

EL ESPACIO MARÍTIMO EN ESPAÑA. GEOGRAFÍA POLÍTICA Y POLÍTICA MARINA.

El nuevo orden oceánico surgido de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM 1973-1982) supuso la culminación del proceso de revisión del derecho del mar que en el siglo XX tiene como uno de los primeros hitos la Proclamación Truman sobre la plataforma continental (1945). La aprobación del texto de la Convención en Montego Bay (Jamaica) en 1982 formaliza un nuevo código jurídico por el cual pasa a regirse el acceso de los Estados a los océanos y la regulación de los diferentes usos del medio marino.

La importancia de los intereses en juego y la complejidad de este tipo de instrumentos de las relaciones internacionales explican que su entrada en vigor se produjera doce años después (1994) y sólo tras modificaciones del mismo texto que permitieran la incorporación a este convenio de los países industrializados remisos a admitir principios considerados desfasados tras el largo periodo de gestación de la Convención y que fueron introducidos en un contexto internacional dominado por la emergencia de nuevos Estados fruto del proceso de descolonización.

La evolución histórica de los principios que rigen el uso y la explotación de los océanos ha tenido como constante la dialéctica entre las tendencias orientadas a la libertad de los océanos y aquellas partidarias de la exclusividad. La CNUDM (1982) finalmente consolida las posiciones que favorecen los derechos exclusivos, en un claro proceso de dominio de los océanos por parte de los Estados ribereños cuya soberanía se ha extendido progresivamente a mayores distancias, erosionando los espacios de libre uso y acceso (la alta mar, los fondos marinos), proceso que paulatinamente se agudiza a medida que se incrementa la presión sobre los recursos naturales.

El fenómeno de las jurisdicciones ampliadas ha sido de tal intensidad que la mayoría de los Estados ribereños han establecido derechos exclusivos (zonas económicas exclusivas, zonas de pesca), sobre sus aguas adyacentes antes de que la III Conferencia llegase a su conclusión.

Apenas iniciada la década de los ochenta el mapa político mundial había ya experimentado importantes cambios al ampliarse el territorio de los Estados tras su proyección sobre el espacio marítimo con la creación de una nueva estructura jurisdiccional, y el surgimiento de nuevas fronteras entre Estados adyacentes y opuestos. El acceso a nuevos recursos, proceso acompañado de un importante desarrollo tecnológico y científico, el incremento de la presión sobre otros (especialmente los recursos vivos) y en general la presión ejercida por una población en constante crecimiento han modificado de manera apreciable las estrategias de los Estados, de la comunidad científica y en general de los distintos usuarios, en su relación con los océanos, respecto de las oportunidades que de ellos puede derivarse, de los conflictos que emergen y de los retos que hay que afrontar. En definitiva una nueva *política marina* se está perfilando fruto de una nueva percepción de este medio que progresivamente tiende a sustituir a los viejos paradigmas sobre los cuales se llevó a cabo la gran expansión territorial de la Edad Moderna, apoyada firmemente en los océanos como espacio de circulación.

En este contexto se inscribe el análisis que se desarrolla a continuación y que tiene por finalidad ilustrar la forma en que este fenómeno ha afectado a España, estructurando su contenido en torno a tres enunciados: i) los espacios jurisdiccionales y las fronteras marítimas generadas a partir de la morfología del territorio estatal y de su posición relativa; ii) las consecuencias que ha tenido este fenómeno (y está teniendo) en un Estado organizado territorialmente en Comunidades Autónomas y por tanto altamente descentralizado; iii) la necesidad de construir una nueva política marina que afronte la crisis del sector marítimo tradicional y los nuevos retos tecnológicos, económicos y políticos.

Los ámbitos jurisdiccionales marítimos en la legislación española.

La estructura jurisdiccional del espacio marítimo en España está compuesta por los siguientes conceptos: líneas de base (normal y recta), aguas interiores, mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental. Cada uno de estos conceptos que ahora pasamos a describir está generalmente definido y regulado en una norma específica aunque de distinto rango con alguna excepción como a continuación haremos notar. Por otra parte no existe una cartografía oficial donde quede reflejada la expresión

geográfica de cada uno de estos conceptos¹. En otros casos está por desarrollar la norma o el precepto que da lugar al ámbito jurisdiccional o los elementos geográficos que se instauran o sobre los que se declara algún tipo de soberanía; tal sería el caso de las propias líneas de base archipelágicas a trazar en Canarias o la determinación de la plataforma continental.

