



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 14. DIRECTRICES, RECOMENDACIONES Y MEDIDAS

ÍNDICE

1. Directrices sobre política marítima.....	4
2. Directrices sobre la organización territorial marítima.....	8
3. Directrices sobre desarrollo institucional.....	14
4. Directrices sobre las figuras de planificación.....	17
5. Directrices instrumentales.....	20

1. DIRECTRICES SOBRE POLÍTICA MARÍTIMA

Generalidades

Las políticas marítimas son el marco político de expresión de una voluntad nacional/supranacional o regional para la acción estratégica de las instituciones públicas para el uso de los mares y océanos. Las políticas marítimas como políticas públicas facilitan la articulación de actuaciones encaminadas a lograr una finalidad social y un interés colectivo, en este caso la adecuada gestión del espacio oceánico y el uso racional y sostenible de sus recursos y ecosistemas.

Estado de la cuestión y experiencias

En el contexto del nuevo paradigma marítimo, se insertan las distintas iniciativas que algunos Estados, tanto desarrollados como en desarrollo, vienen desarrollando desde inicios de la década de los noventa y, sobre todo, desde el año 2000. Dichas iniciativas han ido conformándose de forma diversa: unas, apoyándose en la formulación de una nueva visión estratégica (caso francés); otras, mediante el desarrollo de políticas o nuevas leyes oceánicas con un carácter integrador (EE.UU., Canadá, Reino Unido); en otros casos, creando nuevas instituciones para el desarrollo de una gobernanza oceánica integrada (Japón, Portugal)¹. Por lo general, en estas construcciones estratégicas, políticas, legales e institucionales subyace el propósito de fundamentar las bases de una nueva forma de entender el papel de los océanos, y el modo en que los Estados se apoyan en lo marítimo para afrontar los nuevos retos mundiales.

La propia Unión Europea está impulsando, fundamentalmente desde 2006, una política común de gestión marítima. Tras una fase de primeras propuestas lanzadas desde la DG de Asuntos Marítimos, aparecerá el llamado *Libro Verde sobre la Política Marítima de la UE* (COM(2006) 275 final). Dicha política tomará forma en el *Libro Azul* y el *Plan de Acción* (COM(2007) 575 final), que quedan complementados con las *Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima* (COM(2008) 395 final) y la *Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo* (COM(2008) 791 final).

Entre otras experiencias válidas es interesante destacar la apuesta de Francia por plantear una estrategia nacional vertebrada en cuatro grandes ejes (visión de futuro; economía marítima sostenible; dimensión marítima de los territorios de ultramar; dimensión internacional) y una serie de actuaciones concretas de índole política y jurídica. El caso francés, más propio de un Estado centralizado, se diferencia netamente de la política oceánica de Australia, donde, a los mecanismos institucionales de coordinación, se suma un acuerdo constitucional en el que Gobierno Federal (Central) y Estados (similares a nuestras CC.AA.) distribuyen jurisdicciones y competencias marítimas (cuadro

¹ En el caso de Japón, se trata de una autoridad marítima denominada *Headquarters for Ocean Policy*. En el caso portugués, se creó, en 2003, la *Comissão Estratégica dos Oceanos*, sustituida, en 2005, por la *Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM)*. En Reino Unido, la formulación del *Marine and Coastal Access Bill Policy Document* incluyó también una institución de gestión marítima llamada *Marine Management Organisation*, con funciones similares a la institución escocesa *Marine Scotland*.

1). En este sentido, también Reino Unido está desarrollando un gran acuerdo entre Gobierno Central y Gobiernos Regionales (Irlanda del Norte, Escocia, Gales) para abordar la planificación marina y ha procedido a la devolución de ciertas competencias marítimas (prueba de ello es el actual desarrollo de instrumentos legales e institucionales en Escocia).

Cuadro 1. Descentralización y reparto de competencias en el caso de la Australia's Oceans Policy

<ul style="list-style-type: none">- Situación anterior a 1975: gestión centralista de los espacios marítimos. <i>Seas and Submerged Lands Act</i> (soberanía del Gobierno Federal sobre el mar territorial y plataforma).- A partir de 1975: reacción anti-centralista; “nuevo federalismo” y ambiente de mayor diálogo Gobierno Federal-Estados; <i>Offshore Constitutional Settlement</i> (“Acuerdo Constitucional Offshore”); <i>Coastal Waters Act</i>.- En el nuevo contexto se concedían mayores capacidades a los Estados en su mar territorial adyacente (o “aguas costeras”). Acuerdo entre Gobierno Federal y Estados para distribuir competencias y jurisdicciones (aguas costeras o mar territorial de 2 millas para los Estados; aguas más allá de ese límite para el Gobierno Federal) y para establecer algunas autoridades conjuntas para la gestión de ciertos aspectos marítimos.

Fuente: Informe Antecedentes, proyecto Marineplan.

Directrices/recomendaciones/medidas

[D] **Tomar conciencia sobre la conveniencia y oportunidad de formular para España una política marítima nacional.** Previamente a la elección del instrumento (norma, programa, plan de acción...) consagrado a plantear los grandes objetivos de una posible política marítima, sería conveniente abrir un amplio debate sobre la oportunidad de formular esta política pública. En dicho debate, deberían tomarse en consideración las opiniones y la toma de posición de distintos actores, entre los cuales las comunidades autónomas, los representantes de los distintos sectores de actividad marítima o la comunidad científica serían prioritarios. Por otra parte, sería adecuado, no sólo una discusión acerca de la conveniencia o no de tal política, de los instrumentos a emplear y de las metas a perseguir, sino también los mecanismos político-institucionales para su desenvolvimiento en el Estado de las Autonomías.

