



LA POLÍTICA MARÍTIMA Y LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL

Aplicación metodológica al arco atlántico-mediterráneo
(Golfo de Cádiz y mar de Alborán)

Proyecto MEC (SEJ2007-66487/GE0G)

*Marine
Plan*



Universidad de Sevilla



**INFORME 12. ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE LA
PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA**

Tarik Atmane

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I: MARCO JURÍDICO APLICABLE A LOS ESPACIOS MARÍTIMOS.....	5
PRIMERA SECCIÓN: NORMATIVA INTERNACIONAL APLICABLE.....	5
A- Los espacios marítimos según la CNUDM.....	5
A.1 Aguas Interiores.....	5
A.2 Mar Territorial.....	5
A.3 Zona Contigua.....	6
A.2 Zona Económica exclusiva.....	7
A.5 Plataforma Continental.....	8
A.6 Alta Mar.....	9
A.7. La “Zona”.....	10
B- Otros Instrumentos Internacionales.....	10
SEGUNDA SECCIÓN: NORMATIVA COMUNITARIA APLICABLE.....	
A- Normativa Medioambiental.....	14
B- Política Pesquera Comunitaria.....	14
C- Otros Instrumentos Legales.....	17
	19
CAPÍTULO II: AMBITO DE APLICACIÓN DE LA PEM EN ESPAÑA.....	21
Introducción.....	
II.1 Pesca.....	21
II.2 Exploración y Explotación de Hidrocarburos.....	22
II.3 Áreas Marina Protegidas.....	25
II.4 Vertidos, incluido el almacenamiento de dióxido de carbono.....	27
II.5 Producción de Energía Eólica.....	30
II.6 Patrimonio Arqueológico Sumergido.....	36
II.7 Salvamento Marítimo.....	42
II.8 Transporte Marítimo.....	46
II.9 Puertos.....	48
II.10 Actividades Militares.....	49
II.11 Policía, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....	51
II.11.a En colaboración con el Ministerio de Fomento.....	52
II.11.b Con las Consejerías de medioambiente de las Comunidades Autónomas.....	52
II.11.c En colaboración con el Ministerio de Medio ambiente y Medio Rural y Marino.....	52
II.11.d En colaboración con la Comunidades Autónomas, al margen de La colaboración en materia ambiental.....	53
II.12 Turismo.....	53
II.13 Investigación Científica.....	54
II.14 Ordenación del Litoral.....	57
	59
CONCLUSIONES GENERALES.....	62
REFERENCIAS.....	65

INTRODUCCIÓN

España, como Estado ribereño, cuenta con una superficie de aguas marinas en donde ejerce soberanía o jurisdicción estimada en algo más de 1 millón de kilómetros cuadrados que incluye el mar territorial, la Zona Económica Exclusiva (ZEE), la Zona de Protección Pesquera (ZPP) establecida en el Mediterráneo y la Plataforma Continental.

Estos espacios marítimos soportan múltiples actividades relacionadas con el Mar por lo que están sujetas a importantes presiones e impactos. Así, además de los tradicionales usos del mar como la navegación, la pesca, la defensa, etc. se han sumado otros usos debido a la evolución y desarrollo de las actividades humanas: la explotación de hidrocarburos y minerales, la acuicultura, la desalación del agua, la producción de energía eólica o a través de las olas, el turismo, la extracción de recursos genéticos para usos farmacéuticos, etc. son algunos ejemplos al respecto.

Por otra parte, los vertidos urbanos, industriales y de los buques al mar, la eliminación o alteración de hábitats y poblaciones de especies marinas, la sobreexplotación de recursos marinos vivos, son algunas de las presiones a las que están estos espacios marítimos.

De aquí viene la importancia de dotarse de un mecanismo para gestionar estas actividades de forma coordinada, ya que los enfoques sectoriales que rige actualmente en el empleo de recursos marítimos generan la elaboración de políticas fragmentadas, lo que limita el desarrollo de estas actividades y repercute, por tanto, en la capacidad de protección del medio marino por parte de las entidades públicas.

La planificación espacial marítima (PEM) se erige así como la herramienta de trabajo más adecuada, ya que representa un marco de coordinación de los enfoques sectoriales.

En este orden de ideas, España está en proceso de dotarse de esta herramienta siguiendo la estela de las grandes potencias marítimas dentro y fuera de la Unión Europea. En este sentido, el Anteproyecto de Ley de Protección del Medio Marino regula los principios y mecanismos generales para la planificación del medio marino. Por su parte, la UE ha comenzado a desarrollar una batería de herramientas y criterios para tal planificación

La PEM opera en tres dimensiones, al abordar actividades: a) en el lecho marino; b) en la columna de agua; y c) en la superficie. Ello permite que se utilice el mismo espacio para fines diferentes.

La PEM no reproduce la ordenación terrestre en el mar, dado su tridimensionalidad y el hecho de que la misma zona marítima puede albergar varios usos. No obstante, de la misma manera que la ordenación terrestre tiene un marco jurídicamente vinculante para la gestión de los terrenos, la ordenación del espacio marítimo o la PEM debe ser jurídicamente vinculante si

se quiere que sea eficaz. Ello puede también plantear la cuestión del marco legal y administrativo adecuado de la ordenación del espacio marítimo.

De aquí, el objeto principal de este informe es definir el marco legal en el que se inscribe la PEM, tanto a nivel nacional como a nivel de las Comunidades Autónomas, con especial énfasis en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El informe pretende aclarar las posibilidades del actual marco legal para el desarrollo de la PEM, es decir, señalar con qué soporte legal se cuenta, pero también las carencias o lagunas de la normativa.

En este sentido, el actual reparto de competencias entre el Estado y las CCAA plantea problemas a la hora de definir quien tiene la potestad de actuar en determinadas acciones relacionadas con la PEM. Así por ejemplo, como lo veremos con detalle más adelante, la diferenciación entre aguas interiores, donde es competente en muchas materias las CCAA y las aguas territoriales, donde es competente la Administración General del Estado no se aplica, en principio, a la conservación y gestión del medio marino. De hecho, la Constitución sólo reparte competencias en materia de pesca (el artículo 148.1.11^a), lo que ha dado lugar a una jurisprudencia del tribunal constitucional que, dada la interacción entre este título competencial y el relativo al medio ambiente (artículo 149.1.23^a), se ha utilizado para asentar hasta cierto punto una distribución competencial que deja sin resolver varias cuestiones.

CAPÍTULO I: MARCO JURIDICO APLICABLE A LOS ESPACIOS MARÍTIMOS

PRIMERA SECCIÓN: NORMATIVA INTERNACIONAL APLICABLE

A- Los espacios marítimos según la CNUDM

A.1 Aguas Interiores

Las aguas interiores son aquellas aguas marinas que quedan comprendidas dentro de las líneas de base rectas que unan puntos de la costa y que hayan sido establecidas por el Estado para medir la anchura del mar territorial. Es decir, son las aguas marinas que tienen su límite exterior en el mar territorial y el interior en la línea de costa.

La CNUDM otorga al Estado ribereño plena soberanía sobre sus aguas interiores. No obstante, esta plenitud y exclusividad queda matizada en el caso estipulado en el artículo 8.2 de la CNUDM, cuando el trazado de una línea de base recta, produzca el resultado de incluir como aguas interiores zonas que anteriormente no se consideraban como tales.

En el Derecho interno español, se definen estas aguas, según la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado como “las aguas marítimas bajo jurisdicción o soberanía española, situadas por dentro de las líneas de base”.

La normativa española respecto a la posibilidad de establecer líneas de base rectas y, por tanto, de poseer aguas interiores, la establece la Ley 10/77, de 4 de enero, sobre mar territorial que dispone en su artículo 2 que “el límite interior del mar viene determinado por la línea de la bajamar escorada y, en su caso, por la líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno”.

En cuanto a su régimen jurídico, habrá que recurrir a la legislación interna para conocer su regulación concreta. Así, por ejemplo, en materia de pesca, marisqueo y acuicultura en esas aguas la competencia es de las Comunidades Autónomas según estipula la Constitución en el artículo 148 y como igualmente se expresa en los Estatutos de Autonomía de dichas Comunidades (ver la parte tercera de este informe). En definitiva, El Estado ribereño tiene plenas facultades para someter sus aguas interiores a la PEM.

A.2 Mar Territorial

La CNUDM otorga al Estado ribereño el derecho de establecer un mar territorial cuya anchura llega hasta las 12 millas marinas. La naturaleza jurídica de esta franja de agua queda definida en el artículo 2 de la CNUDM al disponer que:

“1. - La soberanía del Estado ribereño se extiende de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipelágico, de sus aguas archipelágicas, a la franja del mar adyacente designada con el nombre de mar territorial.

2. - Esta soberanía se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar.

3. - la soberanía del mar territorial se ejerce con arreglo a esta Convención y otras normas de derecho internacional”.

No obstante, esta soberanía del Estado ribereño sobre su mar territorial no es absoluta, ya que existe un límite en el ejercicio de esta soberanía, al reconocer el derecho de paso inocente de todos los buques por el mar territorial.

La normativa española sobre el mar territorial viene determinada por la Ley 10/77, de 4 de enero, donde el Estado español ejerce, según su artículo 1, su soberanía “sobre la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como el espacio suprayacente”.

Así pues, las aguas adyacentes al litoral español, más allá de las líneas de base rectas establecidas por el Gobierno y hasta una anchura máxima de 12 millas marinas, tienen la consideración de aguas territoriales y en ellas se ejerce plena soberanía, con la excepción del derecho de paso inocente de los buques que lo atraviesan. En este sentido, España, en el marco de sus competencias, puede reglamentar el aprovechamiento de los recursos vivos y no vivos del mar, su lecho y su subsuelo. Igualmente, puede establecer normas sobre vigilancia, medioambiente, etc.

En suma, España como cualquier otro Estado ribereño, puede establecer PEM en su mar territorial, al ser un espacio donde se desarrolla muchas de las actividades relacionadas con el mar, con la salvedad de los límites que impone el derecho internacional, sobre todo en materia de navegación.

A.3 Zona Contigua

Es zona contigua, según el artículo 7.1 de la Ley 27/92, de Puertos de Estado y de la Marina Mercante, “la que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta las 24 millas marinas contadas desde las líneas de base”.

La disposición adicional segunda de la misma ley dispone que:

“En la zona contigua definida en el artículo 7.1 de la presente Ley, el Gobierno podrá adoptar las medidas de fiscalización necesarias para:

- a) Prevenir en el territorio nacional o en el mar territorial las infracciones de las leyes y reglamentos aduaneros, de contrabando, fiscales, de inmigración o sanitarios.
- b) Sancionar dichas infracciones”.

Así pues, la normativa española respecto a la zona contigua va en consonancia con el artículo 33 de la CNUDM que reglamenta esta zona, con la particularidad que en la ley española se añade una referencia expresa al contrabando que no lo contempla expresamente la CNUDM.

De todas formas, las competencias que ejerce el Estado ribereño sobre esta franja de agua tienen un impacto reducido sobre el establecimiento de una PME dado la naturaleza de las funciones que ejerce cada Estado.

A.4 Zona Económica Exclusiva

Según la CNUDM, la ZEE es un área más allá del mar territorial y adyacente a éste, con una anchura que no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, sujeta a un régimen jurídico específico con características propias que no se asemeja ni al régimen establecido en el mar territorial ni en la alta mar.

Así, en esta zona, y según el artículo 56.1 el Estado ribereño tiene:

“Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos”.

Asimismo, y según el mismo artículo, el Estado ribereño tiene jurisdicción respecto al establecimiento y la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras; la investigación científica marina y la protección y preservación del medio marino.

Como se ve, el Estado ribereño tiene amplias facultades para ejercer diversas actividades en su ZEE. No obstante estas facultades no son absolutas, ya que la misma CNUDM otorga a todos los Estados la libertad de navegación, sobrevuelo y tendido de cables y tuberías submarinos, así como otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades en la ZEE.

España dictó la Ley 15/78, de 20 de febrero, mediante la cuál se creó una ZEE de hasta 200 millas, contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura del mar territorial, dotándose de “derechos soberanos a los

efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marino y de las aguas suprayacentes”.

En esta zona, según el artículo 1.2 de la citada Ley, corresponde al Estado español:

- “a) El derecho exclusivo sobre los recursos naturales de la zona.
- b) La competencia de reglamentar la conservación, exploración y explotación de tales recursos para lo que se cuidará la preservación del medio marino.
- c) La jurisdicción exclusiva para hacer cumplir las disposiciones pertinentes.
- d) Cualesquiera otras competencias que el Gobierno establezca en conformidad con el Derecho Internacional”

Según la citada Ley 17/78, la aplicación de las disposiciones de la citada ley se limitará a las costas españolas del Océano Atlántico, incluido el Mar Cantábrico, peninsulares e insulares, y se faculta al Gobierno para acordar su extensión a otras costas españolas.

En el ejercicio de tal habilitación, el Gobierno español promulgó el RD 1315/97, de 1 de agosto, que creó una zona de protección pesquera (ZPP) en el mar Mediterráneo entre el Cabo de Gata y la frontera marítima con Francia, en donde España, según el artículo 2 del RD, tiene derechos soberanos a efectos de la conservación de los recursos marinos vivos, así como para la gestión y control de la actividad pesquera, sin perjuicio de las medidas que sobre protección y conservación de los recursos se haya establecido o pueda establecer la Unión Europea. Así pues, en esta ZPP, el derecho Comunitario se encarga de identificar los bienes jurídicos que deben protegerse, mientras que el derecho español regula el establecimiento, tipificación y ejecución de las sanciones.

En todo caso, teniendo en cuenta las características de la ZEE y las facultades que tiene el Estado ribereño en esta zona, como es el caso de la producción de la energía eólica marina y la preservación del medio marino, se hace necesario dotarse de una PME, con la salvedad que estas actividades no perjudican los derechos de los demás Estados como es el caso de la libertad de la navegación y el tendido de cables y tuberías submarinas.

A.5 Plataforma Continental

Según el artículo 76.1 de la CNUDM: “La plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a

partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia”.

En esta zona, el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía a los efectos de la exploración y explotación de sus recursos naturales, que la CNUDM lo menciona textualmente en los recursos minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo, así como los organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias.

Asimismo, y al igual que en la ZEE, el Estado ribereño tiene jurisdicción sobre las islas artificiales, instalaciones y estructuras sobre la plataforma continental, con la salvedad del derecho de los demás Estados de tender cables y tuberías submarinos.

Por otra parte, los derechos del Estado sobre su plataforma continental son exclusivos, lo que quiere decir que si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explora sus recursos naturales, nadie podrá emprender actividades sin expreso consentimiento de dicho Estado, además estos derechos son inherentes, en el sentido de que corresponden al Estado con independencia de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa.

En el ordenamiento jurídico español, no existe una ley específica sobre la plataforma continental. No obstante, este vacío queda superado por la promulgación de la Ley 15/78 sobre ZEE que dispone que en esta zona de 200 millas contadas desde las líneas de base, “el Estado español tiene derechos soberanos a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes”. Así pues, aunque la plataforma continental española es muy escasa, geológicamente hablando, le corresponde a España una plataforma continental con una extensión jurídica de 200 millas marina en todo su litoral marítimo, incluso en el Mediterráneo.

A.6 Alta Mar

Aquellas zonas marítimas que quedan fuera del límite exterior de la ZEE o del mar territorial en el caso de que no se ha declarado una ZEE u otra zona similar, se aplica el régimen de la alta mar.

Esta zona esta abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, y en ella se aplica el principio de libertad que comprende según la CNUDM en su artículo 87, entre otras:

- a) La libertad de navegación;
- b) La libertad de sobrevuelo;
- c) La libertad de tender cables y tuberías submarinos, con sujeción a las disposiciones de la Parte VI;

- d) Libertad de construir islas artificiales y otras instalaciones permitidas por el derecho internacional, con sujeción a las disposiciones de la Parte VI;
- e) La libertad de pesca, con sujeción a las condiciones establecidas en la sección 2;
- f) La libertad de investigación científica, con sujeción a las disposiciones de las Partes VI y XIII.

Estas libertades serán ejercidas por todos los Estados teniendo debidamente en cuenta los intereses de otros Estados en su ejercicio de la libertad de la alta mar, así como los derechos previstos en esta Convención con respecto a las actividades en la Zona.

El límite a esta libertad lo encontramos en el artículo 89 de la CNUDM que estipula que “Ningún Estado podrá pretender legítimamente someter cualquier parte de la alta mar a su soberanía”.

Al no tener jurisdicción alguna sobre la alta mar, ningún Estado puede someter esta parte del mar a su reglamentación por lo que no es factible establecer una PEM en la alta mar, aún si tiene jurisdicción sobre los buques que enarbolan su pabellón que navegan por la alta mar.

A.7. La “Zona”

Por “Zona”, se entiende según el articulado de la CNUDM: “...los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional”. Este espacio marítimo que comprende sólo el lecho y el subsuelo marino más allá de la jurisdicción de los Estados se caracteriza por no estar sometido a ninguna soberanía estatal. Se considera patrimonio de la humanidad y es administrado por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos donde los Estados partes en la Convención, sean ribereños o no, son *ipso facto* miembros de la Autoridad.

En la “Zona”, ningún Estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre parte alguna de la Zona o sus recursos, y ningún Estado o persona natural o jurídica podrá apropiarse de parte alguna de la Zona o sus recursos.

