

La Ley de Protección del Medio Marino y la planificación espacial marina

ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO

[Versión imprimible en pdf](#)

Juan Luis Suárez de Vivero

Departamento de Geografía Humana
Universidad de Sevilla

Juan Carlos Rodríguez Mateos

Departamento de Geografía Humana
Universidad de Sevilla

La entrada en vigor de la Directiva 2008/56/CE (Directiva marco sobre estrategia marina) va a impulsar a los Estados miembros de la Unión Europea a crear mecanismos de ordenación del espacio marítimo para alcanzar las metas establecidas en esta norma vinculante, lo que induce a pensar que, tal como ocurre en el caso de España, en diversos países de la UE la planificación espacial marina estará orientada a cumplir con los objetivos ambientales de la Directiva, más que a llevar a cabo una planificación proactiva para el desarrollo de los sectores marítimos. Para contextualizar el caso de España se efectúa una revisión de las iniciativas acometidas particularmente en Europa y la Unión Europea, explorando las correlaciones entre la orientación de los sectores marítimos y el enfoque de la planificación. El análisis de la iniciativa española permite poner de manifiesto cómo el modelo de economía marítima y los factores geopolíticos explican las opciones de planificación del medio marino. Por otro lado, ante la entrada en vigor de la Directiva marco sobre estrategia marina parece abrirse una doble vía institucional para la planificación espacial marina dentro de la UE: la Política Marítima Integrada vs la Directiva marco sobre estrategia marina.

Políticas marítimas y planificación espacial marina son acciones que vienen experimentando un notable desarrollo en los últimos años, bien de forma combinada, bien separada e individualmente. Dentro de la Unión Europea, la Política Marítima Integrada contempla la planificación espacial marina como instrumento de desarrollo e implementación de la política marítima; sin embargo, ninguna de las dos acciones son por el momento vinculantes para los Estados. España, por su parte, no ha formulado una política de esta naturaleza, aunque sí ha iniciado el desarrollo normativo para lo que puede considerarse planificación espacial marina. Sin embargo, el marco legal en el que se está inscribiendo esta acción no es el de la Política Marítima Integrada, sino la transposición de la Directiva marco sobre estrategia marina (2008).

El análisis de cómo se está acometiendo en España la planificación espacial marina (1) –aunque todavía en una fase inicial –permite igualmente hacer un examen crítico tanto del marco general de referencia en el que se inscribe este caso particular –especialmente las iniciativas dentro de la UE– como de algunas cuestiones que afectan a la política interna, pero puede ser igualmente relevante en otros casos nacionales. Así, preguntas sobre qué impulsa o justifica el desarrollo de planes espaciales en un determinado país, cuándo es necesario formular una política marítima, la capacidad de un plan para ordenar la extrema diversidad del sector marítimo y si los esquemas de ordenación del espacio terrestre y marítimo deben o no ser concordantes (descentralizados unos, centralizados otros) emergen al examinar la aproximación de España a la planificación espacial marina.

La entrada en vigor de la Directiva 2008/56/CE va a impulsar a los Estados miembros a crear mecanismos de ordenación del espacio marítimo para alcanzar las metas establecidas en esta norma vinculante, lo que induce a pensar que, tal como ocurre en el caso de España, en diversos países de la UE la planificación espacial marina estará orientada a cumplir con los objetivos ambientales de la Directiva –meta que por sí sola ya es todo un reto–, más que a llevar a cabo una planificación proactiva para el desarrollo de los sectores marítimos. En el conjunto de la UE se va ya dibujando un panorama en el que se pueden destacar los siguientes puntos: i) La Directiva sobre estrategia marina constituye una sólida plataforma en la que sustentar la planificación espacial marina, al mismo tiempo que confiere cohesión y homogeneidad a una acción que bajo el único paraguas de la Política Marítima Integrada de la UE apenas conectaba a la variedad de iniciativas nacionales existentes; ii) Los dos ejes Comunitarios de desarrollo de la planificación (Política Marítima Integrada/Directiva), unidos o combinados con las acciones unilaterales de los Estados, van a configurar distintos modelos de políticas marítimas y planificación. El caso de España (al que también se puede unir el de Portugal –muy activo en este dominio –) configura, de forma simplificada, dos grupos de países: a) aquellos con un potente sector marítimo y/o líneas de desarrollo innovadoras (particularmente de base energética) en el que la planificación es un instrumento de impulso y desarrollo; b) los que poseen un alto potencial (acceso a amplias zonas económicas exclusivas y fondos marinos) pero con una economía marítima todavía tradicional y donde la planificación es una respuesta cautelara.

El artículo parte de una revisión de las iniciativas acometidas tanto en la Unión Europea como fuera de este ámbito político, para poner de manifiesto su evolución más reciente y esbozar un panorama que informe sobre la existencia de pautas respecto a la localización de los casos más significativos, el tipo de economía marítima y los factores geopolíticos condicionantes, lo que puede contribuir a la identificación de distintos modelos de políticas y formas de planificación. En este contexto se examina la aproximación que está llevando a cabo España para configurar su sistema de planificación y aplicación de la Directiva 2008/56/CE. La proyección marítima de España –tanto en el sentido geográfico como económico–, su nivel de desarrollo y su organización político-territorial la convierten en un caso del cual pueden extraerse interesantes lecciones para el desenvolvimiento de la política marítima y la planificación espacial marina en la Unión Europea.

ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO: PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA Y ORIENTACIÓN MARÍTIMA DE LOS ESTADOS