[D] **Elaborar un documento estratégico de política marítima.** Al igual que ha sucedido en países de nuestro torno, es necesario abordar la preparación de un documento, a caballo entre el diagnóstico académico y la formulación política, debatido y consensuado por un amplio espectro de expertos, agentes sociales y fuerzas políticas, que recoja nuestra visión nacional del espacio oceánico y el modelo de gestión adecuado y que logre promocionar la dimensión marítima del Estado. Tal documento recogería objetivos tales como: i) proteger el medio ambiente marino; ii) prevenir riesgos; iii) crear una cultura marítima y definir programas de conocimiento; iv) formar a profesionales del

mar; v) desarrollar una economía marítima sostenible; vi) afrontar retos económicos globales en sectores como construcción naval, transporte marítimo, pesca...; vii) jugar un papel de liderazgo en el contexto internacional (participar en foros/organismos marítimos internacionales, impulsar la PMI de la UE, reforzar capacidades en materia de seguridad). El documento no deberá tener necesariamente un carácter normativo y podría consistir en el planteamiento de lo que podríamos denominar *filosofía o visión marítima* de las Administraciones Públicas españolas y en la enumeración de las posibles respuestas que, desde las instituciones, pueden ofrecerse a los desafíos que están empezando a experimentar ya los espacios marítimos españoles (globalización y cambios económicos, crisis de los sectores tradicionales, cambio climático, agotamiento de ciertos recursos, degradación ambiental, cuestiones de seguridad). El documento debería, además, incorporar toda una serie de propuestas que favorezcan el impulso a las actividades económicas en nuestras aguas jurisdiccionales desde una perspectiva de sostenibilidad y de innovación creciente.

[R] Incluir en la política marítima nacional una serie de líneas estratégicas de actuación. Como sabemos, el ámbito marítimo está hoy marcado por una serie de grandes desafíos económicos, ambientales, de seguridad... Una futura política marítima debería, pues, considerar las siguientes líneas estratégicas:

- Estrategia en materia de desarrollo económico sostenible.
- Estrategia en materia medioambiental.
- Estrategia en materia energética y de nuevos recursos marinos.
- Estrategia en materia de gobernanza oceánica y planificación espacial.
- Estrategia en materia de investigación, conocimiento y difusión.

[R] Reforzar la dimensión internacional de la política marítima. Tal y como recomienda la propia Comisión Europea, es preciso que una futura política marítima tome en consideración la dimensión internacional. Ello pasa por una participación activa en organismos marítimos internacionales, por la actuación (en coordinación con otros países) en mares regionales adyacentes al territorio nacional, por impulsar el desarrollo e implementación de la Política Marítima Integrada de la UE y por jugar, en suma, un liderazgo internacional en materia marítima. De modo complementario (que no secundario), España debe atender de forma especial a los aspectos de defensa y seguridad en sus espacios marítimos jurisdiccionales y en aquellos ámbitos en los que la comunidad internacional requiera su actuación.

[R] Otorgar un carácter netamente oficial a la formulación de la política marítima nacional. Tras diversos debates públicos, debe darse carta de naturaleza oficial, política, al documento. Se requeriría, al menos, una declaración parlamentaria y/o una formulación política emanada del Ejecutivo. No lo haría vinculante, pero sí tendría al menos un respaldo del más alto nivel.

[R] **Movilizar a los diferentes actores sociales implicados (Administraciones Públicas, empresas, ONGs, ciudadanía).** Abordar tareas tan importantes como la formulación y la implementación de una política marítima de cierto calado requieren contar con la opinión y el respaldo de todos los actores sociales implicados en ella. De este modo, se daría respuesta a principios políticos como el de transparencia informativa, el de participación pública y el de legitimidad de las decisiones.

[M] **Crear una comisión *ad hoc* para la preparación del documento de política marítima.** Siguiendo la experiencia de otros países, una medida a considerar sería la conformación de una comisión oceánica, que, a su vez, podría estructurarse en una subcomisión política y otra subcomisión científica. La de carácter científico, conformada por personalidades e instituciones cuyos objetivos sean la investigación y la innovación en el campo marítimo y oceanográfico, se conformará como un grupo experto de tipo consultivo que asesorará directamente al Ejecutivo y a la subcomisión política. Ésta, tendrá un carácter más decisorio y reunirá a miembros tanto del Gobierno Central como de los gobiernos autonómicos. Además de las funciones que independientemente desempeñe cada subcomisión, habrá tareas que, necesariamente, se aborden de modo conjunto.

[M] **Preparar un documento-borrador para su discusión.** Las dos subcomisiones indicadas realizarán distintas tareas previas encaminadas a la redacción de un documento provisional que será discutido tanto por las Administraciones implicadas como por otros actores sociales. De ese amplio debate social deberán extraerse las líneas maestras de la futura política marítima española.

[M] **Establecer mecanismos adecuados de coordinación y cooperación.** Al igual que sucede en la ordenación del territorio, la gestión del espacio marítimo requerirá también mecanismos mediante los cuales se favorezca la coordinación entre instituciones y Administraciones tanto horizontal como verticalmente. La subcomisión política *a hoc* puede ser uno de esos mecanismos potenciadores de la cooperación entre distintos departamentos sectoriales y entre Gobierno Central y Autonomías.

