

Real Decreto 363/2017, de 8 de abril: la ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Mediante el Real Decreto 363/2017 se incorpora al derecho español la Directiva 2014/89/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. El real decreto prevé la aprobación mediante reales decretos —tras un procedimiento en el que, además de los trámites que enuncia el real decreto, necesariamente deberá seguirse la evaluación ambiental estratégica— de planes de ordenación para cada una de las demarcaciones marinas españolas que van a condicionar pro futuro los diferentes usos y actividades que se desarrollan en las aguas marinas.

El objetivo de la directiva que se transpone es el de que los Estados acometan un proceso de ordenación del espacio marítimo, que se define como el proceso mediante el cual se «analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales».

Además de transponer esta directiva, el real decreto se define a sí mismo como «una directriz común a todas las estrategias marinas» aprobada en aplicación del artículo 4.2 de la Ley 41/2010, de protección del medio marino; esta ley habilita al Gobierno para establecer directrices comunes a las estrategias marinas en diversos aspectos, entre los que se menciona la ordenación de las actividades que se llevan a cabo o pueden afectar al medio marino.

La necesidad de esta ordenación o planificación del espacio marítimo (ambos términos se declaran sinónimos por el artículo 3b del real decreto) se explica por el hecho de que los usos y las actividades que se desarrollan en este espacio están experimentando un crecimiento espectacular y ejercen cada vez más presión sobre los recursos costeros. Se trata, además, de usos y actividades que muchas veces no resultan compatibles y que deben, por tanto, ordenarse en el espacio y en el tiempo: instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables; prospección y

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

explotación de petróleo y gas; transporte marítimo y actividades pesqueras; conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad; extracción de materias primas; turismo e instalaciones de acuicultura, entre otros.

La ordenación del espacio marítimo se hace con una clara finalidad ambiental, pues con ella se pretende, como dice el artículo 1 del real decreto, fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos. Pero, al mismo tiempo, esta ordenación tiene una indudable trascendencia económica, lo que explica que el real decreto no sólo se dicte en el ejercicio de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de medio ambiente, sino que invoque también la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (disp. final primera).

El Real Decreto 363/2017 pretende, en efecto, que se apruebe para cada una de las cinco demarcaciones marinas españolas un plan de ordenación del espacio marítimo que, según precisa su artículo 10, establezca «la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, *existentes y futuros*», en ámbitos tales como:

- la acuicultura;
- la pesca;
- las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables;
- las rutas de transporte marítimo y el tráfico marítimo;
- las zonas de vertido en el mar;
- las zonas de extracción de materias primas;
- los tendidos de cables y de tuberías submarinos;
- y las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas.

Además de estos usos y actividades con trascendencia económica, los planes de ordenación marítimos incluirán también los espacios protegidos y los espacios o hábitats que merezcan especial atención por su alto valor ambiental y las especies protegidas; el patrimonio cultural submarino y las distintas zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional.

El ámbito de aplicación de los planes de ordenación marítimos abarca, según resulta de artículo 1 del real decreto, «todas las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, en los que España ejerza jurisdicción así como la plataforma continental costera». Estas aguas marinas incluyen, según la definición contenida en su artículo 3, «las aguas, el lecho marino y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que el Reino de España ejerce

soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, y el resto de las aguas costeras con arreglo a la definición del artículo 16 *bis*.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas».

Se excluyen, sin embargo, del ámbito de aplicación del real decreto y, por tanto, de los planes de ordenación marítima:

- a) las actividades cuya única finalidad sea la defensa o la seguridad nacional;
- b) la ordenación del territorio y urbanismo;
- c) las aguas de zona de servicio de los puertos, cuando así se establezca en los planes de ordenación;
- d) las aguas costeras, o las partes de ellas, cuando «sean objeto de medidas de ordenación del territorio y de urbanismo» y a condición de que así se establezca en los planes de ordenación de los espacios marítimos.

Interesa señalar que en las aguas costeras las comunidades autónomas ejercen diversas competencias exclusivas, tales como la acuicultura o la pesca marítima y recreativa en aguas interiores, aunque también inciden en ellas determinadas competencias estatales, como la autorización de parques eólicos marinos o las facultades sobre bienes integrantes del patrimonio histórico español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado o que formen parte del patrimonio nacional.

Esta confluencia competencial en las aguas costeras aconseja que, salvo en aquellas zonas o actividades que sean objeto de planificación territorial o urbanística (como sería el caso, por ejemplo, de la ordenación de los vertidos de aguas residuales en algunas comunidades autónomas), se fijen unos criterios de ordenación para garantizar la compatibilidad y la sostenibilidad de los distintos usos y actividades —sin perjuicio de que la determinación de la específica y concreta aptitud ambiental (mediante la evaluación ambiental de proyectos) y la autorización o concesión de las actividades correspondan en cada caso a la Administración con competencias sustantivas en la materia—.

La principal finalidad de esta planificación marina, como hemos adelantado, es la de promover el desarrollo sostenible del espacio marítimo, así como la de gestionar los usos del espacio y los conflictos que puedan surgir en las zonas marítimas. Además, como dice el preámbulo del real decreto, esta ordenación «también aspira a identificar y promover los usos múltiples, de conformidad con las políticas y normativas nacionales pertinentes», y todo ello exige una planificación global que «identifique la potencialidad de los espacios marítimos para los diferentes usos».

De esta forma, el Estado, en el ejercicio de sus competencias para la legislación básica de medio ambiente y sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, establece una planificación general de las aguas marinas, incluidas las costeras que no sean objeto de medidas de ordenación del territorio y de urbanismo. Esta posibilidad viene avalada, además, por la extensión de la competencia del Estado sobre mar territorial reconocida por la jurisprudencia constitucional (SSTC 8/2013, 87/2013, 99/2013 y 3/2014), siendo así que el concepto de mar

territorial, como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Supremo, «cuenta con una amplia configuración incluyente, desde una perspectiva "territorial", de las denominadas aguas interiores» cuando se trata del ejercicio por el Estado de competencias autorizatorias o medioambientales que le son propias (STS de 29 de junio del 2016, rec. n.º 1623/2015).

La elaboración de los planes de ordenación marítima se llevará a cabo mediante un procedimiento regulado por el artículo 7 del real decreto, en el que, tras una fase de inventario de la distribución de las actividades y usos existentes y de recabar toda la información necesaria, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar hará una propuesta para cada demarcación marina, que será informada por las comunidades autónomas, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y los ministerios afectados, así como por la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos. Tras estos trámites y el de participación pública, la propuesta será aprobada finalmente por el Consejo de Ministros mediante real decreto.

Si bien el real decreto lo menciona sólo de forma indirecta en el artículo 8.1, estos planes tendrán que someterse también, por regla general, al procedimiento de evaluación ambiental estratégica. Así lo afirma expresamente la Directiva 2014/89/UE (considerando 23) y así resulta de la regulación del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica conforme a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre (art. 6).

De resultas de la declaración ambiental estratégica, determinadas zonas serán consideradas de exclusión de determinadas actividades, si bien en las zonas no calificadas de exclusión la determinación de la aptitud ambiental específica y concreta se hará en el procedimiento de evaluación ambiental de cada uno de los proyectos, evaluación esta última que corresponde llevar a cabo a la comunidad autónoma o al Estado, según cual sea la autoridad competente para otorgar las correspondientes concesiones o autorizaciones.