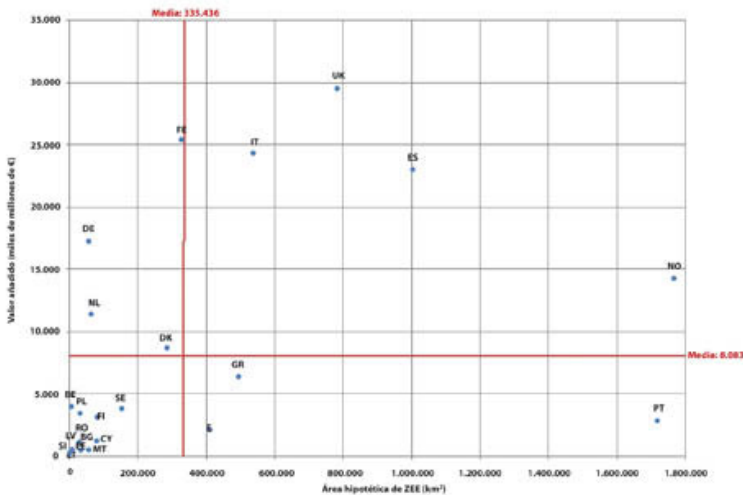
En el momento de entrada en vigor de la Directiva marco (2008) la gestión de los océanos ya había realizado un amplio recorrido. Desde décadas atrás, numerosos países habían formulado distintas políticas marinas (3) y también han sido varios los ejemplos de iniciativas de planificación espacial marina. Entre estas últimas cabe hacer una distinción entre aquellos instrumentos de planificación "environment-oriented" –como los *Marine Bioregional Plans* y el *Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan de Australia* (4), el *Florida Keys National Marine Sanctuary* de EE.UU., el *Eastern Scotian Shelf Integrated Management Plan de Canadá* (5)– y el modelo de planificación "technical-energy-oriented", en el que la planificación espacial es la pieza clave para la coordinación entre usos marinos (algunos de ellos de fuerte implantación e impacto espacial), para superar el enfoque sectorial, para resolver conflictos entre usos y entre usuarios (6) para asignar áreas concretas a usos específicos, favoreciendo al mismo tiempo la consecución de importantes demandas sociales (desarrollo económico, I+D+i, sostenibilidad ambiental, abastecimiento energético (7)) (Cuadro 1). En este segundo modelo es donde debemos encuadrar las iniciativas que ya se han ido poniendo en marcha en países ribereños del mar del Norte (8) (Tabla 1): Alemania (enmienda de la *Raumordnungsgesetz*, planificación de la ZEE, planes de los Länder Mecklenburgo-Pomerania y Baja Sajonia) [4], Bélgica (*Master Plan for the Belgian Part of the North Sea*) [2, 4, 5], Holanda (*Integrated Management Plan for the North Sea* 2015) [4, 6] y Noruega (*Integrated Management of Barents Sea and Norwegian Sea*) [7].

Cuadro 1. Rasgos básicos del "modelo noreuropeo" de planificación espacial marina.

- Gestión integrada de los distintos usos marinos (pesca, acuicultura, navegación, explotación de hidrocarburos, turismo, energías alternativas...).
- Regulación de los usos y de su incidencia sobre áreas protegidas o de cierto valor ecológico.
- Interés en la energía eólica offshore.
- Preocupación por los requerimientos internacionales de protección de áreas ecológicamente valiosas.
- Combinación de objetivos económicos (producción eólica, explotación de recursos) y objetivos ambientales, buscando la coherencia entre demandas sociales y económicas (del gran público y de los distintos subsectores marítimos) y funciones ecológicas desempeñadas por el medio marino.
- Desarrollo espacial (territorial) sostenible.

España, que no había desarrollado hasta ahora ningún instrumento de planificación espacial, ha aprobado una ley de protección ambiental marina (que servirá para desarrollar lo planteado en la Directiva marco estrategia marina), conectando con la tradición de numerosos países que han formulado sus estrategias e instrumentos de planificación pensando más en la preservación del medio marino y sus ecosistemas. De este modo, el caso español (interesado en la protección de unas amplias jurisdicciones marinas aún no bien aprovechadas desde un punto de vista económico y con una preocupación secundaria por la planificación espacial marina) se contraponen al modelo noreuropeo, que va un paso más allá al formular también directrices reguladoras de usos y fórmulas para fomentar el desarrollo de sectores marítimos innovadores.

Aunque no hay que descartar la influencia de otros factores, parece que la orientación económica del sector marítimo nacional condiciona la vía de actuación elegida (modelo de orientación ambiental o modelo tecnológico-energético). El análisis de los siguientes gráficos permite hacernos una idea global de la orientación económico-marítima de cada país europeo (medido en términos de empleo y de creación de valor añadido por subsectores marítimos) y de su potencial territorial (medido en términos de superficie ocupada por su mar territorial y su zona económica exclusiva). El primer diagrama de dispersión (Fig. 1) nos aclara que no existe relación directamente proporcional entre el valor añadido marítimo y la dimensión de la ZEE de cada país. Así, salvo Reino Unido, España e Italia (Francia un poco menos), que disponen de amplias jurisdicciones y también un elevado valor añadido generado por su sector marítimo, otros países con grandes ZEE (Noruega, Portugal) no generan el mismo valor, mientras que otros más reducidos superficialmente (Alemania es un claro ejemplo) sí pueden catalogarse como países de alto valor añadido marítimo. En el otro extremo, los restantes países europeos tienen, al mismo tiempo, menos valor añadido y menos potencial territorial.



[Figura 1. Relación entre VAB marítimo y ZEE hipotéticas en países europeos (2008). Fuente: Autor basado en Policy Research (2008)]

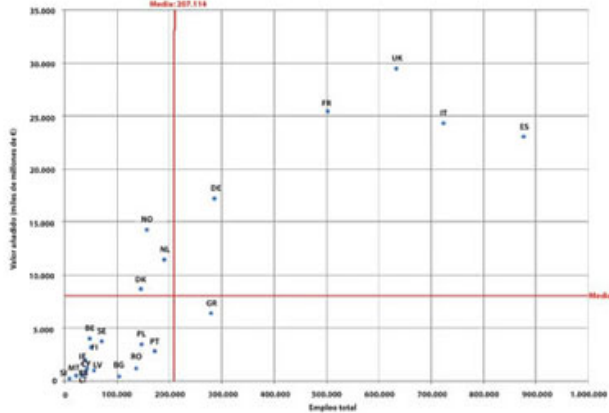
Tabla 1: Las principales iniciativas europeas de gestión marina

