

CESEDEN

"LA ARMADA Y LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA:
CUESTION DE COMPETENCIAS"

- Por el Teniente Auditor de la Armada,
D. José Manuel RAMIREZ SINEIRO.
- Trabajo realizado en el Seminario Cívico-Militar de Estudios de la Defensa Nacional, de la Universidad de Santiago de Compostela, del que es miembro el Autor, patrocinado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos.



Junio-julio 1981

BOLETIN DE INFORMACION nº 146-VIII

Aún en fecha reciente, un especialista en la materia venía en afirmar que la Zona Económica Exclusiva era, en realidad, "el resultado de un proceso de cambio estructural en la sociedad internacional". (1) Mutación que, además, se traduce en perjuicio rotundo de los intereses españoles; expulsados de nuestros tradicionales caladeros, nuestros "derechos históricos" (2) quedan tan sólo a eso circunscritos; se hace patente así la desintegración de nuestro antes próspero sector pesquero; en último caso, ni la hipotética entrada de España en la C.E.E. contribuiría a salvarlo; sería ya demasiado tarde.

Ante ello, nuestra política, tendente de siempre a la defensa de la libertad de los mares, va a experimentar un progresivo decantamiento a posiciones más restrictivas. La depredación por parte de pesqueros foráneos -en especial galos-, de nuestra ya de por sí exigua fauna cantábrica; la aparición de potenciales recursos energéticos en el litoral español; y la propia reconversión de la postura de las grandes potencias marítimas, ante la radicalización de los países ribereños menos avanzados tecnológicamente, en las cada vez más agrias sesiones de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, van a propiciar la ampliación de su soberanía por parte de España.

La extensión de nuestra competencia exclusiva, a efectos de pesca, hasta el ámbito de las doce millas, en 1967, fue el comienzo del proceso; (3) siempre bajo los auspicios de una doctrina que, una y otra vez, instaba a la renuente Administración de entonces a proseguirlo. (4) Así, se crea un símil de zona contigua española, extendiéndose a tales ámbitos las barreras aduaneras. (5) Para, diez años después, ampliarse ya definitiva-

mente nuestra soberanía a dicho espacio marítimo, quedando entonces configurado nuestro mar territorial de doce millas, hoy vigente. (6)

Por fin, en febrero de 1978, siguiendo la ya general tendencia de la Comunidad Internacional, se conforma -con los derechos soberanos a ella parejos-, nuestra Zona Económica Exclusiva; exclusión hecha de las aguas mediterráneas, se extiende la misma "desde el límite exterior del mar territorial español hasta una distancia de doscientas millas náuticas, contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura de aquél". (7)

Llegados a este punto, cabe plantearse ya quién ejerce las competencias del Estado en tal espacio. O, dicho de otra manera, quién ostenta la jurisdicción del mismo ámbito. El problema, una vez en vigor la Ley Orgánica núm. 9/80, de reforma del aún vigente Código de Justicia Militar, dista mucho de planteamientos simples. (8)

Tanto la Ley de Costas de 1969 (9) como su mucho más reciente Reglamento, éste de 1980, (10) establecen que "la vigilancia de costas y pesca se efectuará por personal y unidades de la Armada". El mismo Reglamento, reafirmando por otra parte el espíritu de su propia Ley, mantiene que "el ejercicio de las competencias que corresponden a la Armada en el mar territorial no está condicionado a distinción alguna en el espacio marítimo y, en consecuencia, habrán de considerarse como zona de su jurisdicción, tanto las aguas interiores como el mar territorial...".

"En dichas zonas -continúa el mismo cuerpo legal-, y sin perjuicio de otras competencias específicas, la autoridad competente de la Armada ejercerá funciones de policía y velará por el cumplimiento de los convenios internacionales, así como por el mantenimiento de la paz, seguridad y orden y por el respeto de la soberanía nacional".