B. Otros Instrumentos Internacionales

Además de la CNUDM que, como hemos visto, se considera el instrumento jurídico más importante a nivel internacional en relación con el régimen de los océanos y mares, existen otros instrumentos internacionales que regulan algunas materias específicas del derecho del mar.

Así por ejemplo, en cuanto a la regulación jurídica de la navegación, pesca y protección del medio marino, la CNUDM sólo indica reglas y principios generales que deben ser desarrollados por convenios específicos que tratan estos temas o se aplican a un área geográfica concreta dado las particularidades de cada región costera. Ambos tipos de instrumentos regulan temas que guardan relación con la PEM.

En este sentido, podemos citar el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 y el Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78) desarrollado bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional (OMI). Este Convenio, ratificado por España¹, abarca todos los aspectos técnicos de la contaminación procedente de los buques, excepto el vertido de desechos al mar, y constituye en la actualidad el principal instrumento jurídico vigente en materia de lucha contra la contaminación por buques.

Asimismo, cabe mencionar el Convenio sobre Diversidad Biológica de 5 de junio de 1992, ratificado por España en 1993². En particular, se destaca que el Convenio sobre Diversidad Biológica ha supuesto la aprobación de numerosas Resoluciones de las Partes Contratantes y de un Programa específico sobre el medio marino que, entre otras cosas, conlleva el compromiso de establecer para el año 2012 una Red Global de Zonas Marinas Protegidas, tanto en aguas jurisdiccionales como en alta mar.

Como ejemplo de un instrumento jurídico que se aplica a un área geográfica concreta, se destaca el Convenio para la Protección del Medio Marino del Atlántico Nordeste (OSPAR), adoptado en París en 1992 y ratificado por España el 25 de enero de 1994³. El límite geográfico de este Convenio son las partes del Océano Atlántico que se hallan al norte del paralelo 36° N, por tanto, todas las costas atlánticas españolas, con excepción de las Islas Canarias, entran en el ámbito de aplicación de este Convenio. Las Partes contratantes del Convenio se comprometen a adoptar todas las medidas posibles a fin de prevenir y eliminar la contaminación, así como las medidas necesarias para proteger la zona marítima de los efectos dañinos de las actividades humanas.

Otro instrumento jurídico a nivel regional y que tiene vital importancia para los intereses españoles es el Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo⁴, que establece las reglas básicas sobre las cuales debe desarrollarse la cooperación entre los Estados ribereños, máxime cuando se trata de un mar semicerrado como es el Mar Mediterráneo. Este Convenio se compone de varios Protocolos complementarios de carácter sectorial, que tratan los diferentes fuetes de contaminación marina, donde se destaca por su relación con nuestro estudio, el Protocolo sobre las Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica

¹ BOE de 17 y 18 de octubre de 1984.

² BOE de 1 de febrero de 1994.

³ BOE de 24 de junio de 1998.

⁴ Este nuevo Convenio de Barcelona que sustituye al Convenio marco de 1976, entró en vigor el 9 de julio de 2004, el mismo día que entró en vigor para España. BOE de 19 de julio de 2004. Ésta nueva denominación del Convenio viene a sustituir la antigua denominación del Convenio para la protección del mar mediterráneo contra la contaminación de Barcelona.

en el Mediterráneo. Este Protocolo, crea una nueva figura jurídica de protección internacional para las áreas costeras y marinas mediterráneas (ZEPIM).

En este sentido, España es el país mediterráneo que cuenta con el mayor número de ZEPIM, en concreto 9 que son: La Isla de Alborán; los Fondos marinos del Levante de Almería; el Cabo de Gata; los Acantilados de Maro-Cerro Gordo; las Islas Medas; el Cabo Creus; las Islas Columbretes; el Mar Menor y costa oriental mediterráneo de la región de Murcia y el Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera.

Otro Protocolo importante por su relación con el objeto de nuestro estudio, es la el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, adoptado el 28 de enero de 2008 pero no está en vigor todavía.

También, cabe mencionar que existen otros instrumentos jurídicos a nivel internacional que regulan temas específicos pero que no crean obligaciones formales para los Estados, sino sólo adoptan recomendaciones y principios generales que instan a los Estados cooperar en un área determinada. Un ejemplo de estos instrumentos es el Código de Conducta para la pesca responsable adoptado en el seno de la Organización de Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO). Este Código tiene como objetivo, entre otros, establecer principios y criterios para elaborar y aplicar políticas nacionales encaminadas a la conservación de los recursos pesqueros y a la ordenación y desarrollo de la pesca de forma responsable, teniendo en cuenta todos los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes. Así es, mediante la promoción de la conservación, ordenación y sostenibilidad de los ecosistemas marinos, el Código esta indirectamente dirigido a los Estados para crear áreas marinas protegidas para perseguir estos objetivos.

En esta misma línea, podemos citar las Reservas de la Biosfera, que son espacios creados por el programa “Hombre y Biosfera” de la UNESCO y que no generan obligación jurídica de declarar la reserva como espacio protegido, sino sólo se compromete el Estado a gestionar el espacio de una manera que garantiza el desarrollo sostenible. En este marco, España cuenta con 33 Reservas de la Biosfera donde se destaca por ocupar espacios costeros, además de las diversas islas declaradas Reservas de la Biosfera en su integridad, podemos citar la de Urdaibai, Doñana, Marismas del Odiel, además de una reserva que ocupa un espacio marino, la de Cabo de Gata-Níjar.

Todos estos instrumentos internacional tienen una incidencia directa sobre la implementación de la PEM, ya que por una parte, regulan aspectos claves de la PEM, como es la navegación, la pesca y sobre todo la protección del medio marino, y por otra parte, instan a los Estados partes para adoptar las medidas necesarias a fin de conseguir los objetivos marcados por estos instrumentos⁵.

⁵ Aquí reproducimos los Convenios Internacionales en materia de espacios marítimos que son parte en ellos los Estados Mediterráneos donde lógicamente figura España. (en inglés).

1982 LOS Convention - *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Montego Bay, 12 December 1982), in force as from 16 November 1994: Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Italy, Lebanon, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Tunisia, European Community. See <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>

1995 SFS Agreement - *United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* (New York, 4 December 1995), in force as from 11 December 2001: Cyprus, France, Greece, Italy, Malta, Monaco, Slovenia, Spain, European Community. See <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>

2001 UCH Convention - *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* (Paris, 2 November 2001), in force as from 2 January 2009: Croatia, Lebanon, Libya, Montenegro, Slovenia, Spain, Tunisia. See <http://portal.unesco.org/en>

1992 CBD - *Convention on Biological Diversity* (Rio de Janeiro, 5 June 1992), in force as from 29 December 1993: Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.cbd.int>

1979 CMS – *Convention on Migratory Species* (Bonn, 23 June 1979): Albania, Algeria, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Libya, Malta, Monaco, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, European Community. See <http://www.cms.int>

1979 Bern Convention - *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* (Bern, 19 September 1979), in force from 1 June 1982: Albania, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Cyprus, France, Greece, Italy, Malta, Monaco, Morocco, Slovenia, Spain, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://conventions.coe.int>

1974 SOLAS - *International Convention for the Safety of Life at Sea* (1 November 1974), in force from 25 May 1980: Albania, Algeria, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey. See <http://www.imo.org>

1973/78 MARPOL - *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto* (2 November 1973), in force from 2 October 1983: Albania, Algeria, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey. See <http://www.imo.org>

1989 Salvage - *International Convention on Salvage* (28 April 1989), in force from 14 July 1996: Albania, Croatia, Egypt, France, Greece, Italy, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia. See <http://www.imo.org>

1988 SUA - *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation* (10 March 1988), in force from 1 March 1992: Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey. See <http://www.imo.org>

2000 Smuggling Prot. - *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (New York, 15 November 2000), in force from 28 January 2004: Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Montenegro, Slovenia, Spain, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.unodc.org/unodc/index.html>

1976 Barcelona Conv. - *Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution* (Barcelona, 16 February 1976), in force from 12 February 1978: Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.unepmap.org>

1995 Barcelona Amend. - *Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean* (Barcelona, 16 February 1976 as amended 10 June 1995), in force from 2 July 2004: Albania, Algeria, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.unepmap.org>

1976 Dumping Prot. - *Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft* (Barcelona, 16 February 1976), in force from 12 February 1978: Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.unepmap.org>

1995 Dumping Prot. - *Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft or Incineration at Sea* (Barcelona, 16 February 1976 as amended 10 June 1995), not yet in force: Albania, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Italy, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.unepmap.org>

1976 Emergency Prot. - *Protocol concerning Co-operation in Combating Pollution of the Mediterranean Sea by Oil and other Harmful Substances in Cases of Emergency* (Barcelona, 16 February 1976), in force from 12 February 1978: Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.unepmap.org>

SEGUNDA SECCIÓN: NORMATIVA COMUNITARIA APLICABLE

A- Normativa Medioambiental

Aquí se destaca por su trascendencia en relación con el objeto de este informe, la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino⁶ (Directiva marco sobre la estrategia marina). Esta Directiva está llamada, entre otras cosas, a promover la integración de las consideraciones medioambientales en todas las políticas pertinentes y proporcionar el pilar medioambiental para la futura política marítima de la Unión

2002 Emergency Prot. - *Protocol concerning Co-operation in Preventing Pollution from Ships and, in Cases of Emergency, Combating Pollution of the Mediterranean Sea* (Malta, 25 January 2002), in force from 17 March 2004: Croatia, Cyprus, France, Greece, Malta, Monaco, Montenegro, Slovenia, Turkey, European Community. See <http://www.unepmap.org>

1980 LBS Prot. - *Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-based Sources* (Athens, 17 May 1980), in force from 17 June 1983: Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.unepmap.org>

1996 LBS Prot. - *Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-based Sources and Activities* (Syracuse, 7 March 1996), in force from 11 May 2008: Albania, Croatia, Cyprus, France, Greece, Italy, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.unepmap.org>

1982 SPA Prot. - *Protocol Concerning Mediterranean Specially Protected Areas* (Geneva, 3 April 1982), in force from 23 March 1986: Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.unepmap.org>

1995 SPA Prot. - *Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean* (Barcelona, 10 June 1995), in force from 12 December 1999: Albania, Algeria, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Italy, Malta, Monaco, Montenegro, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.unepmap.org>

1994 Offshore Prot. - *Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Seabed and its Subsoil* (Madrid, 14 October 1994), not yet in force: Albania, Cyprus, Morocco, Tunisia. See <http://www.unepmap.org>

1996 HW Prot. - *Protocol on the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal* (Izmir, 1 October 1996), in force from 28 December 2007: Albania, Malta, Montenegro, Morocco, Tunisia, Turkey. See <http://www.unepmap.org>

2008 ICZM Prot. - *Protocol on Integrated Coastal Zone Management* (Madrid, 21 January 2008), not yet in force. See <http://www.unepmap.org>

1996 ACCOBAMS - *Agreement on the Conservation of Cetaceans in the Black Sea, Mediterranean Sea and contiguous Atlantic Area* (Monaco, 24 November 1996), in force from 1 June 2001: Albania, Algeria, Croatia, Cyprus, France, Greece, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia. See <http://www.accobams.org>

1982 Paris MOU - *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control* (Paris, January 1982), in operation since 1 July 1982: Croatia, Cyprus, France, Greece, Italy, Malta, Slovenia, Spain. See <http://www.parismou.org>

1996 Mediterranean MOU - *Memorandum of Understanding on Port State Control in the Mediterranean Region* (Malta, 11 July 1997): Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Lebanon, Malta, Morocco, Syria, Tunisia, Turkey. France, Greece, Italy, Spain and the EC have the status of observers. See <http://www.medmou.org>

1949 GFCM - *Agreement for the Establishment of a General Fisheries Commission for the Mediterranean* (Rome, 24 September 1949), in force from 20 February 1952: Albania, Algeria, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.gfcm.org/gfcm>

1969 ICCAT - *International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas* (Rio de Janeiro, 14 May 1966), in force from 1969: Albania, Algeria, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Italy, Libya, Malta, Morocco, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, European Community. See <http://www.iccat.int>

⁶ DOCE, nº L 164/9, de 25 de junio de 2008. España está actualmente en fase de transposición de la Directiva al Derecho interno.

Europea. La Directiva tiene como objetivo primordial establecer un marco en que los Estados Miembros deben adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020.

Para lograra este objetivo, la Directiva insta a cada Estado miembro de elaborar una estrategia marina para cada región o subregión marina y que debe basarse en un enfoque ecosistémico respecto de la gestión de las actividades humanas, garantizándose que la presión conjunta de dichas actividades se mantenga en niveles compatibles con la consecución de un buen estado medioambiental (artículo 1.3).

La Directiva establece asimismo que los Estados miembros que compartan una región o subregión marina cooperarán, a través de los convenios marinos regionales, para que estos elementos de las estrategias marinas sean coherentes y adopten un enfoque común. En el caso de España se trataría del Convenio de Barcelona y el Convenio OSPAR para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste para el Mar . Respecto a las aguas circundantes a Canarias que en palabras de la Directiva se refiere a la subregión macaronésica y que no esta amparada por ninguno de estos convenios, se hace necesario una comunicación directa o acuerdos bilaterales con Portugal.

Los Estados miembros, según la misma directiva, definirán, respecto de cada región o subregión marina, una serie exhaustiva de objetivos medioambientales e indicadores asociados para sus aguas marinas con objeto de orientar el proceso hacia la consecución del buen estado medioambiental en el medio marino, teniendo en cuenta los objetivos medioambientales vigentes a escala nacional, comunitaria o internacional seguirán aplicándose a esas mismas aguas, asegurándose de la compatibilidad de dichos objetivos entre sí. (artículo10.1).

En el mismo orden de ideas, también debe destacarse la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, conocida como “**Directiva Aves**”, que tiende a proteger las especies de aves que habitan en el territorio europeo y su hábitats que pueden localizarse en el medio marino, mediante la creación de Zonas Especiales de Protección para las Aves (ZEPAs).

España notificó en su día, como instrumento de transposición de esta Directiva la Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, lo que generó un contencioso con la Comisión Europea, ya que la Directiva contiene normas muy específicas de conservación *in situ* de poblaciones de aves con independencia del hábitat o zona donde se encuentran. Finalmente, mediante la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, se le ha dado reconocimiento oficial, al estipular el nuevo artículo 20 bis que: “*forman parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000 las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves*”.

Otra directiva que tiene una incidencia directa sobre el resto de los hábitats, es la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, conocida como “**Directiva Hábitats**”, que tiene como objetivo proteger y gestionar las especies amenazadas que figuran en sus anexos, además de la obligación por parte de los Estado miembros de identificar, designar y proteger los hábitats naturales y los hábitats de las especies silvestres de la fauna y la flora de interés comunitario. Para alcanzar estos objetivos, se ha creado una red ecológica europea que recibe el nombre de Red Natura 2000 y que incluye las ZEPAs procedentes de la Directiva Aves y lo que la Directiva denomina Zonas de Especial Conservación (ZECs), que primero son Lugares de Interés Comunitario (LICs), hasta que se les dota de medidas de gestión adecuadas.

En España, la transposición de la Directiva se realizó mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Por su parte, la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, conocida como Directiva marco del Agua establece un marco europeo para la protección de todas las masas de agua de la Unión Europea (ríos, lagos, **aguas costeras** y aguas subterráneas). Su objetivo es alcanzar en 2015 una buena calidad de los recursos acuáticos, lo que se debe alcanzar mediante un control de la contaminación y una gestión cooperativa de los recursos hídricos en cada cuenca hidrográfica, lo que seguramente repercutirá en las medidas establecidas por cada Estado respecto a su PEM.

Esta Directiva insta a los Estados miembros a establecer demarcaciones hidrográficas, que pueden constar de distintas cuencas fluviales, acuíferos y aguas costeras y prevé unos plazos claros para la ejecución de las diferentes etapas necesarias para llegar a una gestión de las aguas europeas de forma sostenible.

España incorporó la Directiva Marco del Agua a su legislación interna mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que incluye, en su artículo 129, la modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por la que se incorpora al derecho español la Directiva 2000/60/CE, estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Asimismo, cabe mencionar por su trascendencia en la PEM, La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, conocida por la Directiva sobre evaluación ambiental estratégica (EAE) y que tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos

medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible.

Los planes y programas que serán objeto de evaluación ambiental son según el artículo 2.1 de la Directiva EAE:

- a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, o
- b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.

La citada Directiva se ha incorporado al derecho interno español mediante la ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

B- Política Pesquera Común

Los Tratados de la UE establecen que la gestión de la actividad pesquera de los Estados miembros es una de las competencias exclusivas de la Comunidad. Para ello la UE se ha dotado de un instrumento de gestión de la pesca y la acuicultura enfatizada en la Política Pesquera Común (PPC).

Esta competencia exclusiva de la CE se basa por una parte en el artículo 3.1 del TCE, que prevé un desarrollo de una política común en los ámbitos de la agricultura y la pesca y, por otra parte, en la jurisprudencia del TJCE.

Así, el TJCE consideró en la Sentencia Comisión-Reino Unido de 5 de mayo de 1981⁷ que:

“al espirar el 1 de enero de 1979 el periodo provisional señalado por el artículo 102 del Acta de Adhesión (del Reino Unido a la CEE), la competencia para adoptar las medidas destinadas a la conservación de los recursos marítimos, en el marco de la política común de la pesca, pertenece plena y definitivamente a la Comunidad. Los Estados miembros no tienen ya derecho, por tanto, a ejercer una competencia propia en materia de conservación en las aguas de su jurisdicción”.