Las líneas de base

Son las que se utilizan como origen para medir la anchura del mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Las líneas de base normal (LBN) quedan definidas por la línea de bajamar a lo largo de la costa, mientras que las líneas de base recta (LBR) unen puntos de la costa en aquellos lugares con profundas aberturas y escotaduras². En España se utiliza un sistema mixto para el uso de las líneas de base, es decir se utilizan ambas, aunque la mayor parte de las costas están cubiertas por líneas de base recta. La ley que da origen al trazado de estas líneas – las rectas- es la ley 20/1967 de 8 de Abril sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a 12 millas, a efectos de pesca. El desarrollo de la ley se hace mediante R.D. 2510/1977 de 5 de Agosto (Ministerio de Defensa)³. En el R.D. se fijan un total de 123 líneas de base recta de las cuales 46 corresponden a los dos archipiélagos (29 en Canarias y 17 en Baleares).

Aguas Interiores.

Son el resultado del trazado de las LBR, es decir las aguas situadas entre la línea de costa y la correspondiente LBR. Aunque la primera referencia a estas aguas aparece en la Ley 93/1962 de 24 de Diciembre sobre sanciones a las infracciones que en materia de pesca cometan embarcaciones extranjeras en aguas españolas, su estatuto jurídico no ha estado totalmente definido hasta la promulgación de la Ley de Costas (1988), que las

¹ Sólo para las líneas de base recta se indica en el Decreto que se crea, las cartas donde se han tomado las coordenadas.

² Para un análisis más detallado véase Suarez de Vivero, J.L. (1992): Las aguas interiores en la Ordenación del Litoral, Madrid, MOPT. Para una visión global de las líneas de base recta, Scovazzi, T., Francalanci, G. et al.(1989): Atlas of the Straight Baselines, Milano, Giuffré Editore, Second Edition.

³ R.D. 2510/1977, de 5 de Agosto (Ministerio de Defensa), sobre trazado de líneas de base recta en desarrollo de la ley 20/1967, de 8 de Abril sobre extensiones de aguas jurisdiccionales españolas a 12 millas, a efectos de pesca (BOE de 30 de Septiembre de 1977).

incluye como uno de los componentes del dominio público marítimo. Sobre tales aguas se ejerce plena soberanía al ser una parte más del territorio del Estado⁴.

En España el total de aguas interiores generadas por el trazado de LBR es de aproximadamente 14.394 km² de las cuales 4.744 km² están localizadas en los archipiélagos, correspondiendo a Canarias 2.398 Km² (Suárez de Vivero, J.L., 1992). Sobre estas aguas las diez Comunidades Autónomas ribereñas tienen competencias exclusivas en materia de pesca⁵. Esta competencia resulta realmente algo peculiar porque, además de crear situaciones muy desiguales entre Comunidades Autónomas, hace referencia a un tipo de pesca inexistente. Puede hablarse de pesca de bajura o artesanal que sería el equivalente más próximo al de pesca en aguas interiores, pero tales flotas no limitan su actividad a las aguas encerradas por las LBR, dándose además la situación de tramos de costa donde no existen tales líneas (Fig.1).

Mar Territorial.

Este es un concepto que con distintas denominaciones pueden encontrarse en diversas disposiciones normativas españolas desde el siglo XVII donde su anchura queda fijada por el alcance del tiro del cañón o bien hasta una distancia de tres millas (Martinez Caro, S., 1974) en la actualidad la definición de este concepto y la fijación de su anchura se encuentra en la Ley 10/1977 de 4 de Enero⁶. Según el art. 11 de la Ley, la Soberanía del Estado Español se extiende sobre “la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como al espacio aéreo suprayacente”. Su anchura queda fijada en 12 millas contadas desde las líneas de base (normal o rectas), quedando sujetas tales aguas al derecho de paso inocente.

⁴ El artículo 8 de la CNUDM establece que si al trazar una LBR se produce como efecto encerrar como aguas interiores aguas que anteriormente no se consideraban como tales, existirá en esas aguas un derecho de paso inocente.

⁵ Murcia añade además de la pesca “la protección de los ecosistemas costeros en los que se desarrollan dichas actividades” (artículo 10.h., EA) y Baleares las actividades recreativas (artículo 10.8 EA).

⁶ La Ley 10/1977 de 4 de Enero sobre mar territorial (BOE de 8 de Enero de 1977). A continuación del mar territorial y hasta una distancia de 24 millas contadas desde las líneas de base, se extiende la zona contigua. El Decreto 3281/1968 de 26 de diciembre modificaba el artículo 33 de la Ordenanza Aduanera estableciendo una zona contigua que alcanzaba hasta las 12 millas. Al ampliarse el mar territorial a 12 millas, este precepto quedó desfasado al englobar el mar territorial a la antigua zona contigua. La Ley 27/1992, de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, ha corregido esta situación creando una zona contigua de 24 millas. La soberanía sobre estas aguas se ejerce, según el art. 33 de la CNUDM a efectos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarias.