País/Región	Iniciativas de tipo estratégico- político	Iniciativas de planificación espacial marítima
FEDERACIÓN RUSA	<i>Marine Policy Document</i> (2001).	
NORUEGA	Report Nº 12 (2001-2002), <i>Protecting the riches of the seas.</i>	Report Nº 8 (2005-2006), <i>Integrated Management of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoten Islands</i> (White Paper); <i>Integrated Management Plan for the Barents Sea-Lofoten area</i> (2006); Report Nº 37, <i>Integrated Management of the Marine Environment of the Norwegian Sea</i> (2009).
FINLANDIA	<i>Finland's Programme for the Protection of the Baltic Sea</i> (2002).	
HOLANDA		<i>Spatial Planning Policy Document</i> (2004); <i>Integrated Management Plan for the North Sea 2015</i> (2005).
SUECIA	<i>The Sea - time for a new strategy</i> (2003); <i>Swedish Action Plan for the Marine Environment</i> (2005).	
ALEMANIA		Extensión de la <i>Raumordnungsgesetz</i> (Spatial Planning Act) a la ZEE (2004); <i>Regional Development Plan de Mecklemburgo-Pomerania</i> (2005); <i>Regional Development Plan de Baja Sajonia</i> (2006); <i>Spatial Marine Plan for German EEZ North Sea y Baltic Sea</i> (2007); <i>Draft Ordinance on Spatial Planning in the German Exclusive Economic Zone (AWZ-ROV)</i> (2008); <i>Guidelines for a</i>
BÉLGICA		<i>Master Plan for the Belgian Part of the North Sea</i> (2003); <i>Towards a spatial structure plan for sustainable management of the sea</i> (2005).
ISLANDIA	<i>Ocean Iceland's Policy</i> (2004).	
PORTUGAL	<i>Estratégia Nacional para o Mar</i> (2006).	<i>Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo</i> (2010).
FRANCIA	<i>Rapport d'Information sur l'action de l'État en mer</i> (2005) ; Informe <i>Une ambition maritime pour la France</i> (2006); <i>Livre bleu. Stratégie nationale pour la mer et les océans</i> (2009).	
REINO UNIDO	<i>Marine and Coastal Access Act</i> (2009); <i>Marine (Scotland) Act</i> (2010).	Pilot project: <i>Marine Spatial Planning for Nature Conservation in the Irish Sea</i> (2004).
ESPAÑA	<i>Ley de Protección del Medio Marino</i> (2010).	
ÁREA DE COOPERACIÓN TRILATERAL DEL MAR DE WADDEN (Dinamarca-Alemania-Holanda)		<i>Trilateral Wadden Sea Plan</i> (1997); <i>Trilateral Wadden Sea Plan 2010</i> (2010).

País/Región	Iniciativas de tipo estratégico- político	Iniciativas de planificación espacial marítima
UNIÓN EUROPEA	<i>Thematic Strategy on the Protection and Conservation of the Marine Environment (COM(2005) 504 final); Green Paper-Maritime Policy of the EU (COM(2006) 275 final); Blue Book and Action Plan (COM(2007) 575 final); Guidelines for an Integrated Approach to Maritime Policy (COM(2008) 395 final); Marine Strategy Framework Directive (Directive 2008/56/CE).</i>	Roadmap for Maritime Spatial Planning (COM(2008) 791 final).
HELCOM (MAR BÁLTICO)		HELCOM Baltic Sea Action Plan (2007).

RELACIÓN ENTRE VAB Y EMPLEO MARÍTIMOS EN PAÍSES EUROPEOS (2008)

El segundo diagrama de dispersión que se incluye muestra la correlación entre el valor añadido generado por el sector marítimo de cada país europeo y el número de empleos (Fig. 2). El grupo de los primeros cuatro países en cuanto a valor añadido puede dividirse en dos subgrupos: el de países de mayor valor añadido con cierto nivel tecnológico (Reino Unido, Francia) y el de países con alto valor añadido pero más dependientes de la mano de obra (Italia, España). En un nivel medio encontramos a Alemania (y en menor medida a Noruega y Países Bajos) y, a mucha más distancia, el grueso de los países europeos, que generan menor valor (unas 5-6 veces menos que el grupo de los cuatro primeros países y menor número de empleos (entre 7 y 9 veces menos que ese grupo líder).

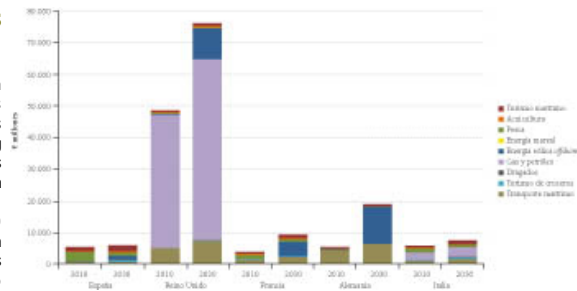


[Figura 2: Relación entre VAB y empleo marítimos en países europeos (2008). Fuente: Autor basado en ECOTEC (2006) y Policy Research (2008)]

Si precisamos algo más en cuanto al perfil económico-marítimo de los países europeos, podemos distinguir también entre países más inclinados hacia sectores marítimos más tradicionales, otros más inclinados hacia el sector pesquero y otros más inclinados hacia sectores asociados al turismo (costero y de cruceros). En el primer grupo tenemos países con un elevado número de empleos en navegación (Grecia, Polonia, Reino Unido) o un alto valor añadido generado por este subsector (Reino Unido, Noruega, Alemania), y con altos índices en construcción naval (Reino Unido, Francia, Noruega) y en otras actividades tradicionales (Alemania, Reino Unido, Francia). En el segundo nos encontramos potencias pesqueras como España, Francia o Italia. En el tercero, países mediterráneos como España, Italia, Francia y Grecia y otros del área atlántica como Reino Unido. Debemos señalar también que, aunque el ranking general según el valor añadido (datos de 2008) [9], coloca a España en 4º lugar, tras Reino Unido, Francia e Italia, si sustraemos del total el valor generado por actividades como la pesca y el turismo observamos que España pasa al 5º lugar, tras Alemania, dado que las dos actividades indicadas suponen más del 67% del valor añadido marítimo español. En el caso del empleo (datos de 2006) [8] hay incluso más contraste si incluimos o no turismo y pesca. Así, tomando el número total de empleos encontramos que la primera posición corresponde claramente a España, seguida por Italia, Reino Unido, Francia y Alemania, pero si restamos pesca y turismo (más del 84% del empleo marítimo en España) el ranking se invierte completamente.

VAB DE LOS SUBSECTORES MARÍTIMOS EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS (2010 Y 2030)

Recientemente, un estudio encargado por la Comisión Europea [10] ha realizado una estimación del valor añadido generado, no sólo por subsectores marítimos tradicionales (pesca), sino también por otros más tecnológicos e innovadores (energía eólica marina). Con cifras de 2010, España se sitúa a la cabeza del ranking en actividades como el turismo y, por supuesto, la pesca, pero pasa a posiciones más retrasadas en otras (navegación, acuicultura). A veces, incluso, no llega a aparecer en el ranking debido a la práctica inexistencia de actividad (energía eólica). El mismo estudio realiza una previsión de importantes crecimientos en 2020 y 2030 en los subsectores de mayor carácter tecnológico (también en España). Excepto en energía mareomotriz, donde Francia ocupa el primer puesto del ranking, en otras actividades (tráfico marítimo, hidrocarburos, energía eólica marina) es Reino Unido la principal potencia del ranking futuro. Como vemos en la Fig. 3, el valor añadido total de España (extraído de la suma de los sectores seleccionados) es, en 2010, el más bajo de entre los cinco primeros países europeos y, con toda probabilidad, lo seguirá siendo en 2030. Además, se trata de un valor añadido mayoritariamente derivado de actividades tradicionales (situación similar a la de Italia, aunque con la salvedad de que en este país la explotación de hidrocarburos tiene mayor peso). Frente a ello, Francia, Alemania y, sobre todo, Reino Unido presentan hoy mayores valores añadidos y, lo que es más importante, mayor peso de subsectores con un cierto grado de innovación tecnológica (navegación, producción energética), hecho que tendrá una mayor presencia en el futuro cuando la energía eólica marina experimente un despegue verdaderamente importante.



