

LA GESTIÓN DE LAS RESERVAS MARINAS DEL ESTADO ESPAÑOL

José Luis González Serrano

Jefe de Área de Caladeros
Dirección General de Recursos Pesqueros
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
c/ José Ortega y Gasset 57, 28006 – Madrid (España)

MARCO JURÍDICO DE LAS RESERVAS MARINAS

1. El marco competencial del sector pesquero

El marco normativo en el que se encuadra el sector pesquero se fundamenta en la Constitución, cuyo artículo 149.1.19 reserva a la competencia exclusiva del Estado la pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas a las que en el artículo 148.1.11 se asignan las de la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura.

El Tribunal Constitucional, en su jurisprudencia, ha ido acotando lo que debe entenderse por pesca marítima. Así, en la sentencia nº 56/1989 sobre el Real Decreto 1212/1984, que regula la pesca de coral, establece que, en esencia, el concepto de "pesca" hace referencia a la actividad extractiva de recursos naturales, en sí misma considerada. Por lo tanto, comprende el régimen de explotación de los recursos. En consecuencia, dentro de las competencias sobre pesca marítima hay que incluir la regulación de las características y condiciones de la actividad extractiva, así como, dado que es presupuesto inherente a esta actividad, del régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros.

En este mismo sentido ha incidido la sentencia nº 147/1991 relativa al Real Decreto 2349/1984 por el que se regula la pesca de "cerco" en el caladero nacional, que reitera que el concepto de "pesca marítima" hace referencia a la actividad extractiva de ese recurso natural y, en su consecuencia, hay que incluir en ella el régimen de explotación del mismo, la regulación de las características y condiciones de la actividad extractiva así como el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros.

Igualmente, la Sentencia 44 de 1992 sobre la Ley 1/1986 del Parlamento de Cataluña sobre Pesca Marítima establece que debe considerarse competencia exclusiva del Estado la pesca marítima en aguas exteriores, es decir, la normativa referida a los recursos y zonas donde puede pescarse, a los períodos en que puede pescarse y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar, y, lo que es más importante, dictamina que "solo desde una ordenación unitaria del caladero nacional pueden fijarse criterios efectivos de protección de un recurso natural necesariamente móvil y, por ello, difícilmente separable entre Comunidades Autónomas limítrofes".

En el mismo sentido inciden las sentencias 57/1992, 68/1992, 149/1992, 184/1996, 9/2001,... y la muy reciente relativa al Parque Natural y Reserva Marina de Cabo de Gata – Níjar, que requerirá un análisis pormenorizado más adelante.

La normativa básica sobre ordenación de espacios naturales, Ley 4/1989, salvaguarda las competencias en materia de pesca para que sigan siendo ejercidas por las autoridades competentes a la entrada en vigor de la citada Ley. En consecuencia, los órganos competentes en materia de protección de espacios naturales y las Comunidades Autónomas, deben circunscribir sus competencias en medio ambiente a la zona marítimo-terrestre y a las aguas interiores, quedando excluidas las aguas exteriores al ser una competencia exclusiva del Estado para la regulación de la pesca marítima que lleva implícitas las medidas de protección, conservación y mejora de la fauna y flora marítimas con incidencia en los recursos pesqueros.

Por otra parte, el Tratado de la Unión Europea establece, en su artículo 130R, que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y realización de las demás políticas comunitarias. En este mismo sentido, de integración de los principios de conservación en las políticas sectoriales, se manifiesta en las conclusiones del Convenio sobre la diversidad Biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992).

En este sentido, la política común de la pesca establece un régimen comunitario de gestión de las actividades de explotación, cuyo fin es hacer posible un equilibrio permanente entre los recursos y la explotación dentro de las distintas zonas pesqueras. Los objetivos generales de dicha política común consistirán en proteger y conservar disponibles y accesibles los recursos marinos acuáticos vivos y organizar sobre una base sostenible la explotación racional y responsable, en condiciones económicas y sociales apropiadas para el sector, teniendo en cuenta sus repercusiones en el ecosistema marino, y tomando en consideración en particular tanto las necesidades de los productores como las de los consumidores.