[M] **Apostar por mecanismos de difusión y de creación de conocimiento acerca de lo que significa el mar para España desde las perspectivas geopolítica, socioeconómica o ambiental.** Un reto importante será transmitir al gran público la imagen y la identidad marítima de nuestro país, promoviendo de forma clara la dimensión marítima del Estado, explicitando la importancia y el valor del patrimonio marítimo y exponiendo los beneficios sociales, económicos y ecológicos que puedan extraerse de una adecuada y racional gestión de dicho ámbito espacial. Igualmente, y gracias a la utilización de distintos soportes informativos (material impreso, Internet, atlas especializados y de divulgación general...), se expondrá el papel que los espacios marítimos nacionales tienen en el juego geopolítico actual y su importancia en la política exterior y de seguridad.

2. DIRECTRICES SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL MARÍTIMA

Generalidades

No existe en España, ni a escala nacional ni regional, una estructura de organización administrativa del espacio marítimo. El posible desarrollo de planes de ordenación del espacio marítimo conlleva definir los ámbitos espaciales donde van a regir las normas de planificación. Igualmente, cabe establecer un sistema que articule, estructure y jerarquice ámbitos de planificación de distinta extensión y régimen jurisdiccional, todo ello con arreglo a un marco de referencia definido según criterios político-territoriales. En España el Estado y las Comunidades Autónomas ribereñas constituyen las referencias territoriales básicas donde insertar la planificación espacial marítima. En este apartado se formulan directrices para definir un esquema general de organización del espacio marítimo a escala nacional y, en segundo término, dentro del ámbito nacional, una propuesta para organizar un espacio regional marino: las aguas del golfo de Cádiz y el mar de Alborán. Este segundo nivel –regional– permite definir un subsistema de áreas de planificación donde se aborden conflictos más localizados –aunque no por ello menos intensos– y cuestiones de rango local, quizás abordables por niveles administrativos intermedios.

Estado de la cuestión y experiencias

En la formulación de directrices se tienen en cuenta criterios y principios enunciados en documentos de política marítima de la UE, informes de la Comisión Europea y Parlamento Europeo e informes y documentos que en relación con esta materia se han producido en el ámbito internacional. Destacamos los siguientes puntos:

- Necesidad de coherencia y continuidad entre la planificación terrestre y marítima.
- Coordinación transfronteriza con otros Estados miembro de la UE y con terceros Estados.
- El ámbito de los planes no tiene por qué abarcar jurisdicciones completas, sino limitarse a los espacios donde la intervención es necesaria.
- Las regiones marinas definidas por criterios morfológicos (cuencas cerradas o semicerradas) constituyen áreas de especial interés para la planificación.
- Tener en cuenta la diversidad de niveles administrativos.
- Los ecosistemas deben constituir la base de la planificación espacial marítima. La ordenación basada en ecosistemas es prescriptiva en la

Directiva sobre Estrategia Marina, siendo la planificación espacial marítima una herramienta de la propia Directiva.

En los últimos años se han puesto en marcha diversas iniciativas de planificación espacial marítima, tanto dentro de la UE como por parte de terceros países. Los resultados todavía no son concluyentes dada la complejidad de este tipo de planificación y la escala temporal que necesitan para desarrollarse. La Comisión Europea, sin embargo, está haciendo un seguimiento de estas iniciativas², destacando la importancia que están adquiriendo en el marco de la UE, aunque todavía con escasa coordinación entre los Estados miembro. Igualmente, por parte de la UE se destaca la importancia de la planificación espacial marítima como herramienta que proporciona seguridad jurídica y estabilidad de cara a las inversiones en el sector marítimo y la consecuente creación de empleo.

Alemania, Holanda, Francia, Reino Unido, Bélgica, Suecia, Grecia, Portugal y Polonia son los países citados en el informe arriba indicado. No obstante, el grado de consecución de la planificación espacial marítima en cada uno de ellos es muy desigual. En Alemania el plan espacial para la ZEE del Mar del Norte está ya en vigor desde Septiembre de 2009; los gobiernos regionales (Länders) son los responsables en el mar territorial y el Gobierno Federal en la ZEE. El Reino Unido no tiene una legislación específica para la planificación espacial marítima, aunque la nueva ley (*Marine and Coastal Acces Act*, 2009) proporciona la base legal para esta acción. Escocia, paralelamente, ha aprobado su propia ley (*Marine Scotland Act*, 2010) que incluye la planificación espacial ejerciendo competencias sobre las doce millas de mar territorial. En Suecia, los municipios son responsables de la planificación espacial marina en el mar territorial (doce millas náuticas).

Directrices/recomendaciones/medidas

[D] **El espacio marítimo debe ser integrado como parte del territorio político.** En la medida en que las políticas marítimas se incorporan como parte de las políticas públicas, el espacio marítimo es un componente territorial que debe adscribirse a la iconografía del territorio emergido y del cual los distintos niveles administrativos también deben responsabilizarse.