[Figura 3: VAB de los subsectores marítimos en algunos países europeos (2010 y 2030)]

Como hemos podido comprobar, algunas de las grandes potencias marítimas europeas ya han comenzado a impulsar iniciativas de gestión de sus espacios marítimos (especialmente en el norte de Europa), aunque otros (como el caso de España) aún están en etapas que podríamos denominar iniciales o de despegue. Por otra parte, quince países de la UE ya han elaborado instrumentos de ratificación y transposición de la Directiva 2008/56/CE de Estrategia Marina, consagrada a la protección del medio ambiente marino (11). En España, por ejemplo, se ha realizado esa transposición a través de la Ley de Protección del Medio Marino, que fue aprobada en diciembre de 2010 en el Pleno del Congreso de los Diputados. Da la impresión de que, salvo curiosas excepciones como las de Alemania, los países miembros de la UE han escogido como vía de actuación política sobre el espacio marino el desarrollo de estrategias o instrumentos de protección ambiental en lugar de los previstos en la Política Marítima Integrada. No está claro, sin embargo, qué papel desempeñará la planificación espacial marítima (tal como está considerada en la Política Marítima Integrada de la UE) dentro de esta peculiar aproximación a la gestión marina y si quedará relegada a un plano secundario. En cualquier caso, la puesta en marcha de políticas protectoras del medio ambiente marino no hace sino continuar el tradicional interés de los Estados de la UE por el tema ambiental y la tendencia a ceder más capacidades a las instituciones comunitarias. Frente a esa perspectiva, los Estados parecen más reacios a incorporar cuestiones que, por su índole político-estratégica (Política Marítima Integrada) y por incidir en aspectos de ordenación territorial (planificación espacial marina), pueden afectar a su soberanía y a sus competencias de planificación (desarrolladas en muchos países por unidades político-administrativas subnacionales). Se ha buscado, por tanto, la línea de acción menos comprometedoras y de menor conflictividad en materia competencial, dado que los Estados miembros dan ya por sentado que la política medioambiental es una materia de alcance y competencia supranacional.

LA APROXIMACIÓN ESPAÑOLA A LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA

1. Perfil geopolítico y geoeconómico de España.

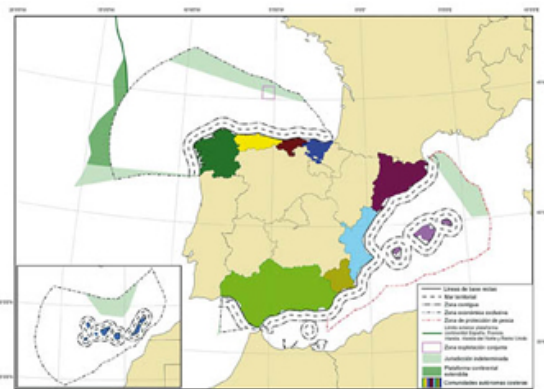
El alcance que para España tiene cualquier iniciativa de política marítima y planificación espacial marina se corresponde con la magnitud de los parámetros básicos que definen su perfil geopolítico y geoeconómico marítimos. Tanto aisladamente como en términos relativos cabe destacar el interés estratégico que el medio marino representa para el Estado español. Lo que puede ser objeto de debate es el grado de concordancia entre los indicadores territoriales y económicos marítimos, y las correspondientes políticas públicas.

1.1. Territorio y jurisdicciones.

La posición de España en el ranking mundial por la extensión de su jurisdicción marítima se sitúa entre los primeros 35 países(12) . En términos absolutos el total de aguas marinas bajo jurisdicción española puede estimarse en alrededor de 1.1 millones de kilómetros cuadrados repartidos entre el océano Atlántico y el mar Mediterráneo (Fig. 4) y sobre distintos tipos de áreas jurisdiccionales, incluida la plataforma continental más allá de la zona económica exclusiva (Tabla 2)(13). En el contexto de la Unión Europea y, específicamente, respecto al ámbito de la Directiva sobre Estrategia Marina, las aguas jurisdiccionales de España representan el 17%; en las aguas atlánticas el peso relativo es de un 16,34% y un porcentaje similar respecto a las mediterráneas (Tabla 3).

La proyección de la soberanía española sobre el espacio marítimo, dada su posición relativa y composición territorial (península y archipiélagos), origina fronteras con Francia, Reino Unido, Irlanda, Portugal, Marruecos, Argelia e Italia: cinco fronteras en el océano Atlántico y cuatro en el mar Mediterráneo.

A efectos de la aplicación de la Directiva sobre Estrategia Marina y el desarrollo de los instrumentos establecidos en la Ley de protección del medio marino, España debe planificar un territorio marítimo que duplica el terrestre, actuar en tres ámbitos geográficos separados –Mediterráneo occidental (a su vez parte de un mar semicerrado), golfo de Vizcaya y costa Ibérica, y mar de Canarias–, cooperar con cinco Estados en diez áreas fronterizas, y adoptar decisiones de gestión en otras tres áreas que limitan con la alta mar y la zona.



[Figura 4: Jurisdicciones marítimas españolas]

Internamente, la totalidad de las aguas jurisdiccionales en España están vinculadas al poder central. Dicho en otros términos, los niveles políticos subnacionales (Comunidades Autónomas y Municipios) carecen de territorio marítimo, aunque, como se indica más adelante, sí ejercen determinadas competencias en aguas interiores y fuera de éstas. El caso de las Islas Canarias, sin embargo, constituye o puede constituir una excepción como consecuencia de una modificación legislativa todavía imprecisa(14) . Podrían ser de competencia del gobierno regional las aguas interinsulares (más de 29.000 km² [Proyecto MARINEPLAN, 2010]), creando además un precedente para una reclamación por parte del resto de las Comunidades Autónomas, aunque si tales aguas fuesen consideradas como aguas interiores UNCLOS no estarían sometidas a Ley de protección del medio marino.