Este principio se concreta en el Reglamento (CE) 1626/1994 del Consejo por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo y, en particular, la protección de las praderas de fanerógamas marinas, contemplada en el artículo 3.3 y anexo I del citado Reglamento.

2. Antecedentes normativos

En nuestro Ordenamiento jurídico, la figura de Reserva Marina se crea en el año 1982, cuando en la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre repoblación marítima se desarrolla este concepto.

En este sentido, esta norma pionera trata el concepto de Reserva Marina desde el ámbito de la repoblación, Así, la Orden pretende fomentar la repoblación entendiendo como tal toda acción que tenga como fin el incremento de la población natural de la fauna o flora.

Se diferencia entre repoblación artificial y natural. Dentro de esta última se incluyen, entre otras, los arrecifes artificiales, el reacondicionamiento de arrecifes naturales y las zonas de reserva.

Las reservas tendrán por objeto la protección de las especies marinas a favor de su desarrollo y proliferación. En estas zonas de reserva se prohibirá la extracción de alguna o todas las especies de fauna y flora que se determinen y por el tiempo que se establezca.

En virtud de esta Orden se creó la primera Reserva Marina en España, la de la Isla de Tabarca, en 1986. Sin embargo, existen antecedentes anteriores, como la reserva de la Bahía de

Palma creada en 1982 por la Comunidad Autónoma, aunque nunca entró en funcionamiento y la reserva de Ses Negres – Bagur que tuvo un antecedente en 1983 con la Orden de la Generalidad mediante la prohibición de la pesca y extracción de recursos vivos en la zona de Cap Negre – Pa de Pessic, cuya forma jurídica se aproxima más a la de una veda que a la de zona protegida.

3. La Ley de Pesca Marítima del Estado

Toda la doctrina anteriormente resumida ha sido recogida en la ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, que reserva un capítulo a desarrollar las medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros. Así, en los artículos 13 a 18 se desarrolla el concepto de espacios protegidos: las Reservas Marinas, las zonas de acondicionamiento marino, siendo un ejemplo de las mismas los arrecifes artificiales y las zonas de repoblación marina.

Esta Ley atribuye al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la capacidad de declarar zonas de protección pesquera con el fin de favorecer la protección y regeneración de los recursos marinos vivos (art. 13). Para declarar estas zonas debe contarse con informe preceptivo del Instituto Español de Oceanografía y del Ministerio de Medio Ambiente. El Ministerio de Defensa y el Ministerio de Fomento informarán si las zonas inciden en áreas de interés para la Defensa Nacional o zonas de seguridad militar, o, bien, si afectan al servicio portuario. Las Comunidades Autónomas serán consultadas sobre aspectos de su competencia.

La Ley define como Reservas Marinas (art. 14) a aquellas zonas que por sus especiales características se consideren adecuadas para la regeneración de los recursos pesqueros. La actividad pesquera y cualquier otra que pueda alterar el equilibrio natural de estos espacios protegidos estará sujeta a limitación o, en su caso, prohibición.

Igualmente, la Ley prevé la existencia de áreas o zonas con distintos niveles de protección.

Merece especial atención citar el artículo 18 de la Ley que hace referencia al régimen aplicable en los espacios protegidos. Así, se establece que en las aguas exteriores de los espacios naturales protegidos, las limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera se fijarán por el Gobierno de conformidad con los criterios establecidos en la normativa ambiental.

4. Las Reservas Marinas

Creación y características de las Reservas Marinas

Como se ha mencionado en el primer apartado, las medidas de protección directa de los recursos de interés pesquero, entre las que se encuentran las reservas marinas, están insertas entre las competencias que la Constitución atribuye a la Administración del Estado en las aguas exteriores. El Tribunal Constitucional ha corroborado reiteradamente el ámbito de estas competencias asignando a la misma el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros.

