

EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS  
SOBRE PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO SUBACUÁTICO.  
(ESPECIAL ATENCIÓN A LA COMUNIDAD VALENCIANA) (\*)

BEATRIZ BELANDO GARÍN (\*\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS AGUAS MARINAS Y EL TERRITORIO AUTONÓMICO. 1. La zona-marítimo terrestre. 2. El mar territorial. 3. La plataforma continental. III. EL TERRITORIO COMO LÍMITE COMPETENCIAL. 1. La interpretación del Tribunal Constitucional. 2. El caso concreto del mar territorial. IV. LA EXTENSIÓN DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE PATRIMONIO CULTURAL SUBACUÁTICO. 1. En la zona marítimo terrestre. 2. En el mar territorial: la continuidad arqueológica. 3. La zona contigua. V. CONCLUSIÓN.

---

(\*) Este trabajo se inscribe en el proyecto de investigación, financiado por la Generalidad Valenciana, *Protección del patrimonio cultural subacuático. Especial referencia a la Comunidad Valenciana* (GV2006-368), dirigido por el profesor Mariano J. Aznar Gómez.

(\*\*) Contrata Doctora Interina (Habilitada Nacional). Universitat de València-Estudi General.

## I. INTRODUCCIÓN

La protección del patrimonio histórico, cultural y artístico es un mandato constitucional (art. 46 CE) que lleva implícito el deber de la Administración de velar porque los yacimientos arqueológicos no sean expoliados ni destruidos por el empleo de técnicas profanas e inadecuadas (1) y ello con independencia del lugar donde se ubiquen los objetos. Esta indiferencia por la localización a efectos de su protección se deduce de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (LPHE), que establece como único dato relevante para la inclusión de un determinado bien en el patrimonio arqueológico (2) su susceptibilidad para ser estudiado por metodología arqueológica. Así lo afirma el art. 40.1 LPHE (3):

*«1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de esta Ley, forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental (...)».*

---

(1) STS de 7 de diciembre de 1988 (RJ 1988\7769).

(2) En el supuesto de los bienes arqueológicos el legislador ha querido intensificar su protección, lo que justifica su demanialización (art. 44 LPHE).

(3) Así lo recuerda BARCELONA LLOP, J., «El dominio público arqueológico», RAP, nº 151, 2000, pp. 146 y ss.

Este criterio ha sido utilizado igualmente por las diversas leyes autonómicas (4), como por ejemplo, la Ley 4/1998, de patrimonio cultural, de la Comunidad Valenciana, cuyo art. 58 establece:

*«Forman parte del patrimonio arqueológico valenciano los bienes inmuebles, objetos, vestigios y cualesquiera señales de manifestaciones humanas que tengan valores propios del patrimonio cultural y cuyo conocimiento **requiera la aplicación de métodos arqueológicos**, tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo o **bajo las aguas** y hayan sido o no extraídos».*

Partiendo de la indiferencia inicial a la localización de los bienes a efectos de su protección, hay que señalar que la presencia de bienes y objetos arqueológicos bajo las aguas sí plantea problemas singulares. En primer lugar, es necesario distinguir entre las diversas franjas marinas en la que se encuentran (zona marítimo-terrestre, aguas interiores, mar territorial, zona contigua (5), plataforma continental o alta mar) para determinar no sólo el alcance de la legislación nacional sino también la posibilidad de ejercicio de la competencia autonómica sobre patrimonio cultural en dichas aguas, especialmente, en el mar territorial y en la zona contigua. En segundo lugar, a la hora de atribuir la titularidad a los bienes que en ellos se descubran es necesario determinar hasta dónde alcanza el territorio autonómico, es decir, si éste incluye, entre otros espacios marinos, al mar territorial. Este dato es relevante dado que las diversas leyes autonómicas sobre patrimonio cultural condicionan la titularidad de los restos arqueológicos a que los mismos se descubran en su territorio. Volviendo de nuevo al ejemplo valenciano así lo hace el artículo 64 de la Ley 4/1998, de 11 de junio:

---

(4) Dictadas en ejercicio de la competencia que sobre patrimonio cultural tienen reconocida en la CE (art. 148.1.15 y 16) y en los diversos Estatutos de Autonomía. El alcance de la competencia autonómica y estatal sobre esta materia quedó fijada en la STC 17/1991, de 31 de enero, que examinó la Ley 16/1985, de Patrimonio histórico español y por el que se atribuye la mayor parte de las competencias de gestión sobre los bienes culturales estatales a las CC.AA.

(5) Según el art. 33.1 del CNUDM ésta es una zona adyacente al mar territorial y sobre el que el Estado ribereño puede adoptar «las medidas de fiscalización necesarias para: a) Prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se comentan en su territorio o en su mar territorial (...)» .

*«1. Los bienes que de acuerdo con el artículo 44 de la 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español tienen la consideración de dominio público y son descubiertos en la Comunitat Valenciana se integran en el patrimonio de la Generalitat».*

Si partimos de entender que forman parte del patrimonio arqueológico autonómico los bienes que se encuentren o descubran en su territorio, es necesario determinar hasta dónde alcanza éste, lo que en los espacios marinos, que son los que aquí interesan, la cuestión no ha sido pacífica.

## II. LAS AGUAS MARINAS Y EL TERRITORIO AUTONÓMICO

### 1. *La zona-marítimo terrestre*

La determinación de los términos municipales se ha producido en nuestro país con una visión exclusivamente terrestre («plana» como gusta decir a la doctrina) con claro desconocimiento de las franjas marinas que bañan los municipios costeros. Esta visión terrestre fue combatida hace años tanto por la jurisprudencia ordinaria como por el propio Consejo de Estado (6), y de cuya doctrina derivó la inclusión de la zona marítimo-terrestre (7) en el territorio de los municipios. Esta doctrina, volcada fundamentalmente con ocasión de la necesidad o no de licencia municipal de obras en las zonas portuarias, fue recogida posteriormente por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 77/1984, de 3 de julio, (FJ 3) para incluir dicho espacio en el territorio autonómico:

*«tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente,*

---

(6) Esta amplia jurisprudencia preconstitucional es recogida entre otros en el clásico trabajo de SAINZ MORENO, F., «Término municipal y dominio marítimo», RAP, n° 112, 1987, pp. 188-189.