Zona económica exclusiva.

Este nuevo ámbito jurisdiccional surge durante la larga fase de negociación de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar⁷. En España la Ley sobre Zona Económica ve la luz en 1978. A diferencia del mar territorial y de las aguas interiores, sobre la zona económica exclusiva la jurisdicción que se ejerce es únicamente sobre los recursos naturales tal y como indica el art. 1º “(...) el Estado Español tiene derecho soberano a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marino y de las aguas suprayacentes”. Esto supone obviamente que no se ejerce soberanía sobre el territorio y de hecho estas aguas, el espacio aéreo suprayacente y el subsuelo son libres a efectos de navegación, sobrevuelo y tendido de cables submarinos (art. 5º) (Fig.2).

La zona económica exclusiva discurre entre el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de 200 millas contadas desde las líneas de base desde las cuales se mide la anchura del mar territorial, lo cual es acorde con lo dispuesto en el texto de la CNUDM⁸. Sin embargo el segundo párrafo del art. 1º introduce una excepción no acorde con las disposiciones del texto de las Naciones Unidas⁹, por la cual en los archipiélagos “(...) el límite exterior de la zona económica se medirá a partir de las líneas de base recta que unan los puntos extremos de las islas o islotes que respectivamente lo componen, de manera que el perímetro resultante siga la configuración general de cada archipiélago”.

Con esta determinación España asigna a sus archipiélagos el régimen jurídico que la CNUDM reserva exclusivamente a los Estados archipelágicos, esto es, aquellos Estados compuestos enteramente “por uno o más archipiélagos y que podrá incluir otras islas”, aunque por otra parte el Archipiélago canario responda al concepto de archipiélago definido en la propia Convención: “(...) un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan

⁷ La III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se convoca en 1970 mediante la Resolución 2759 (XXV), iniciándose la primera sesión en 1973 en Nueva York. El texto de la Convención se aprueba en 1982 en Montego Bay (Jamaica).

⁸ Para información detallada sobre este espacio en cada país, así como para una visión global de sus efectos espaciales, véase: Smith, R.W. (1986): Exclusive Economic Zone Claims. An Analysis and Primary Documents, Dordrecht, Martinus Nijhoff.

⁹ El régimen de las Islas y de los Estados archipelágicos en la CNUDM se recoge, respectivamente en la parte VIII, art. 121, y en la parte IV arts. 46 al 54.

estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales forman una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido consideradas como tal” (Art. 46, b) (Fig.3).

El citado perímetro archipelágico no se ha trazado, ni el articulado de la Ley 15/78 indica los criterios a los que debería sujetarse la determinación de tales líneas de base recta, aunque podían adoptarse los mismos que rigen las LBR archipelágicas, básicamente: a) la relación entre la superficie marítima encerrada por las LBR y la superficie terrestre debe estar comprendida entre 1 a 1 y 9 a 1; b) la longitud de las LBR no debe exceder de 100 millas náuticas, aunque un 3% del total de LBR puede alcanzar un máximo de 125 millas; c) el trazado de LBR no debe separarse apreciablemente de la configuración general del archipiélago (Art. 47.1 –47.3).

Uno de los problemas que plantea el trazado de estas LBR contempladas en la Ley 15/1978 es el de la naturaleza jurídica de las aguas encerradas por estas líneas, teniendo en cuenta que con arreglo a dicha ley coexistirían las líneas de base recta del R.D. 2510/1977 con las LBR archipelágicas ¹⁰. Mientras no se tracen las LBR archipelágicas, las aguas entre islas más allá del mar territorial deben ser consideradas como alta mar. Si se dispusiera del perímetro archipelágico constituiría una incoherencia que existieran aguas de alta mar encerradas por las de la zona económica exclusiva. Como no son aguas interiores ni aguas archipelágicas –ya que a este estatuto sólo se pueden acoger los Estados archipelágicos- la solución más coherente es que se consideraran como zona económica exclusiva, lo que a su vez constituye una anomalía ya que tales aguas serían las situadas más allá de las LBR archipelágicas, que a su vez se solaparían en determinadas zonas con las del mar territorial medidas desde las LBR del R.D. 2510/1977 (Fig.4).

El desarrollo de la Ley en lo que se refiere a las Islas Canarias conllevaría por tanto problemas de complicada resolución lo que puede explicar que pasados ya

¹⁰ Sánchez, L.I. (1981): “La nueva reglamentación del Derecho del Mar en la III Conferencia de las Naciones Unidas, Archipiélagos y aguas archipelágicas”, en : II Jornadas de Estudios Económicos Canarios, Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de La Laguna; Alvarado Quesada P. (1981): “Las aguas jurisdiccionales del archipiélago canario” en: II Jornadas de Estudios Económicos Canarios, op.cit. Por otra parte este conflicto solo se origina, por el momento, en el Archipiélago Canario, ya que según determina la primera disposición final de la Ley 15/1978, su aplicación se limita a las costas atlánticas, mientras el Gobierno no acuerde su extensión al resto (Mar Mediterráneo).

bastantes años desde su entrada en vigor todavía no se haya procedido al trazado de las líneas de base archipelágicas.