En cuanto al ámbito de aplicación de la PPC, ésta abarca las actividades relacionadas con la explotación de los recursos acuáticos vivos y la acuicultura, así como la transformación y comercialización de los productos de la pesca y la

⁷ TJCE, Rec. 1981, p.1045

acuicultura, siempre que se realicen en el territorio de los Estados miembros, en aguas de pesca comunitarias o por buques pesqueros comunitarios”.

El control y ejecución de las disposiciones de la PPC es competencia propia de los Estados miembros. No obstante, la eficacia de los servicios de control nacionales es supervisada por la UE.

La PPC actúa a cuatro niveles, que son:

- i)* En primer lugar, esta Política esta basada en la conservación y la gestión duradera de los recursos pesqueros, con objeto de proteger los mismos, redistribuyendo las zonas de pesca reservadas a las flotas de los Estados miembros en el mar territorial y a partir del límite de 12 millas marina, esta permitido, en teoría, el libre acceso de los buques de los demás Estados de la UE a los recursos pesqueros, si bien sujeto a la fijación del total Admisible de capturas (TAC).
- ii)* En segundo lugar, la PPC actúa en la organización de los mercados, cuyo objetivo consiste en garantizar la adecuación de la oferta y la demanda en favor de los productores y consumidores.
- iii)* En tercer lugar, es una política estructural destinada a ayudar a los sectores de la pesca y la acuicultura a través del Instrumento Financiero para la orientación de la Pesca (IFOP).
- iv)* Y por último, las relaciones con los terceros países y las organizaciones internacionales, que consisten en la elaboración de acuerdos pesqueros a escala internacional y de medidas comunes de conservación que se aplican a la pesca de altura.

A través de las reformas sucesivas, los objetivos iniciales de la PPC se completaron para incluir también, la explotación duradera de los recursos, la protección del medio ambiente, la garantía de un elevado nivel de protección de la salud humana, y la participación en la consecución del objetivo de cohesión económica y social.

En particular, con la reforma de 2002, se plasmó el principio de precaución encaminado a proteger y conservar los recursos acuáticos vivos y reducir al mínimo el efecto de la actividad pesquera en los ecosistemas marinos. De aquí, se desprende la dicotomía existente entre la protección de los recursos pesqueros y del medio marino.

Actualmente, la PPC se encuentra en fase de revisión que comenzó con el anuncio de La Comisión Europea en 2008 de su intención de lanzar una nueva revisión de la PPC. En este sentido, se publicó recientemente el Libro Verde para impulsar el debate entre todos los implicados acerca del mejor modo de gestionar la pesca a nivel europeo.

En este sentido, la UE pretende hoy crear una verdadera política marítima que englobe las políticas de la pesca, el medio ambiente y las industrias del mar. Todos estos sectores tienen relación con la PEM.

C- Otros Instrumentos legales

Existen también otros instrumentos legales a nivel europeo que guardan relación con el tema, en tanto en cuanto suponen condicionantes para la aplicación de una PEM.

Aquí se incluye la Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos, que señala que los Estados miembros tienen soberanía y derechos soberanos sobre los recursos de hidrocarburos situados en sus territorios, donde evidentemente se incluye la ZEE y la plataforma continental. El artículo 2.1 de la Directiva precisa que los Estados miembros conservarán el derecho a determinar dentro de sus territorios respectivos las zonas en las que quedará autorizado el ejercicio de actividades de prospección, exploración y producción de hidrocarburos.

La Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos que contiene también disposiciones sobre las operaciones de vertido de residuos al mar, incluida la inserción en el lecho marino y las operaciones de incineración en el mar (D7 y D11 del Anexo II A). El artículo 4 de la Directiva dispone que:

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente y, en particular:
 - a) sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora...
2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos.

Asimismo, podemos citar la Directiva 2009/31/CE del Parlamento y del Consejo de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono. La Directiva establece un marco jurídico para el almacenamiento geológico, en condiciones seguras para el medio ambiente, de dióxido de carbono para contribuir a la lucha contra el cambio climático (artículo 1.1), y se aplica en el territorio de los Estados miembros, incluida sus ZEE y sus plataformas continentales.

Por su parte, la Recomendación de la UE, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa,

establece los pasos y los principios comunes que los Estados miembro deben seguir en el desarrollo de estrategias nacionales sobre sus zonas costeras.

Por último, cabe mencionar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de noviembre de 2008, titulada: Energía eólica marítima: Acciones necesarias para alcanzar los objetivos de política energética para el año 2020 y los años posteriores (COM/2008/0768 final). La Comunicación, exhorta a los Estados miembros a que realicen la ordenación del espacio para regular los distintos usos del mar que actualmente compiten entre sí mediante procesos de toma de decisiones transparentes así como para lograr ubicaciones óptimas. Esta medida puede contribuir al desarrollo de fuentes renovables de producción de energía en el mar mediante la creación de un marco regulador estable.

CAPÍTULO II: ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA PEM EN ESPAÑA

Introducción

La actual organización territorial del Estado español, emanada de la Constitución de 1978, conforma un sistema compuesto de organización territorial y de articulación entre el Poder central y los poderes autonómicos, dotando de autonomía política a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus intereses respectivos, y estableciendo un sistema de distribución competencial, con atribución de verdaderas competencias exclusivas, por sectores materiales específicos, al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Las competencias del Estado son las que se enumeran en el artículo 149.1 de la Constitución. Con respecto a las competencias de la Comunidad Autónoma, la Constitución menciona en su artículo 148 las materias que pueden ser asumidas por las CCAA en virtud de sus respectivos Estatutos, con la salvedad de lo dispuesto en el artículo 148. Asimismo, existe una cláusula residual según el artículo 149.3 que anuncia todas las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán ser asumidas por las CCAA.

Tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía prevén el ejercicio de competencias autonómicas en los espacios marítimos. El mismo Tribunal Constitucional ha admitido de forma expresa, en varias de sus sentencias, que las Comunidades Autónomas ejercen en los espacios marítimos las competencias que han asumido y que, por razón de la materia, requieren su ejercicio en esos espacios.

La utilización del criterio de distribución por funciones o potestades, junto con el criterio de distribución por materias, tiene como resultado que la distribución de las competencias, en nuestro caso, sobre los espacios marítimos y, por tanto, sobre PEM, pueda estructurarse de la siguiente forma:

- Materias en las que el Estado es titular de todas las funciones y competencias, con total exclusión de las Comunidades Autónomas.
- Materias en las que corresponde al Estado la potestad legislativa y en las que las Comunidades Autónomas pueden asumir la potestad de ejecución.
- Materias en las que corresponde al Estado la potestad legislativa básica y en las que las Comunidades Autónomas pueden asumir la potestad de legislación de desarrollo y la potestad de ejecución.
- Materias en las que las Comunidades Autónomas pueden ser titulares de todas las competencias.

A continuación, veremos cada cuál de las materias susceptibles de incluirse en la PEM, indicando el marco legal en que se inscribe y el ámbito de actuación tanto de la Administración General del Estado como de las CC.AA al

respecto, con especial atención a los ámbitos de actuación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

II. 1 Pesca.

De modo introductorio, es necesario establecer el marco de las competencias propias del Estado, esto es, del contenido de la materia “pesca marítima” diferenciándola de la materia “ordenación del sector pesquero”, pues como señala el Tribunal Constitucional para obviar los conflictos de competencia que pueden surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas se requiere “la previa operación teórica de dotar de contenido material a cada uno de dichos subsectores “pesca marítima y ordenación del sector pesquero” (STC 147/91, F.J. 4B).

De este modo, el Estado fija el ámbito estricto de la materia “pesca marítima”, ámbito que resulta vedado a la acción normativa y ejecutiva de las Comunidades Autónomas, puesto que en el mismo el Estado tiene la exclusividad de la competencia.

Así, como indica la exposición de motivos de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado que constituye la legislación básica en la materia, el artículo 149.1.19 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. A su vez el artículo 148.1.11, establece la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.

De este modo, a partir de las aguas exteriores, esto es, las aguas marítimas bajo jurisdicción o soberanía española, situadas por fuera de las líneas de base rectas tal y como se contemplan en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, de aguas jurisdiccionales, la competencia del Estado en materia de pesca marítima es exclusiva tanto a nivel normativo como de gestión y ejecución de la política pesquera. Todo esto, sin perjuicio de lo que puede dictar las instituciones comunitarias, dado que buena parte de las competencias que el Estado tenía en la materia, han sido asumidas por las Instituciones Comunitarias desde la integración de España en las Comunidades Europeas, por lo que el derecho comunitario, y por tanto la política pesquera común, han pasado a formar parte del ordenamiento interno conforme a la previsión contenida en los artículos 93 y 96 de la Constitución.

Respecto a las competencias de la Comunidades Autónomas en materia de pesca, hay que señalar que las diez Comunidades Autónomas del litoral han asumido en sus respectivos Estatutos las competencias, por un lado, en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, y por otro, de desarrollo legislativo y ejecución de la ordenación del sector pesquero.

En este sentido, el artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que:

“... 2. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores, el buceo profesional y la formación y las titulaciones en actividades de recreo.*

3. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva... sobre las siguientes materias:*

b) *Ordenación del sector pesquero andaluz, en particular en lo relativo a las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca, construcción, seguridad y registro de barcos, lonjas de contratación, y la formación, promoción y protección social de los pescadores y trabajadores de la pesca. Investigación, innovación, desarrollo y transferencia tecnológica y formación pesquera.*

c) *La vigilancia, inspección y control de las competencias reguladas en los apartados anteriores del presente artículo.*

4. *Corresponde a la Comunidad Autónoma como competencia compartida la planificación del sector pesquero, así como los puertos pesqueros”.*

La Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina, en su artículo 4 encomienda a la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Agricultura y Pesca, la adopción de medidas dirigidas a la conservación y mejora de los recursos pesqueros con el fin de garantizar su explotación racional en las aguas interiores, habilitándose en el artículo 7.1.a a dicha Consejería *“El establecimiento, definición y regulación de zonas o de fondos vedados a la actividad pesquera, con carácter temporal o permanente, o reservados de forma preferente o exclusiva, a modalidades de pesca selectivas”.*

Por su especial relación con la PEM, es necesario mencionar la posibilidad que otorga la Ley 3/2001 para declarar zonas de protección pesquera, previo informe del Instituto Español de Oceanografía, del Ministerio de Medio Ambiente, del Ministerio de Defensa, en el caso de que incida sobre zonas declaradas de interés para la Defensa Nacional o zonas de seguridad de instalaciones militares, del Ministerio de Fomento, en el caso de que afecte al servicio portuario, así como de las Comunidades Autónomas afectadas, sobre aspectos de su competencia. Esta declaración debe, también, delimitar geográficamente la zona.

De todas estas zonas, se destaca por su relevancia las denominadas “reservas marinas”⁸. En efecto, el artículo 14 de la citada Ley establece que:

⁸ Las demás zonas de protección pesquera son: las zonas de acondicionamiento marino y las zonas de repoblación marina.

“1. Serán declaradas reservas marinas aquellas zonas que por sus especiales características se consideren adecuadas para la regeneración de los recursos pesqueros. Las medidas de protección determinarán las limitaciones o la prohibición, en su caso, del ejercicio de la actividad pesquera, así como de cualquier otra actividad que pueda alterar su equilibrio natural.

2. En el ámbito de las reservas marinas podrán delimitarse áreas o zonas con distintos niveles de protección.”⁹

Las reservas marinas creadas, hasta hoy en día, por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino son las siguientes:

- Reserva Marina de Cabo de Gata-Níjar, creada por Orden Ministerial de 3 de julio de 1995. (B.O.E. nº 165, de 12 de julio). Orden de 31 de julio de 1996 por la que se modifica la Orden de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar.
- Reserva Marina de Cabo de Palos-Islas Hormigas, creada por Orden Ministerial de 22 de junio de 1995 (B.O.E. nº 161, de 7 de julio).
- Reserva Marina del Levante de Mallorca- Cala Rajada, creada por Orden Ministerial de 3 de abril de 2007 (B.O.E. nº 89 de 13 de abril de 2007).
- Reserva marina y reserva de pesca en el entorno de la Isla de Alborán, creada según Orden Ministerial de 31 de julio de 1997 (B.O.E. núm. 204 de 26 de agosto de 1997). Orden de 8 de septiembre de 1998 por la que se establece una reserva marina y una reserva de pesca en el entorno de la isla de Alborán y se regula el ejercicio de la pesca en los caladeros adyacentes (B.O.E. núm. 233 de 29 de septiembre de 1998), y Orden de 6 de junio de 2001, por la que se modifica la Orden de 8 de septiembre de 1998, por la que se establece una reserva marina y una reserva de pesca en el entorno de la isla de Alborán (B.O.E. núm. 146 de 19 de junio de 2001).
- Reserva Marina de las Islas Columbretes, creada por Orden Ministerial de 19 de abril de 1990 (B.O.E. nº 97, de 23 de abril de 1990).
- Reserva Marina de la Isla Graciosa e Islotes del Norte de Lanzarote, creada por Orden Ministerial de 19 de mayo de 1995 (B.O.E. nº 131, de 2 de junio de 1995).
- Reserva Marina de la Isla de Tabarca, creada por Orden Ministerial de 4 de abril de 1986 (B.O.E. nº 112, de 10 de mayo de 1986) y modificada por la Orden Ministerial de 15 de junio de 1988 (B.O.E. nº 163, de 8 de julio de 1988).

⁹ Las “reservas marinas”, que han sido declaradas antes de la Ley 3/2001, se establecieron al amparo de la Orden Ministerial de 11 de mayo de 1982 por la que se regula la actividad de repoblación marítima. (BOE nº. 125, de 26.05.82).

- Reserva Marina de la Isla de La Palma, creada por la Orden Ministerial de 18 de julio de 2001 (B.O.E. nº 185, de 3 de agosto de 2001).
- Reserva Marina de Punta de la Restinga-Mar de las Calmas (Isla de El Hierro), creada por Orden Ministerial de 24 de enero de 1996 (B.O.E. nº 30, de 3 de febrero de 1996).
- Reserva Marina de Masía Blanca (Tarragona), creada por la Orden Ministerial de 21 de diciembre de 1999 (B.O.E. nº 7, de 8 de enero de 2000).

De estas diez reservas marinas, cinco tienen una gestión compartida con las Administraciones pesqueras de las Comunidades Autónomas que son: La Isla de Tabarca, la Isla Graciosa, Cabo de Palos, Punta de la Restinga en la Isla de El Hierro y la del Levante de Mallorca- Cala Rajada.

Por lo demás, la gestión directa de estas reservas por la Administración General del Estado toda reserva se basa en medidas de vigilancia sobre el terreno, a partir de la zonificación del territorio incluido en la misma. Asimismo, y de cara a la evaluación de los efectos de la reserva, se asigna a cada reserva marina una Comisión de Gestión y Seguimiento a la que se invita a participar al sector pesquero y a organismos e instituciones relacionadas con la protección del medio marino.

II. 2 Exploración y Explotación de Hidrocarburos

En materia de exploración y explotación de Hidrocarburos en espacios marinos, la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las CC.AA parte necesariamente de lo estipulado en la Constitución y la legislación estatal.

Así, a los efectos del artículo 132.2 de la Constitución tendrán la consideración de bienes de dominio público estatal los yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos existentes en el territorio del Estado y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos que estén bajo la soberanía del Reino de España conforme a la legislación vigente y a los convenios y tratados internacionales de los que sea parte.

Asimismo, al tratarse de un actividad con un fuerte componente económico, la misma constitución dispone, además del articulado general 149.1.13, según lo cuál, corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la actividad económica. En el párrafo 25 de ese mismo artículo, le corresponde al Estado también la competencia exclusiva en materia de bases del régimen minero y energético, en el que engloba lógicamente al sector de hidrocarburos.

La actividad de exploración y explotación de hidrocarburos se encuentra regulada por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y el Reglamento sobre investigación y explotación de hidrocarburos, aprobado por

Real Decreto 2362/1976, de 30 de julio, en aquello que no se oponga a la Ley.

El artículo 3 de la citada Ley, establece el reparto de las competencias administrativas en el sector de hidrocarburos. En lo relativo a la exploración y explotación de hidrocarburos en el subsuelo marino se dispone que:

*“2. Corresponde a la Administración General del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley: a) Otorgar las autorizaciones de exploración y permisos de investigación a que se refiere el Título II, cuando afecte al ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma. Asimismo, otorgar las concesiones de explotación a que se refiere el citado Título de la presente Ley. b) Otorgar autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación en las **zonas de subsuelo marino** a que se refiere el Título II de la presente Ley. Asimismo, otorgar las autorizaciones de exploración y permisos de investigación cuando su ámbito comprenda **a la vez zonas terrestres y del subsuelo marino**”.*

De aquí se desprende que las CC.AA no tienen competencias, ni normativas ni de ejecución cuando se trata de actividad de exploración o explotación de hidrocarburos en el subsuelo marino, cosa distinta cuando se trata de actividades que se realicen en el territorio terrestre de la Comunidad Autónoma donde sí se requiere autorización para emprender tales actividades. El mismo artículo 3, apartado 3 de la Ley dice lo siguiente:

“3. Corresponde a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias:

- a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la normativa básica en materia de hidrocarburos.*
- b) La planificación en coordinación con la realizada por el Gobierno.*
- c) Otorgar las autorizaciones de exploración y permisos de investigación a que se refiere el Título II de la presente Ley, **cuando afecte a su ámbito territorial.***
- d) Autorizar aquellas instalaciones cuyo aprovechamiento no afecte a otras Comunidades o el transporte o la distribución **no salga de su ámbito territorial.**”*

Las CC.AA, sólo pueden intervenir a instancias del Estado, esto lo que se desprende cuando del artículo 32 de la Ley 34/1998 cuando requiere un informe previo de la Comunidad Autónoma afectada en el procedimiento de concesión de explotación de yacimientos y de almacenamientos subterráneos de hidrocarburos **“cuando se produzcan actividades en esos ámbitos, incidan o no en zonas terrestres”**.