(7) Según el art. 3.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, entendemos por zona marítimo-terrestre: *«el espacio o porción de tierra comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujos de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar».*

*respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre que uno y otra forman parte del territorio municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (Sentencias de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional es ahora total» (8).*

El hecho de que en virtud del art. 132.2 CE dicho espacio haya quedado incorporado al dominio público estatal no enturbia este planteamiento dado que, tal y como ha recordado el TC entre otras, en su STC 149/1991, de 4 de julio, «*es sabido que, según una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido [SSTC 77/84, 227/88 y 103/89], la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, por consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad*» (9). Por tanto, al margen de su carácter demanial, la zona marítimo-terrestre es territorio autonómico por lo que será también autonómica la titularidad de los pecios que en ellos se localicen (10).

## 2. *El mar territorial*

La división territorial de la que parte la CE y los distintos EE.AA. ignora la dimensión marina del territorio (11), lo que fue solventado tal

---

(8) STS de 17 de marzo de 1980 (RJ 1980\2201), de 20 de septiembre de 1984 (RJ 1984\5582); de 15 de octubre de 1984 (RJ 1984\4996); de 28 de febrero de 1986 (RJ 1986\1633), de 19 de junio 1987 (RJ 1987\4899).

(9) *Idem* más recientemente, STC 46/2007, de 1 de marzo.

(10) Un ejemplo de la habitualidad del ejercicio de competencias autonómicas en las playas y la zona marítimo terrestre puede encontrarse en la STSJCV de 12 de diciembre de 2005 (JUR 2006\144711), que da cuenta del descubrimiento de un pecio romano en las proximidades del Puerto de Villajoyosa.

(11) Para GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. («Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas», RAP, n° 158,

y como hemos apreciado, tanto por el TS (12) como por el TC (STC 77/1984) incluyendo en el territorio municipal las playas y las zonas marítimo-terrestre, pero no así el mar adyacente (STS de 20 de septiembre de 1984 (AR. 5582)) (13). A pesar de ello, entre la doctrina administrativa no es pacífica la cuestión relativa a éste último, discrepancias alentadas en parte por la jurisprudencia constitucional de la que cabe deducir la posibilidad de que sobre el mismo se ejerzan competencias autonómicas.

Antes de atender a los términos del debate hay tener presente que el concepto de mar territorial tiene su origen en el Derecho internacional que lo define como: «*un espacio adyacente a las costas del Estado o a sus aguas interiores, sobre el que ejerce poderes soberanos de acuerdo con el Derecho internacional*» (14). Así caracterizado el mar territorial es, para el Derecho Internacional, perfectamente asimilable al espacio terrestre dado que sobre él el Estado ribereño ejerce competencias soberanas plenas sólo limitadas por el derecho de paso inocente (15). Por tanto, es posible afirmar que dicho espacio es territorio español,

---

2002, pp. 60-61), esta omisión se debió a que el mar no permitía amplias posibilidades de aprovechamiento. Para este autor dado el cambio de circunstancias actuales, debiera incluirse tanto la zona marítimo-terrestre como el mar territorial adyacente al litoral como parte integrante de los territorios autonómicos y municipales. En contra de esta inclusión cabe recordar que ninguno de los Estatutos reformados ha incorporado al mar territorial en su territorio.

(12) STS de 2 de octubre de 1967, de 24 de enero de 1974, de 16 de diciembre de 1977, de 17 marzo 1980 y STS (Sala de Revisión) de 19 de junio 1987 (RJ 1987\4899).

(13) Recogiendo esta jurisprudencia, SAINZ MORENO, F., «*Término municipal y dominio ...*», *op. cit.*, pp. 188-189.

(14) GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SANCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.; SAENZ DE SANTAMARÍA, P. A., *Curso de Derecho Internacional Público*, Thomson/Civitas, Madrid, 2003, p. 630. Así lo recoge por otra parte expresamente el art.2 del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM DE 10/12/1982; BOE de 14/02/1997): «1. La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipiélago, de sus aguas archipiélagos, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial. 2. Esta soberanía se extiende al espacio área sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar. 3. La soberanía sobre el mar territorial se ejerce con arreglo a esta convención y otras normas de derecho internacional»-

(15) Así quedó establecido entre otras en, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Etats Unis d'Amérique), fond, arrêt 27 juin 1986, CIJ Recueil 1986, p. 111, para. 212.

aunque para determinar si es a su vez autonómico, es necesario acudir a las previsiones estatutarias.

Del examen de los diversos EE.AA. cabe concluir que la mayoría de las CC.AA. toman como referencia a los municipios comprendidos dentro de las provincias o de los límites administrativos de las provincias; a las comarcas comprendidas en las provincias (Cataluña), a los territorios insulares (Canarias y Baleares) o a los territorios históricos que coinciden con determinadas provincias (16). En definitiva, parten del territorio municipal, por lo que si éste no incluye, según jurisprudencia consolidada, al mar territorial, nos encontramos con una franja de terreno nacional que no queda incorporada a los términos municipales ni al territorio autonómico.

Sorprendentemente el tema es objeto de opiniones contradictorias en nuestra doctrina. Para GARCÍA TREVIJANO (17), el mar territorial es territorio nacional, pero no territorio municipal ni por ende autonómico. En concreto afirma:

*«En efecto, el «territorio nacional», es un concepto más amplio que el de «territorio terrestre», pues, por ejemplo, tanto el mar territorial como las denominadas aguas interiores forman parte del territorio nacional, y, sin embargo, no constituyen parte del territorio municipal de los municipios costeros (y, tampoco, por tanto, del territorio de las Comunidades Autónomas)».*

Más recientemente, el profesor GONZÁLEZ GARCÍA (18) ha mantenido la inclusión de dicho espacio en el concepto «territorio español», pero para extraer la conclusión contraria a la sostenida por GARCÍA-TREVIJANO, esto es, si el mar territorial es territorio español, también es territorio autonómico y municipal (19):

---

(16) LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J., *Tratado de Derecho Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 38.

(17) GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., «El régimen jurídico de las costas españolas», RAP, nº 144, 1997, pp. 108-109.

(18) GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «Las aguas marítimas...», *op. cit.*, p. 56.