[D] **Organizar el espacio marítimo.** Un eficaz desarrollo de la política marítima (que puede integrar diversas políticas regionales), requiere definir y estructurar geográficamente los espacios sobre los que se ejercen derechos jurisdiccionales y tener en cuenta el contexto supranacional en el que se insertan espacialmente los intereses nacionales. En consecuencia, es preciso definir las distintas escalas en las que tienen lugar las intervenciones políticas y la ordenación de los distintos sectores marítimos, abarcando un rango que discurre desde la escala subglobal (desde Atlántico NE hasta Atlántico centro-oriental) a la local (áreas de influencia de los puertos).

² Commission Staff Working Group (2010).

[D] **Articulación planificación terrestre y marítima.** Admitiendo la distinta naturaleza de ambos tipos de planificación no se trata, sin embargo, de sistemas desconectados. Una parte considerable del deterioro de las aguas marinas tiene su origen en tierra, e igualmente las actividades marítimas tienen efectos en las comunidades costeras. Ambos sistemas deben estar interconectados. Un sistema general de planificación es una opción (Alemania); la coordinación ordenación del territorio-planificación espacial marina puede constituir la alternativa en los casos, como España, en que la ordenación del territorio es una competencia descentralizada, mientras la Administración General del Estado mantiene el control del espacio marítimo.

[R] **Escalas de actuación.** Se recomienda una estructura con seis niveles para la organización del espacio marítimo de acuerdo con el cuadro 2:

1. Escala internacional. Sitúa España y sus aguas jurisdiccionales en el contexto internacional próximo. Es el ámbito político y bio-geográfico en el que se comparten responsabilidades de política marítima y gestión de ecosistemas. Para su delimitación se recomienda utilizar: i) el ámbito del convenio internacional OSPAR; ii) la cuenca mediterránea; iii) las aguas próximas a las Islas Canarias (región macaronésica y las aguas de países africanos desde donde hay flujos migratorios directos a España).
2. Escala internacional-regional. Ámbito políticamente limitado por la Unión Europea. Se tienen en cuenta áreas marinas compartidas tanto con otros Estados miembro como con terceros Estados. Las regiones y subregiones de la Directiva sobre Estrategia Marina constituye el marco de referencia. La estrategia nacional y las estrategias regionales previstas en el Proyecto de Ley de protección del medio marino (12.03.2010) deben tener en cuenta a los Estados limítrofes.
3. Escala nacional. Totalidad de las aguas jurisdiccionales españolas. Ámbito geográfico de una política marítima nacional susceptible de ser dividido en áreas subnacionales o regionales.
4. Escala nacional-regional. Con la finalidad de aplicar una posible política marítima y/o el desarrollo de una planificación espacial, se propone una organización territorial de las aguas jurisdiccionales españolas con seis “subdivisiones”³ basadas en criterios morfológicos, ecológicos y de equilibrio territorial. Partiendo de la frontera franco-española del río Bidasoa y yendo en sentido contrario a las agujas del reloj, se proponen las subdivisiones siguientes: i) Golfo de Vizcaya; ii) Noroeste Atlántico iii) Estrecho; iv) Plataforma Levantina; v) Baleares; vi) Canarias.

³ El término “subdivisión” se toma de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (2008/56/CE) [Artículo 4.2]. En el Proyecto de Ley sobre protección del medio marino denomina a las divisiones de las regiones y subregiones de la Directiva 2008/56/CE “demarcaciones”.

Tabla 1. Escalas geográficas

ESCALA GEOGRÁFICA	DESCRIPCIÓN	DENOMINACIÓN	ESCALA POLÍTICA	EASES	RELACIÓN ESCALA ESPACIAL-POLITICA	ELEMENTOS MORFOLÓGICOS	ESCALA JURISDICCIONAL	ECOSISTEMAS
1:45.000.000	Áreas geográficas adscritas al convenio OSPAR más aguas españolas o con alguna relación directa con éstas.	Escala Internacional	Convenios internacionales	Supranacional	INTERNACIONAL	Grandes masas oceánicas (subglobal)	Zonas económicas exclusivas Alta Mar	Grandes ecosistemas marinos
1:35.000.000	Áreas geográficas concretas adscritas a convenios regionales de gestión.	Escala Internacional-Regional	Unión Europea Convenios regionales	Transnacional	EUROPEA	Cuencas oceánicas	Zonas económicas exclusivas Alta Mar	Ecoregiones
1:15.000.000	La totalidad de las aguas jurisdiccionales españolas.	Escala Nacional	España	Nacional	NACIONAL	Subcuencas oceánicas	Zonas económicas exclusivas Mar territorial Aguas interiores	Regiones biogeográficas
1:15.000.000 1:2.000.000	Subdivisiones marinas establecidas para el conjunto de las aguas jurisdiccionales españolas.	Escala Nacional-Regional	Comunidades autónomas	Subnacional	REGIONAL	Golfos, estuarios, bahías, ensenadas	Mar territorial Aguas interiores	Plataforma y Talud continental. Montes submarinos Cañones submarinos Praderas fanerógamas marinas
1:900.000 1:300.000	Subregiones y subzonas marinas establecidas dentro de las distintas subdivisiones	Escala Subregional	Provincias Municipios Comarcas	Subnacional				
1:260.000 1:70.000	Ámbitos especiales de planificación y puertos de la subdivisión Estrecho	Escala Local	Municipios Autoridades portuarias	Local 11				