Por los demás, el mismo artículo 32 establece que las actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos **“que se realicen en el**

subsuelo del mar territorial y en los demás fondos marinos que estén bajo la soberanía nacional se regirán por la presente Ley, por la legislación vigente de costas, mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental, y por los Acuerdos y Convenciones internacionales de los que el Reino de España sea parte".

Desde el punto de vista organizativo, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ejerce competencias relacionadas con la autorización y control de la exploración y explotación de hidrocarburos, también le corresponde el control del transporte energético, en especial los gasoductos, muchos de ellos tienen trazado en el mar, como el que está localizado en el Estrecho de Gibraltar o el más reciente localizado en el Mar de Alborán.

A la Secretaría General de Energía le corresponde llevar a cabo todas aquellas iniciativas, propuestas y actuaciones que en el ámbito del sector energético que sean competencia de la Administración General del Estado, de acuerdo con la legislación vigente y a la Dirección General de Política Energética y Minas le corresponden las funciones de elaboración y tramitación de las autorizaciones de las instalaciones y de los sujetos que operan en el sector energético, el control de las obligaciones que les son exigibles y la instrucción y, en su caso, resolución de los expedientes sancionadores por las infracciones previstas en la normativa vigente en materia de energía, cuando sea competencia de la Administración General del Estado, así como la propuesta de otorgamiento y tramitación de autorizaciones, permisos y concesiones de explotación de hidrocarburos y su seguimiento y control.

II.3 Áreas Marinas Protegidas

El inicio de la preocupación por la degradación del medio marino no ha tenido precisamente un origen ambientalista, sino que ha respondido a necesidades de protección de especies de interés pesquero.

No obstante, en los últimos años se ha venido observando un mayor interés desde la Administración General del Estado responsable de los asuntos medioambientales, de la necesidad de proteger los espacios marinos, como lo demuestra la promulgación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que deroga la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, constituye actualmente la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente. Esta Ley establece varias figuras de protección de los espacios naturales, entre los cuáles encontramos las Áreas Marinas Protegidas (AMP), o el anteproyecto de ley sobre protección del medio marino que se encuentra actualmente en trámite parlamentaria, que será la primera ley a nivel estatal que estará consagrada exclusivamente a proteger el medio marino.

El artículo 32 de la citada Ley 42/2007, define las AMP como:

“Las Áreas Marinas Protegidas son espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos

biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial”.

En este sentido, se ha declarado a El Cachucho (2008) como la primera AMP definida según la Ley 42/2007 que, además, es la es la primera zona exclusivamente marina declarada en la legislación estatal.

A efectos de la conservación de las AMPs, el mismo artículo 32 establece que se deberán aprobar planes o instrumentos de gestión que establezcan, al menos, las medidas de conservación necesarias y las limitaciones de explotación de los recursos naturales que procedan, para cada caso y para el conjunto de las áreas incorporables a la Red de Áreas Marinas Protegidas.

Ésta última figura de la Red de AMP, esta contemplada en el anteproyecto de ley sobre protección del medio marino que establece en su artículo 23 que:

“La Red de Áreas Marinas Protegidas de España está constituida por espacios protegidos situados en aguas marinas españolas, con independencia de que su declaración y gestión estén reguladas por normas internacionales, comunitarias y estatales en el medio marino, representativos del patrimonio natural marino español, así como también su marco normativo y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento. También quedarán integrados aquellos espacios cuya declaración y gestión estén reguladas por normas autonómicas en los supuestos establecidos en los artículos 6 y 36.1 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad”.

A nivel internacional, existen también instrumentos legales que periten crear diferentes categorías de protección del medio marino como es el caso del Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992 (CDB), La Red Natura 2000 de la Unión Europea, el Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico nordeste (OSPAR) y el Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la zona costera del Mediterráneo.

El CDB ha aprobado numerosas Resoluciones de las Partes Contratantes y un Programa específico sobre el medio marino que entre otras cosas conlleva el compromiso de establecer para el año 2012 una Red Global de Áreas Marinas Protegidas tanto en aguas jurisdiccionales como en alta mar.

La Red Natura 2000 de la Unión Europea obliga a designar zonas marinas para la protección de las especies y los hábitats marinos incluidos en las Directivas de Aves y Hábitat. En este sentido, España cuenta con numerosas AMPs incluidas en esta Red.

Dentro del Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la zona costera del Mediterráneo se aprobó el Protocolo sobre Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo, donde España es parte desde 1998 y que establece una nueva figura, las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM).

España cuenta con el mayor número de ZEPIM, en total 7 que son: La isla de Alborán; los Fondos marinos del Levante almeriense Cabo de Gata-Níjar, el Mar Menor y zona oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia, el Parque Natural Cap de Creus, las islas Medes, las islas Columbretes Archipiélago de Cabrera y los Acantilados de Maro-Cerro Gordo.

Por su parte, el Convenio OSPAR para la protección del medio ambiente marino del Atlántico nordeste crea, bajo el marco del Anexo V relativo a la protección y conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica de la zona marítima, una red de AMPs que deben ser propuestas por las Partes contratantes, siempre y cuando cumplen determinados requisitos ambientales en el caso de AMP que se encuentren bajo la jurisdicción nacional. En este marco, España tiene incorporada a dicha red el Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia (2007), y recientemente ha propuesto El Cachucho como segunda zona a incorporar.

En cuanto a las competencias de la Administración General del Estado, en este caso a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, sobre las AMP, La citada Ley 42/2007 en su artículo 6, atribuye el ejercicio de las funciones administrativas a las que se refiere la ley, respetando lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas del litoral, en los siguientes supuestos:

Quando se trate de espacios, hábitats o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.

Quando afecten, bien a especies cuyos hábitats se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies marinas altamente migratorias.

Y por último, cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al derecho internacional o en alta mar.

Ésta última referencia a la posibilidad de ejercer funciones de gestión en áreas marinas situadas en alta mar, es decir fuera de los límites de la jurisdicción estatal sobre espacios marítimos, es una novedad que estaba desconocida por el ordenamiento jurídico español. Se trata de lo que la doctrina viene a denominarlas AMPs alejadas de la costa (offshore marine protected areas), figura ésta que ya ha sido regulada por algunos Estados y que obedece a la necesidad de utilizar criterios técnicos de gestión distintos de los utilizados para otras figuras de las AMPs.

Por otra parte, encontramos otras AMPs que están establecidas por el derecho estatal sectorial, sin que las autoridades ambientales intervengan en su diseño, declaración y gestión. Este es el caso de las Áreas Especiales (SAs) y las Áreas Particularmente Sensibles (PSSAs), las dos bajo el amparo de la Organización Marítima Internacional.

Las Áreas Especiales obedecen a la necesidad de asegurar una aplicación más cuidadosa o estricta de las normas ambientales que rigen sobre el transporte marítimo internacional. En los anexos I, II y V del Convenio MARPOL 73/78 se definen ciertas áreas como "áreas especiales" (SAs), en las que, por razones técnicas relacionadas con sus condiciones oceanográficas o ecológicas y con su tráfico marítimo, se requiere la adopción de métodos vinculantes especiales para la prevención de la contaminación marina. Estas áreas, pues, tienen una mayor protección pero en realidad se trata de normas relacionadas con las operaciones que pueden o no hacer los buques y las instalaciones que deben tener los puertos. El Mar Mediterráneo es todo él una SA a efectos de los Anexos I y V de MARPOL.

Las Áreas Particularmente Sensibles son aquéllas que necesitan protección especial a través de resoluciones de la OMI debido a su importancia ecológica, socioeconómica o científica y que son especialmente vulnerables a daños derivados de la actividad de transporte marítimo.

En España, todas las aguas del archipiélago de Canarias han sido declaradas PSSA en 2005. Igualmente, España forma parte, junto con Irlanda, Bélgica, Reino Unido, Francia y Portugal de la PSSA de las Aguas del Atlántico Occidental, declarada en 2004.

Las Medidas de Protección Asociadas a dichas zonas son el sistema de notificación obligatoria WETREP para la PSSA de la Zona de las Aguas del Atlántico Occidental, que afecta a España en el paso de buques por el dispositivo de separación del tráfico de Finisterre, y el sistema de notificación obligatoria CANREP para la PSSA de Canarias, así como las dos vías de navegación obligatorias para los buques que pasen entre islas y las siete zonas a evitar por los buques en distintos puntos del archipiélago.

II. 4 Vertidos, incluido el almacenamiento de dióxido de carbono

En materia de vertidos desde tierra al mar, se constata el entrecruzamiento entre los títulos competenciales relativos a la protección del medio ambiente y a las aguas. En nuestro examen de la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en la materia objeto de estudio, hay que partir de la legislación estatal plasmada en la Ley de Costas, lo establecido en los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en concreto la sentencia del TC 149/1991, de 4 de julio.

Así, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades litorales –salvo los de la Región de Murcia, Illes Balears y Cantabria- reconocen la competencia autonómica para la ejecución de la legislación estatal en la materia de vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes a sus respectivos litorales. En el Estatuto de Autonomía canario se utiliza una fórmula distinta, pues se alude de modo más genérico a *“los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”* (artículo 32.12).

Tal normativa estatal encuentra su fundamento en los artículos 56 y siguientes de la citada Ley de Costas, que requieren autorización de la Administración competente para todos los vertidos, tanto líquidos como sólidos, con independencia del bien de dominio público marítimo-terrestre en que se realicen.

La STC 149/1991 vinculó el ejercicio por las Comunidades Autónomas de funciones ejecutivas en este campo a la asunción, no de la competencia específica sobre vertidos, sino de la más amplia de protección ambiental. De esta manera, señaló que las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias para la ejecución de las normas sobre protección del medio ambiente, es decir, todas, “son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino”. Por lo tanto, aun sin una referencia concreta a los vertidos en sus Estatutos, las Comunidades Autónomas de la Región de Murcia, Islas Baleares y Cantabria, al igual que las demás del litoral, desarrollan funciones ejecutivas sobre vertidos desde tierra al mar.

De esta manera, podemos concluir que las Comunidades Autónomas desempeñan competencias de ejecución, con base en las cuales pueden adoptar normas reglamentarias destinadas a establecer las medidas organizativas y procedimentales precisas para hacer posible el cumplimiento de la legislación estatal. Asimismo, pueden desarrollar una actividad normativa de mayor calado con base en otros títulos competenciales, especialmente, el relativo a la protección del medio ambiente.

En este sentido, las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vertidos desde tierra a mar, vienen avaladas por el Estatuto de Autonomía, los Reales Decretos de Transferencia y las normas reglamentarias que adopta la Junta de Andalucía.

Así, según el artículo 57 del Estatuto de Autonomía: “... 3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con ... la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma...”.

La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía es la que ostenta la competencia de la autorización, control y vigilancia de vertido al dominio público marítimo-terrestre. La normativa básica para el desarrollo de estas tareas es la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental que establece el marco general para preservar y mejorar la calidad de las aguas litorales, que fue derogado por la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental¹⁰ que contempla la normativa vigente en materia de vertidos.

Ésta última Ley andaluza dispone en su artículo 85 que: “*Quedan prohibidos los vertidos, cualquiera que sea su naturaleza y estado físico que se realicen, de forma directa o indirecta, a cualquier bien del dominio público*”

¹⁰ BOJA de 20 de julio de 2007.

hidráulico o, desde tierra, a cualquier bien del dominio público marítimo-terrestre y que no cuenten con la correspondiente autorización administrativa". El artículo 86 de esta ley andaluza contempla, entre otras cosas, que: *"Las autorizaciones de vertido establecerán las condiciones en que éste debe realizarse"*.

En efecto, el Decreto 14/1996, de 16 de enero, por lo que se aprueba el Reglamento de la Calidad de las Aguas Litorales, determina las condiciones bajo las cuales se conceden autorizaciones de vertidos. A esta norma siguió una orden de 14 de febrero de 1997, por la que se clasificaban las aguas litorales de la Comunidad Autónoma, y se fijaban los objetivos de calidad para aquellas afectadas por vertidos, en función de su clasificación.

En todo caso, las autorizaciones de vertido desde tierra a mar deben contemplar los siguientes requisitos:

- Plazo de vencimiento, no superior a 30 años.
- Instalaciones de tratamiento, depuración y evacuación necesarias, estableciendo sus características y los elementos de control de su funcionamiento, con fijación de fechas de iniciación y terminación de su ejecución, así como de su entrada en servicio.
- Volumen anual de vertido.
- Límites cualitativos del vertido y plazos, si proceden, para la progresiva adecuación de las características del efluente a los límites impuestos.
- Evaluación de los efectos sobre el medio receptor, objetivos de calidad de las aguas en la zona receptiva y previsiones que, en caso necesario, se hayan de adoptar para reducir la contaminación, etc.

Asimismo, y en aras a mitigar los efectos del cambio climático, se están llevando a cabo iniciativas impulsadas por la Unión Europea, entre las cuáles se encuentra el almacenaje de dióxido de carbono (CO₂).

En este marco, se ha aprobado recientemente la Directiva 2009/31/CE del Parlamento y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono¹¹ que, entre otros, autoriza el almacenaje en espacios marítimos, concretamente en la ZEE y en la Plataforma Continental. La misma directiva define el almacenamiento de dióxido de carbono como:

"... en capturar el dióxido de carbono (CO₂) emitido por las instalaciones industriales, transportarlo a un emplazamiento de almacenamiento e inyectarlo en una formación geológica subterránea adecuada con vista a su almacenamiento permanente".

¹¹ DOUE L 140/114 de 5 de junio de 2009.

En España, recientemente en el día 11 de diciembre de 2009, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de Ley sobre almacenamiento de dióxido de carbono que transpone la Directiva Europea y que se encuentra ahora en trámite parlamentario¹².

La propuesta de ley española, tiene como objetivo, tal como anuncia el propio preámbulo, incorporar al ordenamiento interno español las disposiciones contenidas en esta Directiva, adaptándolas a la realidad industrial, geológica y energética del país, y estableciendo una base jurídica para el almacenamiento geológico de dióxido de carbono, en condiciones seguras para el medioambiente, para contribuir a la lucha contra el cambio climático.

En cuanto al ámbito de aplicación respecto a los espacios marítimos, la propuesta de ley española, al igual que la directiva europea, recoge los mismos espacios marítimos susceptibles de albergar depósitos de dióxido de carbono, es decir la ZEE y la plataforma continental, añadiendo de forma expresa el mar territorial, aunque excluye el almacenamiento en la columna de agua tal como indica la misma directiva. Esta última referencia es algo muy evidente, ya que es almacenamiento geológico y por tanto no puede almacenar en la columna de agua.

En este sentido, España, incluso antes de la adopción de la Directiva europea ha establecido reservas provisionales a favor el Estado para un posible almacenamiento de dióxido de carbono en cuatro zonas de la plataforma continental española, a través de Resoluciones de la Dirección General de Política Energética y Minas. Entre las reservas preestablecidas figuran la plataforma continental del Cantábrico, frente a los municipios de Llanes y Bulena (Asturias)¹³, Suances (Cantabria)¹⁴ y Mundaka (Vizcaya)¹⁵ y otra en la Bahía de Huelva¹⁶ en Andalucía.