(19) En idéntico sentido, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1982, T.I, pp. 193-195; MELIAN GIL, J. L., «El territorio de las Comunidades Autónomas (el caso de Galicia)», en *Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo*,

*«los poderes del Estado son absolutos sobre ese ámbito territorial marino, lo que se traduce en la aplicación plena de la legislación nacional (...); si el Estado español tiene la misma capacidad para aplicar su legislación interna y de sancionar las conductas contrarias a ella, la conclusión sólo puede ser una: las aguas que componen el mar territorial forman parte del territorio español igual que el área terrestre y, por tanto, sería de aplicación la regla del artículo 137 CE, esto es, está dividido también en Comunidades Autónomas...».*

Más ambigua es la posición mantenida por VALENCIA MARTÍN (20), en parte compartida por el Consejo de Estado. Según este autor el mar

---

Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 385 y ss.; BOQUERA OLIVER, J. M.<sup>a</sup>, «Las licencias urbanísticas en la zona marítimo terrestre, marítima y portuaria», REALA, n.º 226, 1985, p. 255; PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999, pp. 258-259; GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «Las aguas marítimas...», *op. cit.*, pp. 51 y ss; SÁNCHEZ LAMELAS, A., «Dos cuestiones a propósito del título competencial «pesca marítima»: el mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes. Comentario a la STC 38/2002, de 14 de febrero (RTC 2002, 38), sobre el parque natural y la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar», *Tribunal Constitucional*, septiembre de 2002, n.º 10, pp. 13-32. Entre la jurisprudencia, la polémica STSJ de Baleares de 24 de marzo de 2004 (JUR 2004\135580) que afirmó: «El problema relativo a si el territorio de las Comunidades Autónomas con litoral marítimo se ciñe al «terrestre» o si se extiende también sobre el «territorio marítimo adyacente» no encuentra solución expresa en la Constitución pero en lo que hace referencia al ámbito de competencias internas del Estado -y excluidas por tanto los ámbitos en las que se aplican normas de conflicto de carácter internacional-, lo cierto es que si el propio art. 137 de la Constitución contempla que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, **debe entenderse que las aguas que componen el mar territorial forman parte del territorio español que, al igual que el área terrestre, está dividido en CC.AA.** En definitiva, si el art. 137 de la Constitución no establece ninguna distinción entre territorio marítimo y propiamente terrestre, debe interpretarse en el sentido de que a efectos de distribución de las competencias, el ámbito de actuación de las CC.AA. no ha de quedar limitado a la superficie terrestre». Estas afirmaciones han sido combatidas enérgicamente por el Consejo de Estado en su *Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas*, de 19 de julio de 2006 (n.º E2/2005), p. 316.

(20) VALENCIA MARTÍN, G., «¿De quién es el mar?: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio marino», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3609-3610. Negando también su condición de territorio autonómico, más recientemente, JORDANO FRAGA, J., «La Administración en el Estado ambiental de Derecho», RAP, n.º 173, 2007, p. 119.

territorial no es territorio nacional, sólo un espacio en el que se ejerce soberanía por parte del Estado español y por tanto:

*«tales espacios, con independencia de su mayor o menor asimilabilidad al territorio, pero a diferencia de éste, **constituyen una unidad estatal sin simultánea división por Comunidades Autónomas** (no hay mares territoriales autonómicos, sino aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral de las Comunidades Autónomas)»*

En esta posición se sitúa el Consejo de Estado (21), quien además recuerda que no existe previsión estatutaria alguna que haya incorporado dicha franja marina en el territorio autonómico. En concreto declara:

*«Por otro lado, **al no haber ningún Estatuto de Autonomía que haya declarado que el mar adyacente forma parte del territorio autonómico** (...), habiéndose expresamente evitado hasta la fecha la mención expresa de este posible ámbito marino en los Estatutos, **puede interpretarse que existe «entendimiento común» de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y a que éstos nunca se extendieron al mar territorial**. Es decir, que el proceso de descentralización territorial español se hizo a partir de las unidades del territorio que decidieron dotarse de autonomía, por lo que, si previamente el mar territorial no formaba parte del mismo, es decir, de los municipios y provincias que manifestaron su voluntad de dotarse de autogobierno, difícilmente puede pretenderse que el mar pasara a formar parte del territorio autonómico; especialmente cuando este mismo principio se ha mantenido cuidadosamente en el texto de todos los Estatutos de Autonomía».*

Esta negativa categórica a la consideración del mar territorial como territorio autonómico le lleva a considerarlo un espacio donde el Estado «tiene la competencia natural» (22), fórmula que elude un

---

(21) *Informe sobre las competencias...*, op. cit., p. 317.

(22) *Informe sobre las competencias...*, op. cit., p. 315. Las razones aportadas por el Consejo de Estado son también muy interesantes: «1. El tribunal Constitucional ha sido tajante en limitar el alcance territorial de las competencias autonómicas en el mar territorial a la excepcionalidad que supone la continuidad con el territorio autonómico mismo. 2. Los Estatutos (o proyectos de Estatutos) que más estructuran sus propias competencias

pronunciamiento más claro sobre dicho aspecto. En nuestra opinión el mar territorial es, conforme al Derecho internacional, territorio español, pero no territorio autonómico. Si atendemos al concepto de territorio que maneja el Derecho Internacional y las características que se predicán de las competencias territoriales, el mar territorial es territorio español (23). Dicho esto es necesario afirmar, tal y como hace GARCÍA TREVIJANO, que dicho territorio no es territorio municipal ni autonómico. Si el territorio autonómico parte de los términos municipales existentes, sólo cabe concluir que éstos no incluyen el mar territorial.

---

*sobre la extraterritorialidad, son extremadamente cautelosos en sentar el principio de limitación de esa extraterritorialidad sobre la base de entender que, en eso supuestos, para el ejercicio de la competencia, tendrán que actuar recabando la colaboración de la Administración territorial competente en el territorio en cuestión (art. 115 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 43 del proyecto de Estatuto de Andalucía; art. 36 del proyecto de Estatuto de Illes Balears). 3. Porque en el mar territorial la intensidad de funciones de soberanía según el Derecho del mar es muy clara y todos los espacios marinos, por su propia naturaleza, están sometidos al principio de gobernanza global de los océanos, estando dicha gobernanza fuertemente impregnada de técnicas de cooperación internacional. Este último dato es esencial ya que gran parte de lo que se puede o no hacer en estos espacios afecta de raíz al título competencial en materia de relaciones internacionales que el art. 149.1.3º de la Constitución reserva al Estado, máxime cuando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido progresivamente potenciando un núcleo duro de este título competencial (véase, por todas, la STC 165/1994, de 26 de mayo) Cualesquiera medidas de conservación in situ de la biodiversidad marina que tenga proyección en el exterior (...) se verían inmediatamente afectadas por esta competencia estatal (...)*». Estas conclusiones son muy interesantes y avalarían también las técnicas de protección del patrimonio cultural subacuático que han de ser preferentemente in situ (AZNAR GÓMEZ, M., *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, p. 217; BARCELONA LLOP, J., «La regulación de las autorizaciones en las intervenciones dirigidas al patrimonio cultural subacuático», *Patrimonio cultural y derecho*, nº 10, 2006, p. 222.