En consecuencia, la Jurisdicción Militar -en este caso la de la Armada-, según la propia Ley de reforma del Código de Justicia Militar, será competente por razón del lugar "en aguas de la mar, ríos navegables, embarcaciones mercantes nacionales o extranjeras que se hallen en puertos, radas, bahías o en cualquier otro punto de la zona marítima, exclusivamente cuando los hechos perpetrados atenten contra la soberanía española, la seguridad militar o los compromisos internacionales suscritos por España para la navegación de unidades navales de guerra". (Artículos 9,2 C.J.M.).

En todos los demás eventos, en razón del principio de especialidad -acuñado, "a contrario sensu", por el propio Texto Constitucional-, (11) que rige el ámbito de aplicación de una Jurisdicción como la Castrense, será competente, por la nueva normativa, la Jurisdicción Ordinaria.

Sin embargo, surgen diversas interrogantes de la mera lectura de la nueva redacción del C.J.M.; así, ¿cuál será el criterio definidor de un concepto tan lato como el de soberanía? ¿Querrá ceñirse el legislador a sus aspectos propiamente militares? ¿La referencia, a renglón seguido, a la seguridad militar, es una reafirmación de las vertientes militares y de defensa nacional de la soberanía española o, al contrario, le otorga una connotación diferente?

En otras palabras, la cuestión se centra en si la actividad cualquiera e ilegítima -pesca, prospecciones, contaminación, etc., de un buque o artefacto extranjero, en nuestras aguas jurisdiccionales e, inclusive, en las de nuestra zona económica, afecta a la soberanía española. Igualmente, también cabrá considerar si, a la vista de la nueva redacción del C.J.M., es plausible mantener con caracteres absolutos la postura - con pleno eco en la prensa diaria de la total exclusión de los no aforados del ámbito de la Jurisdicción de la Armada.

Un análisis más detenido de la propia redacción del reformado Código Castrense, induce a un criterio diferente. Y, por otra parte, a pensar que en la misma se han omitido conceptos -novedosos, pero ya inmersos en nuestra Legislación vigente-, como es el de Zona Económica Exclusiva.

Así, al examinar el nuevo Artículo 312,1 del C.J.M., vemos un claro propósito en el legislador; el prever el vacío legal resultante que la derogación de la Ley Penal y Disciplinaria de la Marina Mercante (L.P.D.M.M.) vendría a crear; (12) lo que parece evidente, dada la nueva redacción del Código: "asimismo se reputará fuerza armada: el Comandante y dotación de un buque de guerra en navegación dentro de las aguas jurisdiccionales españolas y, además, en alta mar respecto de los buques mercantes de bandera española y su tripulación y pasaje".

Lo que hace que los criterios de política legislativa que presiden la referida reforma queden difusos. Su finalidad última es hacer que la Jurisdicción Castrense se aplique con exclusividad a los militares (Artículo 13 del C.J.M.) o, en razón del bien jurídico protegido -soberanía, seguridad...-, a aquéllos que aún careciendo de la condición específica de afo

rados, atenten contra los mismos. (Artículo 9 del C.J.M.). Idéntico y especial será el criterio vigente cuando el hecho delictivo tenga carácter o no de sujeto activo. (Artículo 6 del C.J.M.).

Pues bien, a la vista de la nueva formulación del Cuerpo Legal Castrense, parece inevitable la sujeción de los no aforados a la Jurisdicción Militar. Se puede decir que la reforma no ha cumplido su objetivo tan repetidamente expuesto. Y, lo que es más de lamentar, ha privado de coherencia y homogeneidad al conjunto legal subsistente. La mar -nunca mejor dicho-, ha dejado de regirse por un único patrón.

Por un lado, la Armada ejerce la policía marítima; para ello, con toda lógica, se la dota del enérgico carácter de fuerza armada; cuyos atributos se le otorgan respecto a los propios nacionales, quienes, caso de no respetarlos, se verían inmersos en los severos tipos, no ya de la L.P. D.M.M., sino del propio C.J.M.; y, nada menos, que como presuntos autores de un delito de los comprendidos en los de insulto a centinela, salvaguardia o fuerza armada. (Artículos 306 y ss. C.J.M.). (13).