5. Escala subregional. La planificación espacial marítima puede tener lugar en ámbitos ajustados a la gestión de conflictos o acciones de desarrollo de una política o sector marítimo. Permite crear una estructura espacial (subregiones y subzonas) para organizar las subdivisiones (escala nacional-regional).
6. Para la subdivisión Estrecho se propone una estructura de áreas marinas sobre la base de la cual se pueda definir una jerarquía de planes con arreglo a las siguientes divisiones: la subdivisión se divide en tres “subregiones”, a saber, Golfo de Cádiz, Estrecho y Mar de Alborán. A su vez, estas tres subregiones se dividen en seis “subzonas” (Cuadro 2): Huelva, Cádiz, ZEE Cádiz, Estrecho, Málaga y Almería.
7. Escala local. Golfos, estuarios, bahías o ensenadas son morfologías costeras que suelen acoger una mayor densidad de usos y, por ende, son acreedoras a ser reguladas mediante un plan. Las aguas de los puertos de interés general se incluyen también en este nivel.

En la subdivisión Estrecho se delimitan las siguientes áreas locales de planificación: Huelva, Estuario del Guadalquivir, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Ensenada de Málaga y Golfo de Almería. Por último, la escala de mayor detalle se corresponde con las aguas de los puertos de Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Málaga y Almería (Cuadro 3).

Tabla 2. Zonificación de la subdivisión Estrecho

DATOS BÁSICOS	
ÁMBITOS DE PLANIFICACIÓN	NOMBRE
<i>Subdivisión</i>	<i>Subdivisión Estrecho</i>
<i>Subregión</i>	<i>Subregión 1: Golfo de Cádiz</i>
	<i>Subregión 2: Estrecho</i>
	<i>Subregión 3: Mar de Alborán</i>
<i>Subzona</i>	<i>Subzona 1: Huelva</i>
	<i>Subzona 2: Cádiz</i>
	<i>Subzona 3: ZEE Cádiz</i>
	<i>Subzona 4: Estrecho</i>
	<i>Subzona 5: Málaga</i>
	<i>Subzona 6: Almería</i>
<i>Nivel local</i>	<i>Nivel local de planificación 1: Huelva</i>
	<i>Nivel local de planificación 2: Estuario del Guadalquivir</i>
	<i>Nivel local de planificación 3: Bahía de Cádiz</i>
	<i>Nivel local de planificación 4: Bahía de Algeciras</i>
	<i>Nivel local de planificación 5: Ensenada de Málaga</i>
	<i>Nivel local de planificación 6: Golfo de Almería</i>

Fuente: autor.

[R] **Formalizar fronteras marítimas.** La definición de ámbitos territoriales para el desarrollo de políticas marítimas y la planificación espacial empieza a requerir que los límites jurisdiccionales estén resueltos a fin de deslindar responsabilidades y despejar posibles incertidumbres sobre los derechos de soberanía.

[R] **Extender al mar de Alborán derechos jurisdiccionales.** Con un propósito similar a la recomendación precedente, sería necesario establecer derechos de soberanía en Alborán más allá del mar territorial, ya que en la situación actual las aguas más allá de ese límite constituyen alta mar⁴.

[R] **Analizar la distribución de competencias relativas al espacio marítimo, usos y actividades.** A la luz de las iniciativas surgidas en la Unión Europea (Política Marítima Integrada) y la entrada en vigor de la Directiva 2008/56/CE, los niveles administrativos subnacionales se verán afectados por las decisiones relativas a la gestión del medio marino. Su participación y responsabilidad deberá también determinarse en función de su capacidad competencial sobre numerosas materias con efectos en el espacio marítimo, sus usos y actividades.

⁴ No obstante, respecto al lecho y subsuelo marino la soberanía española se extiende más allá de las doce millas, al no ser necesario una reclamación explícita sobre la plataforma continental.

3. DIRECTRICES SOBRE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Generalidades

La nueva visión estratégica de los océanos –que ha impulsado en los últimos años la aparición de nuevas políticas e iniciativas como la planificación espacial marítima (véase informe Antecedentes)–, tiene, se explicita o no, una inevitable dimensión institucional. La estructura político-administrativa existente en los distintos Estados responde, por una parte, a la economía marítima basada en usos y actividades que podríamos caracterizar como tradicionales y un principio de organización sectorial. Las nuevas políticas marítimas implican cambios estructurales y conceptuales, destacando:

- i) Nueva economía marítima basada en el conocimiento, la innovación y las nuevas tecnologías con la seguridad energética como un nuevo pilar estratégico.
- ii) La integración como principio de gestión.
- iii) La emergencia de nuevos actores. El Estado central tiende a perder el monopolio del poder político-estratégico marítimo (declive del navalismo decimonónico) desplazándose a otros niveles de organización política (regiones y entes locales) y agentes (sociedad civil y mercado).

Los desajustes entre las estructuras administrativas existentes y el nuevo paradigma marítimo son ya perceptibles en los distintos Estados que han acometido nuevas políticas marítimas, y de ahí, la proliferación de nuevas instancias en los organigramas político-administrativos (en forma de comités interdepartamentales de coordinación/cooperación con una amplia variedad de denominaciones), que acompañará a la fase de transición a nuevos esquemas de gobierno del mundo marítimo.