A los efectos de una eficiente PEM, los lugares seleccionados para el almacenamiento de dióxido de carbono deben seguir criterios determinados dado las repercusiones que puede tener este tipo de actividades sobre el resto

¹² El texto de la propuesta se puede consultar en :

http://www.mma.es/secciones/participacion_publica/cambio_climatico/pdf/apl_almacenamiento_carbono.pdf

¹³ RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada "Asturias Centro", comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental costera. BOE de 8 febrero 2008. p.7100

¹⁴ RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada "Almacén 9", comprendida en la plataforma continental (frente a la provincia de Cantabria). costera. BOE de 8 febrero 2008. p.7099. También la RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada "Almacén 8", comprendida en la provincia de Cantabria y parte de la plataforma continental costera. BOE de 8 febrero 2008. p.7100

¹⁵ RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada "Almacén 7", comprendida en la plataforma continental (frente a la provincia de Vizcaya). BOE de 8 febrero 2008. p.7100

¹⁶ RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada "Almacén 10", comprendida en la provincia de Huelva. BOE de 3 abril 2008.

de los usos del mar. Estos criterios lo encontramos en las *Directrices específicas para la evaluación de flujos de dióxido de carbono a efectos de su evacuación en formaciones geológicas del subfondo marino* en el marco del Convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias 1972 y su Protocolo de 1996. En este sentido, dice:

“6.6- Los principales lugares de esparcimiento, características biológicas y usos del mar que deben tenerse cuenta al terminar la ubicación concreta del sitio son, entre otras, las siguientes:

- 1- las zonas costeras y marinas de importancia ambiental, científica, cultural o histórica, como las zonas marítimas protegidas o los ecosistemas vulnerables (por ejemplo, arrecifes coralinos);*
- 2- las zonas de pesca y de maricultura;*
- 3- las zonas de desove, reproducción y repoblación;*
- 4- las rutas migratorias;*
- 5- los hábitats estacionales y críticos;*
- 6- las vías de navegación;*
- 7- las zonas militares de exclusión; y*
- 8- los usos tecnológicos del fondo marino, incluida la minería, los cables submarinos y las instalaciones de desalación o de conversión de energía”¹⁷.*

El artículo 5 de la propuesta de Ley española establece las competencias que corresponden a la Administración General del Estado a través del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, por una parte, y las que corresponden a las Comunidades Autónomas, por otra parte. Así, corresponde al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio:

- a) otorgar los permisos de investigación previstos en esta Ley.
- b) otorgar las concesiones de almacenamiento previstas en esta Ley.
- c) revocar las concesiones de almacenamiento en los supuestos previstos en esta Ley.
- d) comprobar la solvencia financiera del titular de una concesión de almacenamiento y la preparación técnica del personal que desarrollará sus funciones en los lugares de almacenamiento.
- e) aprobar el plan de seguimiento y el plan de gestión posterior al cierre, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.
- f) garantizar que no se dan usos incompatibles en los lugares de almacenamiento, en el ámbito de sus competencias.
- g) ejercer, de conformidad con lo previsto en los artículos 20 y 21, las funciones de seguimiento y supervisión de los lugares de

¹⁷ Ver http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D23537/9-CO2Spanish.pdf, p.7y 8.

almacenamiento una vez se haya producido la transferencia de responsabilidad a la Administración General del Estado.

- h) resolver los conflictos relativos al acceso a las redes de transporte y lugares de almacenamiento.
- i) crear y mantener un registro de concesiones de almacenamiento y de lugares de almacenamiento cerrados.
- j) aquellas otras funciones que le atribuya esta Ley.

Por su parte, Corresponde a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) establecer un sistema de inspecciones en los lugares de almacenamiento.
- b) asegurarse de que en caso de irregularidades significativas o fugas, el titular de la concesión adopte las medidas correctoras necesarias, y en caso de que lo estime necesario, adoptarlas por sí misma.
- c) responsabilizarse del seguimiento y de las medidas correctoras una vez cerrado un emplazamiento y hasta la transferencia de responsabilidad.
- d) aquellas otras funciones que les atribuya esta Ley.

En caso de concurrencia de derechos sobre una misma área, por ejemplo, la coincidencia en un área de permisos de investigación o concesiones de almacenamiento de CO₂ y de otras sustancias minerales y demás recursos geológicos, se designa a la Administración General del Estado como competente para resolver sobre las incidencias que pudieran suscitarse.

La Disposición final quinta menciona los títulos competenciales que corresponden a lo previsto en el artículo 149.1.23.^a, 25 y 13.^a de la Constitución Española. Dada la finalidad ambiental de la norma, que se traduce tanto en el objetivo (contribuir a la lucha contra el cambio climático mediante la captura y almacenamiento de dióxido de carbono y la consiguiente reducción de emisiones a la atmósfera), como el hecho de que dicho almacenamiento deba realizarse en condiciones seguras para el medio ambiente, le otorgan este carácter.

Por tanto, corresponde invocar el artículo 149.1.23.^a, que reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Asimismo, como sea el mecanismo elegido en este caso para alcanzar el objetivo de la reducción de emisiones es el almacenamiento geológico de dióxido de carbono en estructuras subterráneas, esta materia encuentra su acomodo en el artículo 149.1.25^a, según el cual, corresponde al Estado el establecimiento de las bases del régimen energético y minero.

II. 5 Producción de Energía Eólica

La energía eólica marina es considerada como uno de los recursos renovables que más decididamente pueden contribuir a conseguir el objetivo de replanteamiento del vigente modelo energético en respuesta al nuevo escenario de cambio climático, donde la Unión Europea esta liderando la respuesta mundial frente a éste fenómeno.

A nivel nacional, la política energética ha propiciado desde hace años el aprovechamiento de los recursos renovables y en concreto en el caso eólico, el desarrollo conseguido se puede considerar como pionero a nivel internacional. El Plan de Energías Renovables 2005-2010 incluye como objetivo alcanzar una potencia de 20.155 MW en el año 2010. Igualmente, este Plan contempla la implantación para ese año de parques eólicos marinos de demostración y la posibilidad de instalar unos 1.000 MW en el mar territorial.

No obstante, la implantación de este tipo de instalaciones en el mar tiene repercusiones significativas sobre los otros usos del mar, de aquí viene la importancia que tiene el aprovechamiento de la energía eólica marina sobre toda Planificación Espacial Marítima eficiente.

En España, ante el empuje que ha tenido la idea de instalar parques eólicos marinos en determinados puntos de la geografía española, materializada por el gran numero de proyectos que se han presentado, desde el año 2004, ante el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, ha llevado al Gobierno a reglamentar el régimen jurídico para la autorización de este tipo de instalaciones.

En este sentido, se ha aprobado el Real Decreto 1028/2007 de 20 de julio, *por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial*¹⁸, que constituye actualmente la base legal de la regulación de la producción de la energía eólica marina.

El objetivo de esta Ley como dice su artículo 1, es regular los procedimientos, condiciones y criterios que deben regir la obtención de las autorizaciones y concesiones administrativas que se precisan para la construcción y ampliación de instalaciones de generación de electricidad que se encuentren ubicadas físicamente en el mar territorial.

No obstante, y según la disposición adicional quinta de la Ley 1028/2007, el procedimiento regulado éste Real Decreto podrá ser de

¹⁸ BOE 1 de agosto de 2007.

aplicación también a las instalaciones de generación eólica que se pretenden ubicar en la zona contigua o en la ZEE. De hecho, en el Estudio Estratégico Ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos que, a los solos efectos ambientales, reúnen condiciones favorables para la instalación de parques eólicos marinos, cuya realización es promovida por la disposición adicional tercera de la Ley, abarca como zona de estudio una banda litoral de aproximadamente 24 millas náuticas medidas desde la línea de base recta, incluyendo además las aguas interiores definidas por la misma.

En cuanto a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos previstos en la Ley 1028/2007, se ajustará a las previsiones específicas que establezcan sus respectivas normas estatutarias (disposición adicional cuarta). Al tratarse la zona de aplicación en el Mar Territorial, Zona Contigua y, en su caso, la ZEE, quedará fuera del ámbito de aplicación de la Ley las aguas interiores, que tendrán sólo un carácter orientativo. Por tanto, resulta prácticamente testimonial la capacidad de control y gestión de las Comunidades Autónomas en esta materia, lo que deja a la Administración General del Estado la competencia casi exclusiva en la gestión y control de la energía eólica marina.

En este sentido, son varios los ministerios que concurren con sus competencias en los procedimientos previstos de la citada Ley 1028/2007. Así, el artículo 3 menciona que:

1. Es competencia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Dirección General de Política Energética y Minas, como órgano sustantivo, otorgar la autorización administrativa para la construcción, ampliación, modificación y cierre de las instalaciones.
2. Es competencia del Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Costas, otorgar las autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre precisas para la instalación de un parque de generación eléctrica marino.
3. El Ministerio de Medio Ambiente actuará como órgano ambiental en las evaluaciones ambientales que se efectúen en la aplicación de este real decreto.
4. Es competencia del Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Marina Mercante, autorizar las actividades precisas para la realización del objeto de este real decreto cuando afecten a la seguridad marítima, a la navegación y a la vida humana en la mar.
5. En caso de ocupación del dominio público portuario, la autoridad portuaria competente otorgará la correspondiente autorización o concesión, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sectorial aplicable.

6. Es competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la adopción de las medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros.

En el Estudio Estratégico Ambiental, antes citado, se ha procedido a una planificación general de las zonas marítimas. Así, se ha establecido una clasificación en zonas aptas, zonas aptas con condicionantes ambientales y zonas de exclusión, para dicho ámbito de estudio, entendiéndose como zonas “aptas”, aquéllas para las que no se haya detectado, en base a la información disponible en el momento de la elaboración del Estudio, ninguna probable afección ambiental a escala de planificación.

Ésta zonificación se ha realizado en base a los criterios establecidos por las Administraciones competentes, considerando el grado de compatibilidad entre los parques eólicos marinos y sus previsibles efectos ambientales. De esta forma se establecen:

- **“Zonas de exclusión”**, que responden a las zonas que no son aptas para la instalación de parques eólicos marinos por haber sido identificados potenciales efectos ambientales como incompatibles, o por conflictividad con otros usos del medio marino considerados prioritarios.
- **“Zonas aptas con condicionantes ambientales”**, entendiéndose como zonas en las que se ha deducido la posibilidad de ocurrencia de determinados efectos ambientales negativos por la instalación de parques eólicos, en los que deberá profundizar la evaluación de impacto ambiental de los correspondientes proyectos.
- **“Zonas aptas”**, entendiéndose éstas como zonas para las que no se ha detectado, en base a la información disponible en el momento de la elaboración del Estudio, ninguna probable afección ambiental a escala de planificación.

No obstante, la clasificación de una zona como apta, no exime de la realización y aprobación de los correspondientes estudios de impacto ambiental posteriores asociados a la autorización de instalaciones de energía eólica en el mar, donde se analizará con detalle a todos y cada uno de los condicionantes ambientales presentes en el ámbito concreto de estudio, incorporando todos aquellos elementos que pudieran interaccionar con el proyecto concreto y no se hayan considerado en la propuesta de zonificación.

Los criterios utilizados para el establecimiento de las “zonas de exclusión” y “zonas aptas con condicionantes ambientales” que recogen los aspectos ambientales que puedan interferir con la instalación de parques eólicos marinos en el ámbito de la franja litoral de 24 millas trazada desde la línea de base recta, y las aguas interiores, son los siguientes:

- **Zonas de exclusión**

Recursos y actividades pesqueras

Reservas Marinas declaradas o previstas por la Secretaría General de Pesca Marítima.

Reservas Marinas declaradas por Comunidades Autónomas: propuestas y coberturas o capas facilitadas por Illes Balears, País Vasco y la Comunidad Valenciana.

Hábitat y ecosistemas de excepcional interés pesquero identificados y comunicados por la Secretaría General de Pesca Marítima: Praderas de Posidonia oceanica y Cymodocea nodosa según propuestas e información facilitada por la Dirección General para la Biodiversidad, Secretaría General de Pesca Marítima y las Comunidades Autónomas de Illes Balears, Canarias, Cataluña y Valenciana. Fondos de coralígeno, con la cobertura facilitada por Illes Balears.

Áreas de instalación de las almadrabas reguladas por el MAPA, según cartografía aportada por la Secretaría General de Pesca Marítima.

Dominio público marítimo-terrestre

Banda batimétrica comprendida entre la bajamar y la batimetría de -10 m (no se ha representado cartográficamente en las cuadrículas de 10" x 10").

Yacimientos de arenas potencialmente explotables para actuaciones de lucha contra la erosión marina, facilitados por la Dirección General de Costas y por el Gobierno Vasco (AZTI).

Biodiversidad y áreas protegidas

Lugares que actualmente componen la Red Natura 2000 (Zonas de Especial Protección para las Aves y Lugares de Importancia Comunitaria), según propuestas y designaciones realizadas por los órganos competentes de todas las Comunidades Autónomas costeras, y coberturas facilitadas por la Dirección General para la Biodiversidad y las coincidentes facilitadas por los departamentos competentes de Canarias, Illes Balears, Cataluña, Comunidad Valenciana, País Vasco y Cantabria. Lugares adicionales previstos por las Comunidades Autónomas para su inminente designación como Zona de Especial Protección para las Aves o Lugar de Importancia comunitaria, según propuestas notificadas por Canarias y la Comunidad Valenciana.

Otros tipos de espacios naturales protegidos en el medio marino en virtud de normativa internacional, comunitaria, nacional o autonómica, señalados por la Dirección General para la Biodiversidad y por las comunidades de Canarias, Illes Balears, Cataluña, Comunidad Valenciana, País Vasco y Cantabria.

Otros espacios naturales en proceso de declaración como protegidos: zona PORN de la Rasa Intermareal de Deba-Zumaia comunicada por el Gobierno Vasco/AZTI.

Áreas marinas susceptibles de ser declaradas en el futuro Parque Nacional, según estudio realizado al efecto por el Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Hábitat prioritarios o de interés comunitario u otros hábitat marinos con gran valor ambiental: praderas de fanerógamas marinas según propuestas e información facilitada por la Dirección General para la Biodiversidad, Secretaría General de Pesca Marítima y las Comunidades Autónomas de Illes Balears, Canarias, Cataluña y Valenciana. Fondos de coralígeno, con la cobertura facilitada por Illes Balears.

Banda de protección y amortiguación de 6 millas desde la línea de costa en torno a los humedales de importancia internacional Ramsar costeros: Aiguamolls de L'Empordá, Delta del Ebro, Prat de Cabanes-Torreblanca, Albufera de Valencia, Salinas de Santa Pola, Salinas de La Mata-Torrevieja, Mar Menor, Salinas de Cabo de Gata, Punta Entinas-Sabinar y Albufera de Adra en el Mediterráneo; Ría de Mundaka-Guernika, Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, Ribadeo, Ría de Ortigueira y Ladrado, Laguna y Arenal de Valdoviño, Playa, Laguna y dunas de Corrubedo, Complejo Intermareal de Umia-Grove, Marismas del Odiel, Doñana, Bahía de Cádiz, en el litoral Cantábrico y Atlántico peninsular; Salinas de Ibiza y Albufera de Mallorca en Baleares; y el Saladar de Jandía en Canarias.

Enclaves de excepcional importancia para la migración de las aves y otros grupos biológicos: paso del Estrecho.

Superficies ocupadas por especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas o en los catálogos autonómicos aplicables. No se han representado cartográficamente, por no disponer de una cobertura cartográfica razonablemente completa y general. Sí se ha incorporado la información geográfica relativa a los hábitats 1110 y 1140.

Patrimonio cultural

Yacimientos arqueológicos sumergidos que hayan sido declarados Bienes de Interés Cultural (propuestas de declaración de la Junta de Andalucía). No se representa cartográficamente por razones de seguridad.

Seguridad ambiental

Dispositivos de separación del tráfico y zonas aledañas comunicados por la Dirección General de Marina Mercante

Zonas de acceso a Puertos de Interés General comunicadas por la Dirección General de Marina Mercante y acceso a puertos del Gobierno Vasco (AZTI).

Zonas a evitar por los buques en tránsito a la altura de las Islas Canarias, comunicados por la Dirección General de Marina Mercante.

- **Zonas aptas con condicionantes ambientales**

Para las zonas calificadas como “aptas con condicionantes ambientales” se ha deducido la posibilidad de ocurrencia de determinados efectos ambientales negativos por la instalación de parques eólicos, en los que deberá profundizar la evaluación de impacto ambiental de los correspondientes proyectos. La delimitación de estas zonas responde a los siguientes criterios:

Recursos y actividades pesqueras

Otros hábitats y ecosistemas de interés pesquero como los fondos de maërl, identificados y comunicados por la Secretaría General de Pesca Marítima e Illes Balears.

Caladeros tradicionales de la flota pesquera y el marisqueo, según coberturas geográficas facilitadas por la Secretaría General de Pesca Marítima y el Principado de Asturias.

Dominio público marítimo-terrestre

Primera banda batimétrica comprendida entre los -10 y -15 metros de profundidad, Esta banda no se ha representado cartográficamente.

Zonas de acondicionamiento marino (arrecifes artificiales), según coberturas geográficas facilitadas por la Secretaría General de Pesca Marítima y el Principado de Asturias.

Otras áreas con concesiones temporales en el dominio público marítimo-terrestre (no representadas).

Biodiversidad y áreas protegidas

Zonas periféricas de protección (cauteladamente 1 milla náutica) de los espacios naturales protegidos diferentes de humedales Ramsar.

Propuesta (WWF/Adena) de áreas protegidas marinas, y áreas de inventario de biodiversidad marina definidas por la Dirección General para la Biodiversidad.

Propuesta preliminar de áreas importantes para las aves marinas (IBAs) de SEO/Birdlife. No se ha podido disponer de coberturas en formato shape de las zonas frente a los Cabos de Punta das Olas (A Laracha, A Coruña) y San Adrián (Malpica, A Coruña), por lo que no han podido ser representadas cartográficamente.

Propuestas preliminares de áreas importantes para los cetáceos en el Mediterráneo, que cumplen criterios de LIC (Dirección General para la Biodiversidad/Sociedad Española de Cetáceos).

Patrimonio cultural

Yacimientos arqueológicos notificados por el País Vasco/AZTI no declarados Bienes de Interés Cultural. Envolvente de zonas arqueológicas y zonas de servidumbre arqueológica notificadas por Andalucía.