En lo que se refiere al litoral del mar Mediterráneo, la Unión Europea ha promulgado una reglamentación para la conservación de los recursos pesqueros requiriendo de los Estados miembros una relación de las zonas de protección en las que la actividad pesquera se restrinja por motivos biológicos específicos de las mismas.

Las reservas marinas creadas en el ámbito competencial de las Administraciones pesqueras constituyen una medida específica que contribuye a lograr una explotación sostenida de los recursos de interés pesquero, estableciendo medidas de protección en áreas delimitadas de los caladeros tradicionales. Estas áreas, en cuya selección se tiene en cuenta su estado de conservación, deberán reunir determinadas características que permitan la mejora de las condiciones de reproducción de las especies de interés pesquero y la supervivencia de sus formas juveniles.

El efecto inmediato de una reserva marina se manifiesta por una recuperación significativa de los caladeros en los que está inserta por efecto de la dispersión de las especies cuya reproducción se ha protegido en la misma.

En el proceso de creación de una reserva marina intervienen todos los organismos e instituciones relacionadas con la protección o explotación de los recursos pesqueros. La puesta en marcha de dicho proceso se lleva a cabo, frecuentemente, a iniciativa del sector pesquero artesanal. La idoneidad de la zona propuesta se determina mediante estudios en profundidad de carácter pesquero y ecológico.

El resultado del estudio dará lugar a una propuesta de norma de creación de la reserva para cuya publicación se solicitará el consenso de organizaciones representativas del sector y del organismo correspondiente de la Comunidad Autónoma para una eventual actuación coordinada en el área a proteger.

Como órgano destinado a la evaluación de los efectos de la reserva y para recoger las propuestas de actuación se asigna, a cada reserva marina constituida, una Comisión de Gestión y Seguimiento a la que se invita a participar al sector pesquero y a organismos e instituciones relacionados con la protección del medio marino.

Las acciones que regularmente se llevan a cabo en el ámbito de las reservas marina para cuya definición se recurre a las Comisiones de Gestión y Seguimiento se refieren a:

- Creación o potenciación de mecanismos de vigilancia específicos, incluyendo su dotación en medios como embarcaciones, sistemas de detección de infractores, elementos de comunicación, etc.
 - Delimitación del área a proteger mediante su balizamiento.
 - Regulación de la navegación y el fondeo de embarcaciones en actuación coordinada con la Dirección General de Marina Mercante.
 - Puesta en marcha de mecanismos de difusión de las medidas de protección hacia el sector pesquero y hacia otros posibles usuarios del ámbito marino de la reserva.
 - Puesta en marcha de un seguimiento científico de los efectos de la reserva sobre los recursos y sobre el sector pesquero artesanal.
- Las Reservas Marinas del Litoral Español.

Las Reservas Marinas del litoral español

Actualmente son 17 las Reservas Marinas o espacios protegidos que han sido creados por las Administraciones Pesqueras: 9 por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

(de entre éstos cuatro son compartidos con Comunidades Autónomas) y 8 de ámbito exclusivamente autonómico.

Las Reservas Marinas creadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación son las siguientes:

- Reserva Marina de la Isla de Tabarca, creada por Orden Ministerial de 4 de abril de 1986 (B.O.E. nº 112, de 10 de mayo) y modificada por la Orden Ministerial de 15 de junio de 1988 (B.O.E. nº 163, de 8 de julio).
- Reserva Marina de las Islas Columbretes, creada por Orden Ministerial de 19 de abril de 1990 (B.O.E. nº 97, de 23 de abril).
- Reserva Marina de la Isla Graciosa e Islotes del Norte de Lanzarote, creada por Orden Ministerial de 19 de mayo de 1995 (B.O.E. nº 131, de 2 de junio).
- Reserva Marina de Cabo de Palos-Islas Hormigas, creada por Orden Ministerial de 22 de junio de 1995 (B.O.E. nº 161, de 7 de julio).
- Reserva Marina de Cabo de Gata-Níjar, creada por Orden Ministerial de 3 de julio de 1995. (B.O.E. nº 165, de 12 de julio).