Tabla 3: España en las regiones y subregiones de la Directiva marco sobre estrategia marina

Región	Subregión	Superficie región (km ²)	Superficie subregión (km ²)	% Región	%Subregión
Atlántico Noreste	Golfo de Vizcaya y Costa Ibérica	4873125	822785	5,79	34,66
Atlántico Noreste	Océano Atlántico	4873125	1973578	10,55	25,00
Mar Mediterráneo	Mediterráneo Occidental	1533098	682956	16,37	36,50

Tabla 2. Aguas jurisdiccionales españolas (km²)

Aguas interiores	14 679
Mar territorial	101 700
Zona contigua	117 216
Zona económica exclusiva	758 253
Zona de protección pesquera	190 582
Plataforma continental extendida	38 182
Total jurisdicciones españolas	1 113 924

ECONOMÍA MARÍTIMA

El sector marítimo español viene caracterizado por generar un importante valor añadido, especialmente gracias a actividades como la pesca y el turismo, y por crear el mayor número de empleos marítimos de Europa [8,9]. Sin embargo, como demuestran tanto las fuentes de información europeas como las españolas, se trata de un sector marítimo predominantemente "tradicional", más intensivo en empleo que otros sectores de la economía nacional [11], con un fuerte peso del sector privado en subsectores como la pesca (captura y comercialización), la extracción de hidrocarburos y la construcción naval, y con un importante nivel de gasto público en infraestructuras portuarias y marina mercante, además de en cuestiones relativas a seguridad y defensa (siendo dicho gasto aún reducido en materia ambiental, de pesca, de salvamento marítimo o de investigación oceanográfica) [12].

Desde el punto de vista económico, y en líneas generales, España se encuentra entre los primeros países europeos con mayor valor añadido generado por sus actividades económicas marítimas (ocupa el 4º puesto en el ranking) y por número de empleos asociados a ellas [8,9]. Además, la amplitud de sus jurisdicciones marítimas ha hecho que una parte importante de la economía española se vea influenciada por el océano y que las actividades marinas tengan una cierta importancia en la creación de riqueza, especialmente en las comunidades costeras. Desde una perspectiva comparada, España, en cuanto a valor añadido, está por detrás de varios países europeos (Reino Unido, Francia, Italia), aunque, en algunos subsectores, supera la media europea (pesca, puertos, armada y náutica de recreo) y en otros queda por debajo del peso relativo que esos sectores tienen en Europa (transporte marítimo, industria auxiliar y equipos navales, astilleros y otros) [9].

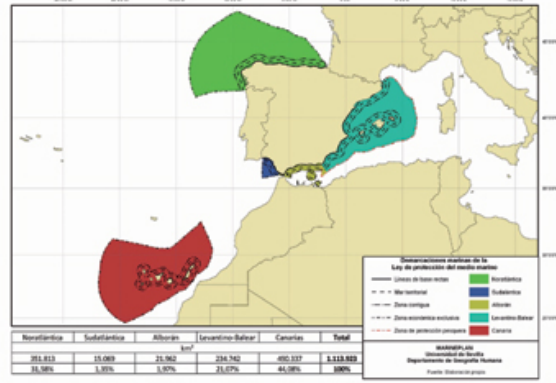
Sin embargo, y a pesar de lo dicho, es complejo establecer una valoración exacta de lo que supone el sector marítimo y, sobre todo, de lo que aporta al total de la economía española. Así, los datos del Cluster Marítimo Español (CME) para 2005 nos indican que la producción efectiva del sector marítimo español fue de más de 50.000 millones de euros, es decir, algo más del 3% del total nacional, y que el valor añadido generado fue de más de 26.000 millones de euros (también más del 3% del total nacional). En cuanto a los empleos vinculados a las actividades marítimas el CME indica algo más de 450.000, o sea, el 2'3% del total nacional (Tabla 4) [11]. Como vemos, hay una cierta discordancia entre el número de empleos señalado por la fuente española y el número planteado por las fuentes europeas consultadas. Por otro lado, si a los efectos directos producidos por el sector marítimo español añadimos los efectos indirectos e inducidos (dado que los subsectores marítimos mantienen conexiones con otras actividades de la economía nacional), la cosa es aún más compleja, porque hay que precisar bien las relaciones con esos otros sectores económicos y, sobre todo, cuantificar el factor multiplicador. Utilizando nuevamente los datos del CME, vemos que la economía marítima española produce unos efectos totales que son 3 veces su producción efectiva (convirtiéndola en el 9% de la riqueza nacional) y más de 2 veces su valor añadido y sus empleos [11]. Obviamente hay que poner en cuestión esos cálculos, dado que quizá tienden a exagerar el peso del sector marítimo en el conjunto de la economía nacional.

Por otra parte, el Plan Estratégico 2008-2011 del Cluster Marítimo Español [11] destaca varios subsectores marítimos como fundamentales en España (construcción naval, con astilleros bien acreditados en el ámbito internacional; pesca, donde nuestro país es una primera potencia en Europa; puertos, que por la situación geoestratégica del país juegan un papel importante en el tráfico marítimo internacional; turismo costero y de cruceros, que se ha convertido en una de las principales fuentes de ingreso en las últimas décadas). Según esa fuente española, esas actividades, junto con otras, conforman un sector marítimo creador de riqueza, sólo superado por las TIC, el sector sanidad y servicios sociales y, sobre todo, el sector de la construcción. En cuestión de empleo el sector marítimo queda por detrás de esos sectores económicos y también por detrás del sector agropecuario. Desde el punto de vista de su estructura productiva, el sector marítimo español sería una especie de sector "mezcla", situado entre un sector puro industrial y un sector puro de servicios, aunque más próximo a este último (15) [11].

Otras fuentes nacionales consultadas [12] indican que la aportación del sector marítimo a la riqueza nacional se estructura, además, en tres grandes apartados: el sector público estatal (que supone casi el 32% del PIB marítimo), el público regional (en torno a un 6%) y el privado (casi 62%). Dentro de la

INSTRUMENTOS

El instrumento que establece la ley para alcanzar el objetivo del buen estado ambiental (finalidad de la Directiva 2008/56/CE) son las estrategias (Cuadro 2), que serán elaboradas para cada una de las áreas en las que se estructuran las aguas jurisdiccionales. La ley divide el espacio marítimo español en cinco áreas (Fig. 6) denominadas "demarcaciones" que se corresponden con lo que la Directiva marco estrategia marina llama "subdivisiones" a crear dentro del esquema de regiones y subregiones marinas. Las estrategias marinas son el núcleo de la Ley de protección del medio marino y constituyen "(...)" el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino (...)" (art.7 Ley de protección del medio marino). De esta forma, elementos de intervención y organización espacial que suelen tener una posición central en otras legislaciones nacionales –como la planificación espacial o las áreas marinas protegidas– aparecen aquí con un carácter subsidiario dentro de un catálogo más amplio de medidas (Cuadro 2). No obstante, las áreas marinas protegidas tienen en esta Ley una presencia destacada: un apartado de la misma (Título III) desarrolla la figura de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, lo que pone de manifiesto la base medioambiental de esta norma y su carácter tutelar, algo totalmente concordante con la esencia y finalidad de la Directiva 2008/56/CE.