Lo que no parece coherente con lo anterior, es el auténtico trato de favor que se le concede al infractor extranjero en el área de nuestras doscientas millas. Frente a los mismos, merced a la redacción del ya aludido Artículo 312,1 del C.J.M., nuestros buques de guerra no tendrán carácter de fuerza armada, pese a estar cumplimentado su mandato constitucional de defender nuestra soberanía o bien, si se quiere precisarlo más, nuestros derechos soberanos. (14).

Con lo cual, en todo caso, omitido por la Ley el concepto de Zona Económica Exclusiva, nuestros nacionales sufren una tipificación penal inconmesurablemente mayor que los foráneos. Es principio generalmente admitido la equiparación legal de los extranjeros a los pertenecientes al Estado. Pero aunque sea un índice de progresismo jurídico, de la práctica internacional no cabe deducir una bonificación penal de la extranjería.

¿Será competente, entonces, la Jurisdicción de la Armada para conocer de las infracciones de los buques de otro pabellón en nuestra zona económica o -por contra-, lo será la Jurisdicción Ordinaria? No hay delito militar -Artículos 306 y ss. del C.J.M., como sería el caso de un buque español. Y sin embargo, sí hay una evidente violación de nuestra soberanía nacional cuando el buque es extranjero. Con lo cual el supuesto, dada la mucho más afortunada redacción del Artículo 9,2 del C.J.M. -al re

ferirse éste "a cualquier otro punto de la zona marítima"- caería bajo la Jurisdicción Militar.

Que tales actos son un ataque a la soberanía del Estado es algo que tanto la doctrina como la práctica internacional confirman. (14) Nuestra doctrina parece concordante al respecto, aunque por diversos caminos. Algún significado autor manifestaba, ya hace años, que la jurisdicción en materia de pesca o en cualquier otro género de explotación económica del medio marino o de su subsuelo no es sino una manifestación extensiva, aunque parcial, de las competencias plenas del Estado en el mar territorial. (15).

Otros, aunque partidarios igualmente de la tesis de la competencia, estiman que la misma no es tanto una extensión de la soberanía, sino más bien un reflejo de la misma mediante "el ejercicio especializado de competencias para fines jurídicamente protegidos por el Ordenamiento Internacional". (16).

En suma, de lo que se trata es de la protección de los intereses nacionales, cuya suma o conjunto, todo indesligable, personifica la noción de soberanía; la cual se afirmará mediante su inequívoco y repetido ejercicio o, lo que es lo mismo, por el de las facultades que la misma lleva implícitas. Entre las que cabe contar la de ejercer jurisdicción por parte del Estado, en cuanto tendente éste a preservar su integridad territorial y facultades soberanas. (17).

No otra cosa parece estar en el pensamiento de un estudioso en el tema al mantener que por encima de disquisiciones teóricas, "más allá de toda distinción entre soberanía plena y derechos soberanos parciales en su aplicación a un espacio, el indicador real de la soberanía es, en definitiva, la manipulación de competencias presente en la selección unilateral de las mismas por parte del Estado. (18).

Así pues, a modo de conclusión, a la vista de nuestra Legislación vigente, así como del no menos importante acervo doctrinal, podrá decirse que "el Estado español tiene derechos soberanos" en su zona económica exclusiva, que se extiende en nuestro litoral atlántico doscientas millas, a partir de las líneas de base recta desde las que se deslinda nuestro mar territorial.

Y que España ejerce sus competencias de Estado soberano mediante la Jurisdicción Militar de la Armada, caso de que el buque o artefacto

to infractor, en materia de cualquier índole, sea extranjero. (Artículo 9,2 del C.J.M.); bien según la normativa -común o militar-, aplicable a nuestros nacionales, caso de que la infracción se cometa en nuestras aguas jurisdiccionales (Artículo 312,1 del C.J.M.); bien, mediante la aplicación - por la Jurisdicción Militar de la Legislación común, en el supuesto de que la violación de nuestros derechos soberanos se produzcan fuera de la mar territorial española, pero dentro de nuestras doscientas millas. (Artículos 312,1 y 9,2 del C.J.M.).