Orden de 31 de julio de 1996 por la que se modifica la Orden de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar.

- Reserva Marina de Punta de la Restinga-Mar de las Calmas (Isla de El Hierro), creada por Orden Ministerial de 24 de enero de 1996 (B.O.E. nº 30, de 3 de febrero).
- Reserva Marina y Reserva de Pesca en el entorno de la Isla de Alborán, creada por Orden Ministerial de 31 de julio de 1997 (B.O.E. nº 204, de 26 de agosto).
- Reserva Marina de Masía Blanca (Tarragona), creada por la Orden Ministerial de 21 de diciembre de 1999 (B.O.E. nº 7, de 8 de enero de 2000).
- Reserva Marina de la Isla de La Palma, creada por la Orden Ministerial de 18 de julio de 2001 (B.O.E. nº 185, de 3 de agosto de 2001).

De estas Reservas Marinas las que tienen una gestión compartida con las Administraciones pesqueras de las respectivas Comunidades Autónomas son las de la Isla de Tabarca, la de la Isla Graciosa, la de Cabo de Palos y la de Punta de la Restinga en la Isla de El Hierro, cuyas normas de creación en el ámbito de las competencias de las respectivas Comunidades Autónomas en aguas interiores son:

- Reserva Marina de la Isla de Tabarca, creada por Orden de 4 de abril de 1986 de la Consellería de Agricultura y Pesca de la Generalitat Valenciana (D.O.G.V. nº 397, de 27 de junio de 1986), modificada por la Orden de 15 de junio de 1988 de la Consellería de Agricultura y Pesca de la Generalitat Valenciana (D.O.G.V. nº 873, de 21 de julio).

- Reserva Marina de la Isla Graciosa e Islotes del Norte de Lanzarote, creada por el Decreto 62/1995 de la Consejería de Pesca y Transportes de la Comunidad Autónoma de Canarias (B.O.C. nº 51, de 26 de abril).
- Reserva Marina de Cabo de Palos-Islas Hormigas, creada por el Decreto 15/1995, de 31 de marzo, del Gobierno de la Región de Murcia (D.O.R.M. nº 92, de 21 de abril).
- Reserva Marina de Punta de la Restinga-Mar de las Calmas, creada por Decreto 30/1996 de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Autónoma de Canarias (B.O.C. nº 31, de 11 de marzo).



LA GESTIÓN DE LAS RESERVAS MARINAS DEL ESTADO ESPAÑOL

Las reservas marinas constituyen una medida de la política pesquera encaminada a permitir unas pescas artesanales sostenibles. Suponen la incorporación del concepto de sostenibilidad en la política sectorial, en este caso la política pesquera.

La creación de las reservas marinas de interés pesquero se fundamenta en:

- Una filosofía acorde con el aumento del respeto de los ciclos naturales y de la necesidad de limitar el impacto de una actividad, la pesca, con vistas a permitir la regeneración de los recursos renovables, en este caso las poblaciones de peces y la sostenibilidad de las pescas artesanales practicadas por poblaciones locales, dependientes de la pesca.
- Una mayor concienciación del sector pesquero que demanda estas reservas.
- Un apoyo económico sostenido por parte de las administraciones del estado, autonómicas, locales y comunitaria (con financiación en el marco del IFOP).

Como premisas en la gestión de una reserva marina diremos que:

- Una reserva comienza realmente cuando se inicia la vigilancia.
- Las reservas sólo funcionan si esta vigilancia se mantiene año tras año.
- Los efectos de las reservas marinas desbordan el marco pesquero y se extienden sobre aspectos tales como el deporte, el ocio, la educación y la investigación.