[Figura 6. Demarcaciones de la Ley de Protección del Medio Marino. Fuente: Autor]

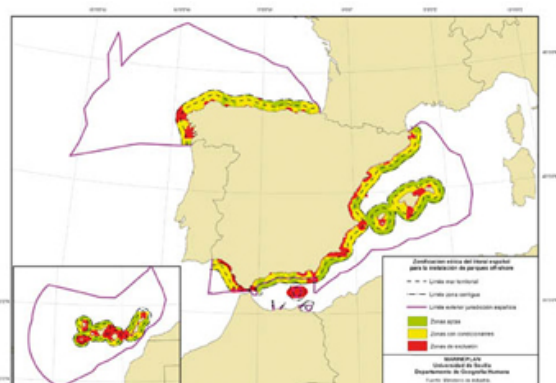
Esquema espacial. Una aproximación a un esquema espacial jerárquico (Proyecto MARINEPLAN) se ha elaborado para las aguas del golfo de Cádiz y mar de Alborán (Fig. 5). En esta estructura jerárquica, determinadas morfologías costero-marinas como los estuarios, bahías y ensenadas constituirían la escala óptima para los planes que regularían esencialmente las actividades, mientras que ámbitos mayores serían el marco de referencia jurídico-administrativo para la planificación por ecosistemas. Esta dualidad de enfoques –i) planificar los usos y actividades como objeto central pero considerando también la dimensión medioambiental; ii) planificar el espacio (buen estado ambiental) y considerar los usos y actividades en la medida que afectan a la salud de los ecosistemas y sus recursos– es la que está en la base de las dos aproximaciones que, a grandes rasgos, existen dentro de la Unión Europea y que, a su vez, se asocian, bien con la Política Marítima Integrada, bien con la Directiva 2008/56/CE.

En España, el modelo que parece se va a imponer es el asociado al desarrollo de la Directiva marco estrategia marina al ser el que, por el momento, cuenta con una sólida base jurídica (Ley de protección del medio marino) fruto de la transposición de dicha Directiva. El único intento vinculado al desarrollo de un sector industrial, la energía eólica marina, se inscribe en un marco jurídico de menor rango, que constituye el marco legal de la zonificación eólica (Fig. 7). Aunque el sector español de las energías alternativas está considerado como uno de los pioneros a escala internacional, los proyectos de plantas marinas no han entrado todavía en la fase de construcción, por lo que la planificación espacial marina ligada a estos proyectos apenas se ha desarrollado.

Instituciones. En el marco de la organización político-territorial del Estado en Comunidades Autónomas, la Ley de protección del medio marino es una norma de carácter nacional aprobada por las Cortes Generales y su aplicación corresponde a la Administración General del Estado. No obstante, los Gobiernos Regionales participan en la medida en que los distintos contenidos de la ley afectan a materias que han sido transferidas a los entes autonómicos. En relación con el espacio marítimo, las Comunidades Autónomas carecen de aguas jurisdiccionales, aunque sí ejercen determinadas competencias en el medio marino, localizadas fundamentalmente en las aguas interiores, jurisdicción a la que no afecta ni la Directiva ni la Ley de protección del medio marino. También ejercen competencias en materia de medio ambiente fuera de las aguas interiores cuando los ecosistemas que se regulan se extienden fuera de esta jurisdicción. Pero realmente la responsabilidad de los gobiernos regionales tiene un mayor alcance debido a que muchas de las actividades que hay que regular para conseguir el buen estado ambiental de las aguas marinas están localizadas en tierra. La Ley de protección del medio marino sólo crea un limitado aparato institucional cuyo nivel administrativo es ministerial: la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas y los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas. El resto de las instituciones son órganos de coordinación ya existentes entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. En síntesis, se trata de una iniciativa centralizada en los órganos del poder central aunque con la participación de las administraciones regionales.

CONCLUSIONES

1.- *Modelos/Tipologías marítimos.* Si bien España está entre los cinco primeros países de la UE por el volumen del VAB y el empleo marítimos, ello se debe al peso que la suma de la pesca y el turismo tienen en el cómputo de estos dos sectores, en los cuales el turismo ocupa una posición dominante (55% del VAB y 74,4% del empleo). Considerando solo el comercio marítimo y la construcción naval, España queda fuera del grupo de los cinco primeros. Teniendo en cuenta que la pesca se encuentra en una situación límite por el agotamiento de los recursos y que el turismo solo hace un uso limitado del medio marino, las actividades que ejercen una mayor presión –a escala internacional– en la adopción de planes espaciales marinos suelen ser transporte y tráfico marítimo y la implantación de infraestructuras para la producción de energía, tanto convencional (hidrocarburos) como alternativas; es decir, el uso intensivo de un espacio que ya empieza a ser escaso (mar del Norte). Otros objetivos como la protección y preservación medioambiental no están en absoluto ausentes. En España, como consecuencia de la entrada en vigor de la Directiva 2008/56/CE, la planificación del medio marino (incluida la planificación espacial) constituye una acción tributaria de esta iniciativa medioambiental: un instrumento al servicio de este objetivo. En este contexto, el tipo de política marítima y de planificación (en su sentido más amplio, tal y como se utiliza en la reciente ley española) no es quizás el instrumento apropiado para impulsar un cambio en la economía marítima hacia el desarrollo de sectores avanzados (en conocimiento, innovación y tecnología) que faciliten el tránsito hacia un nuevo paradigma marítimo.



[Figura 7. Zonificación eólica. Fuente: Autor]

2.- *Planificación y descentralización.* El Estado español puede considerarse como uno de los sistemas políticos con mayor grado de descentralización dentro de la Unión Europea. Una manifestación de este hecho es que la política territorial, y en particular la ordenación del territorio –incluyendo la ordenación del litoral–, constituye una competencia prácticamente exclusiva de los gobiernos regionales. Sin embargo, en lo referente al espacio marino *offshore* la Administración General del Estado concentra la mayor parte de las competencias. Se trata de un territorio vinculado casi exclusivamente al poder central y, en este sentido, la Ley sobre protección del medio marino que transpone la Directiva 2008/56/CE adscribe a la Administración General del Estado las competencias e instrumentos para su desarrollo, aunque con la participación de las Comunidades Autónomas, dando lugar en la Unión Europea a una amplia variedad de situaciones jurídico-administrativas y asimetrías entre Estados descentralizados: Estados con escasa descentralización política pero descentralizados en la planificación marina (Reino Unido), Estados donde se traslada la descentralización de la ordenación del territorio al espacio marítimo (Alemania), y el caso de España, que compatibiliza una amplia devolución territorial con la centralización marítima. En la medida en que la política marítima no tiene antecedentes en el Estado de las Autonomías, cabe plantearse la viabilidad de este sistema. De momento ya se ha creado un precedente que podría abrir una nueva vía político-administrativa (de incierta formulación legal): la creación de las denominadas "aguas canarias" para el archipiélago del mismo nombre.