Plataforma continental.

No existe en el ordenamiento jurídico español una ley específica sobre la plataforma continental como la hay para el mar territorial o la zona económica exclusiva, aunque los derechos del Estado ribereño sobre la “prolongación natural de su territorio bajo el mar” se generan en virtud de la propia soberanía (Urueña, M.R.; 1986, 73).

El concepto de plataforma continental es regulado por primera vez en el Convenio de Ginebra de 1958¹¹, vigente hasta la entrada en vigor de la Convención de 1982¹². Entre ambos textos existe una diferencia apreciable en lo que se refiere a la delimitación del límite exterior del margen continental (noción geomorfológica que equivale al concepto jurídico de “plataforma continental”) fruto de un conocimiento más preciso de los fondos marinos alcanzado en los últimos años¹³. Sobre la plataforma continental los Estados ribereños ejercen derechos de soberanía a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales (Art. 77.1 CNUDM).

Por su parte España ratifica el Convenio de Ginebra en 1971 aunque en la Ley de Costas de 1969 contiene ya una alusión (no explícita) a la plataforma continental en la que se incluye el test de explotabilidad. La Ley de Minas de 1973 declara los recursos de la plataforma bienes de dominio público. Y en esta línea se pronuncia la Constitución (Art. 132.2) y la Ley de Costas de 1988 que suprime en el Art. 3.3 la referencia al test de explotabilidad.

¹¹ El artículo 1º del Convenio sobre la Plataforma Continental define este espacio como “el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas”. Este procedimiento para la fijación del límite exterior de la plataforma se denomina “test de explotabilidad”.

¹² La CNUDM (1982) entra en vigor a los doce meses de ser depositado el sexagésimo instrumento de ratificación o adhesión (art. 308.1). Como tal hecho se ha producido el 16 de noviembre de 1993 (Guyana ha sido el sexagésimo Estado en ratificar la Convención) la entrada en vigor tuvo lugar el 15 de noviembre de 1994.

¹³ El art. 76 CNUDM define la plataforma continental y determina los procedimientos posibles a seguir para fijar el límite exterior del margen continental cuando éste se extienda más allá de 200 millas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial. Véase Suarez de Vivero J.L. 1985, págs. . 30-42; Cooper, A. 1983. págs. 222-223.

Junto con esta normativa, España es signataria de dos Convenios bilaterales para la delimitación de la plataforma continental: uno con Francia (1974) en el Golfo de Vizcaya y otro con Italia (1974) –delimitación entre Baleares y Cerdeña-. Otro Convenio firmado con Portugal (1976) no ha entrado en vigor al haber surgido discrepancias entre ambos Estados (Azcarraga Bustamente, J.L., 1974, 215-219, Suarez de Vivero, J.L., 1985, 91-97).

Al margen de estas delimitaciones no existe ningún otro documento cartográfico oficial donde aparezcan fijados los límites del margen continental español. Y esto es lo que ocurre para el Archipiélago canario que carece de una delimitación de su margen continental, no obstante constituir el único lugar del territorio nacional en el que el margen continental rebasa la anchura de 200 millas¹⁴; claro que proceder a tal delimitación requiere un conocimiento preciso de los fondos y la realización de los sondeos pertinentes para determinar el espesor de los sedimentos, campañas para las que se necesitan medios no siempre disponibles¹⁵.

Fronteras marítimas.

España posee fronteras marítimas nacionales e internacionales, esto es, sus aguas, lecho y subsuelo oceánico son en unas zonas adyacentes con aguas, lecho y subsuelo bajo jurisdicción de otros Estados, y en otras adyacentes con la alta mar y la zona, la primera espacio libre al acceso de todos los países y la segunda (el lecho y subsuelo oceánico más allá de la jurisdicción nacional) declarada patrimonio común de la humanidad por Resolución de Naciones Unidas (1967).

¹⁴ Si el margen continental tiene una anchura de 200 millas, el límite de la plataforma continental será igual al de la zona económica exclusiva ya que ésta incluye el lecho y el subsuelo (art. 56 CNUDM). Aunque geomorfológicamente la plataforma continental canaria es estrecha y con pendiente pronunciada, la pendiente continental a poniente del archipiélago rebasa las 200 millas (Office of the Geographer, Department of State: Major Topographic Divisions of the Continental Margin). Sobre el margen continental español, véase: Rey, J. y Medialdea, T., 1989, págs. 245-269..

