

INTRODUCCIÓN: EL DERECHO ADMINISTRATIVO MARÍTIMO COMO PARTE ESPECIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

En el convencimiento de que la docencia es el resultado de la investigación¹, se exponen, en el presente trabajo, los resultados de parte de la labor investigadora que ha conllevado la docencia durante años en titulaciones impartidas en la Universidad de Cádiz, relacionadas con el mar, y en las que el Derecho Administrativo viene llamado a enseñarse a unos alumnos que, en virtud del perfil concreto de la titulación, requieren el conocimiento de una parte especial de aquel: el Derecho administrativo marítimo, o lo que es lo mismo, y en una primera aproximación, la parte del Derecho administrativo que regula la intervención de la Administración con relación a las aguas marítimas.

Parece conveniente, no obstante, avanzar más en el concepto de esta parte especial de nuestra disciplina. Debo señalar que carezco de originalidad en el intento indicado, pues tal definición, y no sólo ella sino también la delimitación de sus contenidos, sería proporcionada, con un fino sentido, por GUAITA MARTORELL, en su *Derecho administrativo. Aguas, Montes, Minas*, para quien el Derecho administrativo marítimo es "un sector del Derecho administrativo que regula, desde el punto de vista de la Administración y con normas y principios típicamente jurídico-administrativos, cuanto se refiere a las aguas marítimas: el mar territorial o litoral, la zona marítimo-terrestre, los puertos, las pesquerías, diversos eventos marítimos, los transportes de esta misma naturaleza, etc."². En esta línea y partiendo del concepto de Derecho administrativo como ordenamiento jurídico público, común y normal de las Administraciones Públicas, que regula su organización y actividad, y que se constituye, hoy también, como un Derecho de aplicación a otros poderes del Estado, dada su especial idoneidad para la regulación de la relación jurídica entre el Poder público y los ciudadanos³, el Derecho administrativo marítimo debe definirse como la parte del ordenamiento jurídico de las Administraciones públicas que regula su organización y actividad en relación con las aguas marítimas.

De la definición aportada dos datos se revelan como de especial interés. Por una parte el criterio central definitorio se identifica, como el propio GUAITA pusiera de relieve⁴, con el elemento natural en que la actividad administrativa se desarrolla. Ésta, que en realidad comprende un conjunto heterogéneo de actividades, encuentra un común denominador en el dato físico, en cuanto que aglutinador de una serie de actuaciones que inevitablemente van a interrelacionarse y que en ningún caso pueden contemplarse de forma aislada sin caer en el riesgo de una consideración incompleta y, lo que es peor, alejada de la realidad de las mismas. Los contenidos del Derecho marítimo administrativo vendrán así determinados por el cúmulo de normas que regulan la organización, así como las actuaciones que la

¹ Como manifestara Alvaro D'ORS -*Papeles de oficio universitario*, Rialp, Madrid, 1961, p. 104, "la función docente, para ser digna del recinto universitario, debe ser inseparable de la labor investigadora. Repetir sin más mata la Universidad". O, tal y como ha venido a consagrar la Carta de las Universidades Europeas, suscrita en Bolonia el 18 de septiembre de 1988: "En las Universidades, la actividad docente es indisoluble de la actividad de investigación, a fin de que la enseñanza sea igualmente capaz de seguir la evolución de las necesidades y las exigencias de la sociedad y de los conocimientos científicos". El texto de la Carta puede encontrarse en el libro de L. MARIN-RETORTILLO, *A vueltas con la Universidad*, Civitas, 1990, pp. 203 y ss.

² Civitas, Madrid, 1986, p. 38.

³ Concepto propuesto en el *Proyecto Docente* presentado a concurso para obtención plaza de Profesor Titular de Universidad, Cádiz, febrero 1999, p. 71.

⁴ *Derecho administrativo. Aguas, Montes, Minas*, op. cit., p. 38.

Administración lleva a cabo con relación a las aguas marítimas. La sistematización que desde estas páginas se propone comprendería así toda aquella actividad, que puede englobarse en cinco grandes bloques, cuyos contenidos presentan cierta homogeneidad, pero que en ningún caso se nos muestran como compartimentos estancos, dada su interconexión.

Dichos bloques y sus contenidos serían los siguientes: a) el **dominio público marítimo-terrestre**, que comprendería la parte del ordenamiento jurídico-administrativo que regula la preservación y gestión de dicho demanio; b) los **puertos**, que más allá de su consideración como parte del dominio público marítimo-terrestre presentan una regulación específica que sirve de marco a la gestión por la Administración de unos servicios en los que el interés público es innegable; c) la **marina mercante**, o la ordenación administrativa de la actividad marítima, en la que confluyen intereses jurídicamente protegibles tales como la seguridad marítima, la ordenación del transporte o el tráfico marítimos, la señalización marítima, la seguridad de la vida humana en el mar y de la navegación, el abanderamiento y registro de buques, el auxilio, salvamento o hallazgo marítimos, etc.; d) la **protección del medio marino**, o conjunto de normas que regulan esta función administrativa, y que a su vez van a presentar un doble régimen, según que dicha protección lo sea de la contaminación procedente de tierra o de buques; e) la **pesca**, o la ordenación administrativa del aprovechamiento de los recursos marinos, que a su vez comprende una diversidad de normas que regulan la pesca marítima, como actividad extractiva en sí misma considerada, la ordenación del sector pesquero, el marisqueo, la acuicultura y la investigación oceanográfica.