Los medios necesarios para la gestión de una reserva marina son:

- Inmateriales.
- Materiales.

Inmateriales

- 1) las normas:
 - De creación
 - De regulación:
 - censos
 - cupos
 - modalidades
 - De infracciones pesqueras.
- 2) La cooperación:
 - Convenios de colaboración estado-comunidades autónomas
 - Reuniones de las comisiones conjuntas de gestión y seguimiento.
 - Grupos de trabajo.
 - Coordinación en el dictado de las normas de uso en reservas marinas.

3) Voluntariado (por desarrollar más)

Materiales

Se trata de todos aquellos medios que las administraciones ponen a disposición de las reservas marinas y que se traducen en un gasto público.

Estos medios se dedican:

- A la vigilancia (barcos, guardas, equipos varios, gps, radar, etc).
- A la señalización (algunas veces): balizas y boyas, vallas).
- A la investigación y el seguimiento:
 - Campañas oceanográficas.
 - Muestreos en lonja.
 - Censos visuales.
 - Filmaciones.
 - Encuestas.
- A la divulgación:
 - Publicaciones (vídeos, folletos, libros, carteles, página web).
 - Charlas, seminarios, jornadas.

El gasto más importante y constante es la vigilancia. implica compra de barcos, de equipos, colaboración con la inspección pesquera, contratación de los guardas (de campo) de cada reserva, además de los gastos de combustible y mantenimiento de barcos y equipos.

La señalización ayuda a la gestión, tanto al guarda como al visitante o usuario, pero plantea problemas técnicos importantes (protección de los fondos sensibles de praderas, por ejemplo, en los que son necesarios márgenes en las longitudes de las cadenas, se pueden producir calvas), profundidad de algunas zonas, trenes de flotación intermedia, vulnerabilidad ante las tormentas, carestía de los equipos con placas solares o carestía de los mantenimientos por el concurso de escafandristas profesionales expertos.

La señalización terrestre con vallas es muy vulnerable al vandalismo o sencillamente al deterioro marino.

La investigación es el marco en el que se inscribe una reserva y que debe de haber:

- Investigación previa: confirmación de los valores "0" de la reserva.
- Investigación de seguimiento: evolución de los fondos y comunidades.

Finalmente, la difusión tiene una doble vertiente:

- Informar (lo que ayuda a la vigilancia).
- Formar (aspectos educativos generalmente poco conocidos al tratarse del mar y de la pesca, temas bastante ajenos a las preocupaciones del ciudadano medio).

Un gasto medio por reserva podría estar entre 20 y 40 millones de pesetas (12.000 y 24.000 €) al año

La mayor parte del gasto público en reservas marinas se considera inversión y es objeto de reintegro al tesoro por el ifop, lo que ha permitido un aumento sostenido de los presupuestos en los últimos años en los que se han creado las últimas reservas marinas.

Conclusiones

- Las reservas marinas son medidas que cuestan dinero y esfuerzo.
- Los resultados justifican el gasto. estos resultados igualmente pueden considerarse:
 - A) Materiales:
 - Efectos sobre las capturas: mantenimiento de los niveles, aumento en número y en tamaño de los ejemplares.
 - Diversificación de las especies.
 - Aumento del turismo.
 - No destrucción de puestos de trabajo en la pesca.
 - B) Inmateriales:
 - Protección y conservación de paisajes, especies y biodiversidad.
 - Rregeneración y, por lo tanto, sostenibilidad de la pesca.
 - Aumento de los conocimientos sobre el funcionamiento del mar y de las especies marinas.

Aún queda mucho por hacer en la mar, pero los resultados son alentadores: vamos en la dirección correcta.

ACCIONES A REALIZAR EN RESERVAS MARINAS

SIN COSTE ECONÓMICO

CON COSTE ECONÓMICO