¹⁵ Un documento que puede ilustrar el tipo de estudio requerido para la determinación del margen continental con arreglo a los criterios de la CNUDM (1982) se encuentra en Symonds, P.A. and Wilcox, J.B. (1988): "Definition of the Continental Margin Using U.N. Convention on the Law of the Sea (Article 76). Using its Applications to Australia", Bureau of Mineral Resources, Geology and Geophysics, Record 1988/38.

En cuanto a las primeras hay cuatro segmentos fronterizos que son prolongación de las fronteras terrestres existentes: Golfo de Vizcaya, río Miño, río Guadiana y Golfo de León. Otros cuatro segmentos son fronteras totalmente nuevas, es decir con Estados con los que no existía ningún contacto territorial: son los casos de Marruecos, Argelia, Italia y el territorio del antiguo Sáhara español (todavía inmerso en un largo proceso de autodeterminación que bien podría culminar en la creación de un nuevo Estado o pasar a ser un territorio bajo soberanía marroquí con un cierto grado de autonomía). A estos segmentos hay que añadir una nueva frontera con Portugal generada entre Canarias y Madeira y otra con Marruecos a partir igualmente de Canarias. Respecto a las fronteras nacionales existen ya dos convenios firmados y ratificados: con Francia en el Golfo de Vizcaya (1974) para la delimitación del mar territorial y la plataforma continental; y con Italia (1974) para la delimitación de la plataforma continental entre las islas de Menorca y Cerdeña. Con Portugal existen sendos convenios de 1976 para la delimitación del mar territorial y la plataforma continental en el área del río Miño y del río Guadiana, pero que por discrepancias técnicas todavía no han entrado en vigor (Fig. 5 y 6).

En el caso de Marruecos hay que señalar las especiales circunstancias que se dan para la delimitación de las fronteras marítimas de los territorios de Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas y los peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera, así como la isla de Perejil, motivo ya de un grave conflicto entre los dos países en Julio de 2002. Igualmente presenta una especial conflictividad la delimitación de las aguas del Estrecho de Gibraltar por la reclamación de unas “aguas inglesas” alrededor del Peñón (Fig. 7).

De las que denominamos fronteras marítimas internacionales, España tiene dos segmentos fronterizos en los cuales sus aguas, lecho y subsuelo son adyacentes con la alta mar y la zona: uno al NW de la Península y otro en Canarias al WSW de las islas. La primera transcurre desde el final de la frontera nacional con Francia en el Golfo de Vizcaya hasta la frontera nacional con Portugal en la prolongación del río Miño. La frontera internacional al WSW de Canarias debido a la anchura del margen continental en esa área podría alcanzar hasta la distancia máxima que permite la Convención, es decir hasta 350 millas náuticas. Aquí habría una doble frontera internacional: primero en la columna de agua a 200 millas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial (sería el contacto ZEE/alta mar; y en segundo lugar

en el lecho y subsuelo (en el caso de que el límite del margen continental estuviera a 350 millas (contacto entre la plataforma continental y la zona).

El espacio marítimo en un Estado descentralizado.

Con la nueva organización territorial del Estado derivada de la Constitución de 1978 han surgido una serie de problemas de definición del territorio marítimo en relación con el de los términos municipales y de las Comunidades Autónomas (CC.AA). Por otra parte el traspaso de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas han incluido materias como la pesca en aguas interiores (competencia que ejercen con carácter exclusivo los respectivos gobiernos regionales) que en el transcurso de su desarrollo han sido una fuente continua de conflictos entre el Gobierno de la Nación y las CC.AA. (diez son las ribereñas, de las cuales dos son insulares) sobre los cuales ya se ha pronunciado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional. El elemento más innovador de esta nueva situación lo constituye precisamente la adscripción a las CC.AA ribereñas de competencias exclusivas en materia de pesca marítima en las aguas interiores. Otras competencias de desarrollo y ejecución de la legislación general del Estado abarcan también el mar territorial en materias tales como vertidos industriales y contaminantes y medio ambiente (espacios protegidos) aunque ésta más conflictiva como más adelante se señala. Hay pues un criterio territorial que deslinda los ámbitos de ejercicio de competencias por parte del Gobierno de la Nación y de las CC.AA, que sería las líneas de base recta que como vimos son las que generan las aguas interiores. En cuanto a los municipios ese límite estaría en la línea que define el cero hidrográfico, es decir, la bajamar viva escorada, límite exterior de la zona marítimo terrestre.

Los componentes territoriales del Estado.

Los elementos marítimos del territorio en España están definidos en la Ley de Costas (1988) y en las normas ya citadas por las que se establecen las líneas de base recta, el mar territorial y la zona económica exclusiva.