3.- *Capacidad para aplicar la Directiva.* Para un país con las características territoriales y económicas de España en el dominio marítimo, la implementación de la Directiva 2008/56/CE supone un notable esfuerzo. La combinación de un extenso espacio marítimo –cuyo conocimiento todavía es incompleto– y un extenso catálogo de medidas contenidas en la Ley de protección del medio marino se traduce en unos costes económicos igualmente desconocidos pero presumiblemente cuantiosos; todo ello en un contexto de incertidumbre económica. A favor: el país cuenta con instituciones y equipamientos científicos que en condiciones no excepcionales garantizarían una aplicación correcta de la Directiva. De estas circunstancias cabe deducir que el desarrollo de la Directiva obligará a concentrar los esfuerzos en las áreas más conflictivas (o menos gravosas) y en un uso restringido de las distintas medidas previstas en la Ley de protección del medio marino. En consecuencia, y para un horizonte temporal de al menos cinco años, España y otros países de similares estándares tendrían dificultades para acometer otros posibles desarrollos en el dominio de la Política Marítima Integrada de la UE.

4.- *Directiva marco vs Política Marítima Integrada de la UE.* El desarrollo de estas dos iniciativas dentro de la Unión Europea no está exento de cierta confusión al aparecer con escasa conexión y adscritas a órganos distintos de la Comisión (DG Asuntos Marítimos y Pesca; DG Medio Ambiente). A efectos prácticos, y desde la experiencia del caso español, mientras el conjunto de la Política Marítima Integrada de la UE no ha tenido –hasta ahora– una traducción en el plano de las políticas públicas, la entrada en vigor de la Directiva marco y su implementación nacional ha dado lugar a los primeros instrumentos de planificación e indirectamente a plantear las bases de una política marítima (la Ley de protección del medio marino contempla la formulación de criterios socio-económicos) tanto a escala nacional como regional. La posibilidad de que en el marco de la Política Marítima Integrada de la UE se opte por una norma de obligado cumplimiento (Directiva), una vez que se ha iniciado el complejo proceso –no exento de dificultades– de desarrollo de la Directiva marco, podría

entenderse más bien como una iniciativa redundante y de dudosos beneficios, prestando argumentos para alimentar el escepticismo que, algunos Estados, mantienen con respecto a esta nueva política.

NOTA

Este artículo está basado en los siguientes proyectos de investigación: MEC(SEJ2007-66487/GE0G); JA(PO7-SEJ-2564)

Referencias:

- [1]SUÁREZ DE VIVERO J L, RODRÍGUEZ MATEOS J C. *Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers—building new geopolitical scenarios*. Marine Policy 2010; 34: 967–978.
- [2]DOUVERE F et al. *The role of marine spatial planning in sea use management: The Belgian case*. Marine Policy 2007; 31: 182–191
- [3]EHLER C. *Benefits, lesson learned, and future challenges of marine spatial planning*. Marine Policy 2008; 32: 840–843.
- [4]DOUVERE F, EHLER C. *New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning*. Journal of Environmental Management 2009; 90: 77–88.
- [5]BELGIAN SCIENCE POLICY. *A flood of space. Towards a spatial structure plan for sustainable management of the North Sea*. Coord. by F Maes. Brussels; 2005.
- [6]INTERDEPARTMENTAL DIRECTOR'S CONSULTATIVE COMMITTEE NORTH SEA. *Integrated Management Plan for the North Sea 2015*. Rijswijk (NL): Rijkswaterstaat Noordzee Secretariaat; 2005.
- [7]THE ROYAL NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT. *Report N° 8 (2005-2006) to the Storting. Integrated Management of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoten Islands. Recommendation of 31 March 2006 by the Ministry of the Environment, approved in the Council of State the same day. (White paper from the Stoltenberg II Government)*.
- [8]ECOTEC. *An exhaustive analysis of employment trends in all sectors related to sea or using sea resources. Final report for the European Commission, DG Fisheries and Maritime Affairs*. Birmingham (UK); September 2006.
- [9]POLICY RESEARCH CORPORATION. *The role of Maritime Clusters to enhance the strength and development of European maritime sectors. Study done on behalf of the European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries*. Antwerp (Be) and Rotterdam (NL); November 2008.
- [10]POLICY RESEARCH CORPORATION. *The economic benefits of Maritime Spatial Planning. Country reports. Study done on behalf of the European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries*. Antwerp (Be) and Rotterdam (NL); February 2010.
- [11]CLUSTER MARÍTIMO ESPAÑOL (2008): Plan Estratégico 2008-2011.
- [12]PÉREZ ZABALETA A et al. Una primera aproximación a la valoración de las actividades económicas relacionadas con el océano. Comunicación presentada a la XVIII Reunión Anual ASEPELT (Asociación Internacional de Economía Aplicada). León (16-19 junio 2004).
- [13]ATLAS PARA LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA EN ESPAÑA (*Atlas for marine spatial planning in Spain*). Project MARINEPLAN (PO7SEJ-02564 y SEJ2007-66487). University of Seville, Department of Human Geography; 2011.