(23) Los caracteres de las competencias territoriales son (GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.; SAENZ DE SANTAMARÍA, P. A., *Curso de Derecho...*, op. cit., pp. 550-554): «a) la competencia territorial presupone, en primer término la exclusividad en el ejercicio de las funciones estatales, dentro del territorio del Estado (...); b) En segundo lugar, la competencia territorial se caracteriza por la plenitud de funciones que el Estado ejerce en su territorio, ya que, en este sentido, el espacio territorial se distingue por constituir un marco que delimita el ejercicio de las funciones estatales (...); c) el último de los caracteres relativos a la competencia territorial del Estado se deriva de su carácter objetivo, y se refiere a su oponibilidad frente a terceros Estados (...)».

Al margen de las posiciones doctrinales, la jurisprudencia del TC apoya igualmente la negativa a la inclusión del mar territorial en el territorio autonómico, como muestra valga la tan citada STC 149/1991, (FJ 7.A) h):

*«Esta reivindicación, que el Gobierno Vasco apoya en el tenor literal del art. 12.10.º del Estatuto de Autonomía no puede ser estimada. El mencionado precepto se refiere al mar territorial como lugar de recepción de los vertidos, no como origen de éstos y el art. 20.6.º del mismo Estatuto precisa que «salvo disposición expresa en contrario, las competencias mencionadas en los artículos anteriores ... se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco», que no incluye el mar adyacente».*

Partiendo de esta exclusión, la titularidad de los restos arqueológicos situados en el mar territorial es estatal (24) y ello con independencia del posible ejercicio de competencias autonómicas sobre dicho espacio marítimo. En consecuencia son claramente inconstitucionales artículos como el contenido en la Ley balear 12/1998, de 21 diciembre, de patrimonio cultural en el que se afirma con rotundidad dicha titularidad. En concreto el art. 49 establece: *«Integran el patrimonio arqueológico de las Illes Balears al efecto de esta ley, los bienes muebles e inmuebles en los cuales concurren alguno de los valores del artículo 1 de la presente Ley, el estudio de los cuales requiere la aplicación de metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental (...)»* (25).

---

(24) A esta conclusión llegó hace unos años BARCELONA LLOP, J., «El dominio público arqueológico», RAP, nº 151, 2000, p. 149; idem, «Patrimonio cultural», en *Derecho de los Bienes públicos*, GONZÁLEZ GARCÍA, J. (dir.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 995 y ss.

(25) En el caso de Canarias, la Ley 4/1999, de 15 de marzo, establece en su artículo 60: «El patrimonio arqueológico canario está integrado por los bienes inmuebles y muebles de carácter histórico susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y **tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo o en el mar territorial (...)**». La Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Cantabria, art. 75: «Integran el Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de Cantabria todos los bienes muebles, inmuebles y emplazamientos de interés histórico, así como toda la información medioambiental relacionada con la actividad humana que sean susceptibles de ser investigados con la aplicación de las técnicas propias de la arqueología, **hayan sido descubiertos o no, estén enterrados o en superficie, en aguas litorales o continentales**, incluyendo los testimonios de arqueología industrial y minera».

### 3. *La plataforma continental*

La plataforma continental tal y como se define en el artículo 76 del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 y ratificado por España por Instrumento de 20 de diciembre de 1996, comprende: «*el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas*». Sobre dicho espacio el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía a los efectos de su exploración y la explotación de sus recursos naturales (art. 77).

De lo expuesto cabe deducir que la plataforma no es territorio nacional dado que los derechos soberanos que sobre dicho espacio se ejercen por los Estados ribereños son funcionales, y por tanto las competencias ejercitadas no gozan de las notas de exclusividad que se predicen de las competencias territoriales (26). Al margen de ello, lo cierto es que el Estado español ejerce determinadas competencias, entre otras, las relativas a la protección de los recursos naturales que en ellos se encuentran y que, en virtud de nuestra Constitución, poseen naturaleza demanial (art.132.2 CE y 3.3 de la Ley de Costas). Las competencias del Estado son por tanto reducidas, lo que se traduce por ejemplo, en la limitación de la demanialidad exclusivamente a los recursos naturales y no al conjunto de la plataforma continental. Tal y como recuerda la SAN de 30 de junio de 2004 (JUR 2004\283515) (27):

---

(26) GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.; SAENZ DE SANTAMARÍA, P. A., *Curso de Derecho...*, op. cit., p. 544: «*en el moderno derecho del mar, junto a las aguas interiores y al mar territorial, han aparecido nuevos espacios en los cuales la soberanía del Estado no es plena, sino que es funcional y especializada a determinados fines: (...) las nociones de «zona económica exclusiva» y de «plataforma continental» significan la extensión de la soberanía económica del Estado sobre los recursos naturales del mar. Todos estos espacios, caracterizados por el común denominador de su gran extensión física, «son» del Estado en la medida en que ejerce sobre los mismos un conjunto de poderes, con exclusión de cualquier otro Estado; pero no pueden ser asimilados totalmente a la categoría de «territorio estatal», por estar abiertos a los demás países respecto a determinadas utilidades. Desde el ángulo de la competencia territorial (...) no existe en estos casos el rasgo de plenitud, sino de ejercicio de competencias parciales y especializadas*».

(27) Idem, SAN de 17 de marzo de 2004 (JUR 2004\163431), y las abundantes sentencias en ellas citadas.

*«en estos preceptos el carácter demanial se predica precisamente de «los recursos naturales» incluidos en dichas zonas y no de la franja territorial que comprenden ambas categorías. Dicho de otra forma, no son de carácter demanial la zona económica y la plataforma continental sino los recursos naturales existentes en dichos ámbitos. Como sustento de lo anterior debe tenerse en cuenta que según el artículo 132.2 de la Constitución «son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental». Si el constituyente hubiera querido incluir la plataforma continental, y no solo sus recursos, como demanio costero, hubiera adelantado su mención, junto a la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial, antes de citar a los recursos naturales».*

Por tanto, el carácter demanial de los restos arqueológicos que se descubran en dichas franjas marinas no deriva del art. 132.2 CE sino de la propia LPHE (art. 44) (28), lo que no deja de ser discutible si tenemos en cuenta que la extensión de la legislación nacional sobre patrimonio cultural a la plataforma continental ha sido una cuestión controvertida en el Derecho Internacional (29). En cualquier caso, la naturaleza demanial de los pecios no prejuzga su titularidad, es decir, al igual que en el supuesto del mar territorial es necesario determinar si dicho espacio es o no territorio autonómico. La conclusión en este supuesto es si cabe más sencilla dado que, si tal y como se desprende del Derecho internacional, es discutible que pueda considerarse ese espacio como territorio estatal, por lógica, no puede entenderse territorio autonómico y por tanto tampoco es autonómica la titularidad de los vestigios arqueológicos que allí se localicen (30).