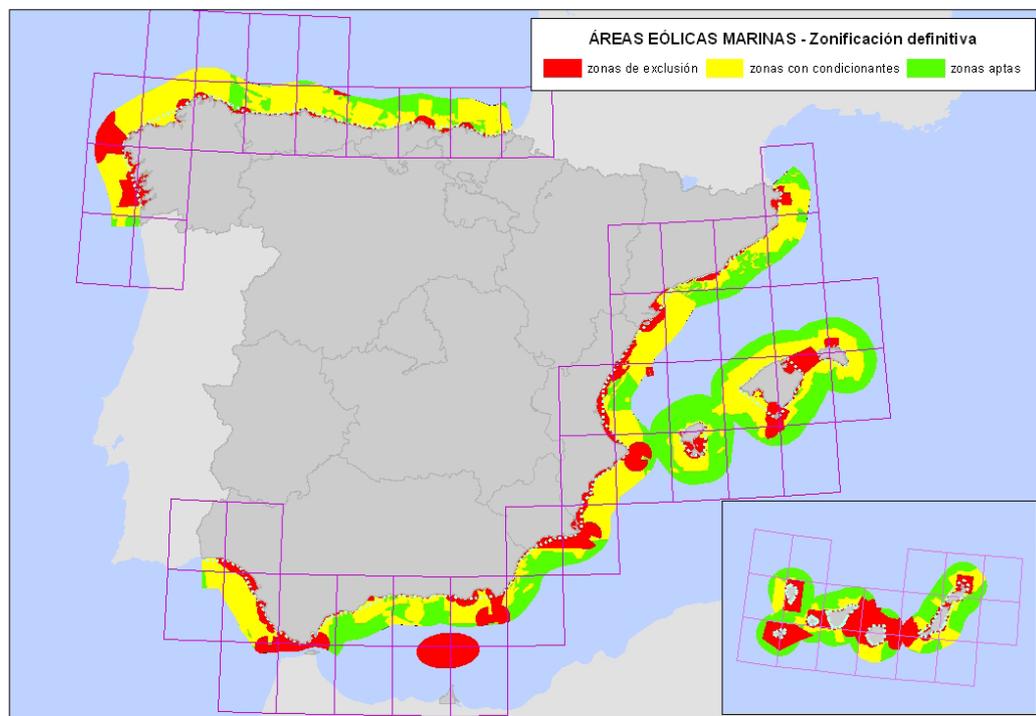
Seguridad ambiental

Zonas con servidumbres aeronáuticas, según propuesta y cobertura facilitada por AENA.

Paisaje

Banda de 8 kilómetros de anchura desde la línea de costa (no representada gráficamente).

Figura 1. Zonificación definitiva del Estudio Estratégico Ambiental



Fuente: Estudio Estratégico Ambiental del Litoral Español para la instalación de Parques Eólicos marinos en: http://www.mityc.es/energia/electricidad/RegimenEspecial/eolicas_marinas/Documents/EEAL_parques_eolicos_marinos_Declaracion.pdf

II. 6 Patrimonio Arqueológico sumergido

En principio, las Comunidades Autónomas no pueden ejercer sus competencias sobre el mar territorial, al no formar éste parte del ámbito espacial (o «territorio») de aquéllas. No obstante, ésta afirmación no es una regla absoluta que no admita excepciones como prueba el hecho de que algunas competencias asumidas estatutariamente por determinadas Comunidades Autónomas son ejercidas válidamente por éstas mas allá de las aguas interiores.

En este sentido, la totalidad de los Estatutos de las Comunidades Autónomas atribuyen a éstas, con el carácter de competencia exclusiva y de gestión en la materia de patrimonio arqueológico, sin perjuicio de la que a favor del Estado reserva el artículo 149.1.28.a de la Constitución («Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación»).

El régimen jurídico aplicable a la materia que estamos tratando, es decir, al patrimonio arqueológico sumergido, lo encontramos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español¹⁹, cuyo artículo 40 dice que: *“Conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de esta Ley, forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el Mar Territorial o en la Plataforma Continental...”*.

El régimen jurídico a que se sujetan los bienes integrantes de dicho patrimonio, lo establece el Título V de dicha Ley, «Del Patrimonio Arqueológico», determinando lo que se entiende por excavaciones arqueológicas, prospecciones arqueológicas y hallazgos o descubrimientos casuales (art. 41), sometiendo las excavaciones y prospecciones arqueológicas a autorización expresa de la «Administración competente» y calificando de ilícitas las excavaciones o prospecciones que se realicen sin autorización o con incumplimiento de los términos de la preceptiva autorización (art. 42), así como regulando los bienes del patrimonio arqueológico que sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole por azar (art. 44).

Por su parte, el artículo 6 de la Ley dispone que:

«A los efectos de la presente Ley se entenderá como Organismos competentes para su ejecución:

- a) Los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico.*
- b) Los de la Administración del Estado, cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español. Estos Organismos serán también competentes respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional.»*

La interpretación del artículo 6 de la Ley en relación con los artículos 40.1, 41 y 42 del mismo permite entender, por lo que se refiere a las autorizaciones de prospecciones y excavaciones, que la Administración a la que compete otorgar las citadas autorizaciones en relación con bienes de este carácter que se encuentren en el mar territorial o en la plataforma continental no es la Administración del Estado, sino la de la respectiva Comunidad Autónoma cuyo

¹⁹ BOE de 29 de junio de 1985.

litoral sea el más próximo al espacio o zona del mar territorial o de la plataforma continental en el que se encuentren los restos arqueológicos.

Esta interpretación es avalada por el tenor de la Disposición Final de la Ley de Costas de 1988 que dice: *"...las funciones de la Administración del Estado en el Mar Territorial, Aguas Interiores, Zona Económica y Plataforma Continental en materia de extracciones de restos y protección del Patrimonio Arqueológico Español se ejercerán en la forma y por los Departamentos u Organismos que las tengan encomendadas a la entrada en vigor de la misma"*.

En este sentido, el artículo 114 de la misma Ley de Costas dice que: *"...Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias relacionadas en la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos estatutos"*. Por tanto, se entiende que en cuanto a Patrimonio Arqueológico Subacuático, la Administración Autónoma es la única responsable en cuanto a autorizaciones de prospección y excavación.

La competencia administrativa sobre el Patrimonio Arqueológico sumergido originó una serie de problemas entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en tanto que las dos administraciones pretendían ejercer las mismas competencias, en este caso, sobre autorización de excavación. Un ejemplo clarificador que se resolvió a favor de las CC.AA, fue el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 1989 por el que se aceptó el requerimiento de incompetencia formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a fin de que se anulase una resolución de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura que autorizó la realización de excavaciones arqueológicas en el lecho de las aguas marítimas adyacentes a Punta del Nao (Cádiz).

En cuanto a la competencia de protección del patrimonio subacuático, hay una concurrencia de competencias entre la Administración General del Estado y las CC.AA, que podemos calificarla de supletoria, en el sentido que la intervención de la Administración del Estado viene referida a los supuestos de falta o insuficiencia de la actuación de la Comunidad Autónoma respectiva. (Sentencia del Tribunal Constitucional nº 17/1991, de 31 de enero, F.J 7). Esto se desprende también del artículo 4 de la Ley que establece que: *«... la Administración del Estado, con independencia de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas, en cualquier momento podrá interesar del Departamento competente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expoliación. Si se desatendiese el requerimiento, la Administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección, tanto legal como técnica, del bien expoliado»*.

Teniendo en cuenta este criterio, y sobre la base de los principios de cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas, no se aprecia ningún impedimento jurídico para que la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas puedan suscribir los oportunos convenios de colaboración para la defensa contra la expoliación del patrimonio arqueológico existente en el mar territorial y la plataforma continental. Éste es a mí entender,

la filosofía del Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático elaborado por el Ministerio de Cultura, y que fue aceptado por el Consejo del Patrimonio Histórico, donde están representadas todas las Comunidades Autónomas, en una sesión celebrada el pasado 10 de octubre de 2007. Éste Plan define, entre otras cosas, las actuaciones de protección jurídica y física que llevará a cabo el Ministerio de Cultura en colaboración con el Ministerio del Interior y las Comunidades Autónomas.

También, en el mismo sentido, se inscribe el Protocolo General sobre colaboración y coordinación en el ámbito de la protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático firmado entre el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Defensa el pasado 7 de julio de 2009, que viene a dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático. El Protocolo insiste en la necesaria colaboración del Gobierno, la Armada y las Comunidades Autónomas «para llevar a cabo una protección eficaz» del patrimonio subacuático.

En cuanto a la actuación de las CC.AA en esta materia, se nos presenta el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía como el mejor y más avanzado ejemplo de dotación de un arsenal jurídico al respecto.

Así, el artículo 68.3.1.º del Estatuto de Autonomía de la Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28.ª de la Constitución.

En ejercicio de la competencia atribuida estatutariamente, se ha aprobado la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía²⁰, que viene a derogar la anterior la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía. Así es, esta nueva Ley constituye el régimen jurídico regularizador de dicho patrimonio.

El artículo 47 de esta Ley, contempla el ámbito de aplicación espacial al decir que: *“Forman parte del Patrimonio Arqueológico los bienes muebles o inmuebles de interés histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en las aguas interiores, en el mar territorial o en la plataforma continental”*.

En cuanto a las competencias, el artículo 3 dispone que: *“Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre el Patrimonio Histórico Andaluz, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Estado o estén atribuidas a las entidades locales”*.

Por su parte, el artículo 9, apartado séptimo, establece los órganos competentes para resolver los procedimientos de inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, donde indica que la resolución del procedimiento de inscripción en el Catálogo corresponde al Consejo de

²⁰ BOJA de 19 de diciembre de 2007.

Gobierno de la Junta de Andalucía cuando se trate de Bienes de Interés Cultural.

Siguiendo este precepto, el Consejo de Gobierno, en su reunión del día 23 de junio de 2009, acordó Inscribir en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Bienes de Interés Cultural, con la tipología de Zona Arqueológica, cincuenta y seis Bienes sitios en las aguas continentales e interiores de Andalucía, mar territorial y plataforma continental ribereña al territorio andaluz, mediante Decreto 285-2009, de 23 de junio²¹.

Además de las zonas arqueológicas, la propia Ley 14/2007 en su artículo 48, insta a la oportunidad de declarar Zonas de Servidumbre Arqueológicas, que son espacios claramente determinados en que se presume fundadamente la existencia de restos arqueológicos de interés y se considere necesario adoptar medidas precautorias.

Con la promulgación de la Ley 14/2007 y del Decreto 285-2009, Andalucía se convierte así en la primera comunidad autónoma española en establecer un régimen de protección jurídica al patrimonio arqueológico subacuático. La declaración como zonas arqueológicas de ciertos enclaves, se adelanta al mismo plan nacional diseñado por la Administración General del Estado. Todo ello, con el objetivo último de preservar el expolio este patrimonio subacuático e evitar conflictos con el caso Odyssey.

Una de las medidas de más importancia, es la relativa a la obligatoriedad de una autorización de la consejería de Cultura para las obras o intervenciones en áreas bien definidas, actuaciones tales como construcción de gaseoductos y puertos, dragados, regeneración de playas o la edificación de parques eólicos-marítimos, etc. Dicho de otra manera, la defensa frente al impacto que producen sobre el patrimonio sumergido determinados elementos e instalaciones, lo que se ha dado a llamarse: «contaminación visual o perceptiva». Todo esto muestra la importancia de dotarse de una Planificación Espacial Marítima coordinada entre la Administración General del Estado y las CC.AA.

II. 7 Salvamento Marítimo

Para analizar el sistema de distribución de competencias en materia de salvamento marítimo entre el Estado y las Comunidades Autónomas hay que partir de lo establecido en la normativa estatal. Así de conformidad con el artículo 87, apartado 1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante:

“el servicio público de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino se prestará por la Administración del Estado, así como por las restantes Administraciones Públicas competentes, de acuerdo con el

²¹ BOJA de 6 de julio de 2009.

principio de coordinación, instrumentado a través de los planes y programas correspondientes. Estos contemplarán de forma integrada las actuaciones de cada Administración, así como los medios para desarrollarlas con independencia de su titularidad, de su adscripción funcional o de su localización territorial".

El organismo encargado de la gestión del servicio público de salvamento marítimo a nivel estatal es La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR). Esta Sociedad que se encuentra bajo el control y la supervisión de la Dirección General de la Marina Mercante, ente dependiente del Ministerio de Fomento, tiene encomendado según el artículo 90 de la misma Ley 27/1992:

"la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda al tráfico marítimo, de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, de remolque y embarcaciones auxiliares, así como la de aquellos complementarios de los anteriores".

En cuanto a las competencias de las CC.AA en esta materia, conviene recalcar que todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas costera han asumido competencias de ejecución en la materia, competencia ésta reconocida por la disposición adicional decimonovena de la Ley 27/1992 -añadida por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre que modifica la Ley de Puertos- en la establece que: *"Corresponderá a las Comunidades Autónomas que así lo hubieran asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo en las aguas territoriales correspondientes a su litoral"*.

Como el resto de las CC.AA, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido competencias en la materia como indica el artículo 66, apartado 2 del Estatuto de Autonomía al decir que: *"Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias de ejecución en materia de salvamento marítimo en el litoral andaluz"*.

Ahora bien, para llevar acabo una mejor labor de coordinación entre la Administración General del Estado y la CC.AA, con el fin de hacer más eficaces las actuaciones en este campo, se han aprobado sucesivos Planes de Salvamento Marítimo. En este marco, está previsto la adopción del nuevo Plan de Salvamento Marítimo 2010-2018 cuya elaboración se instrumentará con la colaboración y participación de la Comunidades Autónomas para materializar los seis programas de actuación que contiene el Plan (medidas de salvamento y lucha contra la contaminación, centros periféricos, formación y prevención, investigación y desarrollo, coordinación y seguridad de buques pesqueros).

A esta labor de coordinación contribuye también la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo (artículo 87.4 de la Ley 27/1992), cuya composición y funciones se determinan en el Real Decreto 1217/2002, de 22 de noviembre. En virtud del artículo 4 de este reglamento, son vocales de la Comisión *"los Consejeros designados por las Comunidades Autónomas competentes en materia de salvamento marítimo y por las Ciudades de Ceuta y Melilla"*.

Este modelo de administración marítima fue examinado por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 40/1998, que vino a aclarar la distribución de competencias marítimas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al declarar que son funciones estatales únicamente la coordinación en la búsqueda, rescate y salvamento marítimo.

II. 8 Transporte Marítimo

En el estudio de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el transporte marítimo, debemos partir de lo estipulado en el artículo 149.1.20ª de la Constitución, que atribuye al primero la competencia exclusiva sobre la marina mercante. La delimitación de este concepto ha tenido lugar en virtud del artículo 6 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos y de la Marina Mercante, según el cual el mismo comprende, entre otras actividades, la *“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”*. Dicha actividad conforma, además, el contenido tradicional de la noción de marina mercante, de acuerdo con el parecer expresado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, aunque sin embargo, las competencias directas de prevención de la contaminación y de preservación del medio marino que ejerce la Dirección General de Marina Mercante no están comprendidas en la competencia autonómica de transporte marítimo.

De acuerdo con el marco derivado de la Constitución y la Ley 27/1992, el transporte marítimo entre puertos o puntos del propio territorio se ha configurado como una competencia autonómica en los Estatutos de las Comunidades litorales. En este sentido, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume en virtud del artículo 19 del Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre: *“Transporte marítimo y fluvial de personas y mercancías que transcurra íntegramente dentro de las aguas de Andalucía”*.

Por lo que se refiere a la actuación autonómica, conviene tener en cuenta que no ha transcurrido mucho tiempo desde el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a varias Comunidades Autónomas en materia de transporte marítimo. Así por ejemplo, tal traspaso tuvo lugar a la Región de Murcia en virtud del Real Decreto 1.597/1999, de 15 de octubre; al Principado de Asturias por el Real Decreto 14/2001, de 12 de enero; y a Cantabria con arreglo al Real Decreto 474/2006, de 21 de abril.

Entre las Comunidades Autónomas del litoral, destaca la regulación del transporte marítimo en Canarias por su singular ubicación geográfica:

Así en virtud de la Ley 19/1994, de 6 de junio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, se reconoce en esta Comunidad el principio de libertad de transporte (artículo 4), así como la liberalización de servicios en este ámbito, que se traduce en la prohibición de aplicar monopolio

alguno sobre el transporte marítimo (artículo 5.1) habilitando a la Administración autonómica para imponer obligaciones de servicio público que garanticen el transporte entre las islas (artículo 5.5). En uso de esta habilitación, se dictó el Decreto 113/1998, de 23 de julio, sobre obligaciones de servicio público a que se someten determinadas líneas regulares de cabotaje marítimo interinsular de la Comunidad Autónoma de Canarias.

II. 9 Puertos

En materia de puertos, El Artículo 149 de la Constitución referente a las Competencias Exclusivas del Estado en su punto 20 hace referencia directa a la titularidad de puertos de interés general.

El dominio público portuario estatal está regulado por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada, entre otras disposiciones, por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, (BOE 30.12.1997), y por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (BOE 27.11.2003, corrección de errores y erratas BOE 03.02.2004).