La Ley de Costas, sorprendentemente, no define lo que es la costa sino lo que constituye el dominio público marítimo que está integrado por la “ribera del mar” (a su vez compuesta por la zona marítimo terrestre y las playas), el mar territorial, las aguas

interiores y los recursos naturales de la zona económica exclusiva y la plataforma continental (en este caso no son elementos territoriales, los recursos quiere decirse). La zona marítimo terrestre es un concepto jurídico esencialmente (no procede de las ciencias naturales) y se define como el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se hagan sensibles las mareas. Se incluyen en la zona marítimo-terrestre las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar (Fig.8).

La soberanía del Estado se extiende a los componentes marítimos antes citados más a los recursos naturales que se encuentran en la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Lo que se trata de determinar es si el territorio de los términos municipales ribereños y de las CCAA también incluyen los elementos marítimos que son adyacentes a su costa.

Según el artículo 137 de la Constitución, el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, siendo el municipio “la Entidad local básica de la organización territorial del Estado (...) cuya competencia la ejercen en su territorio o término municipal”. La cuestión clave que se plantea en relación con el territorio de los municipios, el espacio marítimo y las competencias municipales y autonómicas, consiste en la contradicción entre el reconocimiento de que todo el territorio nacional se divide en términos municipales de forma que no pueden quedar espacios excluidos (STS 2.10.67, 24.1.74, 16.12.77, 17.3.80; dictámenes del Consejo de Estado de 10.5.52 y 14.2.57; STC 77/84 de 3.7), y lo que posteriormente se entiende como territorio municipal en el que la jurisprudencia lo limita a las playas y la zona marítimo-terrestre, pero excluye el mar territorial (STS de 19.6.87).

El que se admita que la playa y la zona marítimo-terrestre estén incluidas dentro del término municipal, mientras se excluye el mar territorial se explica en gran medida por la temática urbanística que es el fondo de los conflictos planteados y que ha llevado a pronunciarse a los tribunales y otras instituciones como el Consejo de Estado. El

concepto de territorio en tales casos se deriva de la legislación urbanística, entendiéndose todos aquellos espacios que constituyen “terrenos” y para los cuales se requiere licencia municipal siempre que se trate de “actos de edificación y uso del suelo”.

Una segunda consideración parece igualmente pesar a la hora de definir el territorio municipal. En este caso se trata de las implicaciones internacionales que gravitan sobre el mar territorial lo que induce al juzgador a interpretar que dada esa dimensión internacional el mar territorial debe quedar excluido del termino municipal (STS. Sala de Revisión, 19.6.87).

En consecuencia el espacio marítimo se entiende que es un territorio del Estado o mejor dicho donde las competencias para su gestión, ordenación y control corresponden al Gobierno de la Nación. Los municipios y las Comunidades Autónomas (que son agregaciones de municipios y provincias) no tienen territorio marítimo, siendo el límite de los términos municipales el cero hidrográfico. La única excepción en la que se reconocen competencias exclusivas a las CC.AA en el medio marino son en las aguas interiores para la pesca marítima y en medio ambiente (las “aguas territoriales”) en la aplicación y desarrollo de la legislación general del Estado. La Comunidad Autónoma de Canarias ha sido la única que ha intentado definir su territorio incluyendo el espacio marítimo. Primero lo hizo en el Proyecto de Estatuto de Autonomía (BOCE 15.4.81) incluyendo como territorio de la Comunidad el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, más un conjunto de competencias en materia de pesca y política exterior que debido a su inconstitucionalidad desaparecieron del texto definitivo (BOE nº 195 de 16.8.82). Un segundo intento lo constituye la Proposición de Ley para la modificación de la Ley 15/1978 de 20 de Febrero sobre zona económica (Boletín Oficial de las Cortes Canarias 29.10.1993). Esta iniciativa partía del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria del Senado y su finalidad más inmediata era la de modificar el trazado de las líneas de base recta existentes con el resultado de ampliar las aguas interiores sobre las cuales se ejercen competencias exclusivas en materia de pesca. Aunque el objetivo de esta Proposición de Ley era más limitado fue igualmente infructuoso siendo rechazada por el Parlamento.

Así pues el criterio que se ha ido consolidando en la ya abundante jurisprudencia es que el espacio marítimo (tal como se define en el art. 132.2 de la Constitución y en el art. 3 de la Ley de Costas (1988) en cuanto bien demanial pertenece al Estado, aunque ello no obsta para que se le reconozcan a los Municipios y a las CC.AA capacidad para ejercer determinadas competencias (a los Municipios hasta el cero hidrográfico; a las CC.AA. competencias exclusivas en pesca marítima en las aguas interiores). No obstante los conflictos Estado-CC.AA siguen planteándose al entender el Gobierno de la Nación que sus competencias en este ámbito son invadidas, tal como lo ilustran la reciente STC 38/2002 en la declaración del Parque Natural de Cabo de Gata, y el recurso presentado al mismo tribunal tras la aprobación de la Ley 1/2002 de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura de Andalucía

La política marina: crisis y retos.