---

(28) El precepto establece: «1. Son bienes de dominio público todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole o por azar (...)».

(29) Esta contradicción también fue constatada en su momento por AZNAR GÓMEZ, M., *La protección internacional del...*, op. cit., pp. 149 y ss.; idem, BARCELONA LLOP, J., «La regulación de las autorizaciones en las intervenciones dirigidas al patrimonio cultural subacuático», *Patrimonio cultural y derecho*, nº 10, 2006, p. 226.

(30) No desconocemos que con esta afirmación se resuelve una parte del problema, la relativa a la titularidad autonómica, pero deja sin respuesta la correspondiente a la titularidad estatal. La LPHE no atribuye la titularidad de los restos arqueológicos que se descubran

### III. EL TERRITORIO COMO LÍMITE COMPETENCIAL

Al margen de la titularidad de los restos arqueológicos que se localicen en el mar territorial, es necesario analizar la posibilidad de extender a dicho espacio marino las competencias autonómicas, máxime si tenemos en cuenta que en virtud de la STC 17/1991, de 31 de enero, que analizó la constitucionalidad de la LPHE, corresponde a las CC.AA. las funciones ejecutivas ordinarias de los bienes de titularidad estatal a salvo los supuestos en los que la misma haya sido reservada expresamente al Estado, tales como: las relativas a la defensa del Patrimonio Cultural contra la exportación y la expoliación y la declaración como bienes de interés cultural de los adscritos a la prestación de servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional.

#### 1. *La interpretación del Tribunal Constitucional*

El art. 137 CE establece la organización del Estado con base en el territorio, de forma que éste se convierte en un límite general del ejercicio de las competencias autonómicas. Con independencia del hecho que el criterio territorial haya sido utilizado también para atribuir determinadas competencias (carreteras, aguas..) nos interesa destacar la utilización del territorio como ámbito de validez de las normas y actos autonómicos.

El territorio posee en el entramado de distribución de competencias operada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía la función general de actuar como delimitador de las competencias de las CC.AA. en su relación con las demás CC.AA. y con el Estado, lo que deriva de «*la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades*» (STC 44/1984 FJ. 2º; STC 132/1996, FJ.4º). Por tanto, con carácter general puede afirmarse que el principio de territorialidad constituye un criterio de validez de las normas y actos administrativos autonómicos (31), principio

---

en la plataforma continental, sólo los incluye dentro del dominio público estatal, pero dado que su titularidad no puede ser autonómica habrá de ser necesariamente estatal (art. 40.1 y 44 LPHE). En idéntico sentido, BARCELONA LLOP, J., «El dominio público...», *op. cit.*, p. 147.

(31) Sobre esta cuestión, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de ...*, *op. cit.*, pp. 196 y ss.

recogido entre otras en la STC 195/2001, de 4 de octubre (FJ 4º) donde el Tribunal recordó a las Comunidades Autónomas que: *«el ejercicio de una competencia atribuida a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerza sus potestades, de suerte que éste opera como límite para aquél, ya que si no se respetara tal ámbito competencial podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad con olvido de lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas»* (32).

En ocasiones sin embargo, el propio Tribunal Constitucional ha permitido una aplicación extraterritorial de los actos y normas autonómicas para evitar el vaciamiento de ciertas competencias (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 96/1984, de 19 de octubre). En el caso concreto de la STC 37/1981, el TC afirmó:

*«Es bien cierto que la competencia de los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se entiende siempre referida, salvo disposición expresa en contrario (en este caso inexistente), al ámbito territorial del País Vasco, como declara el artículo 20.6 de su Estatuto de Autonomía, pero esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su decisión en comportamientos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».*

Como es fácilmente deducible la aplicación extraterritorial no puede admitirse de forma generalizada requiriéndose un «punto de conexión» (33) que la justifique al ser siempre excepcional. En definitiva, el posible ejercicio de las competencias autonómicas sobre protección del

---

(32) Idem, STC 33/1982, de 8 de junio; 44/1984, 85/1982; 72/1983; 48/1988; 99/1986 y 101/1995, de 20 de junio y 132/1996, de 22 de julio.

(33) TORNOS MAS, J., «Competencias», en *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, p. 522.

patrimonio cultural en zonas marinas distintas de la zona marítimo-terrestre obliga necesariamente a buscar ese punto de conexión.

## 2. *El caso concreto del mar territorial*

Admitido por tanto que el mar territorial no es territorio autonómico corresponde en este momento determinar sobre qué materias y bajo qué condiciones es admisible el ejercicio de competencias autonómicas en dicho espacio, partiendo por supuesto de la normalidad del ejercicio autonómico en la zona marítimo-terrestre (STC 36/1994).

Sobre este particular el TC ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones. En concreto en sus sentencias, 158/1986, relativa a la ordenación del sector pesquero; STC 103/1989, sobre acuicultura marina, 9/2001, sobre marisqueo y más recientemente en la STC 38/2002, relativa al parque natural Cabo de Gata-Níjar. Especialmente significativa es esta última, que parte de la excepcionalidad de dicho ejercicio autonómico y de la naturaleza de la actividad:

*«Distinto es el caso del mar territorial. En el mar territorial **excepcionalmente** pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un **explícito reconocimiento estatutario** (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAAnd) **bien de la naturaleza de la competencia** tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)» (34).*

La aplicación extraterritorial de las normas autonómicas al mar territorial es posible sólo bajo estos reducidos términos: 1) existencia de una previsión estatutaria; 2) la naturaleza de la actividad implica dicha extensión. Fuera de estos supuestos, la admisión del ejercicio de competencias autonómicas más allá de su territorio se sujeta a la regla general, esto es, la presencia de un punto de conexión con el territorio que justifique dicha eficacia extraterritorial.

---

(34) *Informe...*, op. cit., p. 330.