En cuanto a las infracciones de los buques españoles, la competencia será de la Jurisdicción Ordinaria. Salvo que se incurra en los aludidos supuestos de insulto a fuerza armada (Artículos 306 y ss. C.J.M.), o sino, dentro de las excepciones previstas en el Código Castrense, es decir, "cuando los hechos perpetrados atenten contra la soberanía española, la seguridad militar o los compromisos internacionales contraídos por España para la navegación de unidades navales de guerra". (Art. 9,2 C.J.M.).

Sin olvidar que, en razón del delito, la competencia se le atribuye asimismo a la Jurisdicción Militar -de la Armada, en su caso-, con independencia del carácter de su agente, cuando éste lo sea de "robo, hurto y daños en buque, aeronaves o material cogido al enemigo, apresado, encontrado en la mar o convoyado por buques o aviones de guerra" (Artículo 6,5 del C.J.M.); por "la piratería -en la mar-, cualquiera que sea el país al que pertenezcan los encausados, cuando se haya producido el apresamiento, persecución o abordaje de alguna embarcación, haciéndole fuego con armas de guerra". (Artículo 6,6 del C.J.M.). Y por aquellos actos "que se cometan en desobediencia a órdenes para la seguridad o policía de la navegación marítima o vuelo, y que hayan sido adoptadas por la autoridad militar de un puerto, buque, aeródromo o aeronave de guerra". (Artículo 6,7 del C.J.M.).

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) González Campos, Julio D.: prólogo a Sánchez Rodríguez, Luis Ignacio: "La Zona Exclusiva de Pesca en el nuevo Derecho del Mar". Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1977, pág. 5.
- (2) Los denominados "derechos históricos" se concretaban en aquéllos que se les reconocía a nacionales de otros países, siempre que hubiesen - faenado un mínimo de diez años en aguas acotadas por terceros con posterioridad. Reconocidos los mismos en la Conferencia Europea sobre Pesquerías, celebrada en Londres en 1964, han sido luego repetidamente ignorados por la C.E.E., especialmente por los gobiernos británico, francés e irlandés. (Ramírez Sineiro, José Manuel: "La Mar, la Armada y los Entes Autónomos". I.E. E.E.- CESEDEN., Madrid, 1979, pág. 2.).
- (3) Ley de 8-IV-1967, por la que se extienden, a efectos de pesca, nuestras aguas jurisdiccionales a doce millas. (B.O.E. núm. 709, de 11-IV-67).
- (4) Azcárraga Bustamante, José Luis de: "España extiende a doce millas su mar territorial". Revista Española de Derecho Internacional, núm. 2, 1969, págs. 332 y ss. El autor defendía la tesis de la urgente necesidad de la ampliación de nuestras aguas jurisdiccionales, a todos los efectos, hasta las doce millas; estimando él mismo, en ausencia de otra normativa, que la existente en materia de pesca y aduanas era bas

tante para considerar la voluntad española de extender su soberanía y, por tanto, su mar territorial a doce millas.