España es un país que tradicionalmente ha tenido una importante dimensión oceánica. En su historia reciente ha llegado a desarrollar un sector marítimo de cierta relevancia internacional destacando la industria pesquera, la construcción naval , la marina mercante y las infraestructuras portuarias.

Desde la década de los setenta buena parte de este sector marítimo sufre una profunda crisis y está sometido a un proceso de transformación en algunos casos de naturaleza irreversible. El fenómeno de la globalización y los nuevos sistemas productivos hacen inviable la continuidad de un modelo de actividad marítima que se originó en España bajo unas coordenadas históricas y políticas surgidas como reacción a la pérdida del imperio colonial en 1898 y la consecuente crisis nacional.

Una de las respuestas a la conocida como “crisis del 98”, fue lo que aquí se denomina “ideario navalista”. Este ideario abogaba por la construcción de un sector marítimo moderno como forma de revitalizar e impulsar el desarrollo económico basado en un imperialismo marítimo de corte capitalista apoyado a su vez en una sólida fuerza naval.

La política oceánica española durante el siglo XX ha sido heredera de ese “ideario navalista” siendo el soporte no sólo de ese impulso del sector marítimo, sino

proporcionando la base ideológica que alimentaba la creencia de una nación cuya esencia y destino estaban íntimamente ligadas al dominio marino. En este sentido la política oceánica de buena parte del siglo tuvo, además de un objetivo pragmático-económico, una finalidad ideológica creando una retórica oficial cuyas grandilocuentes pretensiones difícilmente casaban con la realidad.

El final de siglo no solo ha traído la crisis irreversible del sector marítimo tradicional sino también el final de una mentalidad con la erosión y desvanecimiento del pensamiento navalista decimonónico. Con ello desaparece del imaginario nacional la idea o el sentido de lo oceánico como referente global y como idea de Estado. El problema es que no hay una concepción del océano que sustituya a la anterior y por ende se carecen de los elementos que permitan construir una política marina en la postmodernidad, esto es, de carácter secularizado sin sentido teológico pero que permita afrontar los urgentes problemas que un país como España –responsable de un amplio territorio marítimo- debe hacer frente.

El problema consiste en determinar no solamente el sentido y el significado de la nueva política oceánica (grandes prioridades y metas) sino también sus componentes institucionales en un marco económico y político en el que el Estado está perdiendo la capacidad de controlar sectores que hasta ahora representaban intereses nacionales fuertemente protegidos y subvencionados y que ahora están pasando a regirse por los mecanismos de las fuerzas transnacionales propios de la globalización.

La política oceánica al inicio de este nuevo milenio debe encontrar primero su justificación y viabilidad político-institucional dentro de los profundos cambios que se fraguan en la economía, la política y las relaciones internacionales y, a renglón seguido, atender los nuevos retos del siglo XXI: el desarrollo científico-tecnológico, la protección efectiva de mares y costas, los nuevos recursos marinos y la cooperación internacional.

Fundamentos de la nueva política oceánica.

Con la crisis del sector marítimo tradicional se desvanece el “ideario navalista” y se pone fin a una concepción del océano como vehículo de difusión de los valores que proyectan la identidad nacional. Si el Estado además deja de controlar la economía marítima tradicional, la cuestión ahora es determinar, primero, la necesidad y naturaleza de una acción pública que oriente estratégicamente el uso y las actividades marinas y, seguidamente, cuáles son los elementos de interés, los nuevos objetivos y prioridades y si todos esos factores son susceptibles de integrarse y de representar un nuevo orden de valores.

En cuanto a la primera cuestión un dato básico lo constituye el que España ejerce su soberanía sobre un amplio territorio marino (aproximadamente un millón de kilómetros cuadrados que la sitúa entre los veinte primeros países del mundo por la extensión de su zona económica exclusiva). Solamente este hecho desencadena una serie de responsabilidades: desde la concreción de las fronteras marinas hasta el control de numerosos aspectos relacionados con la seguridad nacional y el medio ambiente.

Respecto a la naturaleza de la acción pública la nueva política marina debe encontrar sentido al carácter paradójico de la coexistencia del proceso de nacionalización del espacio marítimo y la internacionalización de los problemas y conflictos marinos.