Estado de la cuestión y experiencias

La creación de Departamentos, Ministerios o equivalentes en los organigramas de los Gobiernos donde concentrar o agrupar las distintas materias relacionadas con los usos del mar, se viene llevando a cabo desde hace algunas décadas en diversos países de Europa; en Portugal existió un Ministerio del Mar por primera vez entre 1983-1985 para volver a instaurarse entre 1991-1995. En el Reino Unido la *Marine and Coastal Access Bill* (2009) crea una institución *ad hoc* (Marine Management Organisation) encargada de la gestión del medio marino. Paralelamente en Escocia, la ley regional crea su propia institución Marine Scotland órgano encargado de la gestión de los asuntos marinos, entre ellos, la planificación espacial. En Canadá el Departamento de Fisheries and Oceans lleva esta denominación desde 1979, aunque con una larga tradición histórica (Department of Marine and Fisheries, 1867). A otras escalas administrativas sí existen departamentos con un enfoque más integrado, por ejemplo, en Francia el Secrétariat Général de la Mer, que depende del Primer Ministro, fue creado en 1995. Estados Unidos en

su reciente documento Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force (19 Julio 2010) propone un marco de coordinación presidido por el denominado National Ocean Council en el que estarían representados distintos Departamentos (nivel ministerial) así como otros organismo federales. Ambas opciones (creación de órganos *ex novo* e instituciones de coordinación) están presentes en las más relevantes iniciativas, ilustrando concepciones divergentes: no incrementar la estructura administrativa (sobre todo en países donde el crecimiento del Estado no tiene buena prensa) y crear una administración capaz de desarrollar nuevas líneas políticas y enfoques para los que las administraciones existentes no son aptas.

En España se ha procedido tras las elecciones de Marzo de 2008 a crear un nuevo departamento con la denominación de Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Directrices/Recomendaciones/Medidas

[D] La nueva política marítima debería fundamentarse en instituciones apropiadas. Los nuevos fundamentos de la economía marítima (innovación, conocimiento, desarrollo tecnológico), de la gestión (integración, orientación ecosistémica) y la emergencia de nuevos actores, requieren instituciones concebidas sobre bases no sectoriales. La pérdida del carácter excepcional de la política marítima como política pública y el papel de la ciencia y la cooperación internacional en ordenación y planificación marina deben ser una parte intrínseca de las nuevas instituciones para la gobernanza marítima.

[D] El sistema institucional marítimo ha de estar adaptado al modelo de Estado descentralizado. La Política Marítima Integrada de la UE destaca el papel de la regiones costeras y los entes locales [COM(2008)395 final]; su peso en la economía marítima (generan el 40% del PIB) hace indispensable su presencia en el desarrollo de esta política. La organización político-territorial del Estado español debe reflejarse –dentro del marco constitucional- en la arquitectura institucional marítima.

[D] Coordinación institucional frente a autoridad única. La coordinación administrativa (tanto vertical como horizontal) debería ser considera -pese a su complejidad- como la opción preferente del desarrollo institucional. La concentración administrativa (o sistema de autoridad única) presupone una uniformidad de lo marítimo basada la coexistencia en un mismo espacio.

[R/P] Creación de un órgano nacional para liderar el proceso de construcción de la política marítima. El carácter transversal e integrador de las nuevas políticas marítimas requieren adoptar una visión no sectorial y un impulso político que garanticen continuidad en el tiempo y, a ser posible, en la alternancia política (suelen ser procesos de largo recorrido). Un órgano de estas características debería estar ubicado orgánicamente en un Ministerio no sectorial y al suficiente nivel político-administrativo para cumplir con los requisitos arriba mencionados. [Ejemplo: Secretaría General del Mar, Francia].

[M] Reformar los órganos administrativos de acuerdo con la evolución de los sectores marítimos. La estructura de las administraciones marítimas existentes refleja un peso de los distintos sectores de actividad que en los últimos años está experimentando profundos cambios (declive económico de la pesca), al mismo tiempo que las nuevas prioridades apenas están representadas, lo que ralentiza su adecuado desarrollo (nuevas energías, planificación espacial marina).

[M] Llevar a cabo estudios de evaluación económica del sector marítimo. La construcción de un nuevo marco institucional debe estar basada en una base empírica que permita conocer el peso económico de los distintos sectores marítimos (determinación de su aportación al PIB) tanto a escala nacional como por regiones administrativas, así como los beneficios económicos asociados a la planificación espacial.

4. DIRECTRICES SOBRE LAS FIGURAS DE PLANIFICACIÓN

Generalidades

La planificación espacial marítima constituye la dimensión práctica y operativa, generalmente a escalas de cierto detalle, de las políticas marítimas. No todas las iniciativas de política marítima, sin embargo, van acompañadas o desembocan en esta acción normativa. En otros casos, la formulación directa de una acción planificadora constituye el elemento central en los nuevos planteamientos de la gestión del medio marino, sin que le preceda ningún enunciado de metas u objetivos de naturaleza política, ya sea a escala nacional o regional. Este sería el caso de España donde la planificación espacial marítima se establece por primera vez en el Proyecto de Ley de Protección del medio marino (12.03.2010), norma cuya finalidad es trasponer la Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE). A diferencia de la planificación terrestre, la intervención sobre el medio marino plantea dificultades de orden jurisdiccional respecto a terceros Estados, de ahí la singularidad administrativa de estos planes y de su fundamentación jurídica.