#### IV. LA EXTENSIÓN DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE PATRIMONIO HISTÓRICO SUBACUÁTICO

La competencia de las CC.AA. sobre el patrimonio arqueológico es clara y se deriva con naturalidad del texto constitucional y de los respectivos EE.AA., pero el ejercicio de la misma en zonas marinas es más complejo y limitado, aunque posible, según cabe deducir de la jurisprudencia constitucional. El alcance de las competencias autonómicas en cualquier caso, obliga a distinguir de nuevo entre todas las franjas marinas.

##### 1. *La zona marítimo-terrestre*

El ejercicio de competencias autonómicas en dicho espacio no requiere de especiales precisiones habida cuenta de lo afirmado hasta el momento, esto es, la zona marítimo-terrestre es territorio autonómico y por tanto un espacio «natural» para el ejercicio de las competencias autonómicas. En consecuencia, es la autoridad autonómica la competente para autorizar prospecciones, excavaciones, etc. en dicha área, tal y como por otra parte hacen de forma habitual las CC.AA. Cabría añadir además la posibilidad de declarar «zona arqueológica» (35), un espacio fundamentalmente marino, lo que permitiría la utilización de los instrumentos urbanísticos para la protección de dicho espacio. Entre otras consecuencias, la declaración de una parcela de la zona marítimo terrestre como «zona arqueológica» exigiría la elaboración de un Plan especial (art. 20 LPHE) que contendría entre otras previsiones «*para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello*». Lo que no hay que perder de vista es que la localización de dicha zona en el demanio estatal exigirá la intervención necesaria de la Administración estatal para «*asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita y*

---

(35) Art. 15.5 LPHE: «*Zona Arqueológica es el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas*».

*no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas»* (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ.20).

Dado el carácter demanial de este espacio, puede parecer innecesario la declaración de un determinado espacio como «zona arqueológica», pero no hay que olvidar que la realización de ciertas actividades en principio legítimas pueden poner en peligro los restos arqueológicos: pesca, baño, navegación, etc., riesgos que se verían sensiblemente neutralizados por la declaración de dicho espacio como «zona arqueológica».

Finalmente queda por comentar el papel de las entidades locales en el ámbito de protección del patrimonio cultural subacuático. La LPHE les otorga un papel muy reducido (36), limitándose su intervención a «colaborar» (37) (art. 7 LPHE) en dicha protección. En el ámbito del patrimonio cultural subacuático su protagonismo es si cabe menor, dado que carecen de sentido instrumentos municipales de protección tales como los Catálogos urbanísticos.

## 2. *El mar territorial*

La admisibilidad del ejercicio funcional de la competencia autonómica sobre patrimonio cultural al mar territorial exige, tal y como se desprende de la jurisprudencia actual, un «explicito reconocimiento

---

(36) Tal y como recuerda BARCELONA LLOP (en *Derecho de los Bienes*, op. cit.), el papel de los municipios ha quedado reducido a la mera colaboración en la protección del patrimonio cultural, dado que la mayor parte de las funciones ejecutivas han quedado en manos de las Comunidades Autónomas.

(37) Así lo recuerda entre otras la STSJ de Castilla la Mancha de 14 de mayo de 2001 (JUR 2001\258331): «*De forma que, como inevitable y primera gran conclusión, el papel de los Ayuntamientos es básicamente el de cooperación con quienes tienen atribuidas las competencias en materia de conservación, que como hemos visto y corroboraremos a continuación no son las Corporaciones Locales. Cooperación que como fórmula genérica no es más que el título habilitante para que ejerzan las atribuciones que expresamente le fijan las leyes. De hecho los arts. 20 y 21 de esa misma Ley, entre otros, establecen una serie de obligaciones (esencialmente limitaciones de actuación) para los Ayuntamientos en materia, sobre todo, de Urbanismo, cuando se vean afectados Bienes con algún tipo de protección basada en su catalogación como Conjunto Histórico, Sitio Histórico, Zona arqueológica, Bienes de Interés Cultural, etc.*»

estatutario» o bien que dicha aplicación extraterritorial se derivara de la naturaleza de la actividad.

La primera de las previsiones ha de ser descartada puesto que ningún Estatuto de Autonomía reconoce expresamente el ejercicio de competencias autonómicas sobre patrimonio histórico en el mar territorial. Dado que el patrimonio cultural subacuático sólo difiere del resto de bienes arqueológicos por el lugar donde se localiza, hubiera bastado una mera referencia en los EE.AA. a la extensión de dicha competencia al mar territorial para admitir su ejercicio, lo que no ha ocurrido en ningún caso. Ante esta omisión, no cabe, con carácter general, la aplicación de la normativa autonómica en dicha franja marítima al margen de supuestos excepcionales.

La segunda de las excepciones, relativa a la naturaleza de la actividad, tampoco legitimaría dicha aplicación extraterritorial dado que la competencia autonómica sobre patrimonio histórico no exige necesariamente un espacio marino, como ocurre con la acuicultura o el marisqueo, supuestos en los que el Tribunal constitucional admitió el ejercicio de las competencias autonómicas en aguas exteriores (38) (STC 9/2001, de 18 de enero). La competencia sobre patrimonio histórico puede y se ejerce con normalidad sobre el espacio terrestre por lo que su extensión a la franja marina constituida por el mar territorial no se justificaría por la naturaleza de la actividad.

No siendo admisibles ninguna de las excepciones previstas expresamente para el ejercicio funcional de competencias autonómicas sobre el mar territorial sólo cabe examinar si finalmente podría encontrarse un «punto de conexión» que justificara dicha aplicación extraterritorial. En el caso del patrimonio histórico este punto de conexión puede estar representado por la «continuidad arqueológica» de los restos encontrados, es

---

(38) Por el contrario se ha rechazado en el caso la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral. Así el art. 114 Ley 22/1988, de costas establece, tras la modificación introducida por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre: «*La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores*».

decir, supuestos donde la protección integral de los valores culturales de un determinada «zona arqueológica» exija su extensión al mar territorial (39). Hemos trasladado así la solución apuntada para los espacios naturales marinos por la Comisión de Estudios del Consejo de Estado (40) y luego incorporada al Dictamen del Consejo de Estado de 17 de mayo de 2007 (referencia: 913/2007) sobre el artículo 35 del Anteproyecto de Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad:

*«corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso **exista continuidad ecológica del ecosistema marino** con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente».*