En la actualidad el marco legal que regula con carácter general y básico las principales actividades marítimas se corresponde esencialmente con el modelo de políticas públicas imperantes en la pasada centuria con las novedades parciales de las leyes reguladoras de los nuevos ámbitos jurisdiccionales marinos (hay una ley de zona económica exclusiva, pero no hay una ley sobre la plataforma continental). Las novedades legislativas se producen en la modernización de algunas leyes (costas, puertos) o para materias de amplia tradición que no contaban con una ley general (pesca). Esto indica la existencia de un marco normativo todavía anclado en las formas tradicionales de utilización del mar y la ausencia de iniciativas que aborden los nuevos ámbitos de interés (planificación offshore, áreas marinas protegidas, nueva estructura administrativa, ordenación costera integrada, etc.).

La agenda política de estos últimos años no registra iniciativas significativas gubernamentales ni parlamentarias que indiquen preocupación ni atención especial hacia las nuevas cuestiones oceánicas acreedoras de una política de Estado, con excepción de la pesca y sus conflictos recurrentes (acceso a los caladeros de los terceros países) o la construcción naval que sigue experimentando la fuerte competencia de los astilleros asiáticos. Ni los cada vez más frecuentes conflictos ambientales (vertidos, descargas y contaminación por hidrocarburos, etc.) desencadenan reacciones que fuercen un debate en profundidad sobre nuevas formas de abordar los problemas de naturaleza marina. A esta situación es posible que contribuya la ausencia de importantes recursos energéticos en las aguas jurisdiccionales españolas que descubran una nueva visión de lo oceánico (Tabla 1).

Pero un factor clave de los nuevos tiempos parece residir en el proceso de erosión del Estado-nación como consecuencia de la globalización (Dehesa, G., 2000). Si las políticas oceánicas como políticas públicas son esencialmente políticas de Estado, con menos Estado, ¿qué sostiene o impulsa la política marina?; y ¿de qué naturaleza van a ser tales políticas cuando los intereses públicos dejan paso a un conglomerado de grupos de interés donde concurren organizaciones de diversa escala territorial (de lo local a lo supranacional) que representan a un amplio espectro de sectores?.

La globalización y los cambios en las mentalidades y el pensamiento político que caracterizan el fin de siglo están agotando el modelo de política de Estado para los océanos que surgió en España al inicio del siglo XX. Se desvanece la idea de lo marítimo como espacio de proyección de la identidad nacional y finiquita una economía marítima de raíces imperialistas. El pabellón del Estado-nación ha sido sustituido por pabellones de conveniencia y la empresa marítima ya no se identifica con una bandera, sino con un entramado de intereses multinacionales tras los cuales se disipa y difuminan las responsabilidades nacionales.

Si al océano como portador de valores espirituales (la expansión colonial como instrumento evangelizador y de civilización) le siguió la dominación naval-comercial de signo capitalista, la crisis de valores de la postmodernidad (su secularización) con la pérdida de sentido finalista y carácter unitario de la historia ha hecho aflorar nuevos

elementos de significación de lo oceánico aunque más fragmentados por el proceso de expansión jurisdiccional. El medio ambiente marino es hoy el último reducto donde encontrar valores compartidos y universales y por tal razón la base más consistente para el diseño de nuevas políticas públicas, junto con la ciencia y tecnología, los nuevos recursos y la cooperación internacional.

Juan Luis Suárez de Vivero
Profesor Titular de Geografía Humana
Universidad de Sevilla
Departamento de Geografía Humana

Bibliografía

Azcárraga Bustamante, J.L.: Plataforma continental: naturaleza, anchura y delimitación, en POCH, A., et al.: La actual revisión del Derecho del Mar, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, vol. I, 2ª parte, 189-232.

Couper, A. (Ed.): Atlas of the oceans. Times Books, London, 1983.

Dehesa, G. de la: Comprender la globalización, Madrid, Alianza Editorial, 2000.

Martínez Caro, S.: Mar territorial: naturaleza, anchura y delimitación, en POCH, A. et al.: La actual revisión del Derecho del Mar, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, vol. I, 1ª parte, 233-283.

Rey, J. y Medialdea, T.: Margen continental, en mapa del cuaternario de España: Escala 1:1.000.000. Instituto Tecnológico Geominero de España, 1989, 245-269.

Suárez de Vivero, J.L.: El nuevo orden oceánico. Consecuencias territoriales. Sevilla, Junta de Andalucía, 1985.

Suárez de Vivero, J.L.: Las aguas interiores en la ordenación del litoral, Madrid, MOPT, 1992.

Symonds, P.A. and Willcox, J.B.: Definition of the continental margin U.N. Convention on the Law of the Sea (Article 76), using its application to Australia. Bureau of Mineral Resources, Geology and Geophysics, 1988, Record 1988/38.

Ureña Alvarez, M.R.: La protección del medio marino en España. Universidad de Valladolid, 1986.