una alerta de protección.*
- *Dirigir y coordinar las actuaciones en caso de incidente real, a través de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno.*
- *Establecer los niveles de protección marítima a adoptar por las instalaciones portuarias y por los puertos, informando sobre las medidas específicas de protección*

complementarias a implantar en su caso, además de las establecidas para dichos niveles por los planes de protección de los puertos y de las instalaciones portuarias afectadas, cuando se activen los niveles de protección 2 y 3, así como el período de tiempo en que se deberán mantener activados dichos niveles 2 y 3.

- *Establecer los contenidos mínimos de los programas de formación de los OPIP y de los oficiales de protección de los puertos, y para la acreditación de dichos oficiales.*
- *Establecer los contenidos mínimos de los PPIP y de los planes de protección de los puertos.*
- *Aprobar las evaluaciones de la protección de los puertos y los planes de protección de los mismos.*

7.3.3 La Dirección General de la Marina Mercante

Corresponden a la DGMM las funciones que, en el ámbito de la seguridad marítima, están relacionadas con la protección de los buques y, en particular, las siguientes:

- *En relación con buques de bandera española:*
 - *Aprobar los PPB y sus modificaciones.*
 - *Verificar a bordo la implantación de los PPB.*
 - *Emitir el certificado internacional de protección del buque.*
 - *Verificar la formación de los OPB y de los OCPM. A tal efecto, le corresponde aprobar los programas de formación, las condiciones de homologación, el control de los centros de formación y las condiciones de obtención de los certificados de especialidad de dichos OPB y OCPM.*
 - *Autorizar a OPR para actuar en nombre de la Administración en lo relativo a la protección de los buques y en relación con las compañías.*
- *Respecto de los buques de bandera extranjera que toquen puerto español, deberá realizar, como Estado rector del puerto, las comprobaciones correspondientes en materia de protección marítima.*

7.3.4 El Organismo Público Puertos del Estado

El Organismo Público Puertos del Estado desarrollará las funciones siguientes sobre protección:

- *La coordinación general con los diferentes órganos de la Administración General del Estado que tengan asignadas competencias en relación con la protección de las instalaciones portuarias y de los puertos.*

- *El otorgamiento de la declaración de cumplimiento del puerto,³⁸ previa solicitud de la Autoridad de protección portuaria.*
- *La acreditación de los OPIP y de los oficiales de protección de los puertos, con arreglo al procedimiento que se apruebe por el Consejo Rector, así como la autorización de los centros de formación. El contenido mínimo de estos cursos deberá seguir los criterios indicados por el órgano competente del Ministerio del Interior.*

Esta acreditación tendrá una validez de cinco años y dicho órgano rector determinará el procedimiento para obtener su renovación, así como los supuestos que causen la pérdida de validez de la misma.

- *El desarrollo y la aplicación del sistema de inspecciones sobre la implantación de los PPIP y de los puertos.*
- *El reconocimiento y la acreditación de las OPR para las instalaciones portuarias y para los puertos.*
- *La fijación de criterios para el establecimiento de acuerdos entre los puertos españoles y los de otros Gobiernos contratantes, en materia de protección portuaria, de forma que, durante la interfaz buque-puerto, se pueda mantener la eficacia de las medidas de protección reglamentariamente exigibles y facilitar el tráfico marítimo, en particular en materia de intermodalidad, logística y transporte combinado, así como en el ámbito del transporte marítimo de corta distancia, y en el tráfico marítimo de pasajeros y vehículos en buques de pasaje de transbordo rodado.*
- *El desarrollo, la administración y el control de un sistema informático que facilite la implantación de la normativa relativa a la protección de las instalaciones portuarias y los puertos del sistema portuario español, la gestión de la protección portuaria, el enlace entre otros organismos en el ámbito nacional e internacional relacionados con dicha normativa, así como el fácil acceso a la información contenida en los correspondientes planes de protección y la salvaguardia del mantenimiento de la confidencialidad de la información gestionada en dicho sistema.*
- *El desarrollo de sistemas de gestión de la protección portuaria que puedan integrarse con otros sistemas de control de la seguridad requeridos por otra normativa.*

7.3.5 La Autoridad de protección portuaria

La Directiva de protección establece que los Estados miembros han de designar una Autoridad de protección portuaria para cada puerto sujeto a las disposiciones de la misma. Esta será la responsable de preparar y aplicar los planes de protección portuaria, basados en el resultado de las oportunas evaluaciones de protección.

³⁸ Documento que acredita que un puerto cumple con las exigencias dispuestas en el Real Decreto de protección. Pierde su validez si se produce un incumplimiento grave o si el puerto deja de estar sujeto a lo prescrito en dicho Real Decreto.

En este sentido, el Real Decreto de protección establece que la Autoridad de protección portuaria es la gestora del puerto correspondiente y que se puede designar una misma Autoridad de protección portuaria para más de un puerto. En realidad, se trata de las Autoridades Portuarias, que se les responsabiliza ahora de las medidas de protección.

Son funciones de la Autoridad de protección portuaria:

- *Controlar, en el ámbito portuario, el cumplimiento de la normativa que afecte la protección marítima de las instalaciones portuarias y del puerto, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos de las Administraciones públicas y de las responsabilidades que correspondan a los usuarios y a los concesionarios del puerto.*
- *Identificar los límites del puerto y de las instalaciones portuarias a los cuales sea de aplicación el Real Decreto de protección, sobre la base de los resultados de las evaluaciones de protección que se hayan realizado.*
- *Aprobar las EPIP, los PPIP y sus modificaciones.*
- *Evaluar la protección del puerto, incluyendo los riesgos de amenazas que determinadas instalaciones externas al puerto, adyacentes al mismo, puedan representar para el puerto. Puede autorizar a una OPR para que realice dicha evaluación.*
- *Elaborar el plan de protección del puerto sobre la base de la correspondiente evaluación de la protección. Igualmente, puede autorizar a una OPR para que realice dicho plan.*
- *Aplicar el plan de protección del puerto, asegurando su implantación, cumplimiento, actualización y mejora, sin perjuicio de las competencias que tengan otros organismos en materia de seguridad o protección.*
- *Designar el OPIP de las instalaciones gestionadas directamente por la Autoridad de protección portuaria y el oficial de protección del puerto, y asignarles sus funciones y responsabilidades.*
- *Identificar los OPIP de las instalaciones otorgadas en concesión ubicadas en los puertos que gestionan, así como verificar que estos cumplen con los requisitos de acreditación aplicables y que tienen asignadas, por parte de los titulares de dichas instalaciones, sus funciones y responsabilidades.*
- *Informar a la Autoridad nacional competente para la protección marítima sobre la identificación de las instalaciones portuarias y de los puertos afectados que han de disponer de un plan de protección.*
- *Emitir la declaración de cumplimiento de las instalaciones portuarias.*³⁹

³⁹ Documento que acredita que la instalación portuaria cumple con lo dispuesto en el capítulo XI-2 y en la parte A del Código PBIP (véase modelo en esta obra). Su período de validez no excederá de cinco años.

La Autoridad de protección portuaria decidirá el ámbito de aplicación del Reglamento de protección en aquellas instalaciones portuarias situadas en los puertos bajo su titularidad que, aunque sean utilizadas fundamentalmente por buques que no estén dedicados a viajes internacionales, tengan que prestar ocasionalmente servicio a buques que lleguen a ellas o zarpen desde ellas en un viaje internacional, e informará de ello a la Autoridad de protección marítima competente.

7.3.6 El Comité consultivo de protección del puerto

La Autoridad de protección portuaria ha de constituir, para cada uno de los puertos que gestiona, un Comité consultivo de protección del puerto, con el objeto de prestar asesoramiento en el desarrollo de los procedimientos o de las directrices para mejorar la implantación de las medidas de protección del puerto.

Este Comité consultivo de protección del puerto ha de estar integrado por los miembros siguientes:

- *Un representante designado por la Autoridad de protección portuaria, que presidirá el Comité.*
- *Un representante de la Capitanía Marítima.*
- *El oficial de protección del puerto, que actuará como secretario con voz y voto.*
- *Un representante de la Delegación del Gobierno.*
- *Un representante de la Administración de Aduanas.*
- *Un representante por cada una de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con competencias en el puerto.*
- *Un representante de la Comandancia Naval.*
- *Un representante de la Administración responsable en materia de protección civil.*
- *Un representante de la Administración responsable del control sanitario.*

Los miembros del Comité son nombrados por el presidente de la Autoridad Portuaria, a propuesta de la autoridad responsable del órgano o de la institución que representan. La Autoridad de protección portuaria puede invitar a participar en el Comité a otros representantes de las organizaciones y entidades públicas y privadas relacionadas con la protección portuaria y con la comunidad portuaria en el ámbito de dichos puertos.

El Comité consultivo de protección del puerto se ha de reunir, al menos, cada seis meses, y puede ser convocado en cualquier momento por cualquiera de sus miembros en los casos que así lo aconseje la existencia de situaciones de amenazas contra la protección marítima de los puertos o de las instalaciones portuarias.

**DECLARACIÓN DE CUMPLIMIENTO
DE LA INSTALACIÓN PORTUARIA**

(Sello oficial)

(Estado)

Nº de la declaración

Expedida en virtud de las disposiciones de la parte B del

**CÓDIGO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BUQUES
Y DE LAS INSTALACIONES PORTUARIAS (CÓDIGO PBIP)**

El Gobierno de
(Nombre del Estado)

Nombre de la instalación portuaria:

Dirección de la instalación portuaria:

SE CERTIFICA que se ha efectuado la verificación del cumplimiento por parte de esta instalación portuaria de las disposiciones del capítulo XI-2 y de la parte A del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) y que esta instalación portuaria observa el plan de protección de la instalación portuaria aprobado.

Este plan ha sido aprobado para lo siguiente “*indíquense los tipos de operaciones, tipos de buques o actividades u otra información pertinente*” (táchese según proceda):

- Buque de pasaje.
- Nave de pasaje de gran velocidad.
- Nave de carga de gran velocidad.
- Granelero.
- Petrolero.
- Quimiquero.
- Gasero.
- Unidades móviles de perforación mar adentro.
- Buques de carga distintos de los anteriores.

La presente declaración de cumplimiento es válida hasta
a reserva de las pertinentes verificaciones (indicadas al dorso)

Expedida en
(Lugar de expedición del certificado)

Fecha de expedición
(Firma del funcionario debidamente autorizado
que expide el certificado)

(Sello o estampilla de la autoridad expedidora, según proceda)

REFRENDO DE LAS VERIFICACIONES

El Gobierno de “*insértese el nombre del Estado*” ha establecido que la validez de la presente declaración de cumplimiento está sujeta a “*insértese los datos pertinentes de las verificaciones (por ejemplo, una verificación obligatoria anual o una verificación no programada)*.”

SE CERTIFICA que durante una verificación efectuada de conformidad con el párrafo B/16.62.4 del Código PBIP se ha comprobado que la instalación portuaria cumple las prescripciones pertinentes del capítulo XI-2 del Convenio y de la parte A del Código PBIP.

1ª. VERIFICACIÓN

Firmado:
(Firma del funcionario autorizado)

Lugar:

Fecha:

2ª. VERIFICACIÓN

Firmado:
(Firma del funcionario autorizado)

Lugar:

Fecha:

3ª. VERIFICACIÓN

Firmado:
(Firma del funcionario autorizado)

Lugar:

Fecha:

4ª. VERIFICACIÓN

Firmado:
(Firma del funcionario autorizado)

Lugar:

Fecha:

Son funciones del Comité consultivo de protección del puerto, dispuestas en el Real Decreto de protección que estamos considerando, las siguientes:

- *Aprobar su reglamento de funcionamiento interno.*
- *Desarrollar procedimientos y protocolos de colaboración y coordinación entre los organismos y las entidades participantes, y entre ellas y el resto de los organismos y las entidades afectadas o interesadas en materias de protección de los buques, de las instalaciones portuarias y de los puertos.*
- *Proponer sugerencias y recomendaciones a la Autoridad nacional competente para la protección marítima, para la mejora de la protección del transporte marítimo, de los buques, de las instalaciones portuarias y de los puertos.*
- *Emitir un informe sobre la evaluación y el plan de protección del puerto y sus modificaciones, con carácter previo a su aprobación.*
- *Asistir a la Autoridad de protección portuaria en situaciones de crisis.*
- *Colaborar en la programación y el desarrollo de los ejercicios y las prácticas de protección de las instalaciones portuarias y de los puertos.*

Aunque el Real Decreto de protección no lo pone de manifiesto, es evidente que este Comité mostrará todas sus potencialidades en el nivel ordinario, es decir, en el nivel de protección 1, que es el nivel básico de los distintos planes de protección del puerto. De concretarse alguna amenaza o de producirse un atentado terrorista (niveles de protección 2 y 3) contra un buque o contra instalaciones ubicadas en un puerto, el encargado de coordinar todo el operativo será el gabinete de crisis que se establezca en las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, donde los componentes del Comité consultivo de protección del puerto serán imprescindibles para asesorar a las autoridades gubernativas en las decisiones que afecten la navegación marítima o la organización portuaria. Esta situación no está bien explicitada en el Real Decreto, por lo que conviene tenerla en cuenta.

Ya en el plano operativo, y ante la concreción de las amenazas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad asumirán las medidas de control y respuesta, para resolver la crisis de que se trate. Los demás componentes serán asesores imprescindibles de dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, también a este nivel.

En el caso expuesto, ya estarán activados los planes correspondientes del Ministerio del Interior dentro de sus responsabilidades en materia antiterrorista y de seguridad ciudadana, así como los planes de protección portuarios y de buques, en sus máximos niveles, si fuera el caso, para ofrecer todas sus potencialidades de respuesta.

Independientemente de los protocolos más generales, una de las funciones importantes del Comité, si realmente quiere ser operativo, es establecer un protocolo de notificaciones a escala local, capaz de recoger y hacer fluir hacia los centros de decisión toda información relevante que permita prevenir una acción terrorista a gran escala. La prevención se alimenta de la información, y la información ha de ser analizada y explotada por la seguridad del Estado y, por tanto, ha de fluir hacia ella.

7.4 La evaluación y el plan de protección del puerto

La Directiva de protección dispone que los Estados miembros han de velar por que se efectúen evaluaciones de la protección de los puertos que reflejen debidamente las peculiaridades de las distintas partes de cada uno de ellos, así como, cuando las autoridades de dichos Estados miembros lo consideren necesario, de sus zonas adyacentes, si estas tienen incidencias en la protección.

En la misma línea que la Directiva, este Real Decreto de protección dispone que la Autoridad de protección portuaria ha de velar por que se efectúen dichas evaluaciones de protección en los puertos que gestiona. Estas evaluaciones pueden realizarlas la Autoridad de protección portuaria o bien una OPR autorizada por ella; en cualquier caso, han de ser aprobadas por el Estado miembro interesado.

Las evaluaciones de protección de los puertos ya se han comentado a propósito de la Directiva de protección, por lo que aquí solo se puntualizan los nuevos matices:

- *La Autoridad nacional competente para la protección marítima ha de aprobar la metodología de trabajo para la realización de las evaluaciones de protección del puerto.*
- *La Autoridad de protección portuaria ha de remitir las evaluaciones de la protección al Ministerio del Interior para su aprobación, con el informe previo del Comité consultivo de protección del puerto y, en su caso, del informe del órgano autonómico con competencias en materia de seguridad pública.*
- *La evaluación de la protección del puerto ha de ser revisada siempre que se registre un suceso que afecte la protección del puerto, cuyos riesgos no hayan sido previamente evaluados, se detecte un incumplimiento grave o un cambio importante de las amenazas de sucesos que afectan la protección y, al menos, cada cinco años desde la fecha de su aprobación.*

En función de los resultados de las evaluaciones de protección de los puertos, los Estados miembros velarán por que se elaboren, mantengan y actualicen los planes de protección. Dichos planes han de abordar las peculiaridades de las distintas partes del puerto e integrar los PPIP que se encuentren dentro de sus límites, establecidos de conformidad con el Reglamento de protección.

Como vemos, todos los PPIP de las distintas instalaciones que pueden ubicarse en un puerto forman ahora un conjunto al ser integrados dentro del plan de protección del puerto. De este modo se da cohesión al sistema de protección.

Los planes de protección de los puertos han de especificar, para cada uno de los distintos niveles de protección, los procedimientos a seguir, las medidas a aplicar y las actuaciones a emprender. Al igual que sucede con las evaluaciones, pueden ser elaborados por una OPR, pero han de ser aprobados por el Estado miembro interesado antes de su aplicación.

Los Estados miembros han de velar por que exista un control de la aplicación de los planes de protección en sus puertos, control que se coordinará con otras actividades desarrolladas en el puerto, así como por que se lleven a cabo las prácticas adecuadas.

Ya hemos visto que este Real Decreto de protección dispone que cada Autoridad de protección portuaria ha de elaborar un plan de protección del puerto para cada puerto que gestione y esté dentro del ámbito de aplicación de estas normas.

Al respecto, y al igual que sucede con la evaluación, la Autoridad de protección portuaria ha de remitir el plan de protección del puerto al Ministerio del Interior para su aprobación, con el informe previo del Comité consultivo de protección del puerto y, en su caso, del órgano autonómico con competencias en materia de seguridad pública. Conviene recordar aquí la existencia de puertos autonómicos afectados por esta normativa, los cuales aunque no sean citados, están sin duda concernidos por estas exigencias.

El plan de protección del puerto ha de revisarse igualmente, al menos, cada cinco años desde su aprobación, cuando el resultado de la correspondiente evaluación de la protección detecte nuevas amenazas o un agravamiento de las amenazas existentes desde que se efectuó la última evaluación, y siempre que se produzca un incumplimiento grave.

Las modificaciones producidas como consecuencia de una revisión del plan de protección del puerto también han de ser aprobadas por el Ministerio del Interior, con carácter previo a su implantación, siempre que afecten:

- *Los requisitos de acceso al puerto o a cualquier área de acceso controlado.*
- *Los requisitos de control de los documentos de identificación, de los equipajes y de la carga.*
- *Los procedimientos para tratar situaciones de circunstancias sospechosas en lo relativo a la carga, los equipajes, las provisiones o las personas, incluyendo la designación de las zonas que han de ser protegidas y el tratamiento de incidentes de violación de la protección del puerto.*
- *Los requisitos de vigilancia de zonas o las actividades que se realizan en ellas.*
- *Las comunicaciones y la habilitación de la protección.*
- *La notificación de incidentes de protección.*
- *Los requisitos de formación y de realización de ejercicios y simulacros.*
- *La organización operativa para la protección del puerto y los métodos de trabajo.*
- *El procedimiento de adaptación y actualización del plan de protección del puerto.*

Finalmente, la Autoridad de protección portuaria aplicará los procedimientos establecidos para el control de la confidencialidad de la información. El plan de protección del puerto se ha de proteger frente al acceso o la divulgación no autorizados, y corresponderá a la Autoridad nacional de protección portuaria habilitar el acceso al mismo a aquellos organismos que requieran dicha información y la soliciten de forma razonada. Esta consulta ha de limitarse a la información estrictamente necesaria para el desarrollo de sus competencias. Entre estos organismos estarán, sin duda, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los responsables de Defensa.

7.5 Suministro de información sobre protección antes de la entrada de un buque a un puerto

Todo buque que solicite escala en un puerto ha de remitir, con la debida antelación, a la Autoridad de protección portuaria y a la correspondiente Capitanía Marítima, la información siguiente:

- *Confirmación de la existencia de un certificado válido del buque, con indicación del nombre de la autoridad que lo ha expedido.*
- *Nivel de protección a que opera el buque en ese momento.*
- *Nivel de protección a que haya operado el buque en cualquier puerto anterior donde haya realizado una operación de interfaz buque-puerto, de las últimas diez instalaciones portuarias.*
- *Medidas especiales o adicionales de protección que haya tomado el buque en cualquier puerto anterior donde haya realizado una operación de interfaz buque-puerto, de las diez últimas instalaciones portuarias.*
- *Procedimientos de protección del buque durante cualquier actividad de buque a buque, de las diez últimas interfaces.*
- *Cualquier otra información de carácter práctico relacionada con la protección, a excepción del contenido del PPB, de acuerdo con las recomendaciones contenidas en la parte B del Código PBIP.*

La Autoridad de protección portuaria ha de remitir dicha información al oficial de protección del puerto, al OPIP de la instalación portuaria en la que el buque pretenda hacer escala y a la comandancia correspondiente de la Guardia Civil.

La información citada anteriormente deberá facilitarse:

- *Con al menos 24 horas de antelación a la entrada del buque en el puerto.*
- *A más tardar en el momento en que el buque salga del puerto anterior, si la duración del viaje es inferior a 24 horas.*
- *Si no se conoce el puerto de escala o se modifica durante el viaje, desde el momento en que dicho puerto de escala sea conocido.*

La Autoridad de protección portuaria denegará la entrada al puerto a todo buque del que no reciba la información requerida, excepto si el buque está exento de suministrar dicha información.

El OPIP y el oficial de protección del puerto han de elaborar un informe sobre el procedimiento seguido con cada buque que haya estado sometido a un suceso que afecte la protección marítima.

Por último, se deberá dar cumplimiento a lo que dispone al respecto el Real Decreto 1334/2012, de 21 de septiembre, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques mercantes que lleguen a los puertos españoles o que salgan de ellos.

7.6 Documento único de escala

El Ministerio de Fomento puede determinar la integración de la información sobre protección, de conformidad con lo previsto en la Orden FOM/1194/2011, de 29 de abril, por la que se regula el procedimiento integrado de escala de buques en los puertos de interés general.

El artículo 19 del Real Decreto de protección que analizamos establece que, si un buque solicita escala en un puerto español, ha de remitir, con la debida antelación, a la Autoridad de protección portuaria y a la correspondiente Capitanía Marítima, la información relacionada con la protección del buque que hemos visto en el punto anterior. La disposición adicional segunda de este Real Decreto faculta para integrar esta información sobre protección que ha de suministrar el buque en el documento único de escala (DUE).⁴⁰

A tal efecto, el DUE contiene toda la información necesaria para la gestión de la escala por parte de la Autoridad Portuaria y para el despacho del buque por la Capitanía Marítima. Recoge información sobre el propio documento, el buque, su agente consignatario, la escala, la tripulación, la declaración de su capitán, los residuos, las mercancías peligrosas y la protección del buque. Además, contiene siete apéndices y la posibilidad de añadir información sobre la estancia del buque cuando solicita varios atraques o puestos de fondeo.

El apéndice 6 del DUE detalla la información relativa a la protección del buque, exigida por el artículo 19 citado, y que coincide con la que ya se ha visto en el apartado “Suministro de información sobre protección antes de la entrada de un buque a un puerto”. Esta información es necesaria para que la Autoridad Portuaria asigne atraque a un buque afectado por las medidas de protección.

7.7 Control de acceso a los puertos

El control de acceso a los puertos ha de efectuarse según lo dispuesto en el correspondiente plan de protección.

Los sistemas de control de acceso no podrán impedir o restringir en ningún momento la actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ni de cualquier otra autoridad con competencias en el área portuaria, siempre que estén debidamente acreditados e identificados. Los componentes de dichas Fuerzas y Cuerpos y los integrantes de los controles de acceso deben prestarse la necesaria colaboración e información recíproca para cumplir mejor y más eficazmente las funciones que tienen encomendadas.

Desde el punto de vista práctico de la protección, hoy por hoy estos controles de acceso al recinto portuario son poco exhaustivos y, por consiguiente, no demasiado eficaces, en la medida en que no se controlan las mercancías ni los vehículos en profundidad. En los puertos de interés general, la entrada al recinto está, por norma, controlada por las policías portuarias y no por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En las instalaciones explotadas en régimen de concesión, los encargados

⁴⁰ Documento que contiene los datos necesarios para permitir a las Administraciones marítima y portuaria gestionar la entrada, de un buque a un puerto español de interés general, su estancia y salida, y facilitar al resto de Administraciones y autoridades con competencias relacionadas con la escala del buque la información correspondiente.

de estos controles son los vigilantes de seguridad, si los hay, al igual que en los puertos autonómicos afectados. Para acceder a determinadas zonas y a las instalaciones portuarias, ahora ya se establecen controles de acceso más severos, sobre la base de las exigencias normativas más recientes.

Actualmente se han establecido y mejorado los controles de acceso tanto al puerto como a la instalación portuaria mediante tarjetas, lectores de matrículas o la presencia de vigilantes de seguridad, lo que ha aumentado, de manera objetiva, la protección tanto preventiva como operativa para el conjunto del puerto y, por consiguiente, para las distintas instalaciones portuarias y para quienes las utilizan.

7.8 Control de archivos, informes y registros

Los oficiales de protección de los puertos que hayan sufrido un incidente de protección han de elaborar un informe de los hechos ocurridos y el procedimiento seguido desde su inicio hasta su finalización, que será remitido lo antes posible al OPB que haya podido resultar afectado y a la Autoridad de protección portuaria. Dichos informes han de conservarse, al menos, durante los tres años siguientes a la fecha de su emisión.

Por “incidente” ha de entenderse cualquier hecho o circunstancia que sea relevante y que tenga trascendencia para la protección marítima o portuaria.

Los oficiales de protección de los puertos han de elaborar también registros de las siguientes actividades e incidentes, y conservarlos durante al menos tres años desde la fecha de emisión:

- *Formación del personal.*
- *Ejercicios y simulacros.*
- *Amenazas e incidentes de protección que se hayan producido.*
- *Violaciones de la protección.*
- *Cambios de los niveles de protección activados.*
- *Auditorías internas.*
- *Mantenimiento, calibración y ensayos de los equipos y los sistemas de protección existentes en la instalación portuaria.*

Todos estos informes y registros han de protegerse frente al acceso o la divulgación no autorizados.

8 Medidas de control e inspección

8.1 Antecedentes

Parece oportuno, como cuestión previa, dejar sentado que las inspecciones a los buques pueden llevarse a cabo en tres planos: a escala global en el marco del Convenio SOLAS, en lo que se refiere a las obligaciones derivadas del Código PBIP; en el ámbito comunitario, a través de la Comisión y la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA),⁴¹ y a escala interna, a través de la DGMM y del Organismo Público Puertos del Estado, según si se trata de inspecciones a buques o a instalaciones portuarias o puertos.

De poco valen las regulaciones y las exigencias detalladas si después no se establecen los mecanismos de control para asegurarse de que las cumplen los destinatarios obligados por dichas normas. Se ha encargado de regular estos mecanismos de control, que pueden estar a cargo de la Comisión Europea, de la EMSA, dependiente de ella o de los propios Estados, el Reglamento (CE) n.º 324/2008 de la Comisión, de 9 de abril de 2008, por el que se fijan los procedimientos revisados para las inspecciones de la Comisión en el ámbito de la protección marítima.

Las inspecciones en materia de seguridad y protección son múltiples. Cualquier responsable con competencias en materia de buques, puertos, accesos, etc., tiene la obligación de inspeccionar para detectar incumplimientos.

Aquí nos ocupamos de las inspecciones oficiales de los organismos europeos o de los Estados miembros. Así, con el fin de comprobar que dichos Estados aplican el Reglamento de protección, la Comisión Europea ha de efectuar inspecciones y estos, además de auxiliar a la Comisión en sus verificaciones, han de obligar a los responsables internos de los buques y los puertos a cumplir las exigencias de protección. Es necesario organizar inspecciones bajo la supervisión de la Comisión para comprobar la eficacia de los sistemas de control de calidad y de las medidas, procedimientos y estructuras de protección marítima de los Estados de la UE.

⁴¹ La función de la EMSA en el ámbito de la protección marítima se concretó en el Reglamento (CE) n.º 724/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se modificaba el Reglamento (CE) n.º 1406/2002, de 27 de junio de 2002, que había creado dicha Agencia.

Las inspecciones han de llevarse a cabo en el marco del artículo 13 de la Directiva protección, que asigna a la Comisión la responsabilidad de velar por la aplicación de dicha Directiva por parte de los Estados miembros.

La EMSA, con sede en Lisboa, es un órgano técnico que proporciona a la Comunidad los medios necesarios para actuar de forma eficaz en la mejora de las normas de seguridad marítima y la prevención de la contaminación causada por los buques.

En lo que nos afecta, la EMSA presta a la Comisión asistencia técnica en el desempeño de la labor de inspección que tiene encomendada, con arreglo al artículo 9, apartado 4, del Reglamento de protección. Esta asistencia se limita a los buques y a las empresas pertinentes, así como a las OPR autorizadas para realizar determinadas actividades relacionadas con la protección en este contexto. Los equipos de inspección de la Comisión han de poder incluir a inspectores nacionales cualificados cuando estos estén disponibles.

8.2 Objeto y definiciones

El Reglamento de la Comisión fija los procedimientos que la Comisión debe utilizar en las inspecciones que efectúe para vigilar la aplicación del Reglamento de protección en cada Estado miembro, en sus instalaciones portuarias y en las compañías navieras pertinentes. También establece los procedimientos para vigilar la aplicación de la Directiva de protección, así como las inspecciones en el ámbito de los Estados miembros y las instalaciones portuarias de los puertos afectados por las normas de protección que estamos considerando.

Algunas de las definiciones contenidas en el Reglamento de la Comisión que no se han visto en las normas anteriores son:

- *Inspección de la Comisión: examen de los sistemas de control de calidad y de las medidas, los procedimientos y las estructuras de protección marítima nacionales, realizado por inspectores de la Comisión, con objeto de determinar la observancia de las disposiciones del Reglamento de protección y la aplicación de la Directiva de protección.*
- *Inspector de la Comisión: persona que cumple los criterios enunciados en el artículo 7 y está empleada por la Comisión o la EMSA, o un inspector nacional al que la Comisión ha encomendado participar en sus inspecciones.*
- *Inspector nacional: persona empleada por un Estado miembro como inspector de protección marítima y cualificada según lo prescrito por dicho Estado miembro.*
- *Pruebas objetivas: datos, registros o resultados cuantitativos o cualitativos referentes a la protección marítima o a la existencia y aplicación de una disposición del Reglamento o de la Directiva de protección, basados en la observación, mediciones o ensayos, y susceptibles de verificación.*
- *Observación: hallazgo realizado durante una inspección de la Comisión y sustentado en pruebas objetivas.*

- *Incumplimiento: situación observada en que las pruebas objetivas revelan una vulneración de lo prescrito en el Reglamento o en la Directiva de protección, que exige adoptar medidas correctoras.*
- *Incumplimiento grave: discrepancia identificable que constituye una amenaza grave para la protección marítima y exige medidas correctoras inmediatas, y que incluye una inobservancia efectiva y sistemática de alguna prescripción del Reglamento o de la Directiva de protección.*
- *Compañía pertinente: entidad obligada a designar a un OCPM, un OPB o un OPIP, o responsable de la aplicación de un PPB o un PPIP, o que ha sido nombrada OPR por un Estado miembro.*
- *Ensayo: prueba de las medidas de protección marítima en que se simula una tentativa de acto ilícito con el fin de comprobar si las medidas de protección implantadas son eficientes.*

8.3 Competencias de la Comisión y cooperación de los Estados miembros

Los Estados miembros han de garantizar que los inspectores de la Comisión puedan ejercer su autoridad para inspeccionar las actividades de protección marítima que lleve a cabo cualquier autoridad competente en virtud del Reglamento o de la Directiva de protección, o cualquier compañía pertinente, y colaborar con ella en el desempeño de sus tareas de inspección, tanto en la fase preparatoria como en la de control y en la de preparación de informes. Asimismo, han de garantizar que los inspectores de la Comisión tengan acceso a toda documentación pertinente en materia de protección marítima cuando lo soliciten y, en particular, a la siguiente:

- *Programa nacional para la aplicación del Reglamento de protección previsto en el artículo 9, apartado 3.*
- *Datos suministrados por el punto de contacto e informes de control previstos en el artículo 9, apartado 4, del Reglamento de protección.*
- *Resultados del control, por parte de los Estados miembros, de la aplicación de los planes de protección portuaria.*

Si los inspectores de la Comisión encuentran cualquier dificultad en el desempeño de sus cometidos, los Estados miembros interesados tomarán todas las medidas jurídicamente a su alcance para asistir a la Comisión en la realización íntegra de su tarea.

8.4 Participación de los inspectores nacionales en las inspecciones en el marco del Convenio SOLAS y en el ámbito de la Comisión

Respecto de los inspectores nacionales dependientes de la DGMM, cabe decir que la inspección de buques está contemplada en el Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan

las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos, y en el Real Decreto 1837/2000, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de inspección y certificación de buques civiles. Estas normas no hacen demasiadas referencias a la nueva función que han de asumir los inspectores de buques. Las normas de futuro han de tener en cuenta esta nueva realidad.

Por otra parte, y en su ámbito, corresponde al Organismo Público Puertos del Estado el desarrollo, la implantación y la aplicación del sistema de inspecciones sobre la implantación de los PPIP y de los planes de protección de los puertos.

Según el artículo 22 del Real Decreto de protección, se establecerá un sistema de inspecciones que garantice la supervisión periódica de la implantación de los planes de protección de los puertos. En el futuro, mediante una orden conjunta de los Ministros de Fomento y del Interior, se regularán los aspectos siguientes del sistema de inspecciones:

- *Requisitos mínimos de capacidad, funciones y responsabilidades de los inspectores.*
- *Procedimiento de reconocimiento y acreditación de los inspectores.*
- *Normas generales de funcionamiento del sistema de inspecciones.*
- *Plan de formación para los inspectores.*
- *Procedimiento de tramitación y control documental de los informes correspondientes.*
- *Procedimientos para garantizar la confidencialidad de la información relativa a las inspecciones.*

En relación con las inspecciones de la Comisión, cuando esta considere necesaria la participación de un inspector nacional en una determinada inspección, solicitará a los Estados miembros información sobre su disponibilidad. La solicitud se cursará normalmente ocho semanas antes de la fecha prevista para la inspección y los gastos derivados de esta participación en las inspecciones de la Comisión serán sufragados por esta última, con arreglo a las normas de la Comunidad.

Los Estados miembros han de procurar poner a disposición de la Comisión inspectores nacionales capaces de participar en las inspecciones, incluidas las fases preparatoria y de presentación de informes. Para mayor objetividad e imparcialidad, estos inspectores no participarán en las inspecciones que la Comisión lleve a cabo en el Estado miembro en que estén empleados.

Por lo anterior, cada Estado miembro ha de facilitar a la Comisión una lista de inspectores nacionales, que dicha Comisión podrá convocar para participar en sus inspecciones. Esta lista se actualizará, como mínimo, antes de que finalice el mes de junio de cada año.

Los inspectores nacionales actuarán de oficio respecto de los buques integrados en la DGMM, la cual puede dar cumplida respuesta a estas exigencias pues dispone en cada Capitanía Marítima de inspectores de buques para otros efectos, los cuales ahora deberán asumir, además, estas funciones. Respecto a la inspección en puertos, a escala nacional poco se ha hecho hasta la fecha. Es el Organismo Público Puertos del Estado quien tiene que aplicarse en dar respuestas a estas exigencias y formar y habilitar a inspectores en protección portuaria para auxiliar a la Comisión.

Parece oportuno ya desarrollar la normativa al respecto para formar a inspectores, regular las inspecciones y publicar normas de desarrollo conjuntas por parte de los ministerios implicados, tanto en lo que se refiere a las inspecciones en puertos e instalaciones portuarias como a los buques, para dar cumplimiento al Real Decreto de protección. Cuando ya se han publicado la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas de protección de las infraestructuras críticas, y su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, en cuyo catálogo nacional al respecto quedan incluidos algunos puertos por su interés estratégico, parece llegado el momento de adoptar estas iniciativas de desarrollo reglamentario y asignar responsabilidades.

En el ámbito de la marina mercante, en la actualidad y respecto de los funcionarios debidamente autorizados para la protección marítima, a escala global y también para terceros países, se habilita un sistema para el control de los buques mientras se encuentren en un puerto de otro Gobierno contratante, según la regla XI-2/9.1 del Convenio SOLAS sobre el control de los buques en puerto. Así pues, los funcionarios debidamente autorizados de ese Gobierno pueden subir a bordo de un buque y verificar que el certificado internacional de protección del buque está en orden. Si hay motivos fundados para pensar que el buque no cumple con sus obligaciones, se pueden adoptar medidas de control tales como inspecciones adicionales o, incluso, la detención del propio buque.

La regla XI-2/9.2 del Convenio SOLAS prevé procedimientos de control de obligado cumplimiento para los buques que deseen entrar en un puerto de otro Gobierno contratante, e introduce un concepto de control, en el marco del capítulo XI-2 de dicho Convenio SOLAS, relativo únicamente a la protección, que puede aplicar el Estado rector del puerto antes de la entrada del buque en puerto.

Este sistema de control adicional está basado en el concepto de la existencia de motivos fundados para pensar que el buque no cumple lo prescrito en el Convenio SOLAS, en la parte A del Código PBIP, e incluye salvaguardias al respecto.

Para justificar la aplicación de medidas de control, no basta con considerar exclusivamente la situación del buque, sino que además hay que valorar las repercusiones en otros buques, en los puertos o en las instalaciones portuarias que puedan resultar afectados.

Según la DGMM, son requisitos para ser considerado funcionario debidamente autorizado para la protección marítima:

- *Ser coordinador o inspector/subinspector de seguridad marítima en una Capitanía Marítima o ser designado como tal en los servicios centrales de la DGMM.*
- *Poseer los conocimientos necesarios en materia de protección marítima.*
- *Poseer conocimientos de inglés.*
- *Poseer la habilitación de confidencialidad para poder acceder a información clasificada, cumpliendo así con lo requerido en el artículo 12 del Reglamento de protección.*
- *Disponer de un documento acreditativo a tal efecto.*

Los funcionarios debidamente autorizados para la protección marítima pueden:

- *Realizar verificaciones de protección marítima a los buques de bandera española con el fin de expedir, renovar o refrendar el correspondiente certificado internacional de protección del buque.*
- *Realizar una inspección más detallada en materia de protección marítima a los buques de bandera extranjera que se encuentren o deseen entrar en un puerto español y en aquellos en los que haya motivos fundados para pensar que no satisfacen lo prescrito.*
- *Recibir y evaluar la información que han de facilitar los buques antes de su entrada a puerto.*

8.5 Procedimientos generales de la Comisión

En caso de buques extranjeros que se encuentren o que deseen entrar en un puerto español, los funcionarios debidamente autorizados actuarán cuando haya motivos fundados para pensar que un buque no cumple con los requisitos en materia de protección marítima, o en los casos en que no se presente un certificado válido cuando se solicite.

En caso de comunicarse dichos motivos fundados, los capitanes marítimos, con el informe pertinente de los funcionarios debidamente autorizados, es decir, de los inspectores de los buques, impondrán al buque una o algunas de las medidas de control siguientes:

- *Inspección del buque en puerto.*
- *Demora del buque.*
- *Detención del buque.*
- *Restricción de sus operaciones, incluidos los movimientos dentro del puerto.*
- *Expulsión del buque del puerto.*
- *Obligación de que el buque acuda a un lugar determinado.*
- *Inspección del buque antes de que entre en el puerto.*
- *Denegación de la entrada del buque a puerto.*

Junto a estas medidas de control, o como alternativa a ellas, podrán adoptarse otras medidas administrativas o correctivas de menor importancia.

Dentro de las responsabilidades a escala nacional, en el caso de buques de bandera española, los funcionarios debidamente autorizados actuarán a solicitud de la compañía marítima para realizar las oportunas verificaciones de protección a bordo con el fin de expedir, renovar o refrendar el certificado internacional de protección del buque.

También podrán actuar de oficio en buques de bandera española cuando tengan motivos fundados para pensar que no cumplen con los requisitos en materia de protección marítima.

En relación con los procedimientos relativos a las inspecciones de la Comisión, esta las notificará al punto de contacto del Estado miembro en cuyo territorio vaya a realizarse la inspección, con una antelación mínima de seis semanas. Si se producen sucesos excepcionales, el plazo de preaviso podrá reducirse.

Los Estados miembros han de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la notificación de las inspecciones a fin de no comprometer el proceso de inspección.

El punto de contacto será informado con antelación del alcance previsto de una inspección de la Comisión. Cuando se vaya a inspeccionar una instalación portuaria, se notificará a dicho punto de contacto si:

- *La inspección incluirá los buques que se encuentren en dicha instalación portuaria o en otro lugar del puerto durante la inspección.*
- *La inspección incluirá la vigilancia del puerto, de acuerdo con el artículo 13, apartado 2, de la Directiva de protección.*

En relación al segundo de los puntos anteriores, se ha de entender por “vigilancia” la comprobación del cumplimiento o no de las disposiciones de la Directiva de protección por parte de los Estados miembros y por los puertos situados en su territorio, notificados a la Comisión según el artículo 12 de dicha Directiva. En particular, la vigilancia implicará comprobar que se han tenido en cuenta todas las disposiciones de la Directiva de protección al efectuar las evaluaciones de la protección portuaria y el establecimiento de los respectivos planes de protección, y de que las medidas previstas en ellos se ajustan a las disposiciones adoptadas en virtud del Reglamento de protección, en el caso de las instalaciones portuarias situadas en los puertos correspondientes.

Por su parte, el punto de contacto:

- *Informará de la inspección a las autoridades competentes del Estado miembro.*
- *Comunicará a la Comisión la identidad de dichas autoridades competentes.*

El punto de contacto ha de comunicar a la Comisión, al menos 24 horas antes de que comience la inspección, el nombre del Estado de abanderamiento y el número OMI⁴² de los buques que se prevé que vayan a encontrarse en la instalación portuaria o en el puerto objeto de la notificación.

Si el Estado de abanderamiento es un Estado miembro, la Comisión notificará al punto de contacto de dicho Estado, siempre que sea posible, que el buque puede que sea inspeccionado cuando se encuentre en la instalación portuaria.

⁴² El número OMI o número IMO (*International Maritime Organization*) es el número atribuido a un buque en el momento de su construcción o cuando es incluido por primera vez en el registro con el prefijo IMO.

Si la inspección de una instalación portuaria de un Estado miembro va a extenderse a un buque abanderado en el mismo, el punto de contacto ha de colaborar con la Comisión confirmando si el buque se encontrará o no en la instalación portuaria cuando se lleve a cabo la inspección.

Cuando un buque cuya inspección haya sido decidida previamente, no se encuentre amarrado en el puerto durante la inspección de la instalación portuaria, la Comisión y el coordinador nombrado según el artículo 9, apartado 3, del Reglamento de la Comisión elegirán, de común acuerdo, otro buque para su inspección. Este buque podrá encontrarse incluso en otra instalación portuaria dentro del puerto.

Cuando se notifique una inspección al punto de contacto, se podrá enviar también un cuestionario previo, que deberán cumplimentar la autoridad o las autoridades competentes.

8.6 Preparación y realización de las inspecciones

Los inspectores de la Comisión llevarán a cabo actividades preparatorias para garantizar la eficiencia, la precisión y la coherencia de las inspecciones.

La Comisión comunicará al punto de contacto los nombres de los inspectores a los que haya encomendado la inspección, así como otros pormenores, según proceda. Esos nombres han de incluir el del jefe del equipo de inspección, que será un inspector de la Comisión empleado por esta.

El punto de contacto velará para que en cada inspección se designe a un coordinador al cual se encarguen los aspectos prácticos relacionados con la actividad inspectora. Durante la inspección, el jefe de equipo servirá de enlace principal con el coordinador.

En relación con las inspecciones, con el fin de vigilar que los Estados miembros aplican las disposiciones en materia de protección marítima establecidas en el Reglamento de protección, se utilizará un método normalizado.

Los Estados miembros velarán por que los inspectores de la Comisión estén acompañados en todo momento, durante el desarrollo de las inspecciones, por inspectores nacionales. Deberán llevar una tarjeta de identidad, que les servirá al mismo tiempo como autorización para realizar inspecciones en nombre de dicha Comisión. Los Estados miembros han de velar por que puedan acceder a todas las zonas necesarias para el desempeño de su labor.

Solo se realizarán ensayos tras realizar la correspondiente notificación y acordar con el punto de contacto su alcance y finalidad. El punto de contacto se encargará de todas las tareas de coordinación necesarias con las autoridades competentes interesadas.

Sin perjuicio de lo prescrito en el artículo 11 del Reglamento de la Comisión, los inspectores de esta han de facilitar sobre el terreno un resumen verbal extraoficial de sus observaciones, siempre que sea adecuado y practicable.

Asimismo, el punto de contacto pertinente ha de ser informado sin demora de cualquier incumplimiento grave de las disposiciones del Reglamento o de la Directiva de protección que se

haya detectado en una inspección de la Comisión, sin esperar a finalizar la redacción del informe de inspección. No obstante, si un inspector de la Comisión observa en el curso de la inspección de un buque, un incumplimiento grave que exija adoptar medidas, el jefe de equipo informará de ello inmediatamente al punto de contacto del Estado miembro como Estado rector del puerto.

8.7 Informe de inspección y vigilancia

En el plazo de seis semanas tras el término de la inspección, la Comisión transmitirá el correspondiente informe al Estado miembro interesado. Este informe de inspección podrá incluir, si procede, las conclusiones de la vigilancia del puerto.

Cuando se haya inspeccionado un buque con motivo de la inspección de una instalación portuaria, se enviarán también los extractos pertinentes del informe de inspección al Estado miembro de abanderamiento, si es distinto del Estado miembro donde se realizó la inspección.

El Estado miembro informará a las entidades inspeccionadas de las observaciones de la inspección que les afecten, No obstante, el informe de inspección mismo no será enviado a dichas entidades.

El informe ha de contener las observaciones de la inspección en detalle y señalar cualquier incumplimiento o incumplimiento grave de las disposiciones del Reglamento o de la Directiva de protección. También puede contener recomendaciones concretas para que se adopten medidas correctoras.

Cuando se evalúe la aplicación de las disposiciones del Reglamento y de la Directiva de protección, se asignará una de las categorías siguientes a cada una de las observaciones contenidas en el informe:

- *Conforme*
- *Conforme, pero mejorable*
- *Incumplimiento*
- *Incumplimiento grave*
- *No aplicable*
- *No confirmado*

En el plazo de tres meses a partir de la fecha de envío del informe de inspección, el Estado miembro ha de remitir a la Comisión una respuesta por escrito, en la cual:

- *Se comenten las observaciones y las recomendaciones del informe.*
- *Se presente un plan de actuación para remediar todas las deficiencias detectadas, y se especifiquen las oportunas medidas y plazos.*

8.8 Actuación de la Comisión

En caso de un incumplimiento o de un incumplimiento grave, y una vez recibida la respuesta del Estado miembro, la Comisión puede adoptar cualquiera de las medidas que se indican a continuación:

- *Presentar observaciones al Estado miembro o pedirle más información para aclarar la totalidad o parte de dicha respuesta.*
- *Efectuar una vigilancia o una inspección de seguimiento para comprobar la aplicación de medidas correctoras, que deberá notificar con una antelación mínima de dos semanas.*
- *Iniciar un procedimiento de infracción contra el Estado miembro afectado.*

Cuando vaya a efectuarse una inspección de seguimiento de un buque, el Estado miembro de abanderamiento ha de informar a la Comisión, en la medida de lo posible, de sus puertos de escala futuros, de modo que la Comisión pueda decidir el lugar y el momento de la inspección de seguimiento. La Comisión ha de tratar como información clasificada el material confidencial relacionado con estas inspecciones.

Si una inspección pone de manifiesto un incumplimiento grave y se considera que ello puede tener una repercusión significativa en el nivel general de protección marítima de la Comunidad, la Comisión ha de informar de ello a los demás Estados miembros inmediatamente después de transmitir el oportuno informe de inspección al Estado miembro interesado. Una vez corregido a satisfacción de la Comisión el incumplimiento grave notificado, esta informará inmediatamente de ello a los demás Estados miembros.

8.9 Infracciones y sanciones

Los incumplimientos que se detecten durante la realización de las inspecciones serán objeto de sanción en la Ley de Puertos, que tipifica de forma extensa las conductas relacionadas con la seguridad marítima y la protección y, de manera específica, califica entre las infracciones graves el incumplimiento de las normas sobre protección marítima por parte de los navieros, los capitanes, los oficiales o algún otro miembro de la dotación.

Las infracciones serán sancionadas, en el ámbito portuario, por la Administración portuaria y, en el marítimo, por las autoridades de la DGMM, salvo las infracciones muy graves, en que la competencia recae en el Ministro de Fomento o en el Consejo de Ministros. Todo ello en virtud del artículo 315 de la Ley de Puertos.

Así pues, la competencia para la imposición de las sanciones previstas en Ley de Puertos corresponde:

- *Al Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, para los supuestos de infracciones leves relativas al uso del puerto y al ejercicio de las actividades que se prestan en él.*

- *A los capitanes marítimos, en los supuestos de infracciones leves contra la seguridad marítima y la ordenación del tráfico marítimo, o en los relativos a la contaminación del medio marino producida desde buques, plataformas fijas u otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.*
- *Al Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria y al Director General de la Marina Mercante, en el ámbito de sus competencias, para los supuestos de infracciones graves tipificados en esta Ley.*
- *Al Ministro de Fomento, a propuesta del Organismo Público Puertos del Estado, o del Director General de la Marina Mercante, en el ámbito de sus competencias, en los casos de infracciones muy graves, de cuantía inferior a 1.202.000 euros.*
- *Al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Fomento, en los casos de infracciones muy graves, de cuantía superior a la señalada en el punto anterior.*

Las sanciones que se recogen en el artículo 312 de la Ley de Puertos son importantes, pero no dan respuesta congruente a la normativa internacional, que obliga a incorporar sanciones por los incumplimientos de la normativa internacional de protección en los términos que figuran en los propios textos. Por ello, la Directiva de protección, en su artículo 17, deja claro que “los Estados miembros velarán por que se introduzcan sanciones eficaces, disuasorias y proporcionadas para los casos de infracción de las disposiciones adoptadas en virtud de la presente Directiva”. Lo mismo hace el Reglamento de protección en su artículo 14: “Los Estados miembros garantizarán que se introduzcan sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias por inobservancia de las disposiciones del presente Reglamento de protección.”

9 Competencias en materia de seguridad pública en los puertos

9.1 Consideraciones previas sobre puertos y municipios

A veces, se debate con especial énfasis, y siempre desde una perspectiva terrestre muy parcial y probablemente equivocada, sobre si los puertos son parte de los municipios donde se asientan las ciudades que los envuelven. Y se sostiene que no hay solución de continuidad entre el puerto y la ciudad, en particular en materia de seguridad ciudadana.

Este argumento, voluntarioso sin duda aunque con poco apoyo legal, tiene escasa consistencia a nuestro juicio, porque los puertos, en primer lugar, son de dominio público estatal y no municipal; son enclaves que contienen una gran superficie de agua imprescindible para sus operaciones; están en función de la navegación marítima a la que sirven; forman, sin solución de continuidad, parte de las costas españolas, y lo que realmente se protege es el comercio internacional, que en su mayoría se realiza por vía marítima. En segundo lugar, los puertos son frontera. Sobre ellos no ejercen autoridad los alcaldes, sino los presidentes de las Autoridades Portuarias, que a tales fines están investidos de competencias y potestades relacionadas con la actividad portuaria. en el marco de la Ley de Puertos.

Se dice que los puertos son término municipal. Es cierto, pero dentro del término municipal la Administración del Estado, a través del Ministerio de Fomento, se ha reservado y organizado un espacio, por razones de interés general, para facilitar la navegación marítima. Apremiar el interés general es una competencia exclusiva del Estado. Además, según la doctrina constitucional, “ha de tenerse en cuenta que, bajo la competencia exclusiva del Estado, subyace un interés general que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas”.

Estos espacios portuarios los gestiona con competencias casi plenas la Autoridad Portuaria bajo la dependencia del Organismo Público Puertos del Estado, que no forma parte de la Administración municipal, sino que es un ente público que ejerce competencias y potestades, atribuidas por ley al Estado. Este ente público, a través de las Autoridades Portuarias, organiza y gestiona las competencias del comercio nacional e internacional por vía marítima y suministra los espacios necesarios para que se desenvuelvan estas operaciones. Tampoco cabe decir que son espacios totalmente estancos y ajenos a una realidad próxima, como son los municipios donde se asientan.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, entiende en su artículo 2.1 por Administraciones públicas, “la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local”.

Y en el artículo 2.2 pone de manifiesto que “las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas tendrán asimismo la consideración de Administración pública”; es aquí donde queda claro que los puertos de interés general, como entes dependientes del Ministerio de Fomento (que es Administración General del Estado), son ajenos, en su organización y funciones, competencias y potestades, a los municipios. Además, estas entidades de derecho público, cuando ejerzan potestades administrativas, han de sujetarse a dicha Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el resto de su actividad han de someterse a lo que dispongan sus normas de creación.

La Ley de Puertos, en su artículo 11.1, deja muy claro que los puertos de interés general son competencia exclusiva del Estado: “Corresponde a la Administración General del Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.20 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general, clasificados de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.” Además, la propia Ley de Puertos, que no puede ser ajena a la repercusión que tienen algunas de sus actividades en su entorno ciudadano, otorga una participación limitada a la Administración local.

El artículo 12, explicita lo siguiente: “Las competencias que a la Administración General del Estado corresponden en virtud de lo señalado en el artículo anterior serán ejercidas en los puertos e instalaciones de carácter civil por el Ministerio de Fomento a través del sistema portuario de titularidad estatal integrado por Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley y sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras Administraciones o departamentos de la Administración General del Estado.”

En el artículo 16.1, deja claro que estas superficies se rigen por su legislación específica: “El Organismo Público Puertos del Estado constituye una entidad de las previstas en la letra g del apartado 1 del artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, adscrita al Ministerio de Fomento, que se regirá por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.”

El artículo 18.1.f, párrafo segundo, dice que “las actuaciones en materia de seguridad se realizarán en colaboración con el Ministerio del Interior y, cuando proceda, con los órganos correspondientes de las comunidades autónomas competentes para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana”. En ningún caso se citan las autoridades locales ni a sus cuerpos de policía.

El artículo 24.8, expone que “los actos dictados por las Autoridades Portuarias en el ejercicio de sus funciones públicas y, en concreto, en relación con la gestión y utilización del dominio público, la exacción y recaudación de tasas y la imposición de sanciones, agotarán la vía administrativa, excepto en materia tributaria, donde serán recurribles en la vía económico-administrativa”. Como puede observarse, no habla de competencias municipales en materias sujetas a potestades públicas. Incluso los incumplimientos también son sancionados por las Autoridades Portuarias en el ejercicio de sus competencias.

El ámbito territorial de competencia de las Autoridades Portuarias es el comprendido dentro de los límites de la zona de servicio del puerto. Esto es así aquí y en la mayoría de los países de nuestro entorno; lo contrario sería adoptar una errónea perspectiva terrestre del entorno marítimo. No puede separarse la interfaz buque-puerto: este es el núcleo de la cuestión. Ni los espacios ni las competencias en un puerto pueden “filetearse” –si se nos permite la expresión– sobre la base de supuestas competencias tangenciales. Un puerto es un todo organizativo, con algunas escasas limitaciones.

No es menos cierto que, actualmente, algunos espacios de los puertos, concretamente algunas superficies del dominio público marítimo terrestre, se han abierto a las ciudades de su entorno como resultado de la presión de los ciudadanos y de los poderes públicos locales, que, además, desde 1997 se sientan en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias. Pero también es cierto que las circunstancias han hecho que esa tendencia sea reconsiderada en materia de protección, tras los sucesos del 11-S y hechos posteriores de ataques a los medios de transporte. Hoy las cosas van en otra dirección y así lo exigen las normas.

Es incuestionable que existen tensiones y puntos de conflicto entre el puerto y la ciudad. Las ciudades costeras tienden a abrirse al mar; los puertos, en ocasiones, son un obstáculo para ello, en un país con la enorme trascendencia que tiene la industria del turismo. A los puertos llegan y por ellos salen mercancías de todo tipo, entre ellas los denominados tráficos sucios (chatarra, carbón, petróleo, etc.) que los hacen incómodos para unos vecinos tan próximos. Pero también es cierto que caben otras alternativas, que ya se están llevando a cabo, como la construcción de puertos alejados de las grandes ciudades. Lo que no parece lógico, desde el punto de vista de la protección y la seguridad ciudadana, es que puerto y ciudad sean un todo. La ciudad es Administración local y el puerto es un espacio restringido de dominio público competencia del Estado.

El puerto se rige por sus propias normas. Por ejemplo, y sin ánimo de agotar la relación, no se rige por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, como los entes locales, sino por la Ley de Puertos y su Reglamento de Explotación y Policía, así como por las ordenanzas portuarias. El puerto tiene su propia policía administrativa, la policía portuaria; por tanto, en los puertos no se despliega ni ejerce competencias, de propia iniciativa, la policía local.

Las Autoridades Portuarias, en el interior del recinto portuario, ejercen muchas responsabilidades en exclusiva y gozan de competencias y potestades sancionadoras, explicitadas en la propia Ley de Puertos. Todo ello, sin perjuicio de las competencias que correspondan expresamente a otros órganos de las Administraciones públicas, como puede ser la ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Además, colaboran con dichas Administraciones en la protección civil, la prevención y extinción de incendios, las tareas de salvamento, y la lucha contra la contaminación. Pocas competencias más existen en las leyes en las que el ente local pueda asumir potestades por razón de la materia. Desde luego, y salvo criterio mejor fundado, no en protección y seguridad ciudadana.

Otra de las limitaciones que tienen los puertos es que la comunidad autónoma y los ayuntamientos donde se sitúe la zona de servicio del puerto pueden emitir informes en relación con sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo. Estas son, pues, las excepciones materiales.

Es fácil colegir, por consiguiente, que el argumento que a veces se esgrime de que el puerto se separa de la ciudad por una mera barrera física, por unas vallas y poco más, es poco riguroso y de difícil fundamento legal. Decir únicamente que forma parte del término municipal, sin referirse a las competencias territoriales y materiales de las Administraciones públicas, no conduce a ningún lado, pues es tanto como negar, con el mismo argumento, todo tipo de competencias a otras Administraciones públicas, pues en definitiva España es una sucesión de términos municipales. Es más, el ayuntamiento como órgano gestor del término municipal no tiene todas las competencias materiales; no las tiene en materia de seguridad ciudadana, o las tienen muy limitadas, con lo que por esa vía poco se puede avanzar para clarificar la cuestión.

En el ámbito de la seguridad ciudadana y de la custodia de los puertos, el legislador, consciente de esta realidad, ha dedicado el artículo 15 de la vigente Ley de Puertos a poner de manifiesto que “la Administración General del Estado podrá reservarse espacios de dominio público marítimo-terrestre con destino a las instalaciones navales y zonas portuarias que sean precisas para el cumplimiento de los fines que la legislación vigente atribuye a la Guardia Civil, que quedarán excluidas del ámbito de aplicación de la Ley”.

Además, es conveniente que, a la hora de delimitar como zonas restringidas los puertos a efectos de protección, se implique a las autoridades aduaneras para que acomoden los límites de los recintos aduaneros a los de los recintos de protección, en la medida de lo posible. Todo ello, teniendo en cuenta que el control de las mercancías que llegan por mar a los puertos es fundamental, también, para la prevención de la delincuencia internacional y en especial del terrorismo. La seguridad marítima, las misiones fiscales y las de custodia de los puertos no pueden ser entendidas como compartimentos estancos, sino como funciones complementarias.

En otro orden de cosas, dado el inevitable proceso aperturista de ciertas zonas de dominio público portuario, abiertas al público en general y sin solución de continuidad con el entorno urbano, como han sido los centros de ocio construidos en algunos puertos de interés general –que aunque están sobre el dominio público portuario han quedado fuera del vallado del puerto–, parece coherente que las misiones de seguridad ciudadana y de policía judicial sean asumidas por el Cuerpo Nacional de Policía, sin mayor violencia legal y por razones prácticas.

Por el contrario, en los recintos de los puertos vallados y delimitados como zonas restringidas por las Autoridades de protección portuaria por mandato de las normas internacionales y en el recinto aduanero, ha de ser la Guardia Civil quien desempeñe las funciones de custodia que implican la seguridad ciudadana, la policía administrativa, la policía fiscal y la policía judicial, como exige la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Lo contrario sería romper el modelo unitario de protección de nuestras fronteras marítimas, costas y puertos, y el tratamiento conjunto de las materias apuntadas. Quebraría, además, el principio de unidad de gestión de los puertos, en virtud de la cual la competencia estatal derivada del artículo 149.1.20 de nuestra Constitución “se extiende tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla...”.

9.2 Los protagonistas de la protección en los puertos de interés general

Según la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, “la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación”.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado en repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional, que admite como única excepción a esta afirmación la existencia de los cuerpos de policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, en los términos en que lo prevean sus respectivos estatutos de autonomía.

Y añade: “Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación, los cuerpos de policía dependientes de las comunidades autónomas y los cuerpos de policía dependientes de las corporaciones locales.”

“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por el Cuerpo Nacional de Policía, que es un instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior, y la Guardia Civil, que es un instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que este o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.”

Y dispone: “Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece esta Ley.”

El artículo 11.2 de dicha Ley Orgánica establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han de ejercer sus competencias con arreglo a la siguiente distribución territorial:

- *El Cuerpo Nacional de Policía, en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine.*
- *La Guardia Civil, en el resto del territorio nacional y en su mar territorial.*

Se contempla una primera asignación de competencias espacial, dejando a salvo las misiones de investigación delictiva y la obtención de información que cualquiera de los cuerpos podrá realizar en todo el territorio nacional. No obstante, para optimizar los medios, el Ministerio del Interior, a través de los Delegados o Subdelegados del Gobierno, puede ordenar a cualquiera de los cuerpos misiones asignadas al otro cuerpo, lo que también es un buen mecanismo para evitar duplicidades.

Pero, aparte de esta distribución espacial, se establece una distribución material de competencias, recogida en el artículo 12 de la Ley Orgánica que nos ocupa. Dicho artículo, en su apartado 1.A, determina que el Cuerpo Nacional de Policía ha de ejercer:

- *El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.*
- *Las competencias previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.*

En la actualidad, se debe potenciar en nuestro entorno portuario la vigilancia sobre el goteo incipiente de inmigración irregular selectiva de personas que viajan en ciertos barcos mercantes, formando parte de la tripulación, y que en número reducido llegan a los puertos, en ocasiones, con la connivencia de algún componente de las tripulaciones de los buques. Esto obligará a incrementar el control por parte del Cuerpo Nacional de Policía.

Ahora bien, el Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio, por el que se modificaba y desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (hoy derogado), ya introducía un cambio de misión al dar cobertura jurídica a una situación que, de hecho, ya venía siendo ejercida por la Guardia Civil: el control de la inmigración irregular en los espacios marítimos. Actualmente, el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, mantiene la línea del Real Decreto derogado que citamos, en tanto que dispone, en su artículo 4.8, lo siguiente: “Del mando de Operaciones, a su vez, dependen las siguientes unidades: e) La Jefatura Fiscal y de Fronteras, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde organizar y gestionar el Resguardo Fiscal del Estado, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos en el ámbito de las funciones encomendadas a la Guardia Civil por la normativa vigente, así como la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.”

Este párrafo es muy significativo, pues une toda una serie de competencias generales sobre determinados espacios, que básicamente ya se recogen de manera dispersa en los artículos 11.2.b (mar territorial) y 12.1.b.4 (demás de competencias, incluida la custodia de puertos) de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Estas competencias espaciales se sustraen del área de responsabilidad del Cuerpo Nacional de Policía, independientemente de que en su interior pueda y deba ejercer ciertas competencias materiales que le son expresa y especialmente atribuidas por la normativa vigente en materia de extranjería, refugio y asilo, etc. Todas ellas son competencias muy importantes, que tendrán repercusiones positivas también en la prevención del terrorismo, sin duda.

Lo que sí ha determinado el Real Decreto citado es que el control de la inmigración irregular, en sus primeros momentos y en ciertos espacios en que se despliega la Guardia Civil, pasa así a ser una competencia compartida con el Cuerpo Nacional de Policía, aunque en una mera actuación preventiva.

En el BOE número 266, de 6 de noviembre de 2001, se publicó la Orden del Ministerio de la Presidencia por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil. Su artículo 8 prevé la materialización de la Jefatura Fiscal y de Fronteras a la que nos estamos refiriendo.

El punto 1 de este artículo 8 dispone: “A la Jefatura Fiscal y de Fronteras, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, le corresponde organizar, dirigir y gestionar el Resguardo Fiscal del Estado; las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos; la custodia y vigilancia de los aeropuertos, puertos, costas, fronteras y mar territorial; el control de la inmigración irregular, en coordinación con el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, y la colaboración en materia fiscal con otros servicios afines, nacionales y extranjeros.”

Por otro lado, su punto 2 hace depender de la Jefatura Fiscal y de Fronteras los servicios siguientes:

- *Servicio Fiscal. Tiene como misión específica el Resguardo Fiscal del Estado, ejerciendo las funciones y actuaciones tendentes a prevenir y perseguir el contrabando, el narcotráfico, el fraude y demás infracciones, en el marco de las competencias legalmente asignadas a la Guardia Civil, así como la materialización del enlace, la*

cooperación y la colaboración operativa en dichas materias con otros servicios afines, nacionales y extranjeros.

- *Servicio Marítimo. Tiene como misión específica ejercer las funciones que corresponden a la Guardia Civil en las aguas marítimas españolas y en las aguas continentales, incluyendo también las actividades en el medio subacuático y, en particular, la custodia de las costas y el control de la inmigración irregular en este ámbito.*
- *Servicio de Costas y Fronteras. Tiene como misión específica la custodia y la vigilancia de los aeropuertos, los puertos, las costas y las fronteras, así como el control de la inmigración irregular en este ámbito.*

Entre las competencias que, según el artículo 12, apartado 1.B, de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ha de ejercer la Guardia Civil, se encuentran las siguientes:

- *El Resguardo Fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.*
- *La custodia de las vías de comunicación terrestres, las costas, las fronteras, los puertos, los aeropuertos, y los centros e instalaciones que por su interés lo requieran.*

Vertebrar y coordinar estos servicios, redimensionar las plantillas fiscales ante la liberación de muchos mercados, readaptarse a las nuevas funciones y dotarse de medios de vigilancia aérea con mejores posibilidades de empleo en el medio marino son tareas que ocuparán, es de esperar, a los órganos con capacidad de decisión en los próximos años. Esta es la labor que la Jefatura Fiscal y de Fronteras aborda cada día y que ya está impulsando.

Por último, cabe añadir que las Autoridades Portuarias, especialmente a través de los oficiales de protección de los puertos, los OPIP, las policías portuarias o, complementariamente, contratando servicios de seguridad privada, ejercen funciones de seguridad, vigilancia y custodia sobre los bienes y servicios de titularidad pública, y sobre las mercancías e instalaciones contenidas en ellos, en la medida en que estas funciones no hayan sido transferidas a la iniciativa privada para la gestión de determinados espacios y tráfico, mediante concesión, en cuyo caso han de supervisarlas, cuando menos, para comprobar que se acomodan a lo estipulado en los pliegos de condiciones. Esta supervisión es independiente de la que corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, que se mueve en otro plano.

9.2.1 El Cuerpo Nacional de Policía

Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía el control de la identidad de las personas a su entrada y salida del territorio nacional. Desempeña en los puertos, como puntos de entrada y fronteras que son, el control de las materias previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración. La problemática que representan los polizones constituye una parte importante de sus tareas.

Además, se ocupa de la seguridad ciudadana en los espacios abiertos del dominio público portuario, fuera de los espacios vallados o las zonas restringidas, al haberle sido asignada esta

función dentro del Plan Permanente de Seguridad Antiterrorista en los Puertos y en el Transporte Marítimo de Pasajeros. Tiene la competencia del control en tierra en los puertos deportivos de su demarcación territorial y puede prestar servicio a bordo de buques de cabotaje nacional. Algunas de estas competencias no son pacíficas y se discuten, por lo que esta cuestión ha de ser resuelta o aclarada por los órganos correspondientes del Ministerio del Interior.

Por otra parte, el Ministerio del Interior ejerce, a través del Cuerpo Nacional de Policía, el control de las empresas y del personal de seguridad privada; no obstante, en los puertos, el trabajo de este colectivo profesional está relacionado con las labores de la Guardia Civil, especialmente en el tráfico de buques de pasaje y de crucero en mayor medida, como ya sucede en los aeropuertos. Además, al respecto ya se pronuncia la normativa vigente en materia de seguridad privada, pues el artículo 32 de la Orden INT/318/2011 establece: “El deber de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y las comunicaciones que contempla el artículo 66 del Reglamento de Seguridad Privada, así como la puesta a disposición de presuntos delincuentes, instrumentos, efectos y pruebas de delitos, a que se refiere el apartado segundo del artículo 76 del citado Reglamento, se cumplimentarán respecto a los miembros competentes del cuerpo que corresponda, de acuerdo con el régimen de competencias previsto en el apartado segundo del artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o, en su caso, respecto a la policía autonómica correspondiente.” La Guardia Civil, en este campo, tiene algunas competencias tangenciales con relación a los guardas particulares del campo, entre los que cabe destacar los guardapescas marítimos, así como el control de armas y explosivos.

9.2.2 La Guardia Civil

A pesar de lo que se ha tratado en los puntos anteriores, la tan traída y llevada “custodia” de los puertos se ha interpretado a conveniencia o bien se ha polemizado sobre ella, según las circunstancias del caso y los intereses en juego.

Según el Diccionario de la Real Academia de Lengua Española, “custodiar” es “guardar con cuidado y vigilancia”; “cuidar” es “poner diligencia, atención y solicitud en la ejecución de algo”; “vigilar” es “velar sobre alguien o algo o atender exacta y cuidadosamente a él o a ello”. Aunque no es pacífico, traducido esto a la seguridad pública supone, en una interpretación razonable, ejercer toda una gama de funciones policiales en el ámbito administrativo, incluida la prevención o la seguridad ciudadana y las labores de policía judicial en los puertos; otra interpretación forzada llevaría a vaciar de contenido el concepto. Hay posturas que defienden que la custodia es un concepto limitado, que implica vigilancia estática, lo cual no tiene sentido alguno referido a la seguridad, y menos aún, a la seguridad pública. En seguridad, lo estático se refiere a los medios materiales o al control de acceso, otra cosa no tendría sentido ni utilidad práctica. Dando un paso más, aún tiene menos sentido considerar la custodia como mera vigilancia estática perimetral de un recinto, pues ello casa mal con la utilización racional de los medios y con razones de eficacia y eficiencia, y además fomenta duplicidades cuando los recursos públicos son tan escasos.

Vigilar y custodiar los edificios, las instalaciones y las dependencias de los puertos, así como los espacios públicos en su interior, es una competencia concreta de las policías portuarias al amparo del Reglamento de Explotación y Policía y de las ordenanzas portuarias, por lo que la custodia que se encomienda a la Guardia Civil ha de comprender el desempeño de cometidos de seguridad ciudadana, incluida la prevención del terrorismo, porque, si no, se producirían duplicidades y

solapamientos innecesarios. Como es lógico, también ha de desempeñar las labores de policía judicial en ese ámbito.

También se han levantado las voces de quienes cuestionan las competencias de seguridad ciudadana y terrorismo como conceptos separados. Tal vez ello es debido a que el Plan Nacional Antiterrorista encomienda medidas concretas de prevención en materia de terrorismo en los puertos a la Guardia Civil y en otros ámbitos al Cuerpo Nacional de Policía. No cabe ir más lejos, porque seguridad ciudadana y terrorismo están en relación de género y especie. El terrorismo no es más que una actividad delictiva muy grave que perturba la seguridad ciudadana.

Un puerto se compone tanto de superficie de tierra como de agua, por lo que es un error frecuente entender un puerto solo como una superficie terrestre, un conjunto de muelles y tinglados, visto generalmente desde la óptica ciudadana. Esta concepción de la cuestión implica olvidarse de la navegación marítima, única razón de ser de los puertos. Las superficies terrestres de un puerto están al servicio de los distintos modos de transporte; del embarco o desembarco de los pasajeros o cruceristas; de las necesidades de la estiba y desestiba; de la manipulación y el tránsito de las mercancías que, por sus características, en ocasiones quedan temporalmente almacenadas en el propio puerto.

De ahí que el legislador, por pura coherencia y por cuestiones prácticas, haya considerado que sea una misma fuerza de seguridad la encargada de la protección y la custodia tanto de los puertos, como de las costas y la franja de agua adyacente. Sobre la base de este mandato, en todos los puertos de interés general, competencia del Estado, la Guardia Civil ha desplegado sus acuartelamientos. No obstante, desde el punto de vista organizativo, corresponde al Ministerio del Interior distribuir las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el marco de la ley, que permite una cierta flexibilidad en esta tarea.

Aunque las competencias son irrenunciables, el crecimiento rápido y progresivo del tráfico aeroportuario y el gran volumen de viajeros que dinamiza nuestro turismo han hecho que, en las últimas décadas, los responsables últimos de la Guardia Civil dieran un trato preferente a los aeropuertos, dadas las limitaciones de plantilla para asumir nuevos cometidos, en buena lógica y en una época en que la actividad de los puertos, salvo excepciones, no se había desarrollado demasiado y se circunscribía más al tráfico de mercancías y a su consiguiente control aduanero que al fenómeno reciente del despegue del turismo de crucero, que ha implicado que estas terminales marítimas se hayan abierto un poco más a las ciudades que las circundan. Respecto a los buques de pasaje, la Guardia Civil ha desplegado siempre sus competencias en los puertos importantes. En la actualidad, la Guardia Civil ya destina personal en plantilla con funciones exclusivas de seguridad. Por las razones apuntadas, se justifica el despliegue tardío del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, creado en 1991.

Los puertos no solo hoy son origen y destino de la mayoría de las cargas, sino que el tráfico de cruceros es, en la actualidad, sin duda, una actividad de primer orden. Este tráfico exigirá respuestas policiales preventivas en el campo de la lucha contra el terrorismo más radical, la custodia de las instalaciones, la seguridad de las personas y de las mercancías, y la lucha contra la inmigración irregular y otras amenazas, como son el tráfico de estupefacientes y el contrabando.

La Guardia Civil desempeña, pues, una doble función. Por una parte, es el Resguardo Fiscal del Estado bajo la dependencia de las autoridades aduaneras y, por otra, asume en plenitud y con todas las consecuencias la custodia de los puertos, de las costas y del mar territorial.

Si, históricamente, la misión de la Guardia Civil en los puertos ha respondido principalmente a las exigencias de sus misiones fiscales, ello no ha impedido ni impide que, si surge algún conflicto en el entorno portuario, pueda y deba intervenir en misiones de seguridad ciudadana, como policía administrativa o judicial con competencias exclusivas en la materia. Limitar la actividad de prevención de la seguridad ciudadana en el interior de los recintos portuarios a las misiones fiscales no tiene sentido ante las amenazas para la seguridad marítima y para dar respuesta a las exigencias recientes sobre protección marítima y portuaria. Razones de oportunidad lo aconsejan y la Guardia Civil ha tenido siempre la capacidad de adaptación necesaria para dar respuesta y asumir nuevos retos.

Cuando se ha podido ver desbordada por situaciones muy puntuales de alteración de la seguridad ciudadana en la parte de tierra del puerto, en algunos puertos ha contado, en ocasiones, como no podía ser de otra manera, con la cooperación del Cuerpo Nacional de Policía, en el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con objeto de optimizar el uso de los medios disponibles y hacer una distribución racional de los efectivos.

Por razones de coherencia, oportunidad y economía, es indudable que quien custodia está en mejores condiciones de prestar seguridad en un determinado recinto. Bien es cierto que hoy muchos de los puertos de interés general están en el interior de las ciudades, en las cuales se despliega el Cuerpo Nacional de Policía, por lo tanto la coordinación de ambos cuerpos es fundamental en esta materia para evitar que se produzcan fisuras, dado el papel importante del Cuerpo Nacional de Policía en un entorno tan próximo y con zonas de solape en que se producen actuaciones conjuntas que requieren la cooperación necesaria.

En cualquier caso, la Guardia Civil ha de asumir con decisión sus competencias en los puertos para acomodarse a las circunstancias de las amenazas actuales, aun en unos tiempos en que las restricciones de todo tipo son importantes, lo que obligará a buscar fórmulas imaginativas.

En nada diferencia la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las misiones de custodia en puertos y aeropuertos cuando las encomienda a la Guardia Civil, si bien, como se verá más adelante, existen ciertas diferencias en la prestación de los servicios.

Un puerto es un espacio con ciertas características singulares, que afectan las competencias que tiene atribuidas la Guardia Civil:

- Un espacio comercial utilizado para la importación/exportación y el despacho de mercancías. Este espacio es una plataforma donde se produce la intermodalidad entre los distintos medios de transporte.
- Una frontera. Un recinto aduanero que debe vigilarse para evitar que se introduzcan mercancías sin someterlas a despacho. Este recinto viene a coincidir con la zona de servicio de los puertos, vallada y delimitada con control de acceso. Respecto al despacho de mercancías sometidas a arancel, la Guardia Civil tiene unas misiones fiscales concretas, bajo la dependencia funcional de los Administradores de Aduanas e Impuestos Especiales. Esta es una competencia material.
- Un espacio de protección y de seguridad delimitado por cada uno de los Estados miembros de la UE. En España, se ha delegado esta función en las Autoridades Portuarias.

Volviendo al paralelismo entre puertos y aeropuertos, dentro de la Ley que nos ocupa, es evidente que, en el caso de los segundos, se dan algunas peculiaridades que diferencian la prestación de servicios respecto de los puertos:

- En los aeropuertos, prima la gestión de pasajeros y equipajes sobre la de mercancías. De manera inversa ocurre en los puertos, donde es de mayor importancia el despacho de mercancías, aunque el ritmo de crecimiento del tráfico de cruceros y de buques de pasaje obliga a reconsiderar esta afirmación.
- Por lo que a la protección se refiere, en los aeropuertos las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, particularmente en el control de los accesos, se auxilian de personal perteneciente a las empresas de seguridad, en particular de vigilantes de seguridad. En los puertos, sin excluir la presencia y la valiosa aportación de los profesionales del sector de la seguridad privada, existe un cuerpo especial de policía portuaria que, como agentes de la Autoridad Portuaria, están en condiciones de dar respuesta a las exigencias de protección que requieren el Código PBIP y las demás normas comunitarias.
- En los aeropuertos, la Guardia Civil ha asumido plenamente su misión de custodia y seguridad, tanto del recinto como de las pistas. Del mismo modo, en el desempeño de sus funciones de Resguardo Fiscal del Estado, controla a las personas embarcadas, sus efectos personales y sus equipajes. Con relación a los puertos, la Guardia Civil no está desplegada en todos ellos ni en todas las instalaciones portuarias, como tampoco en muchas concesiones ni en los puertos autonómicos que han resultado afectados por el Código PBIP y demás normas comunitarias. Respecto de estos recintos, debería reafirmarse la forma de control, aunque no fuera con carácter permanente, y al menos supervisar las labores de protección, normalmente a cargo de vigilantes de seguridad.
- El tráfico de contenedores, con barcos capaces de transportar 16.000 TEU, ha de ser objeto de atención preferente, dadas las potencialidades que ofrecen estas cajas móviles, por su volumen creciente, para burlar los controles. Estos buques pueden ser instrumentalizados por el terrorismo o por cualquier otro tipo de delincuencia organizada que utilice la vía marítima para sus fines ilícitos.

En conclusión, la Guardia Civil realiza generalmente los cometidos siguientes en los puertos de interés general:

- Elaborar planes de seguridad ciudadana y planes parciales de valoración de amenazas.
- Realizar las labores derivadas de dichos planes de seguridad ciudadana para la prevención de actos ilícitos penales o administrativos en zonas restringidas.
- Controlar y supervisar los accesos a las zonas restringidas de personas, vehículos, mercancías, provisiones, etc., y vigilar las zonas perimetrales mediante patrullas.
- Realizar el control de acceso a los puertos de interés general y deportivos, en especial de los barcos extranjeros que van a fondear en ellos.
- Realizar reconocimientos preventivos de buques y fondeaderos, así como de instalaciones portuarias sensibles.

- Controlar el embarco y desembarco de pasajeros, tripulaciones y equipajes, y de vehículos embarcados conjuntamente con pasajeros y mercancías de especial riesgo, así como vigilar el exterior de los buques por tierra, y por mar a través del Servicio Marítimo.
- Realizar reconocimientos de la obra viva⁴³ en buques sensibles, a través de los Grupos de Especialistas en Actividades Subacuáticas (GEAS), con el fin de prevenir acciones de terrorismo, narcotráfico, contrabando, etc.
- Ejercer funciones de policía judicial.

9.2.3 El Servicio Marítimo de la Guardia Civil

El compromiso de organizar en 1992 los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla, en dos ciudades muy vinculadas a la navegación y a la historia marítima de este país, evidenció nuestras más elementales carencias. No disponíamos de una policía marítima. Años antes, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ya había encomendado a la Guardia Civil la vigilancia de nuestras aguas de soberanía, pero no se habían puesto los medios para poder cumplir con esos cometidos. Fueron estos acontecimientos los que dieron el primer impulso para la creación del Servicio Marítimo que hoy, en muy pocos años, está ya muy consolidado.

La amenaza que supone la inmigración irregular por vía marítima desde el continente africano ha sido un segundo hito, no menos importante, que ha servido y sirve para poner de manifiesto la trascendencia de una policía marítima. No es menos importante la preocupación por la prevención del narcotráfico y otros modos de delincuencia organizada por vía marítima.

La vigilancia de las fronteras marítimas, fronteras exteriores de la UE, es otra gran preocupación en que el Servicio Marítimo está demostrando su importancia no solo a escala nacional, sino también a escala europea. La prevención de actividades contaminantes para el medio ambiente marino y la protección de los recursos pesqueros son otras tantas razones para potenciar la vigilancia de las aguas de soberanía.

El Servicio Marítimo es regulado en el Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, que le asigna funciones en las aguas marítimas españolas de policía judicial, de carácter gubernativo, así como de orden público, fiscal y administrativo, y las de carácter militar que se establezcan. La vigilancia de las aguas portuarias es una gran responsabilidad, puesto que en los puertos se asientan algunas de las más importantes infraestructuras críticas y estratégicas.

Los componentes del Servicio Marítimo, por lo que respecta a la seguridad, han de proteger los tráficos marítimos sensibles, especialmente el tráfico de buques de pasaje y de crucero en la aproximación a las aguas de soberanía española. En los puertos y fondeaderos han de proteger de manera esporádica los buques que consideren, sin sustituir en sus cometidos a los responsables de

⁴³ Parte del casco de un buque sumergida de forma permanente con la máxima carga admisible. La obra muerta es la parte del casco que, con dicha carga máxima, queda fuera del agua. Se denomina línea de flotación a la que separa la obra viva de la obra muerta.

la protección marítima y portuaria, que harán cumplir sus respectivos planes de protección en estos espacios. Unos espacios que son muy sensibles y, por tanto, que deberían ser objeto de mayor atención.

En la actualidad, el Servicio Marítimo, ya consolidado, está en gran medida dedicado a labores de prevención de la inmigración irregular por vía marítima, incluso en aguas de países extranjeros del norte y del este de África, en virtud de distintos convenios bilaterales con países de donde proviene la inmigración irregular. Este fuerte condicionante no ha de mermar sus posibilidades de actuación en otros cometidos, si no tan urgentes sí muy importantes, relacionados con la protección de nuestros puertos, las aguas territoriales y las costas, en cooperación con la Fuerza de Acción Marítima de la Armada Española.

9.2.4 El Resguardo Fiscal del Estado

Dentro de los cometidos que desempeñan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el entorno marítimo y portuario, la Guardia Civil asume un liderazgo importante, puesto que en los puertos de interés general, competencia del Estado, desempeña también competencias fiscales.

A propósito del control aduanero, la “Guía para los controles del Resguardo en los recintos aduaneros de Andalucía”, de septiembre de 2005, expone: “El Resguardo fue un cuerpo dependiente del Ministerio de la Hacienda de la época cuya misión era (y es) la vigilancia y el control de las mercancías en los recintos aduaneros. A partir del año 1940 (Ley de 15 de marzo de 1940) las funciones del Resguardo Fiscal del Estado pasaron a realizarse por la Guardia Civil.”

Como ya se ha comentado en reiteradas ocasiones, la razón de ser de los puertos es servir a la navegación marítima y al comercio nacional e internacional. Un puerto es, entre otras cosas, un recinto comercial y, por tanto, un punto de control de entrada de un ingente volumen de mercancías, muchas de ellas sujetas a arancel a su importación y despacho. De ahí que el control de mercancías resulte fundamental en un mundo globalizado.

En la misma línea, esta competencia fiscal ha sido ratificada por las ordenanzas de aduanas y por la Instrucción 22/1999, de 22 de octubre, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales del Ministerio de Hacienda.

Esta presencia, como Resguardo Fiscal del Estado, se prevé igualmente en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que, en su artículo 12.B.b, atribuye de forma expresa, como competencia material de la Guardia Civil, el “Resguardo Fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando”.

No conviene confundir estas competencias y considerarlas de manera unitaria, cuando esta Ley diferencia la misión de Resguardo Fiscal de la de evitar y perseguir el contrabando. El Resguardo Fiscal, al servicio funcional de los Administradores de Aduanas e Impuestos Especiales, pone el acento en el control y despacho de mercancías dentro de un recinto específico delimitado y, por tanto, es una competencia territorial, sin que ello impida que la pueda desempeñar fuera del recinto con carácter general; en cambio, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando comprenden tanto la investigación de las infracciones administrativas como penales, en el marco de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando.

En el ejercicio de esta competencia material, el Resguardo Fiscal del Estado desempeña funciones de control de las mercancías y de los viajeros que entren, salgan o permanezcan en los recintos aduaneros, siempre bajo la dirección superior del administrador de la aduana o quien este delegue.

En lo que afecta a los viajeros, su función se circunscribe a supervisar los efectos personales y equipajes, mientras que el Cuerpo Nacional de Policía desempeña otras funciones, en el marco competencial ya citado. El Resguardo Fiscal del Estado inspecciona al viajero ante la posibilidad de que pueda ocultar pequeñas mercancías que intente sustraer a su despacho aduanero, al margen de que sean lícitas o no. Toda persona que pretenda penetrar en el territorio nacional e importar mercancías está obligada a permitir su inspección y a exhibir, ante los funcionarios del Resguardo Fiscal del Estado, cuantos objetos quiera introducir.

Esta función, ha condicionado las misiones de seguridad de la Guardia Civil en los recintos portuarios, en el pasado más o menos reciente, incluso después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por último, cabe tener muy presente el concepto de costas y puertos como frontera, porque la frontera también es una responsabilidad de la Guardia Civil a los fines que estamos considerando.

9.2.5 Las policías portuarias

Los celadores-guardamuelles (antigua denominación de las policías portuarias actuales) ni siquiera fueron previstos en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (hoy derogada). Ello no fue óbice para que esta Ley hiciera varias alusiones a las funciones de seguridad y policía, al margen de quienes iban a protagonizar esta función trascendental.

Dicha omisión los dejaba en una cierta indefinición jurídica. En la misma dirección, los sucesivos borradores y proyectos de reglamentos difuminaban sus funciones de protección, al tiempo que potenciaban las labores administrativas de control. Sus funciones, además, podían ser desempeñadas por el personal de la Autoridad Portuaria. Es más, fue uno de los colectivos a los que se destinaron otros operadores portuarios, como gruistas, caldereros, estibadores, etc., cuando se hizo la reconversión de los trabajadores excedentes fruto de la política liberalizadora de los servicios portuarios en la década de los noventa.

Un dato que pasó desapercibido para la función de protección, pero que refleja este estado de cosas, se desprende del “XI Convenio Colectivo para el personal laboral de juntas de puertos, puertos autónomos, comisión administrativa de grupos de puertos y puertos transferidos a las comunidades autónomas que se adhieran al mismo”. Este instrumento, al definir sus categorías profesionales, reitera la condición de agentes de la autoridad de los celadores-guardamuelles, y añade que tienen a su cargo la vigilancia y la policía del puerto. Para este personal, “se recomienda la sustitución de armas de fuego por otros elementos de defensa que entrañen menos riesgos y, siempre que la autoridad gubernativa lo permita, el uso de armas de fuego será voluntario, estándose en todo caso a lo establecido en el Reglamento de Armas...”.

Al margen de la discusión de si han de llevar armas o no, discusión que todavía perdura y seguirá mientras no se redacte un nuevo reglamento, desde el punto de vista de la protección y de la

seguridad parece que el convenio colectivo no ha de ser el vehículo normativo para que un colectivo decida llevar o no armas a voluntad, pues esta no es una cuestión baladí. Cae fuera de este marco jurídico porque afecta la seguridad, competencia exclusiva del Estado. Así se deduce y así lo entienden, con buen criterio, quienes lo redactaron, puesto que, cuando se acordó la voluntariosa medida, se hizo en términos tales que dejaban abierta la posibilidad de que la autoridad gubernativa se pronunciase al respecto de las armas. Pero la autoridad gubernativa no ha dicho nada hasta la fecha. Esta provisionalidad persiste, lo que no parece lógico. Las policías portuarias prestan sus servicios sin ningún elemento de protección, porque tampoco existe un criterio homogéneo en la prestación de estos servicios.

Cada puerto empieza a tener su propia organización en materia de protección. La nueva normativa y su desarrollo pueden y deben homogeneizar el sistema de protección público portuario. Ello es imprescindible, si no se quiere correr el riesgo de que se organicen tantas policías como puertos de interés general existan. Ya se observan síntomas de ello y algunas Autoridades Portuarias están tratando de tomar iniciativas unilaterales para su potenciación. Esta función no puede estar sujeta a impulsos puntuales ni personales, sino que ha de organizarse de una manera racional y homogénea, y el Organismo Público Puertos del Estado ha de liderar estas iniciativas, en cooperación con el Ministerio del Interior, y reflejarlo en el Reglamento de Explotación y Policía.

El Reglamento de Explotación y Policía, mencionado en la Ley de Puertos, establece las funciones que son propias de las policías portuarias. Son agentes de la autoridad de la Administración portuaria y, por tanto, han de coadyuvar la seguridad colectiva, en el marco de las de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante, Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana) y de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Estas funciones de policía especial, en actuaciones de prevención en el marco de la seguridad ciudadana, han de ser ejercidas, en la forma que determine el Reglamento de Explotación y Policía, por el personal de la Autoridad Portuaria debidamente cualificado y adscrito al Servicio de Policía, a cuyo efecto tendrá la consideración de agente de la autoridad de la Administración portuaria, sin perjuicio de la obligación de colaborar siempre que sea preciso con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El futuro Reglamento de Explotación y Policía ha de desarrollar las funciones que le son propias según las exigencias de la normativa portuaria, tanto en el ámbito internacional como en el interno. Es evidente que ha de dar respuesta a las exigencias contenidas en el Código PBIP en lo que se refiere a la protección. De igual manera, tendrá que hacerlo respecto al Reglamento y a la Directiva de protección.

La citada Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana dispone, en el artículo 4.1 y 4.2, lo siguiente:

- *En las materias sujetas a potestades administrativas de policía especial no atribuidas expresamente a órganos dependientes del Ministerio del Interior, estos solo podrán intervenir en la medida necesaria para asegurar la consecución de las finalidades previstas en el apartado 2 del artículo 1.*
- *Dichos órganos, a través de sus agentes, deberán prestar el auxilio ejecutivo necesario a cualesquiera otras autoridades públicas que lo requieran para asegurar el cumplimiento de las leyes.*

El apartado 2 del artículo 1 clarifica que esta competencia ha de tener como finalidad asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y los espacios públicos, así como prevenir la comisión de delitos y faltas. Se entiende que estas competencias que tienen las policías portuarias, dentro del dominio público portuario, han de circunscribirse al área de servicio del puerto y, a efectos de protección, dentro de la zona delimitada.

Las referencias a las policías especiales en las leyes son escasas. Encontramos otra referencia en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Su artículo 4.1 impone a todos el deber de prestar a dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el auxilio necesario en la investigación y la persecución de los delitos en los términos previstos legalmente. Pero en el apartado 2 exige, a las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública, la obligación especial de auxiliar o colaborar, en todo momento, con tales Fuerzas y Cuerpos. Es una exigencia similar a la impuesta al sector de la seguridad privada, basada en el principio de colaboración.

Dicho lo anterior, y como consecuencia de ello, el futuro Reglamento de Explotación y Policía ha de estructurarse en dos grandes áreas, en lo que respecta a la protección: el Reglamento de Explotación, que corresponde a las obligaciones de policía administrativa en el ámbito portuario, y el Reglamento de Policía, para potenciar su función como policías especiales que colaboran con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Estas responsabilidades tan importantes permitirán asumir, sin mayor violencia, todas las funciones preventivas y operativas que el Código PBIP y la normativa de la UE exigen en el ámbito portuario, al menos dentro de los espacios explotados directamente por las Autoridades Portuarias, sin perjuicio de que algunas de estas funciones puedan ser desempeñadas por los profesionales del sector de la seguridad privada, que actualmente tiene un protagonismo mucho mayor en las concesiones privadas.

Sin ánimo de entrar aquí a discutir cómo ha de organizar el Organismo Público Puertos del Estado el importante Servicio de Policía, sí parece lógico argumentar que en los puertos existen otras funciones, derivadas de la explotación, que no son puramente de vigilancia y protección. Una solución razonable sería que un grupo específico de este colectivo, desempeñara funciones de protección, de manera exclusiva, a las órdenes del director del puerto y, en lo operativo, del oficial de protección del puerto o del OPIP, en su caso. Dichas funciones deberían desempeñarse en exclusiva, dadas las peculiaridades de la protección. Salvando las distancias, y sin ánimo de hacer comparaciones, pero insistiendo en este argumento, cabe exponer que la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, impone la exigencia de incompatibilidad de las funciones de seguridad con cualquier otra.

En este nuevo escenario, fruto de los cambios vertiginosos que se han producido, muchas cosas resultan contradictorias. Todo sucede cuando ya se lleva tiempo caminando precisamente en la dirección contraria. Los miembros de las policías portuarias y el resto del personal de las Autoridades Portuarias vieron “laboralizada” su función en 1992, con la publicación de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, hoy derogada; se les había permitido cesar, a propia iniciativa, en la obligación de portar armas por convenio colectivo; ellos mismos, en buena parte, habían aceptado de buen grado dejar en un segundo plano las funciones públicas de vigilancia y protección en los puertos, oscurecidas por los criterios comerciales, la liberalización y la privatización de ciertos servicios públicos. Pero, de pronto, se produce una inflexión que obligará a redefinir las desdibujadas funciones de las policías portuarias, a la vista de las nuevas

circunstancias. El propio colectivo debate y discute cuál ha de ser su papel en la protección, pero tampoco mantiene una posición unitaria en sus planteamientos. La reelaboración, siempre difícil, del Reglamento citado será el marco jurídico adecuado para concretar funciones y responsabilidades y para definir el estatuto jurídico de estos profesionales de la protección.

9.2.6 Otros organismos competentes en materia de seguridad y defensa de los ámbitos marítimo y portuario

Aún existen otros organismos con competencias en materia de seguridad y defensa de los puertos y las aguas de soberanía, que hay que tener presentes. Son:

- El Ministerio de Defensa. La Armada Española, más concretamente, la Fuerza de Acción Marítima. También asume funciones importantes en materia de vigilancia de nuestras aguas jurisdiccionales.
- El Ministerio de Hacienda. La Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA). Aunque no está directamente implicada en la protección, como policía especial también se ve afectada porque forma parte de los Comités de protección, desempeña misiones fiscales, e investiga y combate el contrabando y el fraude.

9.3 El futuro

Parece obvio que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad van a continuar desempeñando, por largo tiempo, los cometidos de protección en los puertos que, también desde hace tiempo, les atribuyen las leyes. De igual modo, los distintos oficiales de protección a que se refiere el Código PBIP tienen su futuro garantizado, en parte por el entorno de amenaza continua que vivimos en este mundo globalizado y en parte, como consecuencia de lo anterior, por las exigencias establecidas en las distintas normas internacionales.

Por otro lado, las policías portuarias y el personal de seguridad privada pueden tener una presencia considerable en los sectores marítimo y portuario, especialmente el personal de seguridad privada, tanto en los buques de pabellón español como en las instalaciones portuarias, especialmente en aquellas en régimen de concesión.

Respecto a las policías portuarias, puede aventurarse, al menos como declaración de intenciones, que las enmiendas propuestas por el sindicato UGT al borrador del Reglamento de Explotación y Policía van en la dirección de asumir una mayor implicación en asuntos de protección. Así, consideran funciones propias la identificación de personas, la vigilancia, el control, la inspección y la seguridad de los servicios prestados y las actividades desarrolladas por personas físicas o jurídicas diferentes de las Autoridades Portuarias.

Destacan en su propuesta, entre las tareas asignadas, las siguientes:

- *Vigilancia, control, inspección, seguridad y supervisión de edificaciones, instalaciones y obras portuarias que se encuentren dentro del dominio público portuario.*

- *Identificación, control de entrada y salida de personas y vehículos en la zona de servicio del puerto, comprobando si existe autorización de acceso o, en su caso, extendiendo la autorización a los usuarios esporádicos cuando proceda, e impidiendo el acceso u ordenando la salida de la zona de servicio del puerto a las personas que no tengan autorización para entrar en la misma, de acuerdo con los criterios de este Reglamento.*
- *Vigilancia general y fiscalización de las mercancías en la zona de servicio no concesionada.*
- *Vigilancia, control y seguridad del buen estado de las infraestructuras del dominio público portuario; recepción de avisos de averías en las mismas, e inspección de los daños causados por terceros.*
- *Delimitación y señalización de zonas peligrosas, de acuerdo con las instrucciones que reciban a estos efectos.*
- *Denuncia, comprobación y acreditación de la comisión de infracciones dentro del dominio público portuario a través de los medios recogidos en este Reglamento.*
- *Las funciones que se deriven del plan de protección que se redacte de acuerdo con la normativa vigente.*

También asumirían la vigilancia, el control y la protección de los buques atracados en el puerto, dentro de la función general de vigilancia del dominio público portuario, sin exceder las competencias de la Autoridad Portuaria y sin perjuicio del control que pueda realizar otro personal competente.

De igual modo, destacan:

- *La colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el control de personas y equipajes, controlando el acceso a las estaciones marítimas y las operaciones que se realizan en las mismas, velando por el desarrollo correcto de las operaciones de embarco y desembarco de pasajeros y equipajes, y cooperando en la inspección mediante arcos detectores de metales y aparatos radioscópicos.*
- *Las funciones que se reflejen en el plan de protección que elaboren las distintas Autoridades Portuarias, de acuerdo con la normativa vigente.*
- *Las funciones que se reflejen en el plan de protección exterior que elaboren las Autoridades Portuarias y las distintas autoridades competentes de acuerdo con la normativa vigente.*

En otro orden de cosas, pretenden asumir la función de elaborar atestados en caso de accidente o siniestro de vehículos dentro del espacio de dominio público portuario.

Parece importante el hecho novedoso que se pone de manifiesto acerca de la preocupación por la vigilancia de las aguas portuarias cuando pretenden crear patrullas marítimas para realizar la escolta de buques de pasajeros y mercancías peligrosas en las maniobras de entrada y salida de las zonas de agua de servicio de los puertos.

También, según UGT, pretenden asumir, entre otras tareas: el acceso controlado; el control de documentos, equipajes y cargas; la notificación de incidentes de protección; el tratamiento de situaciones de circunstancias sospechosas en lo relativo a la carga, los equipajes, las provisiones o las personas, y la gestión de los incidentes de violación de la protección del puerto.

Hasta aquí se han expuesto solo algunas notas del documento citado, sin más intención que poner de manifiesto la posible asunción, por este colectivo, de un mayor protagonismo en materias de protección en el futuro.

Por su parte, el sindicato CCOO, en su borrador actual, parte de que las leyes atribuyen a las Autoridades Portuarias las potestades de policía especial recogidas en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, las cuales han de ser ejercidas, según dictamine el Reglamento de Servicio y Policía, por los celadores-guardamuelles, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad de la Administración portuaria en el ejercicio de las potestades de policía portuaria recogidas en la Ley de Puertos, sin perjuicio de colaborar siempre con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

A tenor de lo expuesto, como se indica en la exposición de motivos, queda claro que las policías portuarias han experimentado, en las últimas tres décadas, una transformación importante, pues se han convertido en verdaderos cuerpos de policía, que han actuado en la esfera del servicio público, sin tener reguladas por reglamento ni por ley las funciones que deben desarrollar, lo cual ha sumido a un colectivo de profesionales de la seguridad pública en una alegaldad permanente, que ha llegado el momento de resolver definitivamente.

El texto de la propuesta considera que estos cuerpos de policía son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, y entiende por “policía portuaria” los cuerpos con competencias, funciones y servicios relativos a la policía y la seguridad ciudadana que dependen de las Autoridades Portuarias de acuerdo con la legislación vigente.

Respecto a lo anterior, CCOO propone que el mando de la policía portuaria recaiga en la dirección de la Autoridad Portuaria, que puede delegar las correspondientes atribuciones de acuerdo con la normativa vigente, y que el mando inmediato de la policía portuaria corresponda al jefe del cuerpo.

En cualquiera de los casos, habrá que esperar a ver el Reglamento de Explotación y Policía que el Gobierno apruebe definitivamente.

10 La seguridad privada en la protección de los buques, los puertos y las instalaciones portuarias

10.1 Seguridad pública y seguridad privada

La seguridad es un derecho fundamental y, por ello, está especialmente garantizada y protegida en el artículo 17 de la Constitución. Forma, junto con el derecho a la libertad, un binomio inseparable.

En cualquier caso, la seguridad aquí considerada es una respuesta global ante situaciones que atentan contra lo que se considera un modelo aceptable de convivencia ciudadana, en que, en buena medida, el resto de los derechos están garantizados. Se requiere más seguridad cuando las amenazas son más patentes. En períodos o situaciones de mayor paz social, no se echa tanto de menos. Así, se dice con frecuencia que “la seguridad es una sensación”. Cualquier acontecimiento grave que atenta contra la seguridad, si es percibido como próximo, nos sobrecoge. En cambio, acontecimientos lejanos, por graves que sean, tienen menos relieve entre nuestras personales preocupaciones diarias; en la distancia, la amenaza se difumina.

Las medidas físicas de protección, en tanto que se exteriorizan, inciden en la percepción sensorial. Esta sensación se incrementa según la trascendencia y el rigor de su organización, que actúa como un valor preventivo fundamental. Se manifiestan en una doble dirección: aumentan la sensación de protección de las personas, y previenen y disuaden a los posibles agresores.

Un intruso que pretenda violentar con fines delictivos las medidas de protección busca siempre los puntos débiles del sistema. Para ello, necesita estudiar y observar. De este primer análisis dependerá, muchas veces, que se decida o no un ataque organizado contra un objetivo concreto o, por el contrario, se busquen alternativas en que los riesgos que asuman los posibles atacantes sean menores y las garantías de “éxito”, razonables. Siempre que la acción criminal pretendida cubra sus objetivos, en igualdad de oportunidades, buscará el eslabón más débil y el que ofrezca mayores garantías de realización.

Nadie, si no es de manera desesperada, proyecta apoderarse de un buque, sabotearlo o amenazar a su tripulación sin un estudio detallado previo de los puntos débiles. Entre estos, se incluyen los

perímetros del puerto, los accesos, las rondas o patrullas a pie o en coche, la vigilancia del contorno del buque y las posibles respuestas que pueden activar tanto los responsables de la protección, en este caso las policías portuarias y el personal de seguridad privada, como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad responsables de la custodia portuaria. Por tanto, la combinación de métodos, procedimientos y sistemas, junto con la organización de los recursos humanos y materiales disponibles, se orientan a prevenir todo acto ilícito que pueda constituir una amenaza. Es en la prevención donde la protección justifica su razón de ser.

En esta tarea preventiva, cada vez es más frecuente que los responsables de los buques y de las instalaciones portuarias recurran a empresas de seguridad privada como complemento de la seguridad especial que aportan las policías portuarias y de la seguridad pública a cargo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En cualquier caso, la seguridad pública se reconduce a niveles de investigación y operativos más generales, enfocados al mantenimiento de la seguridad ciudadana, incluido el terrorismo. La investigación de las grandes redes de la delincuencia internacional organizada absorbe buena parte de sus esfuerzos cotidianos y, en esta materia, resulta fundamental, porque la amenaza que se cierne es la del terrorismo interno e internacional. Ello ha motivado un desarrollo enorme del sector de la seguridad privada en los últimos años, de manera particular de los servicios estáticos de custodia de bienes y personas. En algunos casos, su labor, teóricamente, puede solaparse con la de las policías portuarias, no sin ciertas dificultades, derivadas de la colisión de intereses.

No obstante, en un país democrático liberal que reconoce y garantiza la propiedad privada, la seguridad pública ha de atender, de manera prioritaria, aquellos aspectos y exteriorizaciones de la seguridad que trascienden el marco de lo privado y que afectan el interés común, en que los beneficiarios de estas actividades son difíciles de individualizar.

La Ley de Seguridad Privada no ha experimentado cambios significativos desde que entró en vigor en 1992, pero es un hecho cierto que hoy este sector, desde una dinámica expansiva paralela al crecimiento de la economía y de la inseguridad, está presente en servicios de protección de personas, bienes y lugares públicos. La prestación de estos servicios ha salido de un cierto confinamiento originario y se ha proyectado al exterior en unas circunstancias que eran impensables cuando se promulgó la Ley, por lo que su reforma resulta cada vez más necesaria. En la actualidad, se trata de tapar las carencias publicando distintas normas menores que cubren las lagunas y las indefiniciones, pero que no abordan la cuestión de fondo ni resuelven los problemas reales. Se requiere, pues, una reforma en profundidad.

La seguridad privada ha de complementar la seguridad pública en momentos puntuales cuando sea requerida para ello, en el ejercicio de sus funciones, puesto que los intereses públicos y los privados no son compartimentos estancos, aunque el núcleo esencial de su función y su razón de ser sea servir a los intereses privados que la sufragan.

Hoy la seguridad privada está presente en muchos organismos públicos, tales como juzgados, instalaciones militares, comisarias de policía autonómica, etc. El hito de esta extensión de la seguridad lo marcó la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Política Económica, que modificó el artículo 85 de la Ley de Seguridad Privada en el sentido que “la Secretaría de Estado para la Seguridad del Ministerio del Interior podrá autorizar la prestación de funciones de acompañamiento, defensa y protección, por parte de los escoltas privados, de personas que tengan la condición de autoridades públicas, cuando las circunstancias así lo recomienden”.

Esta medida coyuntural, de urgencia y de respuesta a los atentados criminales y a las amenazas de ETA contra cargos electos y personalidades en la Comunidad Autónoma del País Vasco, forzaba, sin duda, los límites de lo público y lo privado.

La anterior es una función pública, se mire como se mire o, al menos, lo era hasta ese momento. También lo es proteger edificios públicos. Así lo dispone la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su artículo 11.1, que se refiere a “vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran” y a “velar por la protección y seguridad de altas personalidades”. Por tanto, ¿es esta una función pública en manos de la seguridad privada?

La respuesta es que, en la práctica, existen materias compartidas en que, si la seguridad admite grados, determinadas funciones pueden ser desempeñadas por la seguridad privada en los primeros estadios de los niveles preventivos y operativos o, en casos excepcionales, cuando las circunstancias lo hagan necesario, porque las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se vean desbordadas en sus responsabilidades y tengan que priorizar determinados servicios. Seguramente este contexto explica el contenido de la siguiente nota de prensa de *Europa Press*, de 20 de junio de 2012: “El consejero de Interior Felip Puig plantea la posibilidad de cobrar una parte del coste de los despliegues de seguridad de los Mossos d’Esquadra en grandes eventos deportivos que generan gran volumen de negocio con la retransmisión y los sponsors. Apuesta por esta opción en caso de grandes citas, como son la Fórmula 1, las competiciones de fútbol y las pruebas ciclistas profesionales, para que se compartan una parte de los beneficios siempre que las funciones de seguridad que tengan que ejercer los Mossos vayan más allá de las funciones básicas de orden público.” ¿Es esta una actividad propia de la seguridad privada en manos de la seguridad pública? ¿Dónde están los límites?

Además de las funciones aquí consideradas, de custodia de edificios públicos o de escolta de personalidades públicas, existen otras funciones que, en principio, parecía que no podían ser compartidas. A modo de ejemplo, recientemente se ha planteado la custodia de presos en los centros penitenciarios en que, al parecer, el sector de la seguridad privada, en determinados casos, podría hacerse cargo del control de los accesos o de la vigilancia mediante cámaras de CCTV. Por otro lado, la protección de los buques pesqueros ante la amenaza de la piratería en los mares próximos al Cuerno de África, incluso con armas de guerra como medios de defensa, es ya una realidad. De todo lo expuesto, se puede concluir fácilmente que el escenario actual es muy distinto del que había en 1992.

Estos ejemplos prácticos de la exteriorización de la seguridad privada, más allá de lo que en su contexto se consideraban unos límites bien definidos, no sorprenden. El sector de la seguridad privada está evolucionando, en cierta medida, al ritmo de la sociedad; no obstante, la falta de una reforma de fondo y la dinámica de los hechos ponen de manifiesto que se están tensionando los límites de lo jurídico en lo que son, o han de ser, la seguridad pública y la seguridad privada. Ello evidencia que la Ley necesita la reforma referida, para dar cobertura a una situación que ha desbordado las circunstancias iniciales.

10.2 La prestación de los servicios de vigilancia

En la actualidad, el tráfico creciente de buques de pasaje y, especialmente, de cruceros, exige un control más riguroso, similar al que se presta en los aeropuertos. Esta gestión puede ser asumida,

de manera directa, tanto por las policías portuarias como por el personal de seguridad privada, especialmente por vigilantes de seguridad, según los casos, los puertos y los tráficos. La última palabra corresponde al Ministerio del Interior y al Organismo Público Puertos del Estado, pero, en cualquier caso, son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad quienes han de supervisar la prestación de estos servicios.

De manera especial en los buques de crucero y en otros buques de pasaje, la presencia de los miembros de la Guardia Civil ha de ser exhaustiva, supervisando todos los procesos de control y, en particular, en la gestión de mercancías y equipajes no acompañados. Sin duda, ha de asumir el protagonismo en la supervisión y el control de los tráficos de buques Ro-Ro, particularmente cuando se transportan personas conjuntamente con sus vehículos (Ro-Pax). Pero en cualquier caso, ello no obsta que, dado el carácter limitado de las plantillas, la actividad material, principal y directa puedan llevarla a cabo las policías portuarias, los vigilantes de seguridad, o ambos al mismo tiempo.

Por otra parte, no puede ignorarse que, en los puertos de interés general, las funciones de policía especial del dominio público marítimo portuario, particularmente en el campo administrativo, tradicionalmente eran desempeñadas por los celadores-guardamuelles. La existencia de esta policía especial, no tanto en su labor de policía administrativa sino más bien en sus funciones de control, prevención y protección, añade al sistema de protección unas peculiaridades que han de ser tenidas en cuenta.

No obstante, los puertos han pasado de un modelo más intervencionista a uno mucho más liberal, en los últimos años. El crecimiento de las empresas y de la economía ha permitido que los servicios que prestaban las distintas Autoridades Portuarias se hayan liberalizado en gran medida. Ello ha posibilitado que la iniciativa privada, mediante concesiones, haya alcanzado protagonismo en la gestión de los tráficos vinculados al transporte marítimo.

En la actualidad, muchas superficies de dominio público portuario son explotadas en régimen de concesión por grandes empresas de capital privado, industrias del petróleo, químicas, de contenedores, de pasajeros, etc., sin perjuicio de que, subsidiariamente, nuestro sistema portuario facilite, desde lo público, estas actividades a otros operadores que dinamizan estos u otros tráficos y que, por su volumen o frecuencia de uso, no requieren espacios ni instalaciones portuarias en exclusiva.

Del mismo modo que un sector de actividad ha basculado –y sigue haciéndolo– de la iniciativa pública al sector privado, también las exigencias de protección han de correr a cargo de quienes explotan dichas actividades comerciales como un coste económico más. Incluso dentro de las superficies que explotan directamente las Autoridades Portuarias, si los intereses que se quieren proteger están claramente individualizados; quienes los gestionan pueden contratar –y, en ocasiones, deben hacerlo– servicios de seguridad privada. Ello no es óbice para que el establecimiento de estos servicios dentro de un puerto o de una instalación portuaria cuente con la autorización de la Autoridad Portuaria. Dadas las características del dominio público portuario, deberán someterse a las exigencias de las normativas previstas en los reglamentos y en las ordenanzas portuarias.

Lo expuesto es consecuencia de la incorporación del modelo de colaboración público-privada a la gestión portuaria, entre otros factores, como señala la reciente Ley de Puertos en su exposición de motivos.

Ya está sobre la mesa, no sin cierta oposición, la posibilidad de que el control de los pasajeros en los buques de pasaje y, especialmente, en los buques de crucero, lo lleve a cabo personal de seguridad privada, sin perjuicio de que este tipo de servicio sea actualmente reivindicado como propio –como se ha visto, con ocasión de las negociaciones que se llevan a cabo sobre los contenidos del Reglamento de Explotación y Policía y de las ordenanzas portuarias–, por las policías portuarias, las cuales consideran que el sector de la seguridad privada es, en algunas ocasiones, una competencia directa y un obstáculo en este campo. Esta no es, pues, una materia pacífica.

En este momento, se siguen negociando estas cuestiones, al objeto de publicar definitivamente los esperados Reglamentos de Explotación y Policía, y las ordenanzas portuarias, después de un buen número de borradores que no han llegado a ver la luz. Los reglamentos y las ordenanzas actuales datan de la década de los setenta del pasado siglo, y ya han soportado y superado, sin apenas reformas, varias modificaciones legislativas. De estas cuestiones se ocupan ahora los artículos 295 y 296 de la Ley de Puertos, que serán el presupuesto futuro para el desarrollo de las nuevas normas reglamentarias.

En cualquier caso, y en buena parte de las ocasiones, el personal de seguridad privada prestará normalmente sus cometidos dentro de los recintos delimitados de los concesionarios. Ahí su función no se cuestiona, custodiará sus instalaciones, bienes y mercancías. Pero, si una instalación portuaria o un puerto, perfectamente delimitado a efectos de protección, pretendiera contratar los servicios de una empresa de seguridad para la vigilancia de la totalidad del recinto, hoy por hoy se encontraría con el posible rechazo de las policías portuarias, especialmente en el control de pasajeros de los buques de pasaje y de crucero, que pretende reservarse para ella.

Polígonos industriales no tan delimitados ni vallados como los puertos están vigilados, desde hace años, por personal de seguridad privada. El artículo 13 de la Ley de Seguridad Privada concreta: “Salvo la función de protección del transporte de dinero, valores, bienes u objetos, los vigilantes de seguridad ejercerán sus funciones exclusivamente en el interior de los edificios o de las propiedades de cuya vigilancia estuvieran encargados, sin que tales funciones se puedan desarrollar en las vías públicas ni en aquellas que, no teniendo tal condición, sean de uso común. No obstante, cuando se trate de polígonos industriales o urbanizaciones aisladas, podrán implantarse servicios de vigilancia y protección en la forma que expresamente se autorice.”

El artículo 80 del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, trata del servicio en polígonos industriales o urbanizaciones. Respecto de ello, dispone lo siguiente:

- 1. El servicio de seguridad en vías de uso común pertenecientes a polígonos industriales o urbanizaciones aisladas será prestado por una sola empresa de seguridad y habrá de realizarse, durante el horario nocturno, por medio de dos vigilantes al menos, debiendo estar conectados entre sí y con la empresa de seguridad por radiocomunicación y disponer de medios de desplazamiento adecuados a la extensión del polígono o urbanización.*
- 2. La prestación del servicio en los polígonos industriales o urbanizaciones habrá de estar autorizada por el Subdelegado del Gobierno de la provincia, previa comprobación, mediante informe de las unidades competentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de que concurren los siguientes requisitos:*

- a) *Que los polígonos o urbanizaciones estén netamente delimitados y separados de los núcleos poblados.*
 - b) *Que no se produzca solución de continuidad, entre distintas partes del polígono o urbanización, por vías de comunicación ajenas a los mismos, o por otros factores. En caso de que exista o se produzca solución de continuidad, cada parte deberá ser considerada un polígono o urbanización autónomo a efectos de aplicación del presente artículo.*
 - c) *Que no se efectúe un uso público de las calles del polígono o urbanización por tráfico o circulación frecuente de vehículos ajenos a los mismos.*
 - d) *Que la Administración municipal no se haya hecho cargo de la gestión de los elementos comunes y de la prestación de los servicios municipales.*
 - e) *Que el polígono o urbanización cuente con una administración específica y global que permita la adopción de decisiones comunes.*
3. *Con independencia de lo dispuesto en el apartado 1, los titulares de los bienes que integren el polígono o urbanización podrán concertar con distintas empresas de seguridad la protección de sus respectivos locales, edificios o instalaciones, pero en este caso los vigilantes de seguridad desempeñarán sus funciones en el interior de los indicados locales, edificios o instalaciones.*
 4. *Cuando, en el cumplimiento de su misión en polígonos industriales o urbanizaciones, y con independencia del ejercicio de la función que les corresponda en el control de acceso, fuese precisa la identificación de alguna persona, los vigilantes la reflejarán en un parte de servicio, que se entregará seguidamente a las dependencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

El artículo transcrito ofrece pocas dudas, desde el punto de vista legal, para considerar que una empresa de seguridad, contratada por la Autoridad Portuaria, pueda prestar, en las condiciones señaladas más arriba, un servicio de protección en la totalidad del puerto, al margen del potencial conflicto laboral que se derive de la colisión de intereses con la policía portuaria.

Un puerto tipo, al fin y al cabo, es una sucesión de instalaciones portuarias donde se realizan actividades comerciales e industriales, lo que en gran medida lo asimila a un polígono industrial; incluso está mejor delimitado a estos efectos y concretado en lo que se denomina zona de servicios. Pero es evidente que no se puede obviar la existencia de las policías portuarias ni vaciarlas de contenido en este ámbito.

Por último, el artículo 81 del Reglamento de Seguridad Privada, en iguales circunstancias, ampara la prestación de servicios con armas, cuando explicita que los vigilantes de seguridad solo desempeñarán con armas de fuego, entre otros muchos, los servicios de vigilancia de polígonos industriales y de aquellos otros donde se concentre almacenamiento de materias primas o mercancías.

El asunto de las armas es otra cuestión que las policías portuarias están poniendo sobre la mesa de negociación. El Código PBIP tampoco ha sido ajeno a esta cuestión.

10.3 La seguridad privada en la protección portuaria

10.3.1 En los puertos de interés general

La Orden INT/318/2011, que tratamos más detenidamente en otro punto de este capítulo, establece en su artículo 8: “En los servicios de seguridad que se citan en el anexo IV de esta Orden, por ser necesaria una mayor especialización del personal que los presta, se requerirá una formación específica, ajustada a los requisitos que se recogen en dicho anexo, computable como horas lectivas a efectos de la formación permanente del artículo 57 del Reglamento de Seguridad Privada.”

Dicho anexo cita, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente: “1. Se impartirán cursos de formación específica en los siguientes tipos de servicio: transporte de fondos, servicios de acuda, vigilancia en buques, vigilancia en puertos, vigilancia en aeropuertos, servicios con perros y servicios en los que se utilicen aparatos de rayos X” y “2. Los servicios señalados en el apartado anterior serán desempeñados por personal de seguridad privada que haya superado el correspondiente curso de formación específica.”⁴⁴

Como explicita claramente la norma, la vigilancia en los puertos corre a cargo de personal de seguridad privada, sin perjuicio de las competencias de las policías portuarias y de las funciones que las leyes atribuyen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así pues, el personal de seguridad privada y, en especial, los vigilantes de seguridad desempeñarán sus cometidos profesionales, no solo en defensa de los intereses privados en el interior de una instalación portuaria, sino también en misiones más generales en la totalidad del puerto, posibilidad que ya hemos argumentado. No obstante, para estos últimos, la existencia de un cuerpo de policía especial, como son las policías portuarias, obliga, en estos momentos, a compartir dichas funciones.

Un aspecto de interés a tener en cuenta y que en numerosas ocasiones es olvidado es que los servicios de protección que han de prestar los vigilantes de seguridad no han de limitarse a la superficie terrestre del puerto. Los puertos donde, al amparo de la normativa en materia de seguridad privada, pueden prestar servicios estos profesionales son la “zona de tierra y de agua, con los límites establecidos por la Administración competente, dotada de unas obras y equipo que faciliten las operaciones de transporte marítimo comercial”; así lo dispone el Real Decreto de protección.

Por otra parte, el artículo 2.a de nuestra Ley de Puertos, relativo a las condiciones físicas y organizativas necesarias para tener “consideración como puertos marítimos”, establece: “Superficie de agua, de extensión no inferior a media hectárea, con condiciones de abrigo y de profundidad adecuadas, naturales u obtenidas artificialmente, para el tipo de buques que hayan de utilizar el puerto y para las operaciones de tráfico marítimo que se pretendan realizar en él.” La letra b del mismo artículo añade otra condición relacionada con la superficie de agua: “Zonas de fondeo, muelles o instalaciones de atraque, que permitan la aproximación y el amarre de los buques para realizar sus operaciones o permanecer fondeados, amarrados o atracados en condiciones de seguridad adecuadas.”

⁴⁴ Por Resolución de 12 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Seguridad, se incorporan nuevos cursos de formación específica a los que ya disponía la Orden INT/318/2011.

Visto lo anterior, por definición, los servicios que pueden prestar los vigilantes de seguridad en los puertos, incluyen tanto los espacios en tierra como las aguas portuarias asociadas a estos espacios. Es más, ya se prestan servicios de vigilancia en estas aguas a bordo de patrulleras, sin mayor violencia con el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

Otro aspecto que igualmente no debe olvidarse y que *a priori* no se cuestiona es la consideración del resto de actividades que pueden desarrollar las empresas de seguridad, indicadas en el artículo 5.1 de su Ley reguladora, entre las cuales se citan, a modo de ejemplo, la instalación y el mantenimiento de sistemas electrónicos de seguridad conectados a centrales de alarma, o la elaboración de evaluaciones y planes de protección, en el marco de la actividad de “planificación y asesoramiento de las actividades de seguridad...”. En numerosas ocasiones, parece que los vigilantes de seguridad son el único recurso en materia de protección.

No obstante, respecto a la elaboración de evaluaciones y planes de protección, es necesario realizar un estudio para determinar si las empresas de seguridad pueden constituirse como OPR, en tanto que dichas evaluaciones y planes, dada la exigencia dispuesta al respecto en el Código PBIP y en otras normas, solo pueden ser llevadas a cabo, cuando son externalizadas, por OPR. Nada parece impedirlo, pero resulta necesario conocer los criterios al respecto del Organismo Público Puertos del Estado y de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior.

En relación con las instalaciones portuarias ubicadas en los puertos de interés general, nada impide encargar su protección a las empresas de seguridad. Incluso, aun siendo gestionadas por la propia Autoridad Portuaria y, por tanto, no otorgadas en régimen de concesión, cuando estas sean explotadas por un número reducido de operadores marítimos, con buques de línea regular, con exclusión de otros, en la medida en que los beneficiarios de la protección están individualizados, han de contratar servicios de vigilancia a empresas de seguridad, pues esta función no responde a los intereses generales y no debe asumirse con cargo al presupuesto del puerto de que se trate.

En otras instalaciones, explotadas en régimen de concesión, se gestionan grandes volúmenes de mercancías, normalmente graneles líquidos, derivados de los tráficos de buques tanque, que potencialmente son objetivos muy sensibles para el terrorismo en general, y el islamista radical en particular. La especial peligrosidad de estos productos hace que la presencia de vigilantes de seguridad las veinticuatro horas del día y la instalación de medios técnicos de protección sean elementos imprescindibles que han de ser considerados en los correspondientes PPIP. Aquí las empresas de seguridad tienen un destacado campo de actividad, pues conforman una parte importante de los dispositivos de protección. La dependencia de los OPIP, por parte de los vigilantes de seguridad, será determinante para un buen sistema preventivo.

Estas superficies, entre las cuales cabe destacar las grandes terminales petroleras por lo que representan, máxime cuando algunas están situadas en el corazón de las ciudades, son objetivos estratégicos que pueden ser golpeados por el terrorismo, por lo que han de ser objeto de una vigilancia especial e inmediata, más allá de la que aportan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

10.3.2 En los puertos adscritos a las comunidades autónomas

Los puertos adscritos a las comunidades autónomas y las instalaciones portuarias ubicadas en los mismos han de ser tenidos en cuenta de manera especial. Muchas de estas instalaciones están

obligadas por las normas internacionales a implementar medidas de protección, en tanto que gestionan tráficos marítimos afectados por dichas normas.

Como consecuencia de ello, algunas comunidades autónomas del litoral han mantenido figuras parecidas a las policías portuarias para desempeñar determinadas funciones, pero no han asumido totalmente las tareas de protección. Dichas figuras seguramente no dan las respuestas que el Código PBIP y demás normas exigen en materia de protección y ofrecen una vigilancia más precaria. Bien es cierto que los tráficos de estos puertos son tráficos cautivos y, *a priori*, no parecen objetivos preferentes del terrorismo internacional, pero también es cierto que, en la medida en que se baje la guardia, las posibilidades de ser un objetivo terrorista aumentarán considerablemente.

Actualmente, estas comunidades autónomas han arbitrado, o están arbitrando, un sistema de protección para dar una respuesta más o menos adecuada a las exigencias del Código PBIP. Así, ya han elaborado sus planes de protección y han nombrado sus OPIP. No obstante, salvo aquellas que dispongan de policías autonómicas y decidan integrarlas específicamente en estos cometidos –algo poco probable, debido a su reducida plantilla–, lo normal es que recurran a la contratación de servicios de seguridad privada.

En estos puertos, toda vez que carecen de una policía similar a las policías portuarias, el sector de la seguridad privada no entra en conflicto con otros prestadores de servicios de protección, dado lo concreto y delimitado de los mismos.

10.4 La seguridad privada en buques mercantes y buques pesqueros

El artículo 616ter del Código Penal vigente contempla el delito contra aeronaves, buques, embarcaciones o plataformas en el mar, y castiga como reo del delito de piratería, a quien con violencia, intimidación o engaño, se apodere, dañe o destruya una aeronave, un buque u otro tipo de embarcación o plataforma en el mar, o bien atente contra las personas, el cargamento o los bienes que se hallen a bordo.

La incidencia de estos delitos en el océano Índico, ha puesto de manifiesto que era necesario arbitrar medidas para atajar el problema, medidas que han habilitado al sector de la seguridad privada, mediante la modificación de determinados preceptos del Reglamento de Seguridad Privada y del Reglamento de Armas, para contribuir a dar una respuesta adecuada a esta cuestión. Ello se ha debido a los ataques con armas de guerra que sufrieron algunos buques pesqueros españoles que desarrollaban sus actividades en aguas internacionales cercanas a las costas de Somalia, lo cual exigió, para dar respuesta a la entidad y el carácter de la amenaza, utilizar medios de defensa y de prevención proporcionados a aquellos modos de agresión.

Aunque los cambios normativos citados se han llevado a cabo porque los actos de piratería “nos ha tocado de pleno”, no se trata de un fenómeno reciente. Cada año se producen centenares de ataques perpetrados por piratas contra buques mercantes y buques pesqueros en zonas muy diversas del mundo: solo en 2011 se produjeron 544, entre tentativas y acciones consumadas, frente a los 489 del año precedente, lo que supone un incremento del 11,3 % en solo un año. En el primer semestre de 2012, el Comité de Seguridad Marítima ya había contabilizado 206 de estos ataques.

Alrededor del 60 % de los ataques se produjeron en aguas internacionales, especialmente en el océano Índico y en el mar Arabia. El restante 40 % se cometieron en aguas territoriales, mientras los buques estaban fondeados o atracados.

Distribución geográfica de los ataques perpetrados por piratas en el año 2011

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Comité de Seguridad Marítima

Las zonas anteriores constituyen las de mayor conflictividad del mundo, aunque existen antecedentes recientes de ataques perpetrados en el mar del Caribe, en el océano Atlántico Norte, en el mar Caspio e incluso en el mar Mediterráneo.

Lo anterior exige una pronta respuesta. Para ello, la normativa sobre seguridad privada constituye el marco adecuado que permite el desarrollo de servicios de seguridad privada en los buques de pabellón español.

La Ley de Seguridad Privada habilita al Ministerio del Interior para determinar las características y finalidades de los medios materiales y de los medios técnicos precisos para la prestación de los servicios de seguridad privada. Su artículo 14 establece que los vigilantes de seguridad solo han de desarrollar con armas de fuego las funciones de vigilancia y de protección de bienes y de personas, en los supuestos que se determinen, y añade que la categoría de las armas adecuadas para realizar los servicios de seguridad privada se determinará reglamentariamente.

Por otro lado, en la disposición final primera se habilita al Gobierno para determinar por vía reglamentaria las condiciones que han de cumplirse en la prestación de servicios y en la organización de actividades de seguridad privada, las características que han de tener los medios técnicos y materiales utilizados a tal fin, y las funciones, los deberes y las responsabilidades del personal de seguridad privada.

Sobre esta base, se han dictado normas para permitir que la prestación de servicios de seguridad privada a bordo de buques mercantes y buques pesqueros de bandera española, en situaciones de especial riesgo para personas y bienes, sea llevada a cabo por vigilantes de seguridad mediante la utilización, debidamente controlada, del armamento adecuado que les permita cumplir eficazmente con sus cometidos de prevención y protección.

En primer lugar, se modificó el Reglamento de Seguridad Privada, a través del Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre, que introducía un punto 9.º en el artículo 81.1.c, para permitir la prestación de servicios con armas a bordo de determinados buques y en determinadas circunstancias; al mismo tiempo, se incorporó un punto 4.º en el artículo 86, que establecía que tales armas pueden ser de guerra. Este mismo Real Decreto modificó también el Reglamento de Armas, dando una nueva redacción a su artículo 6, relativo a las armas de guerra, y al artículo 124, para determinar que la utilización de las mismas por parte de vigilantes de seguridad ha de contar con el amparo por la licencia de armas “C”.

Posteriormente, la Orden PRE/2914/2009, igualmente de 30 de octubre, desarrolló el Real Decreto citado y concretó las características de las armas de guerra que podían portar los vigilantes de seguridad en la protección de estos buques.

Bien es verdad que la licencia de armas “C”, propia de los vigilantes de seguridad para la prestación de cualquier servicio armado, no implica que dichos vigilantes estén capacitados para utilizar armas de guerra. Es por ello que, con fecha 8 de marzo de 2011, se publicó la Orden DEF/467/2011, de 2 de marzo, que aprobaba las normas de colaboración del Ministerio de Defensa en la formación de estos vigilantes de seguridad, circunstancia que ya se recogía en la Orden PRE/2914/2009, que disponía: “Los Ministerios de Defensa y del Interior podrán colaborar con los centros para impartir dicha formación.” Estos centros no son otros que los centros de formación y actualización del personal de seguridad privada.

No obstante lo anterior, es de justicia señalar que la Orden PRE/2914/2009 ya estableció un requisito añadido al de la tenencia de la licencia de armas “C” para la prestación de estos servicios con armas de guerra: contar con formación suficiente en el conocimiento y el manejo de este tipo de armas.

La prestación de servicios de seguridad privada a bordo de buques civiles no es un trabajo sencillo, y menos cuando dichos servicios pueden requerir la utilización de armas de guerra. Encierra una gran complejidad y no todos los vigilantes ni todas las empresas de seguridad están en disposición de prestarlo con una mínima calidad.

La propia OMI se ha hecho eco de ello y el Comité de Seguridad Marítima lo ha recogido en la Circular MSC.1/Circ.1405.Rev.1, que especifica: “Para los propietarios de buques, emplear PPPA⁴⁵ a bordo es una decisión compleja. La ausencia de reglas aplicables y de autorreglamentación del sector, junto con las complejas prescripciones jurídicas que rigen el porte, el transporte y el uso legítimos de armas de fuego, son motivo de preocupación. Esta complejidad se ve exacerbada por la rápida proliferación de compañías privadas de protección

⁴⁵ Dentro de la OMI, el personal que presta servicios de protección privada con armas de fuego a bordo de los buques –en España, los vigilantes de seguridad–, es conocido como PPPA (personal privado de protección armada), y las compañías que facilitan estos servicios –en España, las empresas de seguridad–, CPPM (compañía privada de protección marítima). Así lo disponen las Circulares MSC.1/Circ.1405/Rev.1, MSC.1/Circ.1406/Rev.1 y MSC.1/Circ.1408.

marítima (CPPM) y por las dudas existentes acerca de las capacidades y la madurez de algunas de estas compañías. En todo el espectro de contratistas que ofrecen servicios se han constatado variaciones considerables de competencia y calidad.”

La protección de los buques mercantes y buques pesqueros que naveguen bajo pabellón español en aguas en que exista grave riesgo para la seguridad de las personas o de los propios buques, al amparo de las normas antes citadas, es un servicio de seguridad privada en auge en los últimos años, aunque actualmente, debido a un descenso de la piratería en la zona del océano Índico, el número de estos servicios se ha estabilizado.

Por otro lado, es obligado aclarar que la protección de los buques por parte de las empresas de seguridad, a través de sus vigilantes de seguridad, es una actividad que no ha de limitarse únicamente a los de pabellón español, sino que, en determinadas circunstancias, también cabe prestar estos servicios en buques extranjeros.

Dado que un buque, según las normas internacionales, es parte del territorio del Estado de abanderamiento, con limitaciones, se presentaban dudas acerca de si era posible que vigilantes de seguridad protegieran los de pabellón extranjero, una vez atracado en un puerto español.

Elevada la correspondiente consulta a la Secretaría General Técnica, del Ministerio del Interior, esta interpretó que “la vigilancia de buques atracados en puerto que se realice por personal no integrado en la tripulación del mismo es una actividad sin duda alguna inmersa en los artículos 5.1.a y 11.1.a de la Ley de Seguridad Privada, por lo que únicamente puede realizarse por vigilantes de seguridad integrados en empresas de seguridad”.⁴⁶ “Aun cuando el buque tenga pabellón extranjero, ha de someterse, de acuerdo con las normas del derecho internacional, a las leyes y a los reglamentos españoles.”

En sus conclusiones finales, dicha Secretaría General determina: “Si bien es cierto que pueden existir particularidades en la ejecución de los servicios de seguridad privada en buques extranjeros atracados en puerto, por razón de la aplicación de las normas internacionales, es evidente que dichas actividades han de sujetarse a la Ley y al Reglamento de Seguridad Privada, así como, en su caso, a los criterios que pudieran existir, aprobados por la Autoridad Portuaria correspondiente, y, naturalmente, siempre de acuerdo con las instrucciones del capitán del buque como responsable y máxima autoridad a bordo.”

Visto lo anterior, los buques de pabellón extranjero que atracan en nuestros puertos marítimos pueden ser protegidos por vigilantes de seguridad durante su estancia en dichos puertos; de hecho, ya lo están siendo en algunos casos, especialmente los buques con pabellón estadounidense.

10.5 Formación específica para el personal de seguridad privada

Las empresas de seguridad, que sin duda desempeñan un papel docente importante, han de estar en condiciones, mediante la formación de su personal, de dar respuesta a las funciones que se le

⁴⁶ Sin perjuicio de aquellas que desempeñe el OPIP al respecto, derivadas de las funciones que le son propias, exigidas en las normas internacionales. A modo de ejemplo, el Código PBIP prevé, entre estas funciones, “ayudar a los OPB a confirmar la identidad de las personas que deseen subir a bordo, cuando se les pida”.

encomienden, relacionadas con la protección marítima y portuaria. Como determina el artículo 57.1 del Reglamento de Seguridad Privada, “habrán de garantizar la asistencia de su personal de seguridad privada a cursos, adaptados a las distintas modalidades de personal, de actualización en las materias que hayan experimentado modificación o evolución sustancial, o en aquéllas en que resulte conveniente una mayor especialización”.

Por ello, la Orden INT/318/2011, al objeto de acomodar y actualizar la normativa en función de las potencialidades y las necesidades actuales de formación del personal de seguridad privada, ha regulado los cursos que ha de recibir este personal cuando preste servicios de vigilancia en puertos o en buques, entre otros ya vistos anteriormente. Parece ser que toda la normativa de protección marítima y portuaria ha sido el detonante último de estas nuevas exigencias, dado que es una necesidad que se requería en la medida en que se ha ido incrementando la prestación de servicios de seguridad privada en estos sectores, como consecuencia de las amenazas a que están sometidos los medios de transporte. Estos cursos de formación específica han de ser impartidos en centros de formación y actualización del personal de seguridad privada.

Por otro lado, la Resolución de 12 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se determinan los programas de formación del personal de seguridad privada, recoge, en su anexo 2, apéndices 8 y 9, los contenidos de esta formación. El apéndice 8 citado, relativo a la vigilancia en puertos, establece:

- *Tema 1. Puertos marítimos: concepto, características y clases. Descripción funcional de las operaciones que se realizan en un puerto: agentes intervinientes. Organismos oficiales.*
- *Tema 2. La protección marítima de los puertos. Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias. Sistema de seguridad público: distribución territorial y material de competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de seguridad.*
- *Tema 3. La protección de las instalaciones portuarias. Bienes e infraestructuras a proteger. Identificación de los puntos vulnerables. Organización y ejecución de las tareas de protección y vigilancia de la instalación portuaria: acceso, equipaje y mercancías. Zonas restringidas.*
- *Tema 4. Mercancías peligrosas. Explosivos. Gases: comprimidos, licuados o disueltos a presión. Sustancias inflamables. Sustancias tóxicas e infecciosas. Materiales radiactivos. Otras sustancias peligrosas.*
- *Tema 5. Planes de emergencia y normas de seguridad técnico industrial. Primera respuesta ante vertidos contaminantes en aguas portuarias.*
- *Tema 6. Planificación actual de la seguridad en las instalaciones portuarias. Detectores periféricos. Detectores por láser. Cables microfónicos. Nuevos detectores de doble tecnología para exteriores. Dispositivos anti- atraco. Tipos de señales de alarma y respuestas a las mismas.*
- *Tema 7. Colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

Ahora bien, la sección B/18, párrafo 18.2, del Código PBIP, y la sección 5 del anexo de la Circular MSC.1/Circ.1341, se refieren a la formación que ha de recibir el personal de las instalaciones portuarias con tareas específicas de protección, distinto de los OPIP, entre los cuales, por definición y funciones, han de incluirse los vigilantes de seguridad y cualquier otro personal de seguridad privada que preste servicios de protección en dichas instalaciones portuarias.

El párrafo 18.2 citado establece:

- *Conocimiento de las tendencias y amenazas actuales en relación con la protección.*
- *Reconocimiento y detección de armas y otras sustancias o dispositivos peligrosos.*
- *Reconocimiento de las características y pautas de comportamiento de las personas que puedan suponer una amenaza para la protección.*
- *Técnicas utilizadas para eludir las medidas de protección.*
- *Técnicas de gestión y control de multitudes.*
- *Comunicaciones relacionadas con la protección.*
- *Funcionamiento del equipo y de los sistemas de protección.*
- *Prueba, calibrado y mantenimiento del equipo y los sistemas de protección.*
- *Técnicas de inspección, control y supervisión.*
- *Métodos para efectuar registros físicos de las personas, los efectos personales, los equipajes, la carga y las provisiones del buque.*

Por otra parte, la sección 5 del anexo de la Circular MSC.1/Circ.1341 contempla, además de lo anterior, otros aspectos contenidos en el Código PBIP.

Lo anterior podría entenderse como una disfunción entre las exigencias de la normativa internacional y lo que se ha regulado recientemente mediante la citada Resolución de 12 de noviembre de 2012. Entendemos que no. Los preceptos de las normas internacionales citadas se refieren a “todo el personal de las instalaciones portuarias que pueda realizar tareas específicas de protección y que no sea OPIP”, incluyendo aquellos que, de acuerdo con sus regulaciones nacionales, “puedan prestar estos servicios sin mayores exigencias”, a diferencia de lo que sucede en España con los vigilantes de seguridad, que han de superar los módulos de formación al respecto establecidos en nuestra normativa, cuya duración, mínima, es de 180 horas lectivas.

En países como Chipre, no se exige formación inicial al personal que presta servicios de seguridad privada. En otros, como Austria, la duración de esta formación es de 7,5 horas lectivas; en Polonia, 8 horas; en Suiza, 20 horas; en el Reino Unido, 20,5 horas, y en Irlanda, 28 horas, por citar algunos ejemplos. Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Macedonia, Malta, Polonia, el Reino Unido, Rumanía, Suiza, y Turquía no prevén formación de actualización. Croacia,

Dinamarca, Estonia, Francia, Lituania y Malta, además, no contemplan formación específica.⁴⁷ España, junto con Noruega y Suecia, encabezan el ranking europeo en relación con los aspectos que estamos considerando.

Los contenidos dispuestos en la sección B/18 del Código PBIP y los coincidentes que regula la Circular MSC.1/Circ.1341 están contemplados, en su mayoría, en el programa de formación previa de los vigilantes de seguridad, dispuesto inicialmente en la Resolución de 19 de enero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior (hoy derogada por la Resolución de 12 de noviembre de 2012), de modo que el legislador –entendemos que con acierto– se ha centrado en aquellos aspectos específicos del entorno portuario desconocidos, en gran medida, por este colectivo profesional.

Respecto de aquellos otros aspectos estrechamente relacionados con el Código PBIP, exigidos por la Circular MSC.1/Circ.1341, se cubren con los temas 2 y 3 del programa de formación aprobado por la Resolución de 12 de noviembre de 2012.

En cualquier caso, habría que ir más allá y valorar todas las circunstancias concurrentes para ofrecer respuestas coherentes a las distintas modalidades de prestación de estos servicios, dado que no son lo mismo las tareas de protección a desempeñar en unas instalaciones gasísticas en el puerto de Barcelona, en una terminal de contenedores del muelle de Guixar en Vigo o en una terminal de cruceros en Málaga, que controlar el embarco y desembarco de buques de pasaje en Algeciras, por citar algunos ejemplos. La formación genérica dispuesta en las normas que citamos debería complementarse con otra en que se estudiaran las singularidades de la instalación concreta de que se trate. Las empresas de seguridad privada han de dar un salto cualitativo en su compromiso con la formación, más allá de las exigencias dispuestas en la normativa, con el fin de poder asumir los nuevos retos que se presentan como grandes oportunidades de negocio.

Es sabido que ni el Código PBIP ni el Reglamento de protección utilizan el concepto de “puerto”, sino que hablan de “instalaciones portuarias”, entendidas como una cápsula de protección donde tiene lugar la interfaz buque-puerto. El concepto de puerto, en materia de protección, se retoma con la Directiva de protección, que en el artículo 1 pone de manifiesto que su finalidad principal es introducir medidas comunitarias orientadas a aumentar la protección de los puertos frente a la amenaza de sucesos que afecten la protección marítima. Así, define “puerto” como cualquier zona especificada de tierra y agua, con límites definidos por el Estado donde esté situado el puerto, dotada de unas obras y unos equipos que faciliten las operaciones del transporte marítimo comercial. Por tanto, un puerto es un conjunto de instalaciones portuarias.

Con relación a la formación específica para vigilantes de seguridad que presten servicios de vigilancia en buques, la Resolución de 12 de noviembre de 2012, ya citada, señala:

- *Tema 1. Nomenclatura naval en las comunicaciones: alfabeto internacional, PMR y VHF, código Morse.*
- *Tema 2. Nociones básicas de navegación. Vida a bordo: vigilancia, zafarrancho de combate.*

⁴⁷ Información extraída de la tesis doctoral “La profesión del vigilante de seguridad: presente y escenario de futuro”, de Alicia Gómez de Hinojosa Guerrero.

- *Tema 3. Supervivencia en el mar: rescate y técnicas de natación. Curas y primeros auxilios en entornos marítimos.*
- *Tema 4. Plan general de protección de un buque.⁴⁸ Medidas activas y pasivas. Protocolos de identificación, reconocimiento y respuesta ante amenazas en buques y escalado de fuerza.*
- *Tema 5. Procedimientos ante ataques piratas. Normas de coordinación. Armamento.*
- *Tema 6. Armamento. Armas de guerra a utilizar en estos servicios. Estudio de las armas. Cartuchería. Conservación y limpieza.*
- *Tema 7. Prevención de riesgos laborales. Normativa básica. Riesgos específicos.*
- *Tema 8. Colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

Respecto de esta formación, la sección A/13, párrafo 13.3, del Código PBIP, establece: “El personal de a bordo al cual se le hayan asignado tareas y responsabilidades específicas de protección deberá comprender sus responsabilidades respecto de la protección del buque, según se describen en el PPB, y deberá tener conocimientos y capacidad suficientes para desempeñar las tareas que se le asignen, teniendo en cuenta las orientaciones que se dan en la parte B del presente Código.” Este precepto se refiere al personal de a bordo con tareas específicas de protección distinto del OPB. Las orientaciones al respecto se recogen en la sección B/13, párrafo 13.3, de dicho Código PBIP.

Al igual que sucede con la formación asociada a la prestación de servicios de vigilancia en puertos, el legislador parece que ha querido centrar los esfuerzos en los aspectos específicos del entorno marítimo, igualmente desconocido en gran medida por el personal de seguridad privada, en tanto que no se contemplan en su formación inicial, así como en aquellos otros derivados de las nuevas normas sobre el uso de armas, particularmente sobre el uso de armas de guerra.

Por último, con respecto a la vigilancia en buques, además de lo anterior hay que tener presente también, como formación complementaria, lo dispuesto en la Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, por la que se regulan los programas de formación de los títulos profesionales de Marinero de Puente y de Máquinas de la Marina Mercante, y de Patrón Portuario, así como los certificados de especialidad acreditativos de la competencia profesional. El artículo 5 de esta Orden establece:

1. *Se requerirá la posesión del “Certificado de Formación Básica” a todo el personal que ejerza funciones profesionales marítimas en los buques civiles, así como a aquellos a quienes se confíen tareas de seguridad o de prevención de la contaminación relacionadas con las operaciones del buque, en virtud del cuadro de obligaciones y consignas del buque, del plan de emergencias de a bordo en caso de contaminación por hidrocarburos, o del manual de gestión de la seguridad.*

⁴⁸ Debería entenderse plan de protección del buque (PPB). Las normas internacionales, europeas y nacionales no contemplan un “plan general de protección de un buque”.

2. El “Certificado de Formación Básica” se obtendrá tras superar satisfactoriamente el curso cuyo contenido se desarrolla en el anexo I y deberá cumplir las normas de competencia de la sección A-VI/1 del Código de Formación.
3. La duración del curso no será inferior a setenta horas, las cuales, como mínimo, consistirán en cuarenta y cinco horas de contenido teórico y veinticinco horas de contenido práctico.
4. En cuanto al personal no incluido, que no sean pasajeros, recibirán a bordo una formación básica de familiarización que les permita saber cómo actuar en las situaciones siguientes: Caída de una persona al mar. Detección de humo o fuego. Alarma de incendios o de abandono del buque. Identificación de los puestos de reunión y de embarco, así como las vías de evacuación, en caso de emergencia. Localización y uso de los chalecos salvavidas. Dar la alarma y tener un conocimiento básico del uso de extintores portátiles de incendios. Tomar inmediatamente medidas al encontrarse con un accidente u otra emergencia de tipo médico antes de pedir asistencia médica a bordo. Cerrar y abrir las puertas contra incendios, estancas a la intemperie, instaladas en el buque, distintas de las aberturas del casco.

La Orden INT/318/2011 y la Resolución de 12 de noviembre de 2012 constituyen un paso importante en la formación del personal de seguridad privada en España, que redundará sin duda a favor de nuestra seguridad ciudadana, siempre que las empresas de seguridad den pleno cumplimiento a esta normativa. Estas normas, que contribuyen a nuestra posición actual en el ranking europeo citado, son un éxito que debe atribuirse a la Unidad Central de Seguridad Privada del Cuerpo Nacional de Policía, entre otras.

Si se nos permite una crítica, la formación específica para la vigilancia en los puertos podría haber previsto, al igual que la relativa a la vigilancia en buques, un tema sobre prevención de riesgos laborales, que vendría a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

10.6 La colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Los servicios de seguridad privada, en la medida que se implantan de manera progresiva, sobre todo en el entorno portuario, están llamados a asumir un papel relevante, más allá de los servicios en sí: el de colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que será fundamental para prevenir cualquier ataque.

Es evidente, aunque no siempre es bien asumido ni entendido, que todas las personas tienen el deber de colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, especialmente aquellas que prestan servicios de seguridad y protección. Es una colaboración genérica debida y un imperativo de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, la Ley de Seguridad Privada y la Ley de Puertos.

Las referencias de esta obligación no son pocas y son reiteradas en distintas normas, si bien no todos los prestadores de estos servicios son conscientes de estas exigencias legales. Cuando menos, estas colaboraciones no están vertebradas por órganos con capacidad de decisión, con lo

que, en bastantes ocasiones, obedecen simplemente a la buena disposición y a los impulsos personales. En cualquier caso, las empresas de seguridad y su personal de seguridad privada han de conocer que la negativa a prestar auxilio o colaboración a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es una infracción tipificada como muy grave en la normativa reguladora del sector.

Cabe señalar que no podemos decir lo mismo respecto de los distintos oficiales de protección. Parece aconsejable la incardinación de algunos de estos oficiales de protección en la futura Ley de Seguridad Privada.

Así pues, especialmente las empresas de seguridad y su personal de seguridad privada, deberán tener presente lo siguiente:

Artículo 4.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “Todos tienen el deber de prestar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el auxilio necesario en la investigación y persecución de los delitos en los términos previstos legalmente.”

Artículo 4.2 de dicha Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “Las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública o privada tienen especial obligación de auxiliar o colaborar en todo momento con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”

Artículo 17.3 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana: “En los casos a que se refieren los artículos anteriores,⁴⁹ los empleados de empresas privadas de vigilancia y seguridad, si los hubiere, deberán colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad respecto del interior de los locales o establecimientos en que presten servicio.”

Artículos 1.4 de la Ley de Seguridad Privada y 66.1 de su Reglamento de desarrollo: “Las empresas y el personal de seguridad privada tendrán la obligación especial de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, los bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estén encargados.”

Artículo 14.1 del Reglamento de Seguridad Privada: “En el desarrollo de sus actividades, las empresas de seguridad vienen obligadas al especial auxilio y colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. A estos efectos, deberán comunicar a dichas Fuerzas y Cuerpos cualesquiera circunstancias e informaciones relevantes para la prevención, el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad ciudadana, así como los hechos delictivos de que tuvieren conocimiento en el desarrollo de dichas actividades.”

Artículo 296.2 de la Ley de Puertos, relativo a las funciones de policía especial: “Dichas funciones serán ejercidas, en la forma que determine el Reglamento de Explotación y Policía, por el personal de la Autoridad Portuaria, debidamente cualificado y adscrito al Servicio de Policía, a cuyo efecto tendrá la consideración de agente de la autoridad de la Administración portuaria en el ejercicio de las potestades públicas recogidas en la presente Ley, sin perjuicio de la obligación de colaborar, siempre que sea preciso, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”

⁴⁹ Este y los “artículos anteriores”, en encuadran en el capítulo III de la Ley Orgánica que nos ocupa, relativo a las actuaciones para el mantenimiento y el restablecimiento de la seguridad ciudadana.

Dada la materia, el protagonismo indiscutible del Ministerio del Interior debe situarse en el primer plano, con el fin de liderar a las demás instituciones, organismos y entidades implicadas, que han de actuar como colaboradoras de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sin embarazar por ello los servicios que las empresas de seguridad prestan a cargo y coste de los usuarios. En cualquier caso, es en este marco donde las policías portuarias y el personal de seguridad privada han de prestar la colaboración debida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de una manera mucho más comprometida.

Por ello, en septiembre de 2004, la Secretaría de Estado de Seguridad adoptó una serie de ejes estratégicos, entre ellos el denominado “Control-cooperación sector Seguridad Privada”, que parte, en su génesis, del reconocimiento de las ventajas que ofrece el sector de la seguridad privada como complemento de la seguridad pública. Se pretende dar un nuevo impulso a las potencialidades que ofrecen las leyes en materia de colaboración, potencialidades que pueden y deben ser optimizadas. Se busca así un mayor acercamiento en aras de una mejor y más completa cooperación que mejorará, sin duda, la situación de la seguridad ciudadana.

Los responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la medida que estas ejercen competencias de control sobre las empresas y el personal de seguridad privada, han de potenciar la cooperación en la línea marcada por la Secretaría de Estado de Seguridad. Al efecto, vienen desarrollando planes para propiciar un mayor acercamiento entre unos y otros. Los mandos policiales responsables han de buscar la colaboración con los representantes del sector; para ello, se establecen distintos niveles de colaboración, tanto a escala nacional como autonómica y local.

Recientemente, otros instrumentos, como el Programa Coopera de la Guardia Civil, dentro de su Plan General de Colaboración, o el Proyecto Red Azul del Cuerpo Nacional de Policía, dentro de su Plan Integral de Colaboración del Cuerpo Nacional de Policía con el Sector de la Seguridad Privada, pretenden materializar, en actuaciones concretas, la colaboración y la cooperación entre la seguridad pública y la privada, al objeto de aprovechar las potencialidades que ofrece dicha interacción. Sería mejor que hubiese un único plan y que las estrategias fueran comunes, en función de los ámbitos territoriales y materiales de competencias. Para ello, esta estrategia de colaboración debería elevarse a la Secretaría de Estado de Seguridad.

Se trata, pues, de encontrar un complemento operativo, un punto de encuentro, un equilibrio de intereses que logre una colaboración fluida que redunde en el beneficio de todos y en el bienestar de los ciudadanos; en síntesis, en la seguridad ciudadana.