Según se establece en dicha norma, la ocupación y utilización del dominio público portuario estatal se ajustará a lo establecido en la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre, con las salvedades y singularidades que se recogen en la Ley de Puertos (legislación específica ya prevista en la propia Ley de Costas, en su artículo 4.11). Por su parte, la atribución de competencias en materia de gestión de la utilización del dominio público marítimo-terrestre efectuada a favor de diferentes órganos de la Administración del Estado se entenderá hecha a las Autoridades Portuarias correspondientes respecto del dominio público portuario estatal (artículo 54.1 de la citada Ley de Puertos). Estas Autoridades Portuarias dependen del Organismo Público Puertos del Estado, del Ministerio de Fomento.

Éste Organismo tiene responsabilidades globales sobre el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal, encargado de la ejecución de la política portuaria del gobierno y de la coordinación y control de eficiencia del sistema portuario formado por 28 Autoridades Portuarias en las que se engloban los 44 puertos de interés general existentes, facultades que ejerce en nombre del Estado en virtud de lo dispuesto en la Ley 27/1992.

A Puertos del Estado le corresponden las siguientes competencias, bajo la supervisión del Ministerio de Fomento:

1. La ejecución de la política portuaria del Gobierno y la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal, en los términos previstos en esta Ley.
2. La coordinación general con los diferentes órganos de la Administración General del Estado que establecen controles en los espacios portuarios

y con los modos de transporte en el ámbito de competencia estatal, desde el punto de vista de la actividad portuaria.

3. La formación, la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico en materias vinculadas con la economía, gestión, logística e ingeniería portuarias y otras relacionadas con la actividad que se realiza en los puertos.
4. La planificación, coordinación y control del sistema de señalización marítima español, y el fomento de la formación, la investigación y el desarrollo tecnológico en estas materias. La coordinación en materia de señalización marítima se llevará a cabo a través de la Comisión de Faros, cuya estructura y funcionamiento se determinará por el Ministerio de Fomento.

En relación con las competencias descritas en el párrafo anterior, se ha aprobado la Orden de 28 de abril de 1994 (BOE 06.05.1994; corrección de errores BOE 24.05.1994), modificada por Orden FOM/3538/2006, de 8 de noviembre, mediante la que se adscriben a las Autoridades Portuarias las instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima incluidas en su ámbito geográfico (BOE 18.11.2006). Mediante Orden FOM/339/2009, de 9 de febrero, se modifica también el anexo de la primera (BOE 19.02.2009).

Se les atribuye el calificativo de puertos de titularidad estatal a los puertos calificados como de interés general por reunir alguna de las siguientes características:

- Se efectúan en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.
- Sirven a industrias de importancia estratégica para la economía nacional.
- El volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcanzan niveles suficientemente relevantes, o responden a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.
- Sus especiales condiciones técnicas o geográficas son esenciales para la seguridad del tráfico marítimo.

En cuanto a los puertos de refugio y los puertos deportivos son competencia de las Comunidades Autónomas que hayan asumido estas materias (artículo 148.1.6º de la Constitución).

En este sentido, todas las Comunidades Autónomas litorales han asumido en sus respectivos Estatutos la competencia en materia de puertos –y debe recordarse que las aguas marinas dentro del puerto son aguas interiores del mar territorial, sometidas a la plena jurisdicción de los Estados ribereños– para lo que han empleado fórmulas distintas, siendo la más repetida la que reconoce las competencia exclusiva autonómica sobre “puertos no calificados de interés general por el Estado”.

En el caso de Andalucía, el artículo 64 del Estatuto de Autonomía indica en su apartado 5 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de: *“5.ª Puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, puertos, aeropuertos y helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Andalucía que no tengan la calificación legal de interés general del Estado”*.

Ese mismo artículo habilita a la Comunidad Autónoma de Andalucía el ejercicio de competencias de ejecución sobre los puertos con calificación de interés general.

En algunos Estatutos, como es el caso de Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Principado de Asturias o País Vasco, se prevé incluso la asunción de la competencia en materia de puertos con calificación de interés general, si bien su ejercicio se condiciona a que el Estado no se reserve la gestión de los mismos.

II. 10 Actividades Militares

Las Actividades militares tanto si se llevan a cabo en tierra o en los espacios marítimos donde España tenga soberanía o jurisdicción son competencia exclusiva del Estado, por lo que se deduce lógicamente que las CC.AA no tienen competencia alguna al respecto.

En este sentido, es el Ministerio de Defensa el que tiene competencias de esta naturaleza sobre los espacios marítimos, en particular los órganos dependientes de la Armada, incluido, por sus competencias en cartografía, el Instituto Hidrográfico de la Marina.

La Armada, como parte integrante de las Fuerzas Armadas, tiene como misión constitucional, como se desprende del artículo 8.1 de la Constitución, garantizar el ejercicio de la soberanía de España en sus aguas jurisdiccionales, en virtud de lo cual lleva a cabo misiones de vigilancia marítima cuyo alcance sobre cualquier área marítima protegida conviene tener en cuenta.

Asimismo, tiene la competencia según el artículo 16.a) de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, de vigilancia de los espacios marítimos como contribución a la acción del Estado en el mar, colaborando para ello, a través de numerosos acuerdos interministeriales con diversos organismos de la Administración General del Estado, en misiones de vigilancia pesquera, prevención y lucha contra la contaminación y colaboración con el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

Con independencia de ello, existen determinadas áreas reservadas a ejercicios, reservas que se activan periódicamente mediante publicación, y que están bien señalizadas y reconocidas.

II.11. Policía, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

En este tipo de actividades, la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA debe partir de lo estipulado en el artículo 149.1.29ª de la Constitución, donde la competencia exclusiva del Estado sobre seguridad pública ha de entenderse *“sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”*.

Esta Ley Orgánica que menciona la Constitución es la 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, según la cual las Comunidades Autónomas, en cuyos Estatutos esté ello previsto, podrán crear cuerpos de policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección y demás previstas en dicha norma (artículo 37.1).

El artículo 38.3 c de la misma Ley Orgánica, configura como una función de prestación simultánea e indiferenciada de las Comunidades Autónomas, a través de sus cuerpos de policía, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la tarea de *“velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza”*.

A nivel de la Administración General del Estado, corresponde al Ministerio del Interior, a través del Servicio Marítimo colaborar en funciones de inspección y ejecución ambiental, (es decir, la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, control e inspección pesquera, protección del patrimonio histórico sumergido, vertidos tanto desde buques o plataformas como desde tierra) con la Dirección General de Marina Mercante (con el ente público Puertos del Estado a través de las Autoridades Portuarias). También colabora con la Dirección general de Costas y a veces con las Comunidades Autónomas de la misma manera que el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) lo hace en el medio terrestre, aunque en actuaciones ambientales el propio Servicio Marítimo actúa conjuntamente con el SEPRONA al ser las funciones de aquél más amplias.

II. 11. 1. El Servicio Marítimo

Las principales funciones que cumple el Servicio Marítimo, de manera conjunta con el SEPRONA, son las de Policía Judicial en casos de delitos relacionados con las materias Ambientales y la función de policía administrativa en las siguientes materias:

II.11. a En colaboración con el Ministerio de Fomento:

- a.1. Con la Dirección General de la Marina Mercante: inspección y control de vertidos producidos desde buques o plataformas en aguas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.

- a.2. Con el Ente Público Puertos del Estado en Puertos de interés General en las zonas de servicio y espejo del agua: inspección y control de vertidos al mar producidos desde tierra en el interior del dominio público marítimo portuario en coordinación con el Cuerpo de Celadores Guarda muelles.
- a.3. Con la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima y lucha contra la contaminación: colaboración en materia de prevención de vertidos y apoyo en la lucha contra la contaminación.

II.11.b Con las Consejerías de medio ambiente de las Comunidades Autónomas: inspección y control de vertidos tierra/mar en zonas distintas de las de dominio público portuario.

II.11.c En colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino:

- c.1. Inspección y control del dominio público marítimo terrestre en aplicación de la Ley de Costas, especialmente construcciones ilegales, extracción ilegal de áridos en las playas, ocupaciones ilegales del dominio público, circular por las playas y dunas, etc...
- c.2. Apoyo a las labores de limpieza de costas y del litoral en contaminaciones producidas por grandes contingencias marítimas accidentales: toma de muestras, vigilancia y tendido de barreras anticontaminación...
- c.3. Además, dentro de las competencias básicas y residuales que ostenta el Estado y que gestiona a través del Ministerio de Medio Ambiente, si bien con mucho mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas, al menos en materia sancionadora, colabora en la vigilancia, inspección y control de las áreas ambientales protegidas tanto de las figuras básicas que ha creado el Estado como del resto de las creadas por las Comunidades Autónomas dentro de sus competencias, particularmente en los espacios naturales protegidos en las aguas marítimas españolas tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas de litoral.
- c.4. Inspección y control de la actividad de pesca profesional en aguas exteriores en donde ejerce sus competencias el Estado.
- c.5. Vigilancia de las reservas marinas y zonas vedadas para la protección y conservación de los recursos, particularmente en zonas de desove y alevines y mediante el control de tallas y pesos de las distintas especies.

II.11.d En colaboración con las Comunidades Autónomas, al margen de la colaboración en materia ambiental:

- d.1. Vigilancia, inspección y control de las actividades relacionadas con la pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.
- d.2. Vigilancia y protección de las especies de flora y fauna.
- d.3. Vigilancia y control de los humedales y espacios protegidos.
- d.4. Vigilancia del patrimonio subacuático sumergido dentro de sus competencias.

Respecto a las Comunidades Autónomas, al margen de la colaboración con el SEPRONA como acabamos de ver, a veces los servicios de inspección, supervisión y control ambiental de las correspondientes Consejerías de las Comunidades Autónomas tienen sus propios medios para el ejercicio de sus competencias ambientales y sectoriales con relevancia ambiental en el mar. Así, por ejemplo, la Junta de Andalucía que tenía cuatro embarcaciones para vigilar la calidad de las aguas cuenta, desde junio de 2005, con una más, de 18 m de eslora, exclusivamente dedicada a funciones de gestión del medio marino: vigilancia, inspección, apoyo a la gestión del medio natural y apoyo a la investigación científica en los Espacios Naturales Protegidos (ENPs) del litoral.

Por último, cabe citar la competencia que ejerce el Ministerio de Economía y Hacienda para vigila las fronteras frente al contrabando y otras actividades ilegales mediante el Servicio de Vigilancia Aduanera dependiente de la Agencia Tributaria, cuyo radio de acción en el mar no debe superar las 24 m.m que corresponden a la Zona Contigua, si bien a veces se extiende más allá de este límite llegando incluso a la Alta Mar, cuando se trata de la represión del trafico de estupefacientes.

II. 12 Turismo

En materia de turismo que tiene repercusiones sobre la PEM, conviene indicar que todas las Comunidades Autónomas, incluidas las del litoral, han asumido por vía estatutaria la competencia exclusiva en materia de turismo, en cuyo ejercicio han dictado leyes de ordenación del sector.

En este sentido, en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía se establece la *“competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta,…”*.

Asimismo, hay que destacar que en el artículo 197 del Estatuto de Andalucía se especifica expresamente que *“los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo del turismo sostenible, la*

protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como al fomento de una tecnología eficiente y limpia”, lo cual constituye un mandato ineludible para que la planificación y ordenación de la actividad turística se realice con criterios de máxima sostenibilidad.

En este marco, se destaca la participación de La Consejería de Agricultura y Pesca como socio activo en el proyecto “**La Pesca como Factor de Desarrollo del Turismo Sostenible (MARIMED)**”, en el marco de la iniciativa comunitaria Interreg III- B Mediterráneo Occidental, que surge tras el análisis exhaustivo y la evaluación del sector tanto del turismo como de la pesca, y la voluntad manifiesta de desarrollar formas de turismo sostenible que tengan como elemento central e innovador la dimensión de la pesca, considerada como sistema social, económico y cultural, como medida de ofrecer un valor añadido a las actividades relacionadas con el medio marino.

La ley de ordenación del sector turístico andaluz de 1999, se señala la preocupación por que el desarrollo de la actividad turística no perjudique los valores ambientales, y se incluyen igualmente los deberes de preservación del medio ambiente a los usuarios de los servicios turísticos.

Aunque la Comunidad Autónoma que más ha apostado por el turismo marinerero como medio de vertebrar la actividad económica es la Galicia. Así mediante Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, define en su artículo 112 el turismo marinerero como “*las actividades desarrolladas por los colectivos de profesionales del mar, mediante contraprestación económica, orientadas a la valorización y difusión de su trabajo en el medio marino así como de las costumbres, tradiciones, patrimonio y cultura marinera*”. El artículo 113 especifica las actividades de turismo marinerero, entre otras, las de:

“a) Pesca turismo: actividades desarrolladas a bordo de embarcaciones pesqueras por parte de los profesionales del mar dirigidas al conocimiento, valorización y difusión de su trabajo en el medio marino.

b) Rutas guiadas: actividades dirigidas al conocimiento del medio en que se desarrollan las actividades profesionales en playas, puertos y villas marineras, guiadas por profesionales del mar.

c) Ictiturismo y casas de turismo marinerero: actividades dirigidas al alojamiento en casas titularidad de profesionales del mar.

d) Gastronomía: actividades dirigidas a la promoción y puesta en valor del consumo de los productos de la pesca, el marisqueo y la acuicultura”.

Canarias cuenta, por otra parte, con la única legislación existente en España sobre turismo ballenero, el Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos (BOCA N° 133, de 06 de octubre de 2000).

Asimismo, se ha ido observando últimamente una actividad turística que tiene como escenario los espacios marítimos, se trata del turismo de observación de cetáceos, llamado también, turismo ballenero. Al principio esta actividad se desarrollaba en Canarias, en el canal que hay entre Tenerife y La Gomera, centrada en las poblaciones de calderón tropical que viven en esta zona, pero poco a poco la industria se ha desplazado a la costa peninsular de Andalucía, sobre todo en el entorno del Estrecho de Gibraltar.

Por este motivo, la Comunidad Autónoma de Canarias ha sido pionera en España, al establecer un marco legal sobre turismo ballenero. Se trata del Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos (BOCA Nº 133, de 06 de octubre de 2000).

Por su parte, la Junta de Andalucía promulgó el Decreto 261/2007, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011 (BOJA de 22 de noviembre de 2007) donde se alude al turismo de observación de cetáceos como una de las actividades que requieren regulación específica.

Ante estos desarrollos, la Administración General del Estado se interesó en establecer medidas de protección de los cetáceos ante el auge de la actividad del turismo ballenero. En este marco, se promulgó el Real Decreto 1727/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos.

Su base legal proviene de la competencia estatal en materia de marina mercante y de legislación básica sobre protección de medio ambiente, conforme a lo establecido en el artículo 149.1.20.^a y 23.^a de la Constitución, y en virtud de la habilitación expresa de la disposición final octava de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, para dictar las disposiciones reglamentarias que fueran precisas para su desarrollo.

El aspecto más innovador de la norma es la creación del Espacio Móvil de Protección de Cetáceos (EMPC). El EMPC se define como aquel cuyo perímetro es el contorno de la superficie de un cilindro imaginario que abarca los espacios marino y aéreo en un radio de 500 metros, con una altura de 500 metros en el espacio aéreo y una profundidad de 60 metros en el espacio submarino, comprendidos a partir de un cetáceo o grupo de cetáceos. En dicho espacio se distinguen 5 zonas en función de la distancia a los animales:

- **Zona de Exclusión**, que tendrá un radio no inferior a 60 metros medido en la superficie del agua a partir del cetáceo o grupo de cetáceos.
- **Zona de Permanencia Restringida**, que comprende la superficie entre el límite de la Zona de Exclusión (60 m) y el límite de la Zona de Aproximación (300 m).
- **Zona de Aproximación**, que comprende la superficie entre los 300 metros del límite de la Zona de Permanencia Restringida y los 500

metros del contorno exterior del Espacio Móvil de Protección de Cetáceos.

- **Zona Aérea**, que comprende la zona de espacio aéreo dentro de los 500 metros de radio del cilindro imaginario en vertical, y en horizontal, a partir del cetáceo o grupo de cetáceos.
- **Zona Submarina**, que comprende la zona de espacio submarino dentro de los 500 metros de radio del cilindro imaginario en horizontal y los 60 metros en profundidad a partir del cetáceo o grupo de cetáceos.

La Ley atribuye a los órganos competentes de la Dirección General de Marina Mercante del Ministerio de Fomento, a la Armada y al Servicio Marítimo de la Guardia Civil la potestad de inspección y control de las medidas previstas, así como la de levantar las correspondientes actas de denuncia. Los Agentes de la Autoridad de las distintas comunidades autónomas colaborarán, en el ámbito de sus competencias, en las labores de vigilancia, inspección y control necesarias para la consecución de los fines de este Real Decreto, a través de los medios humanos y técnicos disponibles. Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente será el encargado, previo informe de la Dirección General de Marina Mercante del Ministerio de Fomento, de la tramitación e imposición de sanciones en base a lo previsto en el artículo 77 de la Ley 42/2007.

II. 13 Investigación científica

En el marco del deber de promoción de la investigación científica y técnica en beneficio del interés general que el artículo 44.2 de la Constitución impone a los poderes públicos, corresponde al Estado la competencia exclusiva para su fomento y coordinación general (según el tenor del artículo 149.1.15ª de la misma norma), en tanto que las Comunidades Autónomas - costeras y no costeras- desarrollan labores de fomento de la investigación (tal y como les permite asumir el artículo 148.1.17ª). A juicio del Tribunal Constitucional (Sentencia 90/1992, de 11 de junio), el análisis de los dos últimos preceptos citados “evidencia que, constitucionalmente, la misma materia queda o puede quedar, en principio, a la plena disponibilidad de una pluralidad de Centros decisores, es decir, a la disponibilidad del Estado y a la de todas las Comunidades Autónomas”.