Estado de la cuestión y experiencias

Este tipo de planes se puede decir que cierra el proceso de planificación espacial de los Estados, en el que progresivamente se han ido incorporando distintos ámbitos (urbanos y no urbanos) al mismo tiempo que se intenta integrarlos entre sí en un acción holística (ordenación del territorio), razón por la cual se propone y auspicia (como es el caso de la UE) la articulación entre la planificación terrestre y marítima [COM(2008) 791 final].

Aunque no existen hoy por hoy demasiados ejemplos prácticos sobre planificación espacial marítima, algunas iniciativas se han puesto ya en marcha en Europa. Así, Alemania, tras extender los objetivos y principios de la planificación territorial a la zona económica exclusiva en 2004, su Agencia Marítima e Hidrográfica Federal propuso planes para la ZEE tanto del mar del Norte como del Báltico. Por debajo del nivel federal, y como ejemplo paradigmático, el *Länder* Mecklemburgo-Pomerania Occidental ha elaborado ya un plan, que incluye las aguas del mar territorial⁵, con los objetivos de establecer criterios para instalaciones de producción de energía eólica y de indicar las áreas prioritarias de protección natural (siendo el primer *Länder* que ha integrado los asuntos marítimos en la planificación regional del desarrollo). Otros países como Holanda, Bélgica o Reino Unido se hallan aún en una fase incipiente, aunque hay documentos de referencia interesantes (cuadro 4). De todos los ejemplos hay que destacar, no obstante, el alemán, tanto por su papel relativamente pionero, como por apoyarse en una estructura descentralizada muy semejante a la del Estado español de las Autonomías.

⁵ En Alemania las competencias de los *Länder* sobre planificación espacial se extienden hasta las 12 millas marinas, sobre la base jurídica que proporcionan la legislación marco federal (art. 75 de la Constitución) de conservación de la naturaleza (*Bundesnaturschutzgesetz*) y de planificación territorial (*Raumordnungsgesetz*) –enmendada en 2004–, además de la propia legislación de cada uno de esos territorios. La planificación espacial en la zona económica exclusiva es competencia del Gobierno Federal.

Cuadro 2 Algunos documentos oficiales sobre planificación espacial marítima

- Proyecto piloto *Marine Spatial Planning for Nature Conservation in the Irish Sea* (Reino Unido).
- *GAUFRE (Towards a spatial structure plan for sustainable management of the sea)* (Bélgica).
- *Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE* [COM(2008) 791 final].
- *Trilateral Wadden Sea* (Dinamarca, Alemania, Holanda).
- *Integrated Management Plan for the North Sea 2015* (Holanda).
- *Integrated Management Plan of the Barents Sea* (Noruega).

Fuente: Informe Antecedentes, proyecto Marineplan.

Dentro de la Unión Europea y con arreglo a las competencias que ejerce la Comisión, ésta ha elaborado un documento de guía (Hoja de ruta: COM(2008) 791 final) para la ordenación del espacio marítimo con la finalidad de promover principios comunes. Aunque la ordenación espacial marítima es una competencia de los Estados, la legislación Comunitaria es relevante respecto el medio ambiente⁶, la pesca (PPC), ambas dentro del ámbito de la ZEE, y en relación con la conducta de los nacionales de los Estados miembro y buques bajo su pabellón en la alta mar⁷. También se consideran como instrumentos las recomendaciones de la UE sobre gestión costera integrada y la producción de energía eólica marina. Los convenios regionales OSPAR, HELCOM, BARCON y el Convenio de Bucarest para el mar Negro junto con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, formarían también parte del arsenal de instrumentos para el desarrollo de la planificación espacial marítima.

Directrices/recomendaciones/medidas

[D] Creación de un sistema de planes para la regulación de los usos marinos con carácter vinculante para el sector privado. Aunque las zonas marítimas que requieren la aplicación de algún tipo de planificación sólo representan un porcentaje muy reducido del total de las aguas jurisdiccionales españolas, el grado de complejidad y conflictividad que presentan algunas de las áreas acreedoras a tales intervenciones, exigiría la existencia de normas reguladoras con capacidad para vincular al sector privado.

[R] Las figuras de planificación del medio marino deben concebirse para su inserción en un sistema de organización político-territorial altamente descentralizado. La novedad de la planificación espacial marina no ha permitido un desarrollo normativo que responda con precisión a las exigencias derivadas de nuevos usos y actividades marinas y al impacto que su intensificación provoca en el medio marino y las zonas costeras. Muchos

⁶ Directiva estrategia marina, Directiva marco sobre aguas, Directiva sobre hábitats, Directiva sobre aves y Directiva sobre evaluación estratégica medioambiental.

⁷ European Commission. Legal aspects of maritime spatial planning. Framework Service Contract, No. FISH/2006/09 – LOT2 (2008)

impactos pueden atenuarse y controlarse tierra adentro; el interés por los usos marinos se extiende tanto desde la escala nacional a la local, y su planificación y regulación se suele llevar a cabo a escalas de cierto detalle. A diferencia de la planificación terrestre que en nuestro sistema está fragmentado por niveles administrativos, los instrumentos de planificación espacial marina deberían articular y hacer factible la cooperación y participación entre los distintos niveles político-administrativos.