La razón de utilizar la solución apuntada por el Consejo de Estado para los espacios naturales marinos se encuentra en que en esta materia, al igual que en el patrimonio cultural subacuático, las CC.AA. sólo pueden invocar un título competencial genérico: relativo al medio ambiente y espacios naturales protegidos en el primer caso, y sobre patrimonio histórico en el segundo. En ambos supuestos además no existe una expresa mención estatutaria al mar territorial en caso del ejercicio de las mismas, y de la naturaleza de la competencia no puede tampoco deducirse su extensión al espacio marino. En principio por tanto, no cabe el ejercicio de las competencias autonómicas sobre el mar territorial salvo que pudiera afirmarse que el espacio natural protegido, o en nuestro caso, los restos arqueológicos sumergidos en el mar territorial, constituyen una unidad. En estos supuestos la extensión al mar territorial de la competencia

---

(39) En contra de esta interpretación se sitúa BARCELONA LLOP, J., «La regulación de las autorizaciones en las intervenciones dirigidas al Patrimonio Cultural subacuático», Patrimonio cultural y derecho, n.º 10, 2006, pp. 230-231, que considera que la «naturaleza de la competencia» no hace problemática su extensión a los espacios marinos. Para este autor «*la distribución de competencias en la materia no tiene que verse afectada porque su ejercicio se realice en la tierra emergida o en el mar territorial o la plataforma continental*».

(40) En realidad la solución del Consejo de Estado es una extrapolación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 38/2002, de 14 de febrero (FJ 7º) y en la que entendió que las CC.AA. podían excepcionalmente extender sus competencias sobre espacios naturales protegidos al mar territorial «*singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico*».

autonómica se justifica por la continuidad del espacio (caso parques naturales marinos) o del objeto (caso del patrimonio cultural subacuático).

En los supuestos de existencia de «continuidad arqueológica» aun cabría realizar una precisión importante. Corresponde a las Comunidades Autónomas demostrar dicha continuidad dado que el ejercicio de la competencia autonómica sobre el mar territorial es siempre excepcional.

Hechas estas precisiones, lo cierto es que la situación sería obviamente distinta si los EE.AA. contuviesen previsiones expresas para ejercer funcionalmente dicha competencia en el mar territorial como ha ocurrido por ejemplo, en materia de pesca. En estos supuestos sería admisible el ejercicio extraterritorial de la competencia, sin olvidar el resto de títulos competenciales estatales que pudieran eventualmente confluír en dicho espacio, y que exigirán de una inevitable coordinación. Pero en virtud de los EE.AA. actuales la aplicación extraterritorial de la competencia autonómica sobre patrimonio cultural al mar territorial sólo es admisible en los casos de «continuidad arqueológica», y ello por existir en dichos casos un «punto de conexión» que legitima la extensión de la competencia. La continuidad del objeto de protección representa dicha conexión, necesaria, según la jurisprudencia constitucional, para el ejercicio de la competencia autonómica más allá de su territorio.

Aunque esta es la solución que creemos conforme con la jurisprudencia del TC y con la doctrina del Consejo de Estado, lo cierto que es la actuación diaria de las CC.AA. nos muestra una situación diferente a la descrita (41). En la actualidad es habitual que los órganos autonómicos autoricen las prospecciones y excavaciones en el mar territorial correspondiente a su litoral, aunque no así las realizadas en la plataforma continental y zona económica exclusiva (42). Esta situación no implica una afirmación autonómica de dicha competencia, sino que por

---

(41) Así lo describen por ejemplo, BARCELONA LLOP, J., «Aspectos jurídicos del régimen jurídico de las autorizaciones arqueológicas», RAAP, n.º 21, 2002, pp. 113 y ss. y AZNAR GÓMEZ, M., *La protección internacional del...*, op. cit., pp. 412 y ss.

(42) Son ilustrativos de lo dicho los supuestos comentados por AZNAR GÓMEZ, M., *La protección internacional del...*, op. cit., pp. 412 y ss. y a los que nos remitimos.

el contrario, pone de manifiesto la desidia de las autoridades estatales en esta materia o si se quiere, la transferencia solapada de dicha competencia a las CC.AA. (43) sólo desplazada cuando ésta entra en conflicto con la competencia exclusiva estatal sobre las relaciones internacionales (44).

Obviamente, la indicada competencia autonómica sobre la materia exige la utilización de instrumentos de coordinación (45) y cooperación (46) con las autoridades estatales y a la inversa, el ejercicio de la competencia estatal requiere igualmente la utilización de los citados instrumentos.

La actuación de la Comunidad Autónoma se deriva de su innegable interés en el conocimiento de la existencia de dicho patrimonio, así

---

(43) Al contrario de lo que ha ocurrido con el ejercicio de otras competencias estatales sobre el mar territorial, donde el traspaso de competencias se ha realizado de forma expresa, véase por ejemplo, el RD 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas). En él se traspasa (art B) 1) del Acuerdo) a la citada Comunidad Autónoma la competencia para conceder y gestionar las autorizaciones de uso de temporada en las playas y en el **mar territorial** (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos).

(44) Como fue el caso de los restos de la Sussex localizados presuntamente en las aguas españolas del Estrecho de Gibraltar, tal como relata AZNAR GÓMEZ (*La protección internacional del...*, op. cit., pp. 412 y ss.). En este supuesto se consideró prevalente la competencia estatal sobre relaciones internacionales a la competencia autonómica sobre patrimonio cultural invocada por la Junta de Andalucía. No hay que perder de vista que el propio Consejo de Estado alude a la posible incidencia de la extensión de las competencias autonómicas sobre el mar territorial en el ámbito de las relaciones internacionales para limitar el ejercicio de sus competencias sobre espacios naturales protegidos al mar territorial.