Notas

- (1) Ley 41/2010 de 29 de Diciembre sobre Protección del medio marino.
- (2) Comissão Estratégica dos Oceanos (2004): Os Oceanos, Um Desígnio Nacional para o Século XXI. Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos. Lisboa; Estratégia Nacional para o Mar (Resolução do Conselho de Ministros no. 163/2006. Diário da República, 1ª Série, no. 237). Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM), 1ª Fase Enquadramento, sete de Outubro de 2010.
- (3) Fundamentalmente a partir de los años 90 del pasado siglo determinados países más desarrollados (EE.UU., Canadá, Australia...) comienzan a preparar instrumentos jurídicos y/o estrategias enfocadas hacia la consecución de objetivos como el desarrollo sostenible del espacio marino, la conservación de sus recursos, la innovación tecnológica o la seguridad. Este conjunto de iniciativas ha ido completándose, además, con la incorporación de países emergentes, lo cual está dando al panorama geoestratégico del océano mundial un importante giro [1].
- (4) La Gran Barrera Australiana es una experiencia pionera. Se establece en 1975 como parque marino de usos múltiples cuyo primer objetivo es la conservación natural. Su primer plan de zonificación se implementa en los años 80. Experimentará una importante revisión en 2004 con el Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan.
- (5) Consultar: sitio web <http://www.unesco-ioc-marinesp.be> (Marine spatial planning, UNESCO); Douvere et al. [2]; Ehler [3].
- (6) La propia Unión Europea ha puesto un énfasis especial en la utilización de la planificación espacial marina como instrumento para el logro de la integración intersectorial y de un desarrollo sostenible de áreas costeras y marinas. Es por ello por lo que se planteó el Roadmap for Maritime Spatial Planning [COM(2008) 791 final]. Frente a lo que vienen haciendo otros planes marinos, más asociados al establecimiento de áreas marinas protegidas y reservas y a objetivos de conservación (caso de la Australian Great Barrier Reef o los Florida Keys), los planteamientos de gestión marina europeos (comunitarios o nacionales) poseen, como elemento común, un especial énfasis en la identificación y resolución de conflictos entre distintos usos y usuarios marinos [2, 4].
- (7) En relación con esta cuestión juega un importante papel el desarrollo de los parques eólicos marinos, que cada día adquieren mayor importancia y mayor ocupación espacial en aguas del mar del Norte.
- (8) Para obtener más información sobre las iniciativas citadas puede consultarse el sitio web de la Intergovernmental Oceanographic Commission de UNESCO, en especial su apartado dedicado a la planificación espacial marina: http://www.unesco-ioc-marinesp.be/spatial_management_practice/
- (9) Uno de esos factores es, por ejemplo, el carácter vinculante de la Directiva marco estrategia marina, que impulsa a muchos Estados europeos a escoger forzosamente la vía de la protección ambiental marina.
- (10) Para analizar ambos aspectos (empleo, valor añadido) se ha utilizado la información aportada por las consultoras ECOTEC [8] y Policy Research Corporation [9] en 2006 y 2008 respectivamente. También se ha consultado una información más reciente proporcionada por esta segunda consultora [10].
- (11) Para consultar las provisiones y transposiciones nacionales de la Directiva marco estrategia marina consúltese el sitio web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0056:EN:NOT>
- (12) Los datos de las jurisdicciones marítimas a escala mundial suelen estar basados en el trazado de la línea de las 200 millas y para la delimitación entre países en las líneas medias. Este ranking está basado en la cartografía proporcionada por el VLIZ (Vlaams Instituut voor de ZEE, Flandes Marine Institute).
- (13) Cálculo realizado a partir de la delimitación de las diferentes jurisdicciones marítimas españolas, a través de técnicas SIG sobre una base cartográfica de escala internacional (1:15.000.000). Las áreas se han calculado sobre la proyección geográfica UTM de cada uno de los husos por los que se extienden las aguas españolas (H27, H28, H29, H30, H31 y H32).
- (14) La Comunidad Autónoma de Canarias desde la aprobación de su Estatuto de Autonomía (1982) trató de que se reconociera que el territorio insular incorporara las aguas interinsulares, en términos jurisdiccionales algo equivalente a las aguas archipelágicas. Esta opción está basada en una confusa redacción de la Ley de zona económica exclusiva española (1978) que establece que el límite exterior de la ZEE se medirá desde las líneas de base recta que unen los puntos extremos de las islas como si se aplicara el régimen archipelágico. Recientemente (Octubre 2010) el Gobierno de la nación ha llegado a un acuerdo con la Comunidad Autónoma de Canarias para que las aguas interinsulares sean definidas como "aguas canarias" aunque sin precisar cuál vaya a ser su estatuto jurídico con arreglo a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- (15) A pesar de ello, algunos estudios indican que la aportación de las actividades marinas por sectores (primario, secundario, terciario), medida en términos de valor añadido bruto, se reparte entre un 43% para el sector secundario, un 32% para el terciario (que se incrementa sin duda al tener en cuenta el turismo) y un 25% para el primario. Individualmente son la pesca y el comercio las actividades marinas con una mayor contribución [12].
- (16) Información obtenida a partir del Instituto Nacional de Estadística (INE).
- (17) En total, el término "planificación" aparece 19 veces en el texto de la ley. Solamente una vez aparece la expresión "planificación espacial marina"; en el resto, la palabra planificación se utiliza de forma aislada o de manera más generalizada como "planificación del medio marino" o "planificación en el medio marino".
- (18) Del ámbito de aplicación están excluidas las aguas interiores. Sólo en el caso de que la Directiva marco del agua no pueda garantizar el buen estado ambiental, se incorporarían las "aguas costeras" que desde el punto de vista jurisdiccional están integradas por aguas interiores y una milla de mar territorial.
- (19) En las aguas adyacentes a la costa sur de España (golfo de Cádiz y mar de Alborán) el 73% de los ecosistemas marinos se localizan en el mar territorial; el 26% en la zona contigua, y el 1% en las aguas interiores (Atlas para la planificación espacial marina [13]).
- (20) Cada estrategia deberá contener: i) una evaluación inicial del estado del medio marino; ii) la determinación del buen estado ambiental; iii) objetivos ambientales; iv) programa de seguimiento; v) programa de medidas (doce en total entre las que figura la planificación espacial marina). Las estrategias

marinas serán aprobadas por el Gobierno de la nación mediante Real Decreto.

(21) Directiva marco estrategia marina, art. 4.2.

(22) El RD 1028/2007 fue complementado en 2009 con el "Estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos".

(23) Las "áreas eólicas marinas", en un número total de 72, están definidas cada una de ellas por una cuadrícula formada por dos meridianos y dos paralelos separados por un grado. Dentro de cada cuadrícula están establecidas tres tipos de zonas: zonas de exclusión (color rojo), zonas aptas con condicionantes (color amarillo) y zonas aptas (color verde).

(24) El Estado español está compuesto por diecisiete Comunidades Autónomas de las cuales diez son ribereñas.

(25) El territorio de las Comunidades Autónomas termina en el cero hidrográfico. Ni municipios ni provincias tienen territorio marítimo.

(26) La Directiva 2008/56/CE indica en su artículo 3 1.a que por "aguas marinas" se entienden las situadas más allá de las líneas de base. Por su parte la LPMM (artículo 2.3) establece que las estrategias marinas no serán de aplicación a las aguas costeras, concepto procedente de la Directiva Marco del Agua que discurren desde una milla contada desde las líneas de base, hacia el interior.

(27) Como ocurre en las mencionadas iniciativas de Australia, EE.UU. y Canadá (ver epígrafe 2), y también de Nueva Zelanda (Regional Coastal Plan for Northland), China (Marine functional zoning) y Ecuador (Galapagos Marine Reserve Zoning).

Otros artículos relacionados con: [medio marino](#), [estrategia europea](#), [directiva europea](#)



© Revista Ambienta <<Accesibilidad>>