La labor de la Administración General del Estado se concreta a través del Ministerio de Ciencia e Innovación que tiene diversos centros de investigación marina en el seno del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, así como el Instituto Español de Oceanografía.

Éste último es un organismo público de investigación, dependiente del Ministerio de Ciencia e Innovación, dedicado a la investigación en ciencias del mar, especialmente en lo relacionado con el conocimiento científico de los océanos, la sostenibilidad de los recursos pesqueros y el medio ambiente marino.

La Ley 3/2001, de Pesca Marítima del Estado le asigna como finalidad “*el estudio de la mar y sus recursos*”, para lo que deberá ejercer, entre otras, las siguientes funciones:

- Elaborar, coordinar y gestionar los programas de investigación sobre los recursos vivos marinos en los distintos mares y océanos que sean de interés para el sector pesquero español, incluyendo investigaciones aplicadas a los cultivos marinos.
- Elaborar, coordinar y gestionar los programas de investigación de carácter oceanográfico multidisciplinar, con especial atención a su influencia en los recursos vivos, de acuerdo con las directrices de la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica.
- Representar al Departamento en los foros internacionales relacionados con la oceanografía y las pesquerías, (...).
- Informar sobre los proyectos de normas que se le sometan a consulta y que afecten a la extracción de recursos vivos marinos.
- Establecer convenios con organismos públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, para la realización de proyectos de investigación y otras actividades de carácter científico y tecnológico.
- Coordinar y cooperar en los programas de investigación internacionales (...).

El artículo 88. 2 de la misma Ley menciona al respecto que: “*El Instituto Español de Oceanografía atenderá prioritariamente los objetivos de la política sectorial pesquera del Gobierno, tanto en funciones de investigación como de apoyo técnico-científico, pudiendo representar al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en los foros científicos internacionales relacionados con la oceanografía y las pesquerías, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y, en su caso, en colaboración con los organismos de investigación de las Comunidades Autónomas*”.

En el desempeño de la competencia en investigación asumida por vía estatutaria por todas las Comunidades Autónomas en coordinación con el Estado, algunas de ellas han dictado leyes reguladoras de esta materia, inspirándose en la normativa estatal (Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica). En este sentido, pueden citarse las leyes de investigación y desarrollo tecnológico de Galicia (Ley 12/1993, de 6 de agosto), Islas Baleares (Ley 7/1997, de 20 de noviembre) y Comunidad Valenciana (Ley 7/1997, de 9 de diciembre), las cuales, al igual que la del Estado, distinguen entre la actividad pública planificadora y la de prestación a través de órganos u organismos de investigación.

Algunos ejemplos de la incidencia que el ejercicio de la competencia examinada puede tener en el espacio marino es el Plan Andaluz de

Investigación, Desarrollo e Innovación 2007-2013, que incluye los ecosistemas marinos entre las líneas prioritarias de investigación; o la regulación del Instituto Canario de Ciencias Marinas, creado por Decreto 53/1996, de 28 de marzo, que *“tiene como finalidades ejercer las competencias de la Comunidad Autónoma en investigación oceanográfica, realizar y promover trabajos de investigación y desarrollo tecnológico de interés para Canarias en el ámbito de las ciencias marinas, actuar como plataforma horizontal de investigación y desarrollo, contribuir a la educación medioambiental y promover la cooperación en estas materias entre las instituciones regionales, nacionales e internacionales”* (artículo 2).

En otros casos, la intervención administrativa se ha canalizado a través de la creación de personas jurídico-privadas, como la Fundación “Centro Tecnológico del Mar” (CETMAR), promovida por la Junta de Galicia y el Ministerio de Educación y Ciencia. El objetivo de esta fundación, en cuyo patronato están presentes organismos como el Instituto Español de Oceanografía, consiste en facilitar las condiciones para el desarrollo sostenible de los recursos marinos y, en este marco, mejorar la eficiencia de los sectores de la pesca, la acuicultura, la transformación de los productos pesqueros y todas aquellas actividades directa o indirectamente relacionadas con el uso y la explotación del mar y sus recursos.

II. 14 Ordenación del Litoral

La PEM, como hemos visto al principio de este informe, no reproduce la ordenación terrestre en el mar, dado su carácter tridimensional, esto es, aborda actividades diversas en una misma zona marítima tanto en el lecho marino, la columna de agua y en la superficie. No obstante, se asimila a la ordenación del litoral por tener las dos figuras una función planificadora, con la salvedad de que la ordenación del litoral se aplica solamente a la zona marítimo-terrestre, incluyendo las playas.

Al respecto, conviene referirse a las funciones y competencias que, para el desarrollo del Estatuto de Autonomía, se contienen en el R.D 2801/1983, de 21 de septiembre, sobre traspasos en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar, del que merecen destacarse las siguientes:

- La ordenación del litoral se vincula a una función planificadora, a la que se incorporan las playas y la zona marítimo-terrestre, utilizando para ello los instrumentos de planeamiento general que sean adecuados o bien ordenarse de forma aislada con instrumentos específicos.
- Se establece un régimen de informes entre las administraciones Autonómicas, Local y del Estado, como expresión de la concurrencia competencial (incluida la de formulación de planes sectoriales de playas por parte de la administración estatal) en el espacio litoral.
- Las funciones autonómicas llegan a la autorización de instalaciones de las obras e instalaciones de vertidos al mar, sin perjuicio de la facultad de concesión de la administración estatal.

Se trata de una competencia exclusiva asumida estatutariamente por todas las Comunidades Autónomas costeras. En este sentido, se ha pronunciado la STC 149/1991 sobre la Ley de Costas, al afirmar que: “... el litoral forma parte del territorio de las CC.AA. costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrlo”.

La Comunidad Autónoma Andaluza, el igual que otras CC.AA costeras, ha asumido estatutariamente la competencia exclusiva en esta materia. Así el artículo 56. 6. del Estatuto de Autonomía dice lo siguiente:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo”.

Dada la incidencia de este título competencial en los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal definidos en la Ley de Costas, ésta misma Ley regula las relaciones interadministrativas en este campo, exigiendo la consulta a la Administración General del Estado de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, antes de su aprobación inicial y definitiva (artículo 117).

En cuanto al ejercicio por las Comunidades Autónomas de esta competencia, la inclusión de la ordenación del litoral en los Estatutos de Autonomía como una categoría diferenciada de la genérica ordenación del territorio no siempre ha dado lugar a un régimen jurídico específico. Al contrario, la mayoría de las Comunidades Autónomas costeras se han limitado a dictar leyes de ordenación territorial, en algunos casos, sin dar especial relevancia al hecho de tener costa, como pasa con la misma Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Otras Comunidades han creado instrumentos específicos para llevar a cabo la ordenación del litoral, aun sin concebir ésta como una competencia independiente de la ordenación del territorio.

Más amplia es la finalidad de los instrumentos regulados en el Decreto de la Comunidad Autónoma de Illes Balears 72/1994, de 26 de mayo, por el que se regulan la formulación, tramitación y aprobación de los planes o normas de ordenación del litoral, que persiguen *“garantizar el uso público del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas del interés público debidamente justificado, así como su recuperación, protección, preservación, utilización racional, integridad y adecuado servicio a los usuarios, ajustado a la demanda existente”* (artículo 3.3).

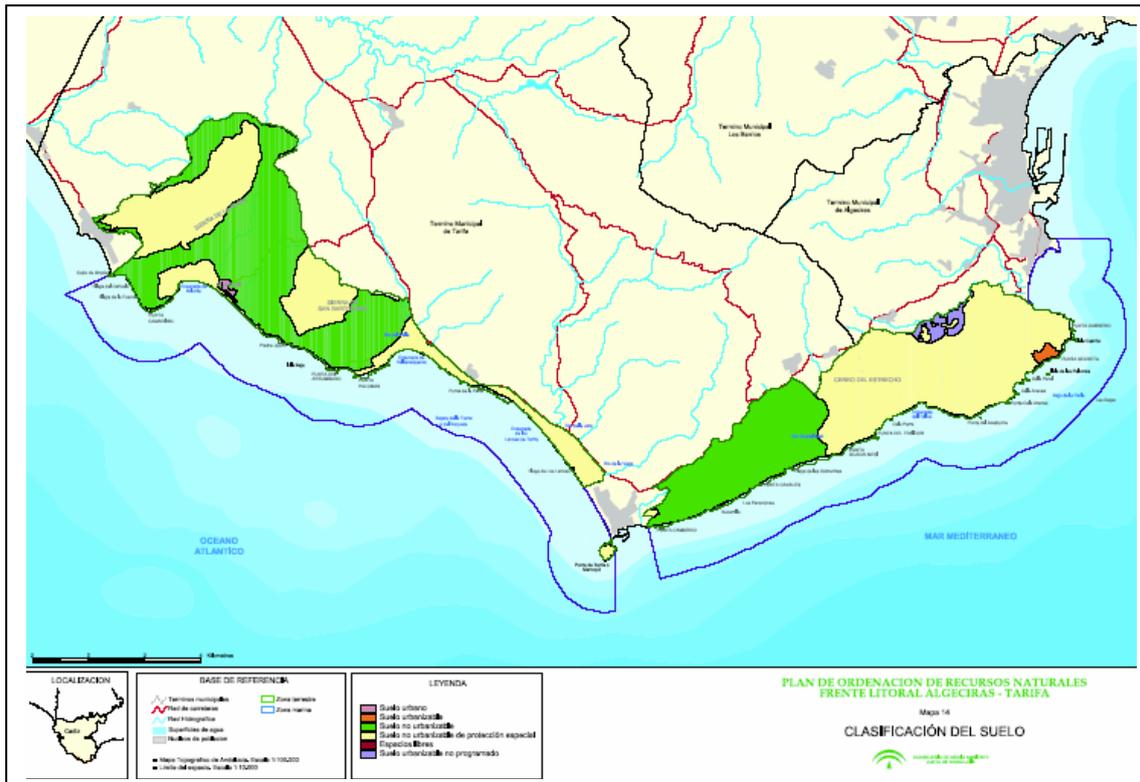
Finalmente, las Comunidades de Murcia, Cantabria y Valenciana han dado un paso más, al incorporar los instrumentos relativos al litoral en la legislación de ordenación del territorio y urbanística. Así, la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia contempla en sus artículos 37 y siguientes los planes de ordenación del litoral, referidos a las playas y fachadas marítimas. Por su parte, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria encomienda al Gobierno la elaboración de un Plan de Ordenación del Litoral, *“en atención a las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera, y con la finalidad de una protección efectiva e integral de la misma”* (disposición adicional cuarta).

En general todas ellas siguen la doctrina del Consejo de Estado y del Tribunal Constitucional en el sentido de que el territorio planificado y gestionado coincide con el municipal de las provincias a partir de las cuales se constituyeron las Comunidades Autónomas y, por tanto, incluyen, pero no se extienden más allá, la zona marítimo-terrestre. Así lo ha hecho, por ejemplo, la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, cuyo artículo 1 señala que *“la presente Ley tiene por objeto la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral, con la finalidad de dotar de una protección integral y efectiva a la franja costera, así como el establecimiento de criterios para la ordenación del territorio de los municipios costeros de Cantabria”*.

En el mismo sentido el Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco sienta las bases para una gestión eficaz del litoral sobre la base de la competencia autonómica de Ordenación del litoral, unida a las competencias en la autorización de los vertidos tierra-mar y de usos en la zona de servidumbre, que en su conjunto, constituyen los componentes básicos de la política de Gestión Integrada del Litoral. Su principal objetivo es proponer una ordenación de la franja litoral mediante la regulación de los usos y actividades bajo el criterio de la preservación de sus ecosistemas. Así el Plan opta, como viene explicado en el preámbulo, por definir como ámbito de ordenación la Zona de Influencia definida por la Ley de Costas: «franja de anchura mínima de 500 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar.» Esta zona se hace extensible por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas, que en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco corresponde a la cota de 5 metros sobre el nivel del mar. Esta definición conlleva por lo tanto la ordenación tanto de la ribera del mar como la de las rías en las que se observa el fenómeno de las mareas

Sin embargo, por su potencial como instrumento de ordenación del litoral (al prevalecer sobre cualquier plan urbanístico y poder condicionar la zonificación y los usos del suelo de éstos) y no sólo como instrumento típicamente ambiental de ordenación de los recursos naturales, las Comunidades Autónomas suelen incluir espacios marinos en los ámbitos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNs), lo que muchas veces no es cuestionado por el Estado, salvo que en la regulación se condicione de alguna manera el ejercicio de la pesca en aguas exteriores. Baste, a modo de ejemplo, con contemplar los mapas de PORNs tales como el del Parque Natural del Estrecho, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que figura a continuación.

Figura 2. PORN del Parque Natural del Estrecho.



CONCLUSIONES GENERALES

España cuenta con una batería normativa importante en relación con las actividades que se realizan en los espacios marítimos. En este sentido, para el desarrollo hipotético de una Planificación Espacial Marítima existe un soporte legal adecuado que abarca casi todos los usos del mar. No obstante, la organización territorial del Estado español que contempla el reparto de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas puede tener repercusiones en la implementación de una PEM al ostentar las CC.AA determinadas competencias, ya sean exclusivas o compartidas, en los espacios marítimos.

En este sentido, Las competencias sectoriales que tienen incidencia en el medio marino, que derivan de los correspondientes estatutos de autonomía, permiten a las Comunidades Autónomas ejercer competencias aisladas más allá de las aguas interiores, La excepción obvia es la pesca en que se generaliza su regulación en dichas aguas.

En las demás competencias, o se limitan claramente al territorio autonómico o se atribuyen al Estado como titular del dominio público, o se limita su ejercicio si se compara el alcance y extensión de las competencias con las equivalentes estatales (transporte marítimo). Hay excepciones muy concretas, como en el caso del salvamento marítimo o la arqueología submarina donde la competencia es compartida a partir del título estatal basado en la coordinación.

Lo más relevante es que, con excepción de la pesca, las competencias que tienen una mayor amplitud se limitan claramente a la zona marítimo-terrestre, como ocurre con mayor énfasis con la competencia de ordenación del territorio y del litoral.

Asimismo, cuando esa ordenación territorial general se basa en títulos competenciales de medio ambiente sí se produce una especie de extensión espontánea de la competencia como lo demuestra la naturalidad con que muchos PORNs del litoral incluyen zonas marinas, incluso más allá de las líneas de base, extendiéndose al mar territorial.

Dicho esto, conviene hacer algunas recomendaciones o sugerencias en aras a una afectiva implementación de una Planificación Espacial Marítima:

1. Es necesario clarificar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) en todas aquellas materias con incidencia en el medio marino, que no están bien definidas en los respectivos estatutos de autonomía o hay un silencio de la normativa legal al respecto. Esta necesidad se aprecia en la tendencia de algunas Comunidades Autónomas a extender el ámbito de aplicación de determinadas aspectos de la PEM más allá de las aguas interiores, por lo que es necesario clarificar el respectivo nivel competencial del Estado y de las CCAA.
2. Se aprecia la importancia de desarrollar una norma o una directriz básica de referencia que defina un modelo organizativo y de PEM, que permita un desarrollo coherente y coordinado de las actuaciones de la Administración General del Estado y de las CC.AA. Esta norma o directriz básica debe dotar de armonía al sistema, estableciendo un contenido mínimo y uniforme para la PEM tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, lo que facilitará tanto la coordinación entre el Estado y las CCAA, como entre las propias CC.AA.
3. La participación de todos los agentes y organismos públicos y privados implicados en las actividades marítimas contribuyera a que la implementación de una PEM sea ampliamente conocida, comprendida y

aceptada por todos, lo cual repercute ineludiblemente en la eficacia de esta Política. Esta concertación se puede articular a través de la creación de mesas de trabajo que integren representantes de distintos departamentos y ministerios, representantes de otras administraciones autonómicas y de diferentes agentes sociales.

4. Es necesario una amplia difusión y publicidad de esta nueva estrategia marítima, con la finalidad de mejorar su conocimiento y comprensión.
5. Es necesario favorecer la implantación de una “cultura del intercambio de información e experiencias” entre los distintos departamentos ministeriales y las distintas administraciones autonómicas, a través por ejemplo la creación de una institución a nivel nacional cuya función es coordinar las distintas políticas nacionales y autonómicas en materia marítima, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Administración General del Estado o a las CC.AA.

REFERENCIAS

- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2009): Estudio Estratégico Ambiental del Litoral Español para la instalación de Parques Eólicos marinos. Disponible en: http://www.mityc.es/energia/electricidad/RegimenEspecial/eolicas_marinas/Documents/EEAL_parques_eolicos_marinos_Declaracion.pdf
- COMISIÓN DE ESTUDIO DEL CONSEJO DE ESTADO (2006): Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones Territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas,. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/Especies%20marinas.pdf>
- RIU I FORTUNY, R. (2001): “Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre los espacios marítimos”, *Informe Comunidades Autónomas 2001*. Instituto de Derecho Público, Barcelona. Disponible en http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2001/2_parte/espaciosmaritimos.pdf