La presencia de la Administración pública en estos sectores es incuestionable, de ahí la necesaria comprensión en el concepto de Derecho administrativo de la normativa reguladora de los mismos cuando dicha normativa tiene por objeto regular la actividad administrativa en cada uno de los sectores relacionados. He ahí el segundo dato que deriva del concepto propuesto de Derecho marítimo administrativo: éste es una parte del Derecho administrativo.

Tradicionalmente se ha identificado el Derecho Marítimo con su componente jurídico-privado de forma exclusiva. El negocio marítimo es, desde luego, un contenido del Derecho marítimo que no pretendo en modo alguno poner en duda. Con ser esto así, no son únicamente las relaciones jurídico privadas las que se dan en torno a la actividad marítima, sino que por el contrario un fuerte componente de Derecho público no puede ser obviado. Y aunque tal componente no resulte ser, ni mucho menos, algo nuevo⁵, debe señalarse el proceso de publicación de que es objeto actualmente este sector y que tiene su reflejo, en los últimos años, en una abundante producción de normativa jurídico-administrativa⁶. Esta es la razón de

⁵ Puede verse al respecto el clásico manual de VIGIER DE TORRES, A., *Curso de Derecho Marítimo*, Madrid, en su edición, por ejemplo, de 1969. Incluso con anterioridad, los dos volúmenes del *Derecho Marítimo* de FARIÑA, F. y OLONDO, T., Madrid, 1942, obra en la que se divide la materia en sus dos componentes principales: el Derecho Administrativo (Vol. I) y el Derecho Mercantil (Vol. II). Más allá de nuestras fronteras, *cfr.* ROCCO, A., *Principios de Derecho Mercantil*, Trad. GARRIGUES, J., 1931.

⁶ Pueden traerse aquí las palabras de HERNÁNDEZ IZAL, S., *Derecho Marítimo*, Vol. I, BOSCH, Barcelona, 1984, sumamente ilustrativas en este sentido: "Todo ello se conjuga y se perfecciona con el andar del tiempo, en un resultado que es el robustecimiento del Derecho público, hasta cierto punto relativamente incipiente, frente a un Derecho privado considerablemente desarrollado y, ello, precisamente, para conseguir unas condiciones de garantía, mínimas suficientes, dentro de las cuales se desarrollara el Derecho privado" (p. 31). "Todo el proceso de *iuspublicización* del Derecho Marítimo se ha verificado a expensas de la andadura que, en casi un siglo, han experimentado el devenir político, el técnico y el comercial. Estos modos de evolución de los tres epígrafes que citamos han condicionado una premiosa necesidad de que la elaboración del Derecho y su plasmación en normas positivas hayan recogido más y más cantidad y cada vez con mayor densidad jurídica, de acervo del Derecho público."

que, siguiendo nuevamente a GUAITA MARTORELL⁷, considere que la mejor denominación de lo que viene entendiéndose por Derecho marítimo, fuera la de Derecho marítimo privado.

Lejos pues de la concepción del Derecho marítimo como una rama autónoma del ordenamiento jurídico que comprendería todo el conjunto de normas que afectan a la actividad marítima, incluyéndose en las mismas sus componentes jurídico-privados y también jurídico-públicos, considero que el enfoque correcto debe ser distinto. En este sentido resulta de común aceptación entre la doctrina mercantilista el particularismo del Derecho marítimo. Tal aseveración, sin embargo, no puede hacerse del Derecho administrativo marítimo, en el que las instituciones y principios de que se nutre son los mismos que informan al resto del ordenamiento jurídico administrativo y que por tanto constituye una parte, especial si se quiere, del Derecho administrativo⁸, al modo que pueden considerarse, *Vg.*, el Derecho administrativo económico o el Derecho urbanístico. A mayor abundamiento, ya he puesto de relieve como el objeto del Derecho administrativo marítimo va más allá de la actividad marítima, extendiéndose a otros sectores que el Derecho marítimo privado tradicional no contempla, como son las costas, la pesca, el medio marino o los puertos.

⁷ *Derecho administrativo. Aguas, Montes, Minas*, p. 38.

⁸ Es, por otra parte, la única forma de abarcar la parte especial de nuestra disciplina, en la que el dato positivo viene conformado por un cúmulo de innumerables disposiciones de diverso rango y procedencia. Al respecto puede verse LOPEZ PELLICER, J.A., *Lecciones de Derecho Administrativo*, I, PPU, Murcia, 1987, p. 7.