5. DIRECTRICES INSTRUMENTALES

Generalidades

El desarrollo de las políticas marítimas y acciones como la planificación plantean como exigencia básica el conocimiento del medio natural y la disponibilidad de datos sistematizados que abarquen un amplio espectro de variables. Un aspecto de particular relieve se refiere al conocimiento del medio marino dada la dificultad de acceso y la vastedad del mismo. La nueva visión oceánica precisa sobre todo de un tipo de información y conocimiento que permita llevar a cabo la ordenación integrada para que este concepto sea algo más que mera retórica, lo que constituye todo un reto incluso para sectores con amplia experiencia como el de la pesca. Además de la adquisición de nuevos conocimientos y el desarrollo de nuevas tecnologías, se precisa: i) que la información se elabore con formatos adaptados a las nuevas necesidades (i.e.: adaptación al cambio climático, ordenación por ecosistemas); ii) instrumentos para la planificación y gestión; iii) información estadística periódica y bases de datos. Dada la naturaleza fluida del medio es ineludible la cooperación transnacional y, en su caso, la transferencia de conocimientos y tecnologías.

Estado de la cuestión y experiencias

La oceanografía ha experimentado avances significativos desde el último tercio del siglo XIX, sin embargo, una parte considerable del conocimiento de mares y océanos ha estado sesgado hacia las actividades económicas que hasta ahora han sido dominantes, y de ahí, la orientación científico tecnológica de una gran parte de las instituciones científicas marinas. Pero, si bien el conocimiento y la investigación en el dominio de la oceanografía poseen una amplia tradición vinculadas a la navegación, la pesca y las necesidades militares, la dimensión social, económica y política se puede decir que hasta ahora ha sido inédita, lo que queda reflejado en el reducido peso de las instituciones académicas con especialización marítima no oceanográfica y en la escasa disponibilidad de datos referidos a los usos y actividades marinas y su impacto social.

En el marco de la Política Marítima Integrada de la UE (PMI) se han puesto en marcha un conjunto de iniciativas para dotar a los Estados de los instrumentos adecuados que respalden a esta política con una información de calidad y permitan acceder al mejor conocimiento para ponerlo a disposición de los sectores marítimos, las administraciones y las instituciones científicas. El objetivo fundamental transformar la fragmentación existente en una estructura de información coherente.

El Libro Verde (2006) proponía una red europea de observación e información del mar y el Libro Azul (2007) adoptó la iniciativa para formalizar esta propuesta dando lugar al instrumento conocido por las siglas EMODNET (European Marine Observation and Data Network).

En 2009 se prepara un plan de acción para desarrollar esta red basado en una hoja de ruta: Roadmap for an European Marine Observation and Data Network

[SEC(2009) 499 final]. El diseño de EMODNET se rige por una serie de principios formulados por la Comisión la mayoría de ellos encaminados a unificar y coordinar esfuerzos evitando la reiteración de actividades por parte de cada Estado. Así, se proclama la necesidad de recoger datos una vez, aunque para un uso plural; crear infraestructuras de información a escala de cuenca marina (evitar la producción de infraestructuras de datos por Estado); crear la red sobre los medios y esfuerzos ya existentes; indicar para los datos su origen, exactitud y precisión; reconocer que las bases de datos marinos son un bien común y desaconsejar la recuperación de su coste por parte de organismos públicos.

De acuerdo también con el Plan de Acción de la PMI (2007) se ha puesto en marcha una estrategia de investigación marina y marítima con la finalidad de “apoyar las infraestructuras, la educación, el desarrollo de capacidades y un nuevo planteamiento común a diversos temas” [COM(2008)534].

Directrices, recomendaciones y medidas

[D] Apoyar, potenciar y ejecutar las iniciativas de la Comisión Europea en la generación de información y la disponibilidad de bases de datos. De especial relevancia para España es su condición de Estado ribereño del mar Mediterráneo donde la cooperación internacional es indispensable para un correcto gobierno de esta cuenca.

[D] Promover la cooperación entre las instituciones científicas regionales. Aunque las grandes infraestructuras científicas marinas dependen de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, han creado sus propias instituciones de investigación orientadas a sus necesidades específicas. La coordinación entre las instituciones regionales y entre éstas y las nacionales es imprescindible para contribuir al desarrollo de las iniciativas de la PMI de la UE.

[M] Creación de catastros marinos. La longitud de costa de la nación y la extensión de sus aguas jurisdiccionales constituyen elementos de peso para el desarrollo de este instrumento básico para la planificación espacial. La existencia de diez comunidades autónomas ribereñas (dos de ellas insulares) facilita el acometer esta nueva herramienta de información territorial a partir de la experiencia e iniciativas que como los SIGs litorales permiten disponer de una estructura de información al servicio de una mejor gestión del medio costero-marino.

[M/P] Atlas marítimos, estadísticas y estudios socio-económicos. Los primeros pasos para el desarrollo de una política marítima y de la planificación espacial necesitan de un soporte informativo en términos territoriales, estadísticos y análisis socio-económicos, aspectos que muestran un notable déficit respecto de la información oceanográfica estudios sociales y económicos.

[M] Crear nueva información marítima, cartografía y bases de datos. La planificación espacial marítima requerirá la generación de nueva información y bases de datos que sean apropiadas para este fin. Aunque la propia Comisión ya ha tomado una iniciativa en este sentido (EMODNET), tanto la Administración General del Estado como las comunidades autónomas deben acometer de manera coordinada la generación de planes para crear sistemas de información apropiados para las escalas a las que se necesita su aplicación e integrarlos para disponer de un sistema coherente que garantice el objetivo nuclear de las políticas marítimas, es decir, su carácter integrado.