- (5) Decreto de 26-XII-1980, por el que se modifica el Artículo 33 de las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas, extendiéndose así, a los efectos de represión del contrabando, nuestras aguas jurisdiccionales a doce millas. (B.O.E. núm. 17, de 20-I-69).
- (6) Ley de 4-I-1977, por la que definitivamente se extiende nuestro mar territorial, a todos los efectos, hasta las doce millas (B.O.E. núm. 7, de 8-I-77). Por el Real Decreto de 5-VIII-1977, se determinan las líneas de base recta a partir de las cuáles se contará la anchura del recién delimitado mar territorial español. (B.O.E. núm. 234, de 30-IX-1977).
- (7) Ley de 20-II-1978, que configura, delimita y establece la Zona Económica Exclusiva de España. (Artículo 1,1 y Disposiciones Finales 1ª). (B.O.E. núm. 46, de 23-II-1976).
- (8) Ley Orgánica núm. 9 de 6-XI-1980, de reforma del Código de Justicia Militar. (B.O.E. núm. 280, de 21-XI-1980).
- (9) Ley de 26-IV-1969, de normas reguladoras de las Costas marítimas. (B.O.E. núm. 101, de 28-XII-1969).
- (10) Real Decreto de 26-V-1980, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la mencionada Ley de Costas de 1969. (B.O.E. núm. 142, de 13-VI-1980).
- (11) El principio de unidad jurisdiccional y, "a contrario sensu", el de especialidad que rige el ámbito de aplicación de la Jurisdicción Militar, aparece consagrado en el Artículo 117,5 de la Constitución: "El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La Ley regulará el ejercicio de la Jurisdicción Militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución". Desarrollo legislativo que se va a acometer a la mayor brevedad -Informe General 1/81, del Ministerio de Defensa-, cumpliendo así los plazos previstos en la propia Ley Orgánica núm. 9/80. (Disposiciones finales 1ª y 2ª).

- (12) Entre las ponencias del partido del Gobierno, a debatir en su II Congreso, próximo a celebrarse en Palma de Mallorca, figura la que contempla la derogación de la Ley Penal y Disciplinaria de la Marina Mercante, sustituyéndola por un código deontológico de los profesionales de la mar. ("El País", 3-I-1981).
- (13) El Artículo 310 del C.J.M. pasaría a ser así la norma base a aplicar: "Los que se resistiesen a obedecer las órdenes de centinela o fuerza armada en el ejercicio de sus funciones, serán castigados con la pena de prisión hasta seis años, sin perjuicio de las facultades de aquéllos para imponer tales órdenes".
- (14) Un sector de la doctrina mantiene la distinción, cuarteando la noción de Soberanía, entre dicho concepto y el de los derechos soberanos específicos que el Estado ribereño ejerce en su Zona económica exclusiva. Así, dice Queneudec, "si los promotores y defensores de la idea de Zona Económica han tenido cuidado de enunciar los diversos derechos y competencias que en ella se reconocen al Estado costero, es realmente porque han pretendido atribuir a éste ciertos derechos de soberanía y no la soberanía". (Queneudec, Jean P.: "La notion de zone économique dans le droit de la mer", Droit Maritime Français, - 1974, pág. 634). Tesis semejante mantuvo el delegado de Méjico en las sesiones de Caracas de la III Conferencia de la O.N.U. sobre Derecho del Mar. (Documentos Oficiales de la III Conferencia del Derecho del Mar, Vol. II, pág. 191).
- (15) Azcárraga: Op. cit., págs. 332 y 334.
- (16) Sánchez Rodríguez: Op. cit., pág. 218.
- (17) La doctrina clásica considera la soberanía como un todo unitario e indescartable. Heller indica repetidamente que "el Estado es, ante todo, una unidad soberana de acción y decisión..., siendo esa cualidad de unidad suprema de decisión y acción lo que permite asegurar la unidad del derecho y de la ejecución, así como mantener, con carácter unitario y perfectamente organizados, vías de derecho y de reclamación. La eficacia de este sistema de control jurídico está condicionada por el monopolio estatal de la coacción física legal, es decir, por la inadmisibilidad de un derecho legal de resistencia contra las disposiciones del poder del Estado... Pues bien, para garantizar tan alto grado de seguridad jurídica es supuesto necesario la soberanía del Estado". (Heller, Hermann: "Teoría del Estado". Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, págs. 225 y 243).

- (18) Pérez González, Manuel: "El Derecho del Mar: espacios y competencias". Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 1973, núm. 4, pág. 553.

POR ERROR EN EL SUMARIO, LA NOTICIA " ANTECEDENTES DEL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE " FIGURA EN EL APARTADO VI-LOGISTICA, DEBIENDO FIGURAR EN EL APARTADO I-DOCTRINA Y ORGANIZACION.

JUNIO-JULIO 1981

BOLETIN DE INFORMACION N ° 146