(45) Esta necesidad de coordinación no pasó desapercibida al propio Consejo de Estado cuando admitió el ejercicio extraterritorial de la competencia autonómica sobre espacios naturales, lo que quedó reflejado en los siguientes términos: «*Estas nuevas posibilidades de actuación que se ofrecen a las Comunidades Autónomas, las llevará a extender sus funciones en el ámbito del mar territorial y dada la competencia estatal sobre el mismo (...) las obligarán a recurrir a técnicas de actuación conjunta para la gestión (...). Todo ello deberá hacerse, sin embargo, a partir de la afirmación de la competencia estatal en los términos en que la jurisprudencia del Tribunal constitucional lo ha fijado a partir de la propia constitución...*»

(46) Esta cooperación se apunta en la Ley 1/2001, de Asturias, cuyo artículo 61 establece que la autoridad autonómica: «*colaborará en la protección de yacimientos arqueológicos en el mar territorial o plataforma continental*».

como de las actuaciones realizadas para su protección en el mar adyacente a sus costas (47). En el caso del Estado de la incidencia de la actuación extraterritorial de las CC.AA. en otras materias de su exclusiva competencia como las relaciones internacionales. Como recuerda el propio Consejo de Estado:

*«gran parte de lo que se puede o no hacer en estos espacios afecta de raíz al título competencial en materia de relaciones internacionales que el art. 149.1.3º de la Constitución reserva al Estado, máxime cuando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido progresivamente potenciando un núcleo duro de este título competencial (véase, por todas, la STC 165/1994, de 26 de mayo. **Cualesquiera medidas de conservación in situ de la biodiversidad marina que tenga proyección en el exterior (...) se verían inmediatamente afectadas por esta competencia estatal (...)**)» (48).*

La protección del patrimonio cultural subacuático exige técnicas preferentemente de conservación in situ por lo que cuando ellas se realizan en el mar territorial exigirán siempre de la intervención estatal (informe, comunicación, etc.) con el objetivo último de garantizar el respeto de la competencia estatal prevalente sobre relaciones internacionales.

### 3. *La zona contigua*

Fuera del mar territorial, el Estado español sólo ejerce competencias soberanas determinadas, en concreto el art. 77 del Convenio señala que *«el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y la explotación de sus recursos naturales»*. Lo que se traduce en el derecho a construir, autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras en la plataforma continental

---

(47) Esta intervención de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias estatales en el mar territorial se aprecia igualmente en el art. 32 de la Ley 32/1998, de Hidrocarburos, que exige informe previo de las CC.AA. para las actividades que hayan de realizarse en el subsuelo del mar territorial.

(48) *Informe sobre las competencias...*, op. cit., p. 318.

necesarias para explotarla y para explotar sus recursos naturales, así como a establecer zonas de seguridad alrededor de ellas y a adoptar en dichas zonas las disposiciones necesarias para proteger las referidas instalaciones y dispositivos (49).

Desde el punto de vista de la protección del patrimonio cultural subacuático, las competencias del Estado ribereño sólo alcanzan a las 24 millas náuticas contiguas al mar territorial pero no al resto de la plataforma continental. Esta franja marina es denominada «zona contigua» (50) y en ella el Estado puede adoptar «medidas de control internacional y de sanción gracias a la ficción de entender que la remoción sin autorización de objetos arqueológicos y culturales de los fondos marinos de su zona contigua se equipararía a una infracción de sus leyes y reglamentos aduaneros y fiscales, cometida en su territorio o en su mar territorial» (51) (arts. 33 y 303). Estas competencias se han visto afectadas por la Convención UNESCO sobre protección del patrimonio cultural subacuático, aprobado en París el 2 de noviembre de 2001 y cuyo estudio desborda el objeto de este trabajo. Corresponde eso si afirmar que sobre dicho espacio no sería admisible el ejercicio de competencias autonómicas, cuyas costas se encuentran demasiado alejadas de dichos espacios para considerar justificada la extensión extraterritorial de su competencia.

---

(49) GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.; SAENZ DE SANTAMARÍA, P. A., *Curso de Derecho...*, op. cit., pp. 662-663.

(50) AZNAR GÓMEZ, M., *La protección internacional...*, op. cit., pp. 150 y 151. Igualmente recuerda BARCELONA LLOP, («Patrimonio cultural», en *Derecho...*, op. cit., pp. 995 y ss.): «Los Estados pueden presumir que la remoción de objetos de carácter arqueológico e histórico hecha allí sin su autorización constituye una infracción de sus normas aduaneras y fiscales (artículo 303.2). El alcance del precepto es discutido doctrinalmente, pero cabe entender que si habilita un control estatal sobre las remociones ejecutadas en esa zona, no invita a los Estados a fiscalizar intervenciones diferentes (prospecciones, por ejemplo). Con todo, no hay obstáculo para considerar que las autorizaciones de remoción son arqueológicas en sentido propio, y que los restos extraídos siguen la suerte jurídica que disponga la legislación nacional sobre bienes culturales».

(51) Tal y como describe AZNAR GÓMEZ, M., *La protección internacional...*, op. cit., pp. 150 y 151; idem, BARCELONA LLOP, J., «Notas sobre el régimen internacional de las intervenciones arqueológicas submarinas», *Patrimonio cultural y derecho*, n.º 6, 2002, pp. 62 y ss.

## V. CONCLUSIÓN

La protección del patrimonio histórico en nuestro país ha desconocido sistemáticamente las enormes riquezas ocultas bajo nuestras costas. Sólo esta escasa atención justifica las nulas referencias existentes tanto en la legislación estatal como autonómica al patrimonio subacuático. Esta ausencia de tratamiento legal ha originado no pocas dificultades, derivadas todas ellas de la localización de los restos. En el supuesto de los pecios la franja del mar en la que se sitúen determina tanto las autoridades competentes para su protección como la titularidad de los mismos, por lo que es necesario fijar el territorio autonómico con el objeto de determinar su alcance.

Del examen de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina del Consejo de Estado cabe concluir sin embargo, que frente a la normal asunción por la CC.AA. de la zona marítimo terrestre como territorio autonómico, el mar territorial y la plataforma continental no constituyen territorio autonómico y por tanto, no pueden ser de titularidad autonómica los pecios que allí se descubran. En cuanto al ejercicio funcional de competencias autonómicas sobre el mar territorial será siempre excepcional y exigirá, o previsión estatutaria sobre la extensión de la competencia a dicho espacio (previsión que no existe en el caso del patrimonio cultural), o un punto de conexión que justifique la aplicación extraterritorial de las normas autonómicas de patrimonio cultural al mar territorial.

En este último caso, un punto de conexión posible lo constituye la «continuidad arqueológica» de los pecios situados en el mar territorial con los localizados en la zona marítimo-terrestre. La intrínseca unidad arqueológica de ciertos restos convertiría en irrazonable la intervención de autoridades distintas (estatales y autonómicas) para su protección y justificarían la aplicación de la legislación autonómica.

Este limitadísimo ámbito de actuación de las CC.AA. en el mar territorial no les ha impedido sin embargo, ejercer su competencia sobre patrimonio cultural con un alcance mayor que el descrito, todo ello con el beneplácito de las autoridades estatales. Esta situación no es conforme con la Constitución ni con los respectivos EE.AA. y sólo responde al desinterés más absoluto por parte de las autoridades estatales en relación al patrimonio arqueológico subacuático.