

## LA ESTRATEGIA MARINA EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO EN LA UNIÓN EUROPEA\*

María Teresa PONTE IGLESIAS

Jorge PUEYO LOSA

*Catedráticos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales  
Universidad de Santiago de Compostela*

### SUMARIO

I.-INTRODUCCIÓN. II.-EL INICIO DE LOS CAMBIOS. DE LA SECTORIALIZACIÓN A LA INTEGRACIÓN DE LAS CUESTIONES AMBIENTALES. III.-LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO EN LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA. IV.-EL PILAR MEDIOAMBIENTAL DE LA PMI: LA ESTRATEGIA MARINA EUROPEA. V.-LUCES Y SOMBRAS DE LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA.

### I. INTRODUCCIÓN

La evolución que ha experimentado el Derecho del mar en las dos últimas décadas ha puesto de manifiesto la necesidad de superar el enfoque de ordenación de los mares y océanos basado exclusivamente en divisiones espaciales, que a menudo es difícilmente conciliable con la *unidad e integridad del medio marino*. La *protección del medio ambiente marino* en particular, se revela como uno de los ámbitos que exigen el tratamiento de mares y océanos como ecosistemas unitarios donde, tal como advierte el Preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, «los problemas de los espacios marítimos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto».

Este cambio de enfoque va a tener, como veremos, una especial relevancia en la *Unión Europea* (en adelante, UE), donde resulta palpable como la preocupación por la protección y conservación del medio ambiente marino con el objetivo global de «promover la utilización sostenible de los mares y proteger los ecosistemas marinos», nace a comienzos de la década pasada. Hasta entonces, el mar ha representado para la UE tan solo una fuente de recursos donde las necesidades de conservación ocupaban un lugar secundario como lo demuestra hasta tiempo reciente la gestión de las pesquerías en la Política Pesquera Común (PPC)<sup>1</sup>.

---

\* Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación *La reforma de la gobernanza pesquera internacional y europea. Retos para el sector pesquero español* (DER2013-45923-R) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>1</sup> Un análisis de esta cuestión en SOBRINO HEREDIA, J.M./LOPEZ VEIGA, C./REY ANEIROS, A.: *La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 193-206.

## II. EL INICIO DE LOS CAMBIOS. DE LA SECTORIALIZACIÓN A LA INTEGRACIÓN DE LAS CUESTIONES AMBIENTALES

Hasta la aprobación del «Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (2002-2010)»<sup>2</sup>, la protección del medio marino en la UE se caracterizó por su fragmentación y sectorialización, con resultados muy asistemáticos e irregulares, con lagunas importantes y, en muchas ocasiones incluso la UE ha ido a remolque de iniciativas desarrolladas en otros foros internacionales<sup>3</sup>.

El Sexto Programa propugna una integración de las distintas cuestiones medioambientales en todas las políticas comunitarias, con la finalidad de contribuir a la consecución de un desarrollo sostenible en la UE<sup>4</sup>. Como novedad, el Sexto Programa incluye la obligación de elaborar estrategias temáticas en ámbitos prioritarios, entre los que se incorporan el cambio climático, la naturaleza, la biodiversidad y el *medio ambiente marino*. En concreto, el Sexto Programa consciente de que la destrucción y pérdida de la biodiversidad constituye uno de los graves problemas ambientales a los que se enfrenta el medio marino, propone detener su deterioro, garantizando su adecuada recuperación y preservación, a través del uso sostenible del mar y la conservación de los ecosistemas marinos, incluidos los fondos marinos, los estuarios y las zonas costeras, con especial atención a los lugares de alto valor en términos de biodiversidad. A tal efecto, resulta prioritario: la promoción de una mayor integración de las consideraciones medioambientales en la PPC; la elaboración de una estrategia temática para la protección y conservación del medio ambiente marino, teniendo

---

<sup>2</sup> Decisión N.º 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DO L 242 de 10.9.2002. Cabe recordar que los anteriores Planes de Acción en materia de medio ambiente se limitaban a recoger recomendaciones de escasa trascendencia contra la contaminación de los mares de origen terrestre y la provocada por el tráfico marítimo. Sobre esta cuestión ver SANZ LARRUGA, F.J.: «La Directiva 2008/56/CE sobre la Estrategia Marina en el marco de la política ambiental y marítima de la Unión Europea», en ARANA GARCÍA, E./SANZ LARRUGA, F.J. (Dirs.): *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 de protección del medio marino*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2012, pp. 115-122.

<sup>3</sup> BOU FRANCH, V.: «La política marítima de la Unión Europea y su contribución a la prevención de la contaminación marina», en PUEYO LOSA, J./JORGE URBINA, J. (Coords.): *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Iustel, Madrid, 2009, p. 96.

<sup>4</sup> Desde el año 2001, la UE cuenta con una Estrategia de Desarrollo Sostenible, aprobada en el Consejo Europeo de Gotemburgo, y revisada posteriormente, en junio de 2006, que constituye el marco para una visión a largo plazo de la sostenibilidad en la que el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente van de la mano y se potencian mutuamente. El Sexto Programa constituye la dimensión medioambiental de esta Estrategia comunitaria de Desarrollo Sostenible, fruto de los compromisos políticos contraídos por la UE para convertirse en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Comunicación de la Comisión. *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, Documento COM (2001) 264 final, de 15.5.2001.

en cuenta las obligaciones de aplicación que se derivan de los convenios mundiales y regionales sobre el mar y la diversidad biológica; el fomento de una gestión integrada de las zonas costeras; y la creación de nuevos estímulos para la promoción de la protección de las zonas marítimas, en particular a través de la Red Natura 2000<sup>5</sup> y de otros medios comunitarios viables.

Bajo estos parámetros, la Comisión Europea presentó en 2002 el documento titulado «Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino»<sup>6</sup>. Se trata de la primera Comunicación en la que la Institución, tras examinar la situación actual del medio ambiente de los mares y océanos que rodean las costas europeas, propone diversas medidas para la protección del medio marino a través del establecimiento de objetivos ambiciosos, claros y coherentes, a fin de promover la utilización sostenible de los mares y la conservación de los ecosistemas marinos. El objetivo global perseguido por la estrategia es la promoción de una utilización sostenible de los mares y la conservación de los ecosistemas marinos, en particular, las zonas de gran valor por razón de su biodiversidad.

A juicio de la Comisión, la biodiversidad marina se encuentra bajo múltiples tensiones, que afectan de manera grave y creciente al medio ambiente marino europeo. Al impacto de la pesca comercial<sup>7</sup> se suman ahora, entre otras amenazas, el cambio climático, la introducción de especies no autóctonas a través del vertido de aguas de lastre de los buques y de los organismos incrustados en los cascos de éstos; el incremento de las actividades humanas en las zonas costeras (desarrollo de puertos, construcción de protecciones costeras, turismo y extracción de arena y grava); la contaminación (vertidos de sustancias peligrosas, radiactivas, hidrocarburos, residuos); la eutrofización por un excesivo aporte de nutrientes en el agua; la liberación de radionúclidos, especialmente los procedentes de centrales de procesamiento de combustibles nucleares<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> La Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flores silvestres (DO N.º L 206 de 22.7.92) establece medidas para la protección de las especies y crea una red de zonas especiales de conservación denominada «Natura 2000». La red Natura 2000 tiene por finalidad proteger los hábitats de las especies enumeradas en la Directiva, incluidas las zonas protegidas en virtud de la Directiva sobre las aves. En los anexos de la Directiva se incluye un capítulo sobre los hábitats marinos y una lista de especies marinas protegidas.

<sup>6</sup> Documento COM (2002) 539 final, de 2.10.2002.

<sup>7</sup> Los efectos de la pesca abusiva se hacen sentir sobre algunas reservas de pescado comercialmente importantes (como las de bacalao y merluza), y la mayoría de las especies son capturadas muy por encima del nivel de sostenibilidad. La pesca intensiva produce daños a especies distintas y a otros animales tales como cetáceos, focas, aves marinas y tortugas, así como también a la cadena alimentaria marina y a hábitats sensibles tales como las poblaciones de algas coralinas Maerl, las praderas de poseidonia o los arrecifes de alta mar.

<sup>8</sup> Respecto de la conservación y la utilización sostenible de la Biodiversidad, la Comisión advierte de la existencia de una serie de lagunas de información, entre ellas: i) el desconocimiento acerca de cómo se ve afectada la biodiversidad por los cambios producidos por el hombre o los procesos naturales, y sobre la capacidad y ritmo de recuperación de aquélla, una vez mitigados o eliminados los factores de impacto; ii) la incidencia de los cambios en la diversidad y estructura de las especies en el funcionamiento del ecosistema marino y costero; iii) desconocimiento también de la magnitud temporal de tales cambios sobre los distintos elementos de la biodiversidad marina. Documento COM (2002) 539 final, de 2.10.2002, cit., p. 15.

La Comisión consideró además la inexistencia a nivel de la UE de una política global e integrada en este ámbito. En su opinión, en el campo de la protección del medio ambiente marino existe un gran número de medidas comunitarias. «Sin embargo, como la mayoría de ellas son de carácter sectorial y su ámbito geográfico cambia, no existe una política integrada y centrada en la protección de nuestros mares y océanos»<sup>9</sup>.

Por tanto, había llegado el momento de cambiar de rumbo para encontrar una nueva fórmula en la que uniendo las diversas políticas sectoriales de la UE relacionadas con el mar, el resultado fuera una *política marítima integrada* dotada de un sólido pilar ambiental.

### III. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO EN LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA

Aunque la primera referencia a la Política Marítima Integrada Europea (en adelante, PMI) se sitúa en una Comunicación de la Comisión de 2005, relativa a los objetivos estratégicos para el periodo 2005-2009<sup>10</sup>, lo cierto es que su nacimiento tiene lugar con el denominado «Libro Verde».

El *Libro Verde* «Hacia una futura política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y los mares», presentado por la Comisión en 2006, deja claro que la existencia de un medio ambiente marino sano es una condición *sine qua non* para lograr el pleno potencial de los océanos. La salud del medio marino implica el mantenimiento de su abundancia y diversidad biológica, incluidas las poblaciones de peces. La preservación de esa fuente de recursos es clave para la mejora de la competitividad, el crecimiento a largo plazo y el empleo en la UE. Además, la Comisión reconoce que la protección del medio ambiente marino y de la biodiversidad en las aguas situadas más allá de la jurisdicción nacional ha pasado a ser una prioridad para la comunidad internacional. La UE y sus Estados miembros deberán participar activamente en el proceso que se lleva a cabo en el marco de las Naciones Unidas a favor de la conservación y ordenación de la biodiversidad marina<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Documento COM (2002) 539 final, de 2.10.2002, cit., p. 30.

<sup>10</sup> La Comisión se pronuncia en los siguientes términos: «Habida cuenta del valor ambiental y económico de los mares y océanos, existe la exigencia específica de instaurar una política marítima global destinada al desarrollo de una economía marítima próspera, así como al pleno aprovechamiento del potencial de las actividades marítimas de forma ecológicamente sostenible. Dicha política debería apoyarse en la excelencia en los sectores de la investigación científica marina, la tecnología y la innovación», en *Objetivos Estratégicos 2005-2009-Europa 2010: Una Asociación para la Renovación, Prosperidad, Solidaridad y Seguridad*, Documento COM (2005) 12 final, de 26.1.2005, p. 11.

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Hacia una política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares*, Documento COM (2006) 275 final Volumen I, de 7.6.2006. Esta Comunicación

La futura política marítima de la UE debe fundamentarse en una gestión basada en los ecosistemas en consonancia con la adopción de una Estrategia Temática para hacer frente a las amenazas al medio ambiente marino –la futura Estrategia Marina Europea – y con la legislación sobre seguridad marítima.

El Libro Verde se muestra como «la expresión más evidente de lo que, en opinión de la Comisión Europea, debían ser los objetivos, las características generales y los ámbitos de acción de la futura política marítima de la Unión Europea. En él, la política marítima europea se concibió como una política integrada, intersectorial y multidisciplinar, y no como una mera colección de políticas verticales sectoriales, apuntando así a la creación de un ‘espacio marítimo común de la UE’, gobernado por idénticas normas de seguridad, protección y preservación del medio ambiente»<sup>12</sup>.

El Libro Verde abre así paso a uno de los procesos de consulta más amplios de su historia para avanzar hacia una nueva PMI, donde se reconozca, de una parte, el elevado potencial de crecimiento económico de las actividades relacionadas con el mar, y de otra, se demuestre que el desarrollo continuado de esas actividades de forma sostenible es un reto importante, que exige un enfoque global y coordinado con la plena integración de las preocupaciones ambientales.

Un año después, en 2007, la Comisión presenta una propuesta de Política Marítima Integrada para la UE conocida como «Libro Azul»<sup>13</sup>, acompañada de su correspondiente Plan de acción<sup>14</sup>. La Comisión apuesta por una PMI europea basada en el reconocimiento expreso de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y por un planteamiento intersectorial en el que las

---

fue seguida de un Anexo identificado como Documento COM (2006) 275 final Volumen II – ANEXO, que constituye una respuesta a los objetivos propuestos por la Comisión para el período 2005-2009.

<sup>12</sup> BOU FRANCH: *op.cit.*, p. 100.

<sup>13</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, Documento COM (2007) 575 final, de 10.10.2007 y Documento SEC (2007) 1278/2 final, respectivamente. Ambos documentos son el resultado de la consulta realizada por la Comisión, cuyos resultados se recogen en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Conclusiones de la consulta sobre una política marítima europea*, Documento COM (2007) 574 final, de 10.10.2007. La consulta se caracterizó por el alto grado de participación por parte de los Estados miembros y las instituciones comunitarias, las regiones, los representantes del mundo académico y científico, las empresas, las ONGs, los gobiernos de terceros países, las redes y organizaciones responsables de proyectos marítimos y costeros, y los ciudadanos.

Al refrendar la PMI, el Consejo Europeo reunido en Bruselas en diciembre de 2007, invitó a la Comisión a presentar cada dos años un informe sobre los avances realizados por dicha Política. En cumplimiento de esta solicitud, la Comisión ha presentado hasta el presente dos informes. El primero en 2009 y el siguiente en 2012. Ver Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estado de Situación de la Política Marítima Integrada de la UE*, Documento COM (2009) 540 final, de 15.10.2009, e Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Progresos de la Política Marítima integrada de la UE*, Documento COM (2012) 491 final, de 11.9.2012.

<sup>14</sup> De conformidad con este Plan de Acción, la Comisión ha tomado diversas iniciativas. Entre ellas: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. *Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas de gobernanza marítima integrada y consulta de las partes interesadas*, Documento

políticas vinculadas con el medio marino se formulen conjuntamente para lograr los resultados perseguidos<sup>15</sup>. A tal efecto, es necesario un marco de *gobernanza marítima* que aplique el planteamiento integrado a todos los niveles, y fomente la identificación y el aprovechamiento de sinergias entre todas las políticas de la UE relativas a los océanos, los mares, las regiones costeras y los sectores marítimos, y especialmente entre las políticas de medio ambiente, de energía, de pesca, de transporte marítimo, de investigación, de industria, y también la política regional. Como herramientas claves de planificación que auné las distintas políticas generando una simbiosis entre ellas se propone: la vigilancia marítima, crucial para un uso seguro del espacio marino; la ordenación marítima, instrumento esencial de planificación para una toma de decisiones sostenible; y una fuente global y accesible de datos e información.

Bajo un enfoque como éste, los principales ámbitos de actuación<sup>16</sup> en los que ha de centrarse preferentemente la PMI son:

- La máxima utilización sostenible de los océanos y mares, facilitando así el crecimiento de los sectores marítimos y de las regiones costeras.
- La creación de una base de conocimientos e innovación marinas, cruciales para el desarrollo sostenible de las actividades marítimas.
- El logro de una calidad de vida más alta en las regiones costeras que armonice el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental.
- El fomento del liderazgo europeo en los asuntos marítimos internacionales a través de una gobernabilidad internacional más eficaz de estos asuntos,

---

COM (2008) 395 final, de 26.6.2008; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. *Estrategia europea de investigación marina y marítima: un marco coherente en el Espacio Europeo de Investigación en pro del uso sostenible de océanos y mares*, Documento COM (2008) 534 final, de 3.9.2008; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *La Unión Europea y la región ártica*, Documento COM (2008) 763 final, de 20.11.2008; Comunicación de la Comisión. *Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE*, Documento COM (2008) 791 final, de 25.11.2008; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Desarrollo de la dimensión internacional de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea*, Documento COM (2009) 536 final, de 15.10.2009; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Conocimiento del medio marino 2020. Observación y recogida de datos sobre el medio marino con miras a un crecimiento inteligente y sostenible*, Documento COM (2010) 461 final, de 8.9.2010; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Ordenación del espacio marítimo en la UE-Logros y el desarrollo futuro*, Documento COM (2010) 771 final, de 17.12.2010.

<sup>15</sup> Documento COM (2007) 575 final, de 10.10.2007, cit., p. 2.

<sup>16</sup> En el marco de estos ámbitos de actuación, la Comisión considera como proyectos de especial importancia, el establecimiento de un espacio europeo de transporte marítimo sin fronteras; de una estrategia europea de investigación marina; de políticas marítimas nacionales integradas que deben formular los Estados miembros; de una red europea de vigilancia marítima; de un plan de trabajo dirigido hacia la ordenación del espacio marítimo por parte de los Estados miembros; de una estrategia dirigida a paliar los efectos del cambio climático en las regiones costeras; y la eliminación de la pesca pirata y de la pesca de arrastre destructiva en alta mar, entre otros. En *Ibid.*, p. 3.

la aplicación satisfactoria del Derecho marítimo internacional, y la coordinación de los intereses europeos en los foros internacionales claves. Además, entre las prioridades exteriores de la PMI se incluyen la explotación comercial y científica de las aguas profundas, la protección de la biodiversidad marina mundial, la mejora de la seguridad marítima, la reducción de la contaminación por los buques y la lucha contra las actividades ilegales en las aguas internacionales.

- Una mayor visibilidad de la Europa marítima.

El afianzamiento de la PMI tiene lugar en 2011 con la aprobación del *Reglamento por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la política marítima integrada*<sup>17</sup>. El Programa se dirige a apoyar el uso sostenible de mares y océanos, así como la ampliación del conocimiento científico» (art. 1). Entre sus objetivos generales figuran, entre otros:

- Impulsar el desarrollo y la aplicación de una gobernanza integrada de los asuntos marítimos.
- Apoyar las políticas marinas o costeras, en especial en los ámbitos del desarrollo económico, la protección del medio ambiente, la investigación, la seguridad marítima, la energía y el desarrollo de tecnologías marítimas ecológicas, teniendo en cuenta y aprovechando los instrumentos y las iniciativas existentes.
- Promover la protección del medio marino, en particular de su biodiversidad, y el uso sostenible de los recursos marinos y costeros, y precisar en mayor medida los límites de la sostenibilidad de las actividades humanas que repercuten en el entorno marino, en particular en el contexto de la aplicación de la Directiva marco sobre la Estrategia Marina<sup>18</sup>.

En consonancia con este último objetivo, el Programa deberá: i) apoyar la protección y conservación del medio marino y costero, así como prevenir y reducir la entrada de materiales en el medio marino, incluidos los desechos marinos, afín de eliminar progresivamente la contaminación; ii) contribuir a la salud de la diversidad biológica y a la capacidad de recuperación de los ecosistemas marinos; iii) facilitar la coordinación entre los Estados miembros y otros actores a la hora de aplicar el enfoque ecosistémico a la gestión de las actividades humanas y el principio de precaución; iv) facilitar el desarrollo de métodos y normas; v) apoyar la concepción de enfoques estratégicos aplicables a la investigación a fin de evaluar el estado actual

---

<sup>17</sup> Reglamento (UE) No 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2011 por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la política marítima integrada, *DOUE* L 321/1 de 5.12.2011. En desarrollo de este Reglamento se aprobó la Decisión de Ejecución de la Comisión de 12.3.2012 relativa a la adopción del programa de trabajo de la Política Marítima Integrada para los años 2011 y 2012. Documento C (2012) 1447 final.

<sup>18</sup> Ver *infra* epígrafe 3. El pilar medioambiental de la PMI: La Estrategia Marina Europea.

de los ecosistemas, proporcionando así una base para la gestión y la ordenación basadas en el ecosistema a escala regional y nacional.

La dotación financiera para la aplicación del Programa asciende a 40.000.000 EUR para el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2013. A la protección del medio marino y el uso sostenible de los recursos marinos y costeros se asigna un mínimo del 8% del presupuesto<sup>19</sup>.

Este Reglamento pese a ser muy técnico y enfocado a la dotación financiera de acciones relacionadas con la PMI, viene a establecer un mecanismo de control y vigilancia y a garantizar los recursos financieros necesarios para ello<sup>20</sup>.

Pues bien, centrándonos ahora en los avances de la PMI e independientemente de su calificación o no como una auténtica Política en el sentido estricto del término<sup>21</sup>, lo cierto es que desde su puesta en marcha se ha confirmado la idea de que, uniendo diversas políticas vinculadas con el mar, Europa puede obtener mayores beneficios con menores efectos negativos en el medio ambiente. La PMI aparte de reafirmar la dimensión marítima de la UE, se ha convertido en un instrumento que produce beneficios concretos para el crecimiento y la sostenibilidad de los espacios marítimos en Europa. Es más, el objetivo para los próximos años se asienta en una nueva estrategia europea de apoyo al crecimiento del sector marítimo en su conjunto denominada «Crecimiento Azul». Esta estrategia inaugura, el segundo capítulo de la PMI, con el fin de instaurar una economía marítima sana, fuente de innovación, de crecimiento y de sostenibilidad para los ciudadanos europeos<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Artículo 9 del Reglamento. La distribución de fondos figura en el anexo de dicho Reglamento. A este respecto, conviene recordar que el Consejo de Asuntos Generales en sus conclusiones de 16 de noviembre de 2009, destacó que la consolidación y la aplicación de la PMI requería de financiación. Y a tal efecto invitó a la Comisión a presentar las propuestas necesarias para la financiación de acciones en el marco de la PMI dentro de las perspectivas financieras, con el objetivo de su entrada en vigor en 2011. En su Propuesta de Reglamento, la Comisión Europea subraya la necesidad de «una financiación modesta pero continuada que permita a la UE consolidar y aplicar la Política Marítima Integrada y conseguir los objetivos globales del Libro Azul... Esta financiación permitirá a la Comisión, junto con los Estados miembros y partes interesadas, continuar los trabajos exploratorios ya iniciados a través de acciones preparatorias y proyectos piloto, y seguir examinando y concretando las opciones para la aplicación de la Política Marítima Integrada. Documento COM (2010) 494 final, de 29.9.2010, p. 3.

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A.: «La dimensión marítima de la Unión Europea (La incorporación de la Política Pesquera Común a la Política Marítima Integrada)», en PUEYO LOSA, J./BRITO, W.(DIRS.); PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> T./VALE PEREIRA, M<sup>a</sup> A.: *La gobernanza de los mares y océanos. Nuevas realidades, nuevos desafíos/A governação dos mares e oceanos. Novas realidades, novos desafios*, Andavira-Scientia Ivrídica, Santiago de Compostela, 2012, p. 455.

<sup>21</sup> Algunos autores no la califican como Política. Más bien la consideran como «una herramienta transversal y multifuncional, que viene a dar coherencia a las diversas políticas existentes y relacionadas con el medio marino» (GONZÁLEZ GARCÍA, I./ACOSTA SÁNCHEZ, M.A.: «La difícil aplicación de la Estrategia Marina Europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 25, 2013, p. 4). Por su parte, REY ANEIROS, la cataloga de programática. «El esfuerzo realizado por las Instituciones de la UE para impulsar el nacimiento de la PMI ha sido grande, pero en buena medida, se ha quedado hasta la fecha, en acciones Programáticas», REY ANEIROS, A.: «Las consecuencias de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea para el régimen jurídico de la pesca», *Noticias de la UE*, n.º 326, 2012, p. 49.

<sup>22</sup> Sobre los avances de la PMI ver Documento COM (2012) 491 final, de 11.9.2012, cit., p. 12, y Documento COM (2009) 540 final, de 15.10.2009, cit.



Pero sin duda uno de los mayores aportes a la PMI lo constituye la *Estrategia Marina Europea*. No en vano, CUDENNEC la sitúa en el corazón de la acción ambiental de la PMI<sup>23</sup>.

#### IV. EL PILAR MEDIOAMBIENTAL DE LA PMI. LA ESTRATEGIA MARINA EUROPEA

La Directiva Marco sobre la Estrategia Marina ha sido calificada como el *pilar medioambiental* de la PMI de la UE. En este sentido, el considerando 3 de la propia Directiva subraya que, entre cosas, debe «promover la integración de las consideraciones medioambientales en todas las políticas pertinentes y proporcionar el pilar medioambiental para la futura política marítima de la Unión Europea».

Con carácter previo al examen de la Directiva conviene referirnos a su gestación. Como ya avanzamos, sus orígenes mediatos se sitúan en la Comunicación de la Comisión «Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino», adoptada en el marco del «Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente»<sup>24</sup>. Pero será en 2005, cuando la Comisión continuando con la definición de esta estrategia, presente dos textos decisivos: la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino»<sup>25</sup>, y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)»<sup>26</sup>.

---

El crecimiento azul se presenta como una estrategia a largo plazo de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo, que permitirá aprovechar el potencial inexplorado que ofrecen los océanos, mares y costas de Europa para el crecimiento económico y la creación de empleo. Reconoce la importancia de los mares y océanos como motores de la economía europea por su gran potencial para la innovación y el crecimiento. Es la contribución de la PMI en la consecución de los objetivos de la Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que salvaguarde la biodiversidad y proteja el medio marino, preservando así los servicios que prestan los ecosistemas marinos y costeros si se mantienen sanos y fuertes. Ver Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Crecimiento Azul. Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible*, Documento COM (2012) 494 final, de 13.9.2012. Igualmente, Comunicación de la Comisión. *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Documento COM (2010) 2020 final, de 3.3.2010.

<sup>23</sup> CUDENNEC, A., «La politique communautaire de préservation du milieu marin: Quelle place pour le Droit International?», en CASADO RAIGÓN, R./CATALDI, G., *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer. Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel Vignes*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 207.

<sup>24</sup> Ver *supra*, epígrafe 1. El inicio de los cambios. De la sectorialización a la integración de las cuestiones ambientales

<sup>25</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino*, Documento COM (2005) 504 final, de 24.10.2005.

<sup>26</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina) [SEC(2005) 1290], Documento COM (2005) 505 final 2005/0211 (COD), de 24.10.2005.

Pues bien, el primero de los instrumentos enmarcado en el contexto más general de la PMI, se centra en el objetivo general de «proteger y recuperar los mares y océanos de Europa y velar por la viabilidad ecológica de las actividades humanas para que las generaciones presentes y futuras puedan disfrutar y aprovechar la diversidad biológica y el dinamismo de un medio marino seguro, limpio, sano y productivo». Pero, además, incluye una dimensión internacional y reconoce la importancia de reducir la presión de las actividades de la UE en las zonas marítimas de otras regiones del mundo<sup>27</sup>.

Para alcanzar este objetivo, la UE debe basarse en cuatro enfoques fundamentales: i) un enfoque doble, comunitario y regional, que combina la organización de un sistema a escala comunitaria, que afecta a los Estados ribereños de los mares y océanos de la UE, con planificación y ejecución de las medidas a escala regional, afín de tener en cuenta la variedad de situaciones, problemas y necesidades de las diferentes regiones marinas, que exigen sus propias soluciones; ii) un enfoque basado en el conocimiento científico que permita conocer el estado del medio ambiente marino al objeto de adoptar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la política comunitaria en este ámbito; iii) un enfoque basado en los ecosistemas para gestionar las actividades humanas que afecten al medio marino de forma integrada, fomentando así la conservación y el uso sostenible de los recursos procedentes de los océanos y los mares; y, por último, iv) un enfoque cooperativo orientado a permitir una mayor participación de todos los interesados e intensificar la cooperación con los convenios marinos regionales existentes<sup>28</sup>.

Ahora bien, si se trata, en definitiva, de avanzar en el desafío de la protección y conservación del estado del medio marino en Europa, velando por «su viabilidad ecológica» es preciso hacerlo a través de un *instrumento jurídico vinculante*. Y a este respecto, la Comisión propone la adopción de una Directiva sobre la Estrategia Marina que a su juicio debe reunir una serie de requisitos: a) la estrategia constituirá el apartado ambiental de la futura política marítima, determinando los pasos a dar para proteger los ecosistemas marinos; b) se limitará a definir los objetivos y principios comunes a escala comunitaria; c) la Directiva se aplicará de «acuerdo con un proceso iterativo y su gestión será adaptativa», gracias a una revisión periódica. La Directiva fija como plazo el año 2021 para alcanzar un estado ecológico satisfactorio del medio marino en Europa. Fecha que, por lo demás, coincidirá con la primera revisión de los planes de gestión de las cuencas hidrográficas que establece la Directiva marco sobre la política de aguas de la UE, lo que permitirá crear sinergias en la aplicación de ambas directivas<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Ver *supra* epígrafe 2. La protección del medio marino en la Política Marítima Integrada.

<sup>28</sup> Documento COM (2005) 504 final, de 24.10.2005, cit., p. 5.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

El segundo precedente inmediato de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (en adelante, DMEM) es la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino» que pasamos a examinar a continuación.

De esta propuesta merece una especial consideración su Exposición de motivos. En ella se advierte de las «luces y sombras» que ha venido caracterizando a la acción de la UE en materia de protección del medio ambiente marino. Una vez más se vuelve a incidir sobre el hecho de que las medidas existentes para controlar y reducir las presiones y los impactos en el medio marino, siempre se han elaborado con un enfoque sectorial, que ha dado lugar a un mosaico de políticas, normativas, programas y planes de acción, a escala nacional, regional, comunitaria e internacional, en favor de la protección del medio marino, pero hasta el momento la UE carece de una política integrada general centrada en la protección del medio marino. «El marco de acción actual no permite alcanzar un alto nivel de protección del medio marino. Es imprescindible por tanto elaborar a escala comunitaria una política integrada y enérgica en materia de protección del medio marino»<sup>30</sup>.

En cuanto a la opción por la Directiva y no otro instrumento jurídico, se justifica en el hecho de permitir un amplio margen de maniobra para la toma nacional de decisiones y la concertación regional. Los Estados miembros ribereños de cada una de las regiones marinas podrán definir objetivos ambientales a escala regional y elaborar y aplicar las medidas necesarias para alcanzar esos objetivos y lograr un buen estado ecológico de las aguas europeas bajo su soberanía o jurisdicción<sup>31</sup>.

Asimismo, la Exposición de motivos señala que el objeto final de la Propuesta de Directiva es alcanzar un buen estado ecológico del medio marino desde la adopción de dicho instrumento hasta el año 2021. Además, la Directiva es acorde con el principio de subsidiaridad ya que sólo pretende establecer «un marco común a escala comunitaria para resolver las dificultades compartidas» y definir enfoques y principios comunes en materia de protección del medio marino en toda Europa. Por tanto, el ámbito de acción del instrumento propuesto se limita a aquello que los Estados miembros no puedan realizar de forma satisfactoria, es decir, a la instauración de un marco comunitario que permita proteger

---

<sup>30</sup> Documento COM (2005) 505 final 2005/0211 (COD) de 24.10.2005, cit., p. 2.

<sup>31</sup> El recurso a otros medios no habría sido adecuado por diversas razones. En primer lugar, se habría podido prever la elaboración de un instrumento legislativo preceptivo (como un Reglamento o una Directiva más vinculante). Ahora bien, de optar por esta vía, no hubiera sido posible tener en cuenta la diversidad de situaciones y necesidades del medio marino europeo, ya que los Estados miembros no podrían determinar opciones estratégicas para su aplicación a escala regional. Otra posibilidad sería la adopción de una recomendación que definiese las medidas adecuadas para aplicar la estrategia marina a escala regional. Pero su carácter no vinculante, frenaría su aplicación estricta. Una tercera solución sería la Decisión. No obstante, también se desechó por la carencia de flexibilidad en materia de aplicación, ya que las decisiones son obligatorias en todos sus elementos. En *Ibid.*, pp. 6-8.

mejor el medio marino europeo. No se definirán a escala comunitaria los por-menores de los objetivos perseguidos y las medidas de gestión necesarias para alcanzar ese buen estado ecológico en cada una de las regiones marinas de la UE<sup>32</sup>.

Finalmente, será en la primavera de 2008 cuando tenga lugar la adopción de la *Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marítima)*<sup>33</sup>. Tal como declara su considerando tercero, la Directiva aspira, entre otras cosas, a «promover la integración de las consideraciones medioambientales en todas las políticas pertinentes y proporcionar el pilar medioambiental para la futura política marítima de la Unión Europea».

Su ámbito de aplicación se refiere a las aguas, el suelo marino y el subsuelo, situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que un Estado miembro de la Unión Europea ejerce soberanía o jurisdicción, de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Además, también se aplicará a las aguas costeras, que en principio son objeto de regulación por la Directiva Marco del Agua<sup>34</sup>, así como a su lecho marino y a su subsuelo, en aquellos aspectos no abordados directamente en dicha Directiva ni en otra legislación comunitaria (art. 2)<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 6 y 7.

<sup>33</sup> *DOUE*, L 164 de 25 de junio de 2008. Un análisis exhaustivo de esta Directiva en SANZ LURRAGA: *op.cit.*, pp. 139-165. BOU FRANCH: *op.cit.*, pp. 113-130. BARNES, R./METCALFE, D., «The Marine Strategy Framework Directive», *The International Journal of marine and coastal law*, Vol. 25, N.º 1, 2010, pp. 81-91.

<sup>34</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de las políticas de aguas, *DO* L 327 de 22.12.2000. El marco de protección otorgado por esta Directiva debe contribuir también a la protección del medio marino, tal como se pronuncia su art. 1.e):

«- proteger las aguas territoriales y marinas, y

- lograr los objetivos de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos aquellos cuya finalidad es prevenir y erradicar la contaminación del medio ambiente marino, mediante medidas comunitarias previstas en el apartado 3 del artículo 16, a efectos de interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales».

En relación con la complementariedad y compatibilidad entre la Directiva Marco del Agua y la DMEM ver MOVILLA PATEIRO, L.: «La aplicación complementaria del Derecho del Mar y del Derecho Internacional del Agua en la regulación por la Unión Europea de las denominadas 'aguas costeras' », en SOBRINO HEREDIA, J.M. (Dir.): *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 173-182.

<sup>35</sup> En relación con este punto, el considerando 12 de la DMEM señala: «Las aguas litorales, incluido su lecho marino y su subsuelo, son parte integral del medio marino, y como tales deben estar cubiertas por la presente Directiva, en la medida en que diversos aspectos del estado medioambiental del medio marino

El objetivo de la DMEM es «lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino» para «mantener la biodiversidad y preservar la diversidad y el dinamismo de unos océanos y mares que sean limpios, sanos y productivos»<sup>36</sup>, fijando para ello el plazo del 2020<sup>37</sup>. Con tal propósito el instrumento fundamental previsto para la aplicación de la Directiva es la «*estrategia marina*» que cada Estado miembro elaborará, para cada región o subregión marina afectada, con una doble finalidad: i) proteger y preservar el medio marino, evitar su deterioro o, en la medida de lo posible, recuperar los ecosistemas marinos; ii) prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar gradualmente la contaminación, para vigilar que no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos legítimos del mar<sup>38</sup>.

La DMEM consagra buena parte de sus disposiciones a regular la preparación, elaboración y aplicación de las estrategias marinas. Estas estrategias marinas deben conseguir la aplicación de «programas de medidas» dirigidos a alcanzar o mantener un buen estado medioambiental de sus aguas marinas. Las medidas, como señala el considerando 27 de la Directiva, deben elaborarse sobre la base del principio de cautela y de los principios de acción preventiva, de que los daños al medio ambiente deben corregirse preferentemente en la fuente misma y de que quien contamina paga<sup>39</sup>. Además, los programas de medidas y las posteriores actuaciones de los Estados miembros deben basarse en un enfoque ecosistémico respecto de la gestión de las actividades humanas.

---

todavía no han sido abordados directamente por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, ni otra legislación comunitaria, para así asegurar la complementariedad sin que por ello se produzcan solapamientos innecesarios».

El art. 4 de la DMEM delimita las regiones y subregiones marinas a las que se aplican las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de la presente Directiva distinguiendo cuatro regiones marinas (Mar Báltico, Océano Atlántico Nororiental, Mar Mediterráneo y Mar Negro) y 8 subregiones localizadas en el Atlántico Nororiental (Mar del Norte, incluidos el Kattegat y el Canal de la Mancha: Mar Céltico; Golfo de Vizcaya y costas ibéricas, y la región biogeográfica macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias) y en el Mediterráneo (Mediterráneo Occidental, Mar Adriático, Mar Jónico y el Mediterráneo Central, y el Mar Egeo Oriental).

<sup>36</sup> Art. 1.1 y considerando 3 de la DMEM. Las nociones de «estado medioambiental» y de «buen estado medioambiental» aparecen recogidas en el artículo 3, apartados 4 y 5.

<sup>37</sup> La DMEM establece un calendario que vincula a los Estados miembros con el fin de alcanzar el objetivo del buen estado ambiental en 2020. La evaluación inicial del estado de la calidad de las aguas y del impacto medioambiental de las actividades humanas en dichas aguas ha de concluir a más tardar el 15 de julio de 2012 [Art. 5.2 a) i)]. La definición del «buen estado medioambiental de esas aguas» antes del 16 de julio de 2012 [Art. 5.2 a) ii)]. El establecimiento de una serie de objetivos medioambientales antes del 16 de julio de 2012 [Art. 5.2 a) iii)]. La elaboración y aplicación de un «programa de seguimiento» para la evaluación permanente y la utilización periódica de los objetivos a más tardar el 15 de julio de 2014 [art. 5.2 a) iv)]. La aprobación de los «programas de medidas» a más tardar en el año 2015, y el inicio de aplicación de los citados programas a más tardar en 2016 [Art. 5.2 b)].

<sup>38</sup> Arts. 5 y 1.2 de la DMEM.

<sup>39</sup> En coherencia con lo establecido en el art. 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Otro aspecto a subrayar es la actualización periódica de las estrategias marinas<sup>40</sup>. En particular el art. 17 de la DMEM obliga a los Estados miembros a que velen por mantener al día las estrategias correspondientes a cada una de las regiones o subregiones marinas afectadas. A tal efecto prevé una revisión cada seis años de sus principales elementos (evaluación inicial del estado de la calidad de las aguas, objetivos medio ambientales, los programas de seguimiento y medidas)<sup>41</sup>.

La Directiva respalda plenamente las obligaciones de la UE y de sus Estados miembros derivadas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención. Asimismo, apoya la posición adoptada por la UE en el contexto del Convenio sobre la diversidad biológica, en lo que se refiere al mantenimiento de la biodiversidad, garantizando la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina. Igualmente, subraya su deber de contribuir al cumplimiento de las obligaciones y los compromisos importantes de la UE y de los Estados miembros derivados de varios acuerdos internacionales sobre la protección del medio marino contra la contaminación<sup>42</sup>.

La DMEM establece también que cuando resulte posible y adecuado, los Estados miembros deben utilizar las estructuras institucionales de cooperación regional existentes relativas a la región o subregión de que se trate. Además, es necesario coordinar la actuación de los Estados miembros con terceros países bajo cuya soberanía o jurisdicción están las aguas de la misma región o subregión. Para ello resultan de indudable interés los programas y actividades existentes que corresponda, elaborados en el marco de estructuras derivadas de acuerdos internacionales, como los convenios marinos regionales.

## V. LUCES Y SOMBRAS DE LA DIRECTIVA MARCO SOBRE ESTRATEGIA MARINA

Desde su entrada en vigor hasta la fecha, la DMEM ha ido superando etapas, completando la primera fase de su aplicación, orientada, en palabras de la Comisión Europea «a definir su nivel de ambición». Se ha llevado a cabo un ejercicio de recopilación y análisis de datos sin precedentes, durante el cual los

---

<sup>40</sup> Por el carácter dinámico de los ecosistemas marinos y su variabilidad natural, y dado que las presiones e impactos que se ejercen sobre ellos pueden variar en función de la evolución de las actividades humanas y el impacto del cambio climático, es fundamental reconocer que la determinación del buen estado medioambiental puede tener que adaptarse con el paso del tiempo. En consecuencia, conviene que los programas de medidas para la protección y gestión del medio marino sean flexibles y adaptables y tengan en cuenta la evolución científica y tecnológica. Conviene, por tanto, prever una actualización periódica de las estrategias marinas (Considerando 34 de la DMEM).

<sup>41</sup> Art. 17.2 de la DMEM.

<sup>42</sup> Considerandos 17, 18 y 19 de la DMEM.

Estados miembros han proporcionado una evaluación del estado de sus mares (la evaluación inicial), han definido lo que consideran un «buen estado medioambiental» de sus aguas marinas y han establecido una serie de objetivos para salvar la distancia entre la situación actual y el punto al que desean llegar en 2020, fecha en la que debe alcanzarse el buen estado medioambiental»<sup>43</sup>.

A diciembre de 2013, prácticamente, todos los Estados miembros costeros habían culminado esta primera fase de aplicación de la DMEM. En particular, España adoptó la *Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino* para transponer al sistema normativo español la Directiva marco sobre la estrategia marina<sup>44</sup>. La Ley divide el medio marino español en regiones y subregiones marinas, estableciendo sobre ellas demarcaciones marinas<sup>45</sup>. En 2012 concluyeron los trabajos técnicos de las fases de valuación inicial, buen estado ambiental y objetivos ambientales correspondientes a las 5 estrategias marinas españolas, que constituyen el marco en el que sustentará la planificación del medio marino en los próximos años, con la finalidad de lograr su buen estado ambiental. De conformidad con el artículo 10.3 de la Ley de Protección del Medio Marino, los objetivos ambientales de las estrategias marinas, junto con la definición de buen estado ambiental, se han aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros el 2 de noviembre de 2012<sup>46</sup>. Actualmente, se está trabajando en el diseño de la propuesta del Programa de medidas, que deberá estar concluido a más tardar en 2015. Este Programa de medidas se fundamenta en los objetivos ambientales aprobados por el mencionado Acuerdo de Consejo de Ministros.

---

<sup>43</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Primera fase de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE). Evaluación y orientaciones de la Comisión Europea*, Documento COM (2014) 97 final, de 20.2.2014, p. 1.

<sup>44</sup> BOE Núm. 317, de 30 de diciembre de 2010. Un exhaustivo análisis de esta Ley en ARANA GARCÍA, E.: «La Ley 41/2010, de protección del medio marino como nuevo marco de ordenación de los mares y océanos españoles. Consideraciones generales, estructura y contenido de la norma», en ARANA GARCÍA/SANZ LURRAGA (Dir.): *La ordenación jurídica del medio marino en España...*, cit., pp. 209-241.

<sup>45</sup> Su art. 6 divide el medio marino español en las siguientes regiones y subregiones marinas: Región del Atlántico Nororiental, Subregión del Golfo de Vizcaya y las costas Ibéricas; Subregión Atlántico macaronésica de Canarias y Región del Mar Mediterráneo. Sobre las anteriores regiones y subregiones marinas se establecen subdivisiones, denominadas «demarcaciones marinas», que constituyen el ámbito espacial sobre el cual se desarrollará cada estrategia marina, distinguiendo a tal efecto las siguientes: Demarcación marina noratlántica, Demarcación marina sudatlántica, Demarcación marina del Estrecho y Alborán, Demarcación marina levantino-balear y Demarcación marina canaria.

<sup>46</sup> Resolución de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2012 por el que se aprueban los objetivos ambientales de las estrategias marítimas españolas, BOE Núm. 285 de 27 de noviembre de 2012.

Por Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, se crea la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, con la función de coordinar la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino (BOE Núm. 113 de 11 de mayo de 2012).

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en el art. 22 de la Ley de Protección del Medio Marino, se ha adoptado la Orden AAA/705/2014, de 28 de abril, por la que se crean los Comités de Seguimiento de las estrategias marinas y se regula su composición, funciones y régimen de funcionamiento (BOE Núm. 108 de 3 de mayo de 2014).

Dichas medidas así como su efectividad, una vez puestas en marcha, serán evaluadas periódicamente en el marco de los programas de seguimiento.

Ahora bien, la Comisión en su reciente *Informe sobre la Primera fase de aplicación de la DMEM*, aprecia insuficiencias en los datos facilitados por los Estados miembros como resultado de sus actividades preparatorias en relación con el establecimiento de las estrategias marinas<sup>47</sup>. A juicio de la Comisión, «la definición de buen estado medioambiental... y la vía que han trazado para lograrlo pone de manifiesto un nivel de ambición general limitado, a menudo no tiene en cuenta las obligaciones y normas en vigor y carece de coherencia en el conjunto de la Unión, incluso entre países vecinos dentro de la misma región marina»<sup>48</sup>.

La Comisión reconoce en efecto que la *evaluación inicial* de los Estados miembros de sus aguas marinas realizada con arreglo al art. 8 de la Directiva, aporta una visión fragmentada del estado del medio marino, que no siempre refleja la totalidad de los conocimientos de que se dispone<sup>49</sup>. En relación con la *definición del buen estado medioambiental* contemplada en el art. 9, la mayoría de los Estados miembros no fue más allá de la definición básica de «buen estado medioambiental» que figura en la Directiva<sup>50</sup>. Respecto de este punto, la Comisión también constató que, en algunos casos, los Estados miembros no se basaron sistemáticamente en la legislación de la UE ni en las normas de los convenios marinos regionales en vigor<sup>51</sup>. A idénticas conclusiones llegó la

---

<sup>47</sup> Los Estados miembros vienen obligados a realizar notificaciones a la Comisión en relación con la evaluación inicial, la definición del estado ambiental, los objetivos medioambientales y los programas de seguimiento respecto de cada región o subregión marina. Sobre la base de estas notificaciones, el art. 12 de la DMEM establece que «la Comisión evaluará si, para cada uno de los Estados miembros, los elementos notificados constituyen un marco adecuado para cumplir los requisitos de la presente Directiva y podrá solicitar del Estado miembro de que se trate que le facilite toda la información adicional que esté disponible y sea necesaria. Al efectuar su evaluación, la Comisión examinará la coherencia entre los cuadros establecidos en las distintas regiones marinas y en toda la Comunidad».

<sup>48</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Primera fase de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina...*, cit., p. 1.

<sup>49</sup> Como señala la Comisión: «Resulta inevitable que haya lagunas de información en los informes de los Estados miembros, ya que todavía existen importantes carencias en los conocimientos de cuestiones marinas, y el ámbito de la evaluación exigida en el artículo 8 de la DMEM es muy exhaustivo. Sin embargo, solo unos pocos Estados miembros presentaron una estrategia sobre la manera de resolver las carencias de datos existentes antes de la próxima ronda de informes, por ejemplo a través de futuros planes de control a nivel nacional o regional. No siempre se ha hecho el mejor uso de los resultados de los proyectos de investigación que tratan específicamente las lagunas en los conocimientos sobre cuestiones marinas relativos a los once descriptores de la DMEM. Por último, los Estados miembros no utilizaron la evaluación inicial para establecer una base de referencia, lo que supone una oportunidad perdida que hace difícil, y en algunos casos imposible, valorar la distancia al objetivo.», en *Ibid.*, p. 6.

<sup>50</sup> «Por ejemplo, muchos Estados no incluyeron elementos cualitativos o explicativos que ilustraran el concepto y aportaran valor añadido, ambición y unos objetivos claramente definidos. Además, el buen estado medioambiental a menudo no se ha definido de manera cuantificable, por lo que, en la práctica, es imposible evaluar en qué medida es alcanzado. En los casos en que la definición del buen estado medioambiental pone de manifiesto grandes ambiciones en cuanto a la calidad, a menudo no pasan de ser meras aspiraciones.», en *Ibid.*, p. 7.

<sup>51</sup> «Esto podría deberse al hecho de que la relación entre la DMEM y otras disposiciones legislativas pertinentes puede no resultar lo suficientemente clara para todos. En la mayoría de los casos, no



Comisión en cuanto a la definición de los objetivos medioambientales fijados con arreglo al art. 10 de la DMEM. Los Estados miembros han establecido un abanico muy amplio de objetivos, que difieren en su nivel de ambición y concreción. Y lo que es más importante, los objetivos medioambientales fijados, en algunos casos, no son suficientes para alcanzar un buen estado medioambiental<sup>52</sup>.

Circunstancias estas a tenor de las cuales la Comisión concluye que «no existe una interpretación común del buen estado medioambiental en la UE, ni siquiera a escala regional o subregional. Hay más de veinte definiciones diferentes de buen estado medioambiental en toda la UE y, por tanto, no existen metas comunes o comparables».<sup>53</sup> El examen de la primera fase de aplicación de la DMEM muestra que todavía «queda mucho por hacer si se quiere evitar un enfoque insuficiente, ineficaz, fragmentado e innecesariamente costoso de la protección del medio marino». Los mares y océanos de la UE aún están lejos de gozar de buena salud. La consecución de este objetivo de aquí a 2020, exige unos esfuerzos más intensos y renovados y un cambio en la manera en que los Estados miembros, la Comisión Europea, los convenios marinos regionales y otras organizaciones pertinentes trabajan conjuntamente, centrándose en la acción y la planificación comunes, así como en la coherencia de las políticas entre los distintos sectores<sup>54</sup>.

Pero no ha sido todo negativo. En términos generales, la primera fase de aplicación de la DMEM ha supuesto un paso adelante de la UE en su marcha hacia la aplicación concreta del enfoque ecosistémico con respecto a la gestión de las actividades humanas que tienen un impacto en nuestros mares<sup>55</sup>.

Asimismo, las actividades llevadas a cabo en el contexto de la DMEM han favorecido y acompañado nuevos avances. Así en 2010, la Comisión Europea adoptó una *Decisión sobre los criterios y las normas metodológicas para la evaluación del buen estado medioambiental*<sup>56</sup>, que serán utilizados por los Estados miembros para elaborar programas de seguimiento y medidas rentables a fin de garantizar el buen estado medioambiental de sus aguas marinas. En 2011, la Comisión también precisó la relación existente entre la evaluación inicial de las aguas marinas y los criterios aplicables al buen estado medioam-

---

obstante, determinados Estados miembros han adoptado un planteamiento «a la carta», que solo tiene en cuenta las normas, objetivos y valores límite existentes de una manera parcial. Si la situación no cambia, la consecución de un buen estado medioambiental, según su definición actual, solo daría lugar a una modesta mejora de la calidad de nuestros océanos.» en *Ibíd.*, p. 7.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, pp. 8 y 11.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 6.

<sup>56</sup> Decisión de la Comisión de 1 de septiembre de 2010 sobre los criterios y las normas metodológicas aplicables al buen estado medioambiental de las aguas marinas, *DOUE L 232/14* de 2.9.2010. Esta Decisión contiene los criterios e indicadores asociados que permiten evaluar el buen estado ambiental, en relación a los 11 descriptores recogidos en el Anexo I de la DMEM.

biental<sup>57</sup>. Igualmente, se ha elaborado un nuevo programa de trabajo para la aplicación de dicha Directiva para el período 2014-2018, conjuntamente con los Estados miembros, los convenios marinos regionales y otros actores pertinentes<sup>58</sup>.

No menos importante es la *Directiva de 2014 por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo*<sup>59</sup>, cuya finalidad principal es promover el desarrollo sostenible e identificar la utilización del espacio marítimo para diferentes usos del mar. A tal fin, la ordenación del espacio marítimo debe tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar promoviendo la cooperación entre los Estados miembros. Por tal motivo, esta ordenación puede desempeñar un papel muy útil a la hora de determinar las orientaciones relativas a la gestión sostenible e integrada de las actividades humanas en el mar, la conservación, protección y mejora del medio ambiente, la fragilidad de los ecosistemas costeros, la erosión y los factores sociales y económicos. La ordenación del espacio marítimo debe aspirar a integrar la dimensión marítima de algunos usos o actividades costeras y sus efectos y permitir finalmente una visión integrada y estratégica<sup>60</sup>.

Asimismo, la Comisión Europea ha recomendado también que tanto en la preparación de los Programas de medidas como de seguimiento en el contexto de la DMEM, los Estados miembros deben recurrir a las normas que se derivan de la legislación de la UE como requisitos mínimos tales como la PPC o la Directiva marco sobre el agua. Es más, la DMEM señala expresamente que «La política pesquera común debe tener en cuenta en la futura reforma, el impacto medioambiental de la pesca y los objetivos de la presente Directiva»<sup>61</sup>. El nuevo Reglamento de 2013 sobre la política pesquera común, establece en su considerando 11 que la PPC debe contribuir a la protección del medio ambiente marino, a la gestión sostenible de todas las especies explotadas comercialmente

---

<sup>57</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Progresos de la Política Marítima Integrada de la UE...*, cit.

<sup>58</sup> [http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/index_en.htm)

<sup>59</sup> Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, *DOUE* L 257/135 de 28.8.2014.

<sup>60</sup> En este sentido el considerando 9 de la Directiva señala: «La ordenación del espacio marítimo contribuirá a la gestión eficaz de las actividades marítimas y al aprovechamiento sostenible de los recursos costeros y marinos, creando un marco que permita una toma de decisiones coherente, transparente, sostenible y basada en pruebas. A fin de alcanzar estos objetivos, la presente Directiva debe establecer obligaciones respecto del establecimiento de un proceso de ordenación marítima que dé lugar a un plan o planes de ordenación marítima; tal proceso de ordenación debe tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar y promover la cooperación entre Estados miembros. Sin perjuicio del acervo de la Unión existente en los ámbitos de la energía, el transporte, la pesca y el medio ambiente, la presente Directiva no debe imponer ninguna otra obligación nueva, especialmente por lo que se refiere a las opciones concretas elegidas por los Estados miembros respecto de la manera de conducir las políticas sectoriales en estos ámbitos, sino que debe aspirar más bien a contribuir a esas políticas mediante el proceso de ordenación.»

<sup>61</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Primera fase de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina...*, cit., p. 9 y Considerando 40 de la DMEM respectivamente.

y, en particular, a la consecución de un buen estado ecológico en 2020 a más tardar, tal como establece el art. 1 de la DMEM<sup>62</sup>.

Otro aspecto positivo destacado por la Comisión es la activación de una mayor cooperación a nivel regional, en particular a través de los *convenios marinos regionales*, lo que demuestra la complementariedad del trabajo a nivel de la UE y a nivel de los mares regionales y de los beneficios mutuos proporcionados a todas las partes interesadas. Los convenios marinos regionales han participado, en diverso grado, en la elaboración de los informes sobre el estado de sus mares con el fin de contribuir a las propias evaluaciones iniciales de los Estados miembros. Todos los convenios marinos regionales asumieron importantes compromisos en cuanto a la puesta en práctica del enfoque ecosistémico y al apoyo a la aplicación de la DMEM. Sin embargo, la Comisión ha constatado que el uso que los Estados miembros hacen de los resultados de la cooperación regional en sus estrategias marinas varía de unos a otros. En ocasiones, los resultados de los trabajos en la materia realizados en el marco de los convenios marinos regionales llegaron demasiado tarde, pero cuando estuvieron disponibles a tiempo, no siempre se utilizaron en los informes nacionales. Ello se ha traducido en una falta de coherencia dentro de una misma región o subregión marina contrariamente a lo establecido en la DMEM. Trasciende por tanto, como subraya la Comisión que: «La cooperación regional debe jugar un papel fundamental en la aplicación de la DMEM e influir en los procesos nacionales de aplicación, y no a la inversa. A nivel regional, la Comisión y los Estados miembros deben cooperar con otras partes contratantes en el contexto de los convenios marinos regionales, con el fin de estimular una mayor coordinación a nivel regional o subregional, teniendo en cuenta que cada convenio tiene sus características específicas»<sup>63</sup>. Resulta patente que la experiencia acumulada en la aplicación de estos Convenios así como sus disposiciones han de servir como un soporte jurídico que complemente el contenido de la DMEM y participe en el desarrollo de sus aspectos técnicos durante los próximos años<sup>64</sup>.

Esta falta de coherencia puede tener su origen en la propia DMEM. En este sentido, BOU FRANCH ha subrayado la *debilidad* de la Directiva analizada a la

---

<sup>62</sup> Reglamento (UE) N° 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1954/2003 y (CE) n° 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n° 2371/2002 y (CE) n° 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo, *DOUE* L 354/22 de 28.12.2013. El art. 11 regula las medidas de conservación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones existentes en virtud de la legislación medioambiental de la Unión.

<sup>63</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Primera fase de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina...*, cit., pp. 7-8 y 10. En el mismo sentido, se pronuncia la Comisión en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Desarrollo de la dimensión internacional de la Política Marítima Integrada...*, cit., p. 9.

<sup>64</sup> ARANA GARCÍA, E.: p. 217.

hora de proclamar las obligaciones de cooperación cuando se trata de Estados miembros que compartan una misma región o subregión marina, e incluso con los países ribereños terceros de dicha región o subregión marina. En su opinión, el lenguaje empleado por la DMEM es excesivamente dispositivo y clásico, olvidando que los convenios sobre mares regionales ya han establecido mecanismos de coordinación regional obligatorios de los que derivan medidas de protección ambiental jurídicamente vinculantes para las Partes contratantes en dichos convenios regionales. Al no exigir de manera clara y precisa que las estrategias marinas nacionales sean como mínimo compatibles con dichos convenios, se corre el riesgo de crear una duplicidad de regímenes jurídicos contradictorios, con posibles problemas anejos<sup>65</sup>.

Se advierte también que DMEM presenta una limitación importante en cuanto a su *ámbito de aplicación*. Como ya avanzamos, la Directiva se aplica, tal como dispone su art. 2 con arreglo a la definición del art. 3, punto 1, a las aguas, el suelo marino y el subsuelo, situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que un Estado miembro de la UE ejerce soberanía o jurisdicción, de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Se viene así a afirmar que las estrategias marinas se aplican al Mar Territorial, a la ZEE y a la plataforma continental, incluyendo además las aguas costeras definidas por la referida Directiva de Aguas. En consecuencia, las medidas de protección ambiental que se adopten en desarrollo de la Directiva no podrán aplicarse en espacios marinos situados fuera de la jurisdicción nacional como alta mar. Ello contrasta con lo recogido en el Libro Verde sobre política marítima<sup>66</sup>, donde se destaca la importancia de la protección del medio ambiente y de la biodiversidad marinos en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, inclusive a través de un acuerdo de ejecución multilateral que proteja

---

<sup>65</sup> BOU FRANCH: *op.cit.*, pp. 119-120. Crítica compartida por JUSTE RUIZ, J.: «El marco jurídico internacional sobre la protección del medio ambiente marino», en ARANA GARCÍA/SANZ LURRAGA (DIRS.): *La ordenación jurídica...*, cit., p. 104. SANZ LURRAGA: *op.cit.*, p. 148 y 165. Este autor considera que la DMEM «carece de suficiente densidad jurídica para lograr sus ambiciosos objetivos... La clave de la preservación de los mares en la Unión Europea va a seguir dependiendo fundamentalmente de los -ya maduros- Convenios marinos regionales... La apelación en la DMEM a la coherencia y coordinación entre los Estados miembros que comparten regiones o subregiones marinas se nos asemeja a una actitud de voluntarismo político de incierta concreción».

No obstante, para SERENO, la verdadera razón de ser de la DMEM es que la UE pueda desempeñar un papel más relevante en la aplicación de los convenios regionales sobre protección del medio marino que se aplican en las aguas jurisdiccionales de sus Estados miembros. Además la DMEM puede contribuir para evitar, o por lo menos disminuir, la multiplicación y solapamiento de competencias entre las numerosas autoridades que, al amparo de diferentes convenios, inciden en el ámbito de las regiones marinas, así como para responsabilizar a las mismas en caso de incumplimiento de los referidos convenios, SERENO A.: «España y Portugal: ¿Una posición común ante el nuevo Derecho del Mar?», en SOBRINO HEREDIA: *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar...*, cit., pp. 192 y 193.

<sup>66</sup> Ver *supra*, epígrafe 2. La protección del medio marino en la Política Marítima Integrada.

la biodiversidad marina en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar<sup>67</sup>.

En este sentido nos parece acertada la crítica de lo que la Comisión llamó «la dimensión internacional» de su Estrategia temática, esto es, la previsión de medidas ambientales a aplicar en la alta mar e, incluso, en mares regionales, no se ha recogido en la DMEM. «En consecuencia, la dimensión ambiental de la Política Marítima de la UE nace incompleta, pues sólo contempla como horizonte los cuatro mares regionales (el Mar Báltico, el Atlántico Nororiental, el Mar Mediterráneo y el Mar Negro) que bañan las costas de la UE. Pero incluso con este horizonte más limitado la Directiva Marco sigue ofreciendo un panorama incompleto para la protección ambiental de estos cuatro mares regionales. Al ejecutar la Directiva Marco solo se adoptarán y aplicarán medidas de protección ambiental en los espacios sometidos a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados ribereños de estos cuatro mares regionales que sean miembros de la UE. Quedan excluidos de su acción tanto los espacios marítimos de terceros Estados como las zonas de alta mar existentes en estos mares regionales»<sup>68</sup>.

Desde esta perspectiva se advierte la necesidad de complementar la DMEM por otras vías. La consolidación del desarrollo y la aplicación de la Directiva Marco y en definitiva de la PMI exige que la UE aspire a objetivos más ambiciosos en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en las aguas internacionales.

Y en esta línea ya es posible descubrir algunas medidas como el Reglamento (CE) sobre la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de alta mar frente a los efectos adversos de la utilización de artes de fondo<sup>69</sup>, y la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> En la misma línea trascienden las medidas para la protección de las zonas de alta mar recogidas en el Plan de acción que acompaña a la Comunicación sobre una Política Marítima Integrada para la Unión Europea. En ellas se hace referencia a las negociaciones internacionales encaminadas al desarrollo de un marco regulador internacional que permitirá una actuación coordinada de protección de la biodiversidad en las zonas de alta mar, incluida el establecimiento de zonas marinas protegidas en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Incluso se anuncia el compromiso de la Comisión de presentar antes de finales de 2009 una estrategia para la protección de la biodiversidad de las zonas de alta mar a través de la designación de zonas marinas protegidas. Más concretamente se señala que «Las intervenciones en este ámbito deben preverse a la par y de acuerdo con la actuación interna de la UE en relación con la protección de los hábitats y con la aplicación intersectorial de un enfoque basado en los ecosistemas, inclusive en las pesquerías. Además, un enfoque integrado de estas cuestiones tiene por objeto superar la actual fragmentación sectorial de las medidas adoptadas en las zonas de alta mar. Se requiere la aplicación conjunta de los compromisos internacionales con los instrumentos de la ONU para garantizar una actuación coherente por parte de los sectores económicos en las zonas de alta mar, una condición necesaria para el desarrollo sostenible en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional». Documento [SEC (2007) 1278] cit., punto 7.4.

<sup>68</sup> BOU FRANCH: *op.cit.*, p. 131. En el mismo sentido CUDENNEC: *op.cit.*, pp. 209-210.

<sup>69</sup> Reglamento (CE) N.º 734/2008 del Consejo, de 15 de julio de 2008, sobre la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de alta mar frente a los efectos adversos de la utilización de artes de fondo, *DOUE L* 201 de 30.7.2008.

<sup>70</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural*, Documento COM (2011) 244 final, de 3.5.2011.

El *Reglamento sobre la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de alta mar*, responde a la puesta en marcha en las Naciones Unidas, de un proceso que deberá conducir a la negociación de un acuerdo de aplicación Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 en materia de conservación y ordenación de la biodiversidad marina más allá de la jurisdicción nacional.

Resulta patente, tal como se ha venido destacando repetidamente desde distintos foros internacionales, los graves efectos adversos de determinadas actividades humanas para el medio marino y la biodiversidad marina, en particular los ecosistemas marinos vulnerables y su estructura física y biogénica, incluidos los arrecifes de coral, los hábitats de aguas frías, los respiraderos hidrotérmicos y los montes marinos.

La preocupación por la conservación de la diversidad biológica marina, en particular la de los ecosistemas marinos vulnerables (EMV) amenazados existentes más allá de la jurisdicción nacional, ha emergido en los últimos años con notable intensidad<sup>71</sup>. Desde la Asamblea General de las Naciones Unidas se viene reclamando con insistencia una acción urgente y eficaz por parte de los Estados y de las organizaciones internacionales pertinentes con la asistencia de las OROP<sup>72</sup>, para detener la pérdida de la biodiversidad marina, y de los ecosistemas frágiles, provocada por los efectos negativos de las actividades humanas tales como la utilización excesiva de los recursos marinos vivos, el recurso a prácticas pesqueras destructivas o la contaminación marina, entre otras<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Para un examen de esta acción internacional y la suficiencia del régimen jurídico existente ver PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> T.: «Protección de la biodiversidad marina más allá de la jurisdicción nacional y gestión sostenible de las pesquerías de aguas profundas», en PUEYO LOSA/JORGE URBINA (Coords.): *La cooperación internacional en la ordenación...*, cit., pp. 223-262.

<sup>72</sup> El desarrollo de las legislaciones estatales y la práctica internacional permite apreciar un progresivo reconocimiento del valor de la obligación de cooperación en la conservación y administración de los recursos vivos de alta mar formulada en la Convención de 1982, y en especial sobre la necesidad de fortalecer el papel de las organizaciones regionales o subregionales de pesquerías, en tanto que técnica instrumental particularmente idónea para alcanzar los objetivos de conservación necesarios (PUEYO LOSA: «Unión Europea, MERCOSUR y Derecho del Mar», en DRNAS DE CLEMENT, Z (Coord.) *Unión Europea y MERCOSUR*, Ed. Lerner, Córdoba-Argentina, 2008, p. 205). Ver también PUEYO LOSA, «Derecho del Mar y libertad de pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995», en PUEYO LOSA/JORGE URBINA (Coords.): *La cooperación internacional en la ordenación...*, cit., pp. 159-183.

<sup>73</sup> La Resolución 57/141, de 12 de diciembre de 2002 en sus párrs. 51 y 56 respectivamente, es la primera en alentar, a los Estados para que elaboren programas nacionales, regionales e internacionales para detener la pérdida de biodiversidad marina, en particular en los ecosistemas frágiles; y a las organizaciones internacionales pertinentes para que examinen urgentemente los medios de integrar y mejorar el control de los riesgos que corre la biodiversidad marina de los montes y otros accidentes submarinos, en el marco de la Convención. La Resolución 58/240, de 23 de diciembre de 2003, hará un llamamiento a los organismos mundiales y regionales competentes para que, de conformidad con sus mandatos: a) investiguen urgentemente los medios de hacer frente sobre una base científica –lo que incluye el ejercicio de precaución– a las amenazas y los riesgos que amenazan la biodiversidad y los ecosistemas marinos vulnerables existentes en zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional; y b) estudien la forma en que podrían aplicarse los convenios y otros instrumentos internacionales pertinentes, en especial la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (párr. 52). Y la Resolución 58/14, de 24 de noviembre de 2003, pide al Secretario General que en su informe dedicado a la pesca incluya una sección relativa a los riesgos relacionados con las actividades pesqueras que amenazan la biodiversidad marina de los EMV (párr. 46).

Además, la relevancia otorgada a la protección de la biodiversidad marina ha desembocado en el establecimiento de un «Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta encargado de estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional»<sup>74</sup>.

Pues bien, el Reglamento, atendiendo a las orientaciones facilitadas por la Asamblea General en su Resolución 61/105<sup>75</sup>, tiene por objeto frenar las prácticas pesqueras destructivas que amenazan a los EMV en alta mar, mediante el establecimiento de una serie de medidas de seguimiento que se aplican a los buques pesqueros comunitarios que realicen actividades de pesca con artes de arrastre en alta mar en áreas donde no existen OROP/AROP<sup>76</sup>.

Por su parte, la *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020* responde al mandato mundial fruto de la decima Conferencia de las Partes del Convenio sobre la diversidad biológica, celebrada en Nagoya en 2010, que concluyó con la aprobación del Plan estratégico mundial para la biodiversidad 2011-2020, el Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y

---

<sup>74</sup> A/RES/59/24, párr. 73. En virtud de la Resolución 60/30, de 20 de diciembre de 2005, la Asamblea General decidió que la reunión del Grupo de Trabajo especial se abriese a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, a las partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y a otros interesados invitados en calidad de observadores (párr. 80).

Para prestar asistencia al Grupo en la preparación de su programa de trabajo, la Asamblea General solicitó del Secretario General de la ONU que, en el marco de su informe anual sobre «los océanos y el derecho del mar» incluyese la cuestión de la conservación y ordenación de la biodiversidad marina. Hasta el presente, el Secretario General, en el contexto de dicho informe, ha incorporado varias adiciones sobre las cuestiones relacionadas con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional. En ellas, subraya la importancia de la biodiversidad desde la perspectiva del desarrollo económico, y la necesidad urgente de equilibrar los beneficios económicos de ese desarrollo con la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad a largo plazo.

<sup>75</sup> La Resolución A/61/105, de 8 de diciembre de 2006, no solo ha convenido en la urgencia de la comunidad internacional en instaurar medidas para proteger los EMV de los efectos destructivos de las actividades de pesca de fondo, a través de la regulación estricta de tales actividades por conducto de las organizaciones o acuerdos regionales de ordenación pesquera (OROP/AROP) o de los propios Estados con respecto a los buques de su pabellón que faenen en áreas donde no existan dichas organizaciones o mecanismos regionales (párrs. 80 a 90), sino que también ha facilitado orientaciones sobre el tipo de medidas que deberían adoptarse al efecto. En este sentido, las «Directrices Internacionales para la Ordenación de las Pesquerías de Aguas Profundas en Alta Mar», aprobadas en Roma el 29 agosto de 2008, constituyen un ejemplo. Han sido elaboradas en atención a la petición formulada por la Resolución 61/105, invitando a la FAO a estudiar la posibilidad de establecer normas y criterios para la ordenación de la pesca de profundidad en la alta mar, y de crear una base de datos mundial sobre los EMV localizados en zonas fuera de la jurisdicción nacional para ayudar a los Estados a hacer frente a cualquier repercusión que pueda tener la pesca de fondo en dichos ecosistemas. Un examen de este instrumento en PONTE IGLESIAS: «Protección de la biodiversidad marina...», cit., pp. 245-248.

<sup>76</sup> Un análisis detallado del Reglamento en PONTE IGLESIAS: «La Unión Europea comprometida en la protección de la biodiversidad marina más allá de la jurisdicción nacional y en la ordenación de las pesquerías de aguas profundas», *Jornada de Reflexión sobre Derecho Ambiental 2008*, Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina), Córdoba 2010, pp. 131-141.

equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización<sup>77</sup>, y una estrategia de movilización de recursos al servicio de la biodiversidad mundial.

En síntesis, la Estrategia en cuestión comprende seis objetivos prioritarios<sup>78</sup> y unas 20 acciones que abordan los principales factores de pérdida de biodiversidad y que buscan reducir las presiones más importantes que soportan la naturaleza y los servicios de los ecosistemas, integrando los objetivos de biodiversidad en las principales políticas sectoriales clave. Asimismo, garantiza la contribución de la Unión Europea a la lucha contra la pérdida de biodiversidad a escala mundial<sup>79</sup>.

El examen hasta aquí realizado nos muestra como la UE consciente de que «el medio marino es un patrimonio muy valioso que ha de ser protegido, conservado y, cuando sea viable, rehabilitado, con el objetivo final de mantener la biodiversidad y preservar la diversidad y el dinamismo de unos océanos y mares que sean limpios, sanos y productivos», ha adoptado todo un conjunto de medidas e iniciativas dirigidas a la consecución de este objetivo final enunciado en la DMEM. Algunas de ellas están en ejecución, otras pendientes de desarrollo. Pero en cualquier caso, lo cierto es que la PMI con todas sus deficiencias (carecer de base específica en los tratados de la UE, carácter programático), y la DMEN, en particular, pese a sus luces y sombras representan una de las mayores apuestas de la UE por proteger el medio ambiente marino.

---

<sup>77</sup> Recientemente se ha adoptado el Reglamento (UE) N.º 511/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 relativo a las medidas de cumplimiento de los usuarios del Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización en la Unión, *DOUE L 150/59* de 20.5.2014.

<sup>78</sup> Los objetivos principales de la Estrategia son: la plena aplicación de la legislación europea sobre naturaleza para contrarrestar la pérdida de la biodiversidad; una mejor protección de los ecosistemas, y un mayor uso de la infraestructura verde; la integración de la biodiversidad en el desarrollo y ejecución de otras políticas, especialmente a través de medidas que contribuyan a la mejora de la agricultura, silvicultura y la pesca de una manera sostenibles; una gestión de las pesquerías que no provoque efectos nocivos importantes sobre otras poblaciones, especies y ecosistemas, con el fin de alcanzar un «buen estado medioambiental» en 2020, de conformidad con la DMEM; controles más estrictos sobre las especies exóticas invasoras; una mayor contribución de la UE en la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial.

<sup>79</sup> Entre las principales acciones y en relación con el tema que nos ocupa, la Estrategia contempla la eliminación de los efectos adversos sobre las poblaciones de peces, sus especies, hábitats y ecosistemas. A tal efecto, la UE elaborará medidas dirigidas a suprimir gradualmente los descartes, evitar las capturas accesorias de especies no deseadas y preservar los ecosistemas marinos vulnerables en consonancia con la normativa europea y las obligaciones internacionales. Además, la Comisión y los Estados miembros apoyarán la aplicación de la DMEM, incluida la aportación de incentivos económicos a través de los instrumentos financieros destinados a la pesca y la política marítima en las zonas marinas protegidas (incluidos los espacios Natura 2000 y los creados en virtud de acuerdos internacionales o regionales). Todo ello con el fin de restaurar los ecosistemas marinos, adaptar las actividades pesqueras y fomentar la participación del sector en actividades alternativas como el ecoturismo, y vigilar y gestionar la biodiversidad marina. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad...*, cit., anexo, p. 16.



## **Abstract**

This article examines how the protection of the marine environment in the EU has gradually become a political priority. The implementation of the Integrated Maritime Policy (IMP), in spite of all its shortcomings, has contributed to the creation of a 'common maritime space in the EU' governed by the same standards of safety, protection and preservation of the marine environment. In this context, it is particularly important the role of the European Marine Strategy that provides the environmental pillar of the IMP. The adoption of Directive 2008/56/EC establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (DMEM) represents one of the greatest challenges of the EU to protect the marine environment. Since its entry into force, it has been completed the first phase of its implementation with some achievements and, as we've pointed out in this article, with some limitations that should be corrected.

## **Résumé**

Cet article analyse comment la protection de l'environnement marin dans l'UE est devenue une priorité politique. La mise en oeuvre de la politique marine intégrée (PMI), malgré tous ses défauts, a contribué à la création d'un «espace maritime commun dans l'UE» régi par les mêmes normes de sécurité, de protection et de préservation du milieu marin. Dans ce contexte, le rôle de la Stratégie marine européenne qui fournit le pilier environnement de la PMI s'avère particulièrement important. L'adoption de la directive 2008/56/CE établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique environnementale marine (DMEM) représente un des plus grands défis de l'UE pour protéger l'environnement marin. Depuis son entrée en vigueur, la première phase de sa mise en oeuvre a été achevée avec succès mais, en même temps, avec quelques limitations qui doivent être corrigées.