10.7 Empresas de seguridad y organizaciones de protección reconocidas

El artículo 5.1 de la Ley de Seguridad privada establece los servicios y las actividades que pueden desarrollar las empresas de seguridad. Del párrafo g, en relación con el párrafo a, ambos del citado artículo, se deriva que las empresas de seguridad pueden realizar la planificación y el asesoramiento en materia de protección de bienes y establecimientos.

Ahora bien, sin perjuicio de que las empresas de seguridad realicen esta actividad al amparo de su normativa reguladora, cuando la misma se refiera a buques, puertos o instalaciones portuarias y lleve asociada la elaboración de evaluaciones o planes de protección, tales evaluaciones y planes carecerán de reconocimiento en los sectores marítimo y portuario, en tanto que estas actividades,

si son externalizadas, únicamente pueden ser desarrolladas por una OPR, como ya hemos visto. Incluso el mero asesoramiento a buques, puertos e instalaciones portuarias es una actividad propia de las OPR, como disponen el Código PBIP, el Reglamento, la Directiva y el Real Decreto de protección.

De lo anterior se deduce que una apuesta de futuro es que las empresas de seguridad con recursos suficientes para ello, autorizadas previamente para la actividad de “planificación y asesoramiento de actividades de seguridad”, obtengan la acreditación de OPR, tras cumplir con los requisitos legalmente dispuestos en el anexo III del Real Decreto de protección, en relación con los puertos españoles.

Bien es verdad que tanto la Ley de Seguridad Privada como su Reglamento de desarrollo disponen que las empresas de seguridad únicamente pueden prestar o desarrollar determinados servicios y actividades, por lo que, en principio, podría parecer que no se ajustaría a derecho desarrollar los cometidos propios de una OPR, por no estar contemplados entre dichos servicios y actividades. Nada más lejos de la verdad: las actividades de una OPR son estrictamente actividades de seguridad –llámese “protección”, si se quiere, en los sectores que nos ocupan–, pero con la particularidad de que estas actividades se desarrollan en los ámbitos marítimo y portuario; entre ellas, el asesoramiento en materia de protección, la realización y la revisión de las evaluaciones y los planes de protección, etc. Dichas actividades deben entenderse incluidas en los artículos 5.1.g de la Ley de Seguridad Privada y 1.1.g de su Reglamento de desarrollo.

En cualquier caso, intuimos que la compatibilidad empresa de seguridad-OPR no resultará fácil de defender ante los organismos competentes. Los esfuerzos de aproximación en este sentido parecen oportunos y deberían considerarse.

Otro aspecto a tener en cuenta es lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento de Seguridad Privada, que obliga a las empresas de seguridad que, antes de formalizar la contratación de un servicio, determinen bajo su responsabilidad la adecuación del servicio a prestar en función de los riesgos a cubrir y formulen por escrito las indicaciones procedentes. Los riesgos a cubrir, a modo de ejemplo en una instalación portuaria, se conocen tras la oportuna EPIP, cuya realización en ese ámbito, como hemos visto, también compete a una OPR.

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que una OPR que haya efectuado o revisado, por ejemplo, la evaluación de la protección de un puerto, no podrá efectuar ni revisar el plan de protección del mismo. Por tanto, una empresa de seguridad autorizada como OPR puede realizar una u otra actividad pero, si carece de dicha autorización, no podrá, en principio, realizar ninguna de ellas, al menos con reconocimiento en los sectores de los que nos estamos ocupando.

10.8 Personal de seguridad privada y oficiales de protección de las instalaciones portuarias

Numerosas instalaciones portuarias cuentan con vigilantes de seguridad para su protección y, en algunos casos, también con un director de seguridad; al tiempo que tienen OPIP para dar cumplimiento a las exigencias en materia de protección. En no pocas ocasiones, estos OPIP son empleados con otra actividad profesional principal dentro de la instalación portuaria y que, cuando es preciso, desempeñan las funciones que los OPIP tienen atribuidas por normativa,

principalmente porque la interfaz buque-puerto se da de forma poco frecuente, sin perjuicio de que tengan que estar localizables las veinticuatro horas del día, como disponen las normas.

Nada parece impedir que el personal de seguridad se acredite como OPIP y lleve a cabo estos cometidos, al menos, y sin entrar en un análisis más profundo, en las instalaciones portuarias cedidas en régimen de concesión.

Como fundamento paralelo al expuesto en el apartado anterior respecto de las empresas de seguridad y OPR, cabe decir que los artículos 12.2 y 70.1 de la Ley de Seguridad Privada y de su Reglamento de desarrollo establecen que los vigilantes de seguridad, dentro de la entidad o empresa donde presten sus servicios, “se dedicarán exclusivamente a la función de seguridad propia de su cargo, no pudiendo simultanear la misma con otras misiones”.

Por otro lado, el segundo párrafo de este artículo 70.1 del Reglamento de Seguridad Privada señala: “No se considerará excluida de la función de seguridad, propia de los vigilantes, la realización de actividades complementarias directamente relacionadas con aquella e imprescindibles para su efectividad.” Es aquí donde parece tener amparo, de manera más clara, el desempeño de las funciones de OPIP por parte de los vigilantes de seguridad.

Las funciones atribuidas por el Código PBIP a los OPIP son funciones exclusivamente relacionadas con la protección (o seguridad; en cualquier caso, de “*Security*”), tales como la elaboración, implantación, revisión y actualización de los planes de protección. No parece muy fundado excluir de las “actividades complementarias directamente relacionadas con la seguridad” aquellas contenidas en el plan de protección de la instalación donde presten sus servicios vigilantes de seguridad; en cualquier caso, habría que conocer lo que interpretan al respecto el Organismo Público Puertos del Estado y la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior.

Un ejemplo, que consideramos válido, de esta posibilidad, lo encontramos en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, entre las que se encuentran determinados puertos marítimos. Su artículo 13 establece que los operadores críticos han de nombrar un responsable de seguridad y enlace, que ha de contar con la habilitación de director de seguridad, expedida por el Ministerio del Interior, según lo previsto en la normativa de seguridad privada, así como un delegado de seguridad para cada una de las infraestructuras críticas identificadas. Establece igualmente que sus funciones se establecerán reglamentariamente.

Con fecha 21 de mayo de 2011, se publicó el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprobaba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas, cuyo artículo 34.2 establece que el responsable de seguridad y enlace –director de seguridad, como se ha visto– “representará al operador crítico ante la Secretaría de Estado de Seguridad en todas las materias relativas a la seguridad de sus infraestructuras y los diferentes planes especificados en este Reglamento, y canalizará, en su caso, las necesidades operativas e informativas que surjan al respecto”. Así pues, los directores de seguridad deben desempeñar las funciones que les son propias y que se establecen en el artículo 95.2 del Reglamento de Seguridad Privada y, cuando presten sus servicios en determinados puertos, también las funciones que les atribuyen la Ley y el Reglamento sobre protección de infraestructuras críticas. Por extensión, nada debe impedir que los vigilantes de seguridad, cuando presten servicios en puertos o instalaciones portuarias, acomoden sus funciones a las exigencias establecidas en el Código PBIP o, dicho de otro modo, ejerzan funciones propias de OPIP.

Lo anterior supondría un valor añadido en la prestación de los servicios de seguridad privada, que permitiría, a los puertos y a las instalaciones portuarias que cuenten con vigilantes de seguridad, por una parte, reducir los costes derivados de la disponibilidad de sus propios OPIP y, por otra parte, incrementar su productividad destinando a estos OPIP, que son sus recursos humanos, a sus funciones profesionales principales.

De igual modo y con los mismos fundamentos, nada parece impedir la acreditación como OPIP por parte de los directores de seguridad. Es más, parece recomendable si han de “representar al operador crítico ante la Secretaría de Estado de Seguridad en todas las materias relativas a la seguridad de sus infraestructuras”.

El artículo 70.2 del Reglamento de Seguridad Privada dispone: “...Tampoco podrá compatibilizar sus funciones el personal de seguridad privada, salvo los jefes de seguridad, con el ejercicio de cualquier otra actividad dentro de la empresa en que realicen sus servicios.” Ello incluye a los directores de seguridad, en tanto que estos son personal de seguridad privada, como dispone el artículo 52.1 de dicho Reglamento.

Ahora bien, cabe señalar, por una parte, que el legislador no ha encontrado incompatibilidad alguna cuando, además de las funciones que desempeñan los directores de seguridad en el marco de la normativa de seguridad privada, les atribuye otras en el marco de otra normativa: la Ley y el Reglamento sobre protección de infraestructuras críticas, y, por otra parte, que las funciones de dichos directores de seguridad, dispuestas en el artículo 95.2 del Reglamento de Seguridad Privada, difícilmente podrían desempeñarse si tales directores no disponen de competencia alguna sobre la “elaboración, implantación, revisión y actualización de los planes de protección” de la instalación de cuya seguridad son responsables últimos.

10.9 Las nuevas figuras de protección y su posible incardinación en la legislación española

No cabe duda de que la puesta en marcha “*ex novo*” de toda la organización de la protección portuaria que requería la OMI, ha antepuesto las razones de urgencia a la relevancia de la cuestión. Se trata de una normativa de respuesta.

Dada la organización portuaria española y sus peculiaridades, es necesario realizar un esfuerzo para acomodar los nuevos oficiales de protección dentro del ordenamiento interno español. En todo caso, parece que el futuro inmediato no va en la dirección aquí argumentada.

Haciendo un esfuerzo de síntesis, la seguridad global con trascendencia en la seguridad ciudadana puede clasificarse en seguridad pública, a cargo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; seguridad especial, prevista en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, que permite incluir en nuestro contexto a las policías portuarias y a otros prestadores de seguridad pública no pertenecientes al Ministerio del Interior, y seguridad privada.

Por lo que respecta a los oficiales de protección que aparecen ahora en nuestro escenario, con funciones trascendentes para la seguridad ciudadana, cabe preguntarse: ¿Dónde van a encontrar acomodo dentro del marco jurídico español? O, por el contrario: ¿Van a constituir un cuarto género con encaje en una nueva norma?

Un oficial de protección del puerto si llega a desarrollarse su figura, seguramente sólo podrá desempeñar funciones públicas, pues probablemente estará integrado en la plantilla de una Autoridad Portuaria, pero un OPIP, lo estará o no, según qué instalaciones portuarias podrá desempeñar cometidos públicos (principalmente, en puertos de interés general o puertos adscritos a las comunidades autónomas) o privados (en concesiones). La dualidad de su estatuto personal, según desempeñe funciones públicas o privadas, es susceptible de matices y condiciona, *a priori*, integrarlo en la Ley de Seguridad Privada.

Tal vez el oficial de protección del puerto y el OPIP de los puertos e instalaciones gestionadas por las Autoridades Portuarias y por los correspondientes órganos autonómicos podrían integrarse dentro de las policías especiales, como una categoría más de las policías portuarias; es más, *a priori* parece aconsejable, y podría hacerse con ocasión de la publicación del Reglamento de Explotación y Policía. Hay que tener presente que estas figuras adquieren una trascendencia pública evidente, como la tiene el ente para el cual trabajan, el Organismo Público Puertos del Estado, que además está dotado de potestades y competencias sancionadoras. Desempeñan funciones relevantes para la seguridad ciudadana.

En cuanto a los OPIP de las instalaciones portuarias explotadas en régimen de concesión, no ha de existir obstáculo alguno para que puedan encuadrarse en la Ley de Seguridad Privada como una nueva categoría, como una especialidad del vigilante de seguridad, como sucede con los vigilantes de explosivos y los escoltas privados, o incluso, si se quiere, como una especialidad de los directores de seguridad. Ello se lograría incluyendo pequeños retoques en la normativa, para lo cual se podría aprovechar la próxima reforma de la Ley de Seguridad Privada. Esto evitaría ciertas disfunciones en el modelo de seguridad español, que se verán más adelante.

Los fundamentos de ello ya están expuestos por el legislador. Así, la exposición de motivos de la Ley de Seguridad privada señala: “La proyección de la Administración del Estado sobre la prestación de servicios de seguridad por empresas privadas y sobre su personal se basa en que los servicios que prestan forman parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública atribuida al Estado por el artículo 149.1.29 de la Constitución, y en la misión que, según el artículo 104 del propio texto fundamental, incumbe a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, de proteger el libre ejercicio de los derechos y las libertades, y garantizar la seguridad ciudadana.”

Sigue diciendo: “La posible incorporación de la regulación de los detectives a una Ley de Seguridad Privada ha sido objeto de estudios y deliberaciones. Como ya se ha indicado, su especificidad es evidente. Sin embargo, hay que tener en cuenta razones de urgencia en resolver los problemas normativos de la profesión, de los que devienen otros, también graves, por derivación, como el del intrusismo. Pero, sobre todo, no hay nada que impida aprovechar la oportunidad de la tramitación de una Ley de Seguridad Privada para intentar solucionar tales problemas, si se tiene en cuenta que también en este sector se produce el hecho sustancial de que el ámbito de actuación es parcialmente común con el de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, lo que permite y aconseja que sean, asimismo, idénticos los mecanismos de coordinación subordinada y de intervención de los servicios policiales.”

Por otro lado, de forma más clara si cabe, la introducción del Reglamento de Seguridad Privada señala: “La indudable afinidad de las materias aludidas y la finalidad idéntica de las mismas, constituida por la prevención de los delitos, aconseja desarrollarlas reglamentariamente de forma

unitaria, lo que se lleva a cabo mediante el Reglamento de Seguridad Privada, que se aprueba por el presente Real Decreto.”

No parece discutible, respecto de los distintos oficiales de protección, que se produce igualmente “el hecho sustancial de que el ámbito de actuación es parcialmente común con el de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad”, y que es de aplicación “la afinidad de las materias aludidas y la finalidad idéntica de las mismas, constituida por la prevención de los delitos”. Si bien este fundamento fue válido para agrupar en una misma norma a los detectives privados, los guardas particulares del campo y los vigilantes de seguridad, nada impide que sea igualmente válido para los OPIP. Con ello, se lograría agrupar en una misma norma al conjunto de profesionales que desempeñan funciones de seguridad (o protección) privada.

Otra referencia y fundamento que, al respecto, encontramos en la normativa vigente en materia de seguridad privada se halla en el Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, y del Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero. En su introducción, se lee: “La normativa sobre seguridad privada constituye el marco adecuado que puede permitir el desarrollo de servicios de seguridad privada de los buques, profundizando en un proceso, extendido en todas las sociedades de nuestro entorno, de realización de actividades de seguridad por parte de otras instancias sociales y agentes privados.”

La estrecha relación que la Administración establece entre la seguridad privada y la protección de los puertos la encontramos también en la normativa citada, relativa a las infraestructuras críticas, que dispone, como se ha expuesto, que los responsables de seguridad y enlace de tales infraestructuras han de estar habilitados como directores de seguridad; por tanto, a dichos responsables de seguridad y enlace, en su condición de directores de seguridad, les será de aplicación la normativa de seguridad privada, entre lo que cabe destacar los requisitos previos a su habilitación y el régimen sancionador.

Entre las disfunciones del modelo de seguridad español aludidas anteriormente, de no incluir a los OPIP en la normativa de seguridad privada, encontramos algunas que no pueden ser pasadas por alto y que, precisamente, están en estrecha relación con los “requisitos previos a su habilitación” citados en el párrafo anterior.

Es conocido el celo de la Administración por que el personal de seguridad privada cumpla, entre otros requisitos, el de la nacionalidad comunitaria, el cual, como es sabido, fue por imperativo de la UE, en tanto que la redacción primigenia de la Ley de Seguridad Privada disponía “tener la nacionalidad española”. Otro de los requisitos establecidos en dicha Ley, a tener en cuenta, es “carecer de antecedentes penales”.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en sentencia de 29 de octubre de 1998, consideró que la excepción de orden público no ampara, en este supuesto, la exclusión de las libertades de circulación de trabajadores, de establecimiento y de prestación de servicios dentro de la Comunidad, previstas en los artículos 48, 52 y 59 de su tratado constitutivo.

Como resultado de ello, y dado que la ejecución de este tipo de sentencias no la lleva a cabo el propio Tribunal, sino que supone una actuación positiva por parte del Estado miembro afectado, es este quien, en cumplimiento del Tratado de la Comunidad Europea, está obligado a adoptar las

medidas necesarias para la ejecución de las sentencias. Por ello, este precepto relativo a la nacionalidad afectado por la sentencia, entre otros, fue reformado con fuerza de ley por el Real Decreto-Ley 2/1999, de 29 de enero, por el que se modifica la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

Actualmente, por cuestiones organizativas y de competencias profesionales, en numerosas instalaciones portuarias los vigilantes de seguridad reciben instrucciones de los OPIP de las mismas, lo cual parece recomendable. En este sentido, cabe decir –y queda como reflexión para el lector– que la normativa de protección que afecta los OPIP no les exige la nacionalidad de un Estado miembro, ni tampoco que carezcan de antecedentes penales, al menos esta exigencia no se encuentra en ninguna norma. El curso modelo 3.21 publicado por la OMI para la formación previa a la acreditación de tales OPIP explicita: “Se supone que los alumnos que asistan a este curso serán personas contratadas (o que van a ser contratadas) por un explotador de una instalación portuaria y que tienen posibilidades de ser designadas OPIP. No obstante, no se ha previsto ningún requisito concreto de ingreso.”

Por ello, un ciudadano extracomunitario, con el correspondiente permiso de residencia y trabajo, debidamente acreditado como OPIP, puede desempeñar sus funciones en una instalación portuaria sensible que lo contrate y tener a sus órdenes a los vigilantes de seguridad que presten sus servicios en dichas instalaciones.

De nuevo, cabe citar a los responsables de seguridad y enlace de las infraestructuras críticas. Los hechos que anteceden no pueden darse en estos profesionales, dada la exigencia de que posean la acreditación de director de seguridad y, por ello, les es de aplicación la normativa de seguridad privada.

Respecto de los OPB, no parece que tenga mucho sentido incorporarlos en la normativa de seguridad privada. Como se ha visto en otro capítulo de esta obra, los OPB han de estar en posesión de un título profesional de la marina mercante que les permita enrolarse como capitán o jefe de máquinas, oficial radioeléctrico, oficial de puente u oficial de máquinas, o de un título académico que les permita obtener los citados títulos. Son marinos con titulación superior. Respecto de los OCPM, vistas las funciones que les encomienda el Código PBIP, les serían de aplicación, sin duda, los mismos fundamentos expuestos para los OPIP. En cualquier caso, la incorporación o no de los OPB y los OCPM en la normativa de seguridad privada requiere un análisis mucho más profundo.

Lectura recomendada

Convenios y Resoluciones de la Organización Marítima Internacional

- Protocolo de 2005, relativo al Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Convenio SUA de 2005). 1 de noviembre de 2005.
- Resolución A.1044(27). Actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques frente a la costa de Somalia. 20 de diciembre de 2011.

Circulares del Comité de Seguridad Marítima

- MSC.1/Circ.1192. Orientaciones sobre la autoevaluación voluntaria de los Gobiernos contratantes del Convenio SOLAS y las instalaciones portuarias. 30 de mayo de 2006.
- MSC.1/Circ.1217. Orientaciones provisionales sobre la autoevaluación voluntaria de las compañías y los oficiales de la compañía para la protección marítima (OCPM), para la protección del buque. 14 de diciembre de 2006.
- MSC.1/Circ.1283. Directrices no obligatorias sobre los aspectos de protección de las operaciones de los buques no regidos por el capítulo XI-2 del Convenio SOLAS ni por el Código PBIP. 22 de diciembre de 2008.
- MSC.1/Circ.1305. Orientaciones revisadas para los capitanes, las compañías y los funcionarios debidamente autorizados sobre las prescripciones relativas a la presentación de información relacionada con la protección antes de la entrada de un buque en puerto. 9 de junio de 2009.
- MSC.1/Circ.1334. Actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques. Orientaciones para propietarios y armadores de buques, capitanes y tripulaciones sobre la prevención y represión de actos de piratería y robos a mano armada contra los buques. 23 de junio de 2009.

- MSC.1/Circ.1333. Actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques. Recomendaciones a los Gobiernos para prevenir y reprimir los actos de piratería y robos a mano armada contra los buques. 26 de junio de 2009.
- MSC.1/Circ.1337. Actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques frente a la costa de Somalia. Mejores prácticas de gestión para prevenir los actos de piratería frente a la costa de Somalia y en la zona del mar Árabe, elaboradas por el sector. 4 de agosto de 2010.
- MSC.1/Circ.1390. Orientaciones para los oficiales de la compañía para la protección marítima (OCPM). Preparación de la compañía y la tripulación para casos de secuestro por piratas en el océano Índico occidental y el golfo de Adén. 9 de diciembre de 2010.
- MSC.1/Circ.1405/Rev.1. Orientaciones provisionales para propietarios, armadores y capitanes de buques con respecto al empleo de personal privado de protección armada a bordo en la zona de alto riesgo. 16 de septiembre de 2011.
- MSC.1/Circ.1406/Rev.1. Recomendaciones provisionales revisadas para los Estados de abanderamiento con respecto al empleo de personal privado de protección armada a bordo en la zona de alto riesgo. 16 de septiembre de 2011.
- MSC.1/Circ.1408. Recomendaciones provisionales para los Estados rectores de puertos y los Estados ribereños con respecto al empleo de personal privado de protección armada a bordo en la zona de alto riesgo. 16 de septiembre de 2011.

Bibliografía

- MARÍ, Ricard. *Prevención y resolución de las amenazas de bomba en los buques*. Barcelona: Edicions UPC, 2004.
- MARÍ, Ricard. *El Código PBIP 1. Operatividad en la interfaz buque-puerto*. Barcelona: Edicions UPC, 2006.
- MARÍ, Ricard; SANTALICES, Ramiro. *El Código PBIP 2. Desarrollo de las ordenanzas portuarias*. Barcelona: Edicions UPC, 2007.
- MARÍ, Ricard. *El Código PBIP 3. Resolución de emergencias en los buques*. Barcelona: Edicions UPC, 2007.
- MARÍ, Ricard. *El Código PBIP 4. Intervención de las fuerzas de orden público en los buques*. Barcelona: Edicions UPC